



Giới quan chức trong kinh doanh

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Để giúp bạn đọc có thêm tài liệu nghiên cứu, tham khảo về vai trò và hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia cho dịch và xuất bản cuốn sách **Giới quan chức trong kinh doanh**, do các nhà nghiên cứu có uy tín thuộc các quốc tịch khác nhau của Ngân hàng Thế giới viết và Nhà xuất bản Oxford University ấn hành.

Đây là cuốn sách thứ tư trong loạt Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới. Dựa trên cơ sở phân tích các số liệu và các trường hợp cụ thể, cuốn sách đã nêu lên một số khó khăn, trở ngại và những biện pháp khắc phục, những thành công và thất bại trong quá trình cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở 12 nước đang phát triển. Đặc biệt, cuốn sách còn rút ra những điều kiện cần thiết để có thể thực hiện thành công cải cách doanh nghiệp nhà nước đối với những nước đang phát triển.

Mặc dù có một số đánh giá về vai trò, vị trí của doanh nghiệp nhà nước và biện pháp cải cách doanh nghiệp nhà nước do các tác giả đưa ra chỉ mang tính chất nghiên cứu và chưa phù hợp với Việt Nam, song chúng tôi hy vọng cuốn sách sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích đối với bạn đọc, nhất là các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý doanh nghiệp và các nhà nghiên cứu. Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 6 - 1999

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

LỜI NÓI ĐẦU

Việc xuất bản báo cáo này diễn ra vào một thời điểm rất thích hợp. Trên khắp các nước đang phát triển và các nước đang trong thời kỳ quá độ, các chính phủ đang nỗ lực cải cách nền kinh tế nước mình. Tuy nhiên, ở nhiều nước, nhất là các nước nghèo nhất, một số bộ phận của nền kinh tế vẫn dai dẳng chống lại cải cách. Báo cáo này giải quyết một trong số những lĩnh vực quan trọng hơn cả: để là các doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ và hoạt động kém hiệu quả; các doanh nghiệp này là gánh nặng vô cùng to lớn đối với ngân sách và các nguồn lực khan hiếm của chính phủ ở nhiều nước. Những doanh nghiệp này làm chậm tốc độ tăng trưởng, ngăn trở việc tự do hoá thị trường và như vậy trực tiếp và gián tiếp hạn chế những nỗ lực trong giảm nghèo đói.

Dựa vào một cơ sở dữ liệu chuyên môn duy nhất và những nghiên cứu trường hợp chi tiết, báo cáo này phân tích loại hình doanh nghiệp nhà nước mà các biện pháp cải cách đã tỏ ra có tác dụng nhiều nhất. Nó miêu tả các chương ngại vật to lớn mà các chính phủ phải đối mặt khi cố gắng giải thể các doanh nghiệp nhà nước hoặc theo cách khác cải thiện năng lực hoạt động của chúng, và chỉ ra cách thức mà các nhà cải cách thành công đã vượt qua những chương ngại vật này. Nó nhìn nhận sâu sắc kinh nghiệm công ty và áp dụng một cách sáng tạo việc phân tích thể chế để xác định xem bằng cách nào các hợp đồng giữa giới quản lý và chính phủ có thể đóng vai trò như là công cụ để cải cách các doanh nghiệp. Cuối cùng, nó đề ra các đường lối chính sách cần phải được áp dụng theo những điều kiện đất nước và doanh nghiệp khác nhau.

Kết quả nghiên cứu trung tâm của báo cáo này rất đáng khích lệ: một số chính phủ đã thực sự vượt qua những trở ngại này. Theo đuổi một chiến lược cải cách toàn diện, những nước này đã thực hiện giải thể khi nào có thể, và cải thiện các biện pháp khuyến khích thành tích hoạt động của các doanh nghiệp còn lại trong phạm vi quản lý của chính phủ. Lĩnh vực mậu dịch và đầu tư cũng đã luôn đi theo chiều hướng này, dẫn đến tốc độ tăng trưởng nhanh hơn và đem lại nhiều cơ hội hơn cho toàn thể xã hội.

Nhưng tại sao những chính phủ khác lại không tự nhân hoá hay cải cách các doanh nghiệp quốc doanh? Bởi vì chính trị là một bộ phận không thể tách rời của cải cách, nên một nghiên cứu về cải cách trong sở hữu công cộng không thể loại bỏ việc phân tích chính trị. Một kết quả nghiên cứu chủ chốt của báo cáo này là ở chỗ những chương ngại vật chính trị là lý do chủ yếu khiến cho việc cải cách doanh nghiệp nhà nước đạt được ít tiến bộ đến như vậy trong thập kỷ qua. Báo cáo này có một nỗ lực sáng tạo nhằm gỡ rối và đo lường các yếu tố cấu thành những trở ngại chính trị đối với cải cách. Đây là một đóng góp to lớn, song chúng tôi cũng luôn ghi nhớ rằng tri thức phân tích của chúng tôi về các quá trình chính trị, mặc dù có thể là lâu đời hơn, thường không toàn diện bằng tri thức phân tích về các lực lượng và động cơ kinh tế. Đây là một lĩnh vực mà trong đó công việc phân tích bổ sung và việc bổ sung dữ liệu sẽ chắc chắn nâng cao tri thức của chúng ta trong những năm tới. Tuy nhiên, chúng tôi tin tưởng rằng mục tiêu của những kết quả nghiên cứu chính trong nghiên cứu này sẽ vẫn cứ đúng dù có trải qua sự kiểm duyệt kỹ lưỡng hay xem xét như thế nào đi chăng nữa.

Chúng tôi hy vọng rằng nghiên cứu được trình bày trong cuốn sách này sẽ cho phép các nhà lãnh đạo chính trị, các nhà hoạch định chính sách và toàn bộ giới nghiên cứu phát triển thấy được một bức tranh rõ ràng hơn về những lợi ích to lớn của việc cải cách doanh nghiệp nhà nước và, cũng quan trọng không kém, của việc hiểu biết tốt hơn về cách thức khắc phục những trở ngại đối với cải cách.

Giới quan chức trong kinh doanh là báo cáo thứ tư trong một loạt Báo cáo nghiên cứu chính sách được thực hiện với mục đích phổ biến rộng rãi hơn nữa những kết quả của nghiên cứu do Ngân hàng Thế giới thực hiện về các vấn đề chính sách phát triển. Dễ hiểu đối với những người không phải là chuyên gia, những cuốn sách trong loạt sách này cũng tìm cách thúc đẩy việc thảo luận trong giới học thuật và các nhà hoạch định chính sách về các mục tiêu và công cụ chính sách công cộng phù hợp đối với các nước đang phát triển. Giống như các Báo cáo nghiên cứu chính sách trước đây, báo cáo này là một sản phẩm của đội ngũ nhân viên Ngân hàng Thế giới; những nhận xét trong đây không nhất thiết phản ánh quan điểm của các Ban giám đốc hay chính phủ của những nhân viên này.

Michael Bruno

Phó chủ tịch, Ban kinh tế phát triển,

kiêm Chuyên gia kinh tế chính

Ngân hàng Thế giới.

Tháng 9-1995.

MỤC LỤC

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

LỜI NÓI ĐẦU

NHÓM BÁO CÁO

LỜI CẢM ƠN

CÁC ĐỊNH NGHĨA

GIỚI THIỆU VÀ TỔNG QUAN

Điều gì tạo nên thành công trong cải cách các doanh nghiệp nhà nước?

Ký kết hợp đồng: Điều gì có tác dụng, điều gì không và tại sao

Điều kiện chính trị để cải cách các doanh nghiệp nhà nước

Có thể làm gì để thúc đẩy cải cách và nâng cao hiệu quả?

CHƯƠNG 1: CÁC QUAN CHỨC VẤN NGỤY TRỊ TRONG KINH DOANH

Bất chấp việc giải thể ngày càng tăng, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn lớn

Doanh nghiệp nhà nước tác động như thế nào đến hoạt động kinh tế

Kết luận

Chú thích

CHƯƠNG 2: THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Đánh giá sự thành công và thất bại

Những đặc điểm cải cách nào giúp nhận ra các nhà cải cách thành công?

Vấn đề giải thể và cải cách doanh nghiệp nhà nước

Phát triển vượt các doanh nghiệp nhà nước: Một biện pháp thay thế giải thể?

Chỉ riêng giải thể còn chưa đủ

Tăng cường hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thông qua cạnh tranh

Ngân sách ngặt nghèo

Cải cách khu vực tài chính

Thay đổi quan hệ giữa các chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước

Kết luận

Phụ lục 2.1 Những cải cách nhằm mở ra cạnh tranh ở các thị trường doanh nghiệp nhà nước và đưa ra thực hiện những hạn chế của chế độ ngân sách ngặt nghèo

Phụ lục 2.2 Cải cách khu vực tài chính

Chú thích

CHƯƠNG 3: KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG VÀ TẠI SAO

Các yếu tố khuyến khích đã tác động lẫn nhau như thế nào để ảnh hưởng tới kết quả

Hợp đồng hoạt động: Với các nhà quản lý công cộng

Hợp đồng quản lý: Với các nhà quản lý tư nhân

Hợp đồng điều chỉnh: Với các chủ sở hữu tư nhân

Kết luận

Chú thích

CHƯƠNG 4: CHÍNH TRỊ HỌC VỀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Đánh giá điều kiện I: sự mong muốn về chính trị

Đánh giá điều kiện II: tính khả thi về mặt chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước

Đánh giá điều kiện III: tính đáng tin cậy của cải cách doanh nghiệp nhà nước

Giải thích và dự đoán thành công của cải cách

Kết luận

Phụ lục 4.1: Chính trị học cải cách doanh nghiệp nhà nước: bằng chứng bổ sung

Chú thích

CHƯƠNG 5: CẦN LÀM GÌ ĐỂ THÚC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

Làm thế nào để khẳng định được là một nước đã sẵn sàng để cải cách hay chưa

Cần làm gì ở những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước

Những nước đã sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước cần làm những gì

Cần làm gì với các doanh nghiệp nhà nước không thể giải thể

Kết luận

Chú thích

NHỮNG TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI

PHỤ LỤC THỐNG KÊ

TÀI LIỆU THAM KHẢO

HỘP

- 1 Viện trợ nước ngoài có thể hỗ trợ như thế nào đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước
- 1.1 Doanh nghiệp nhà nước là gì?
- 1.2 Hệ quả phúc lợi của việc bán doanh nghiệp nhà nước
- 1.3 Tư nhân hoá và ô nhiễm
- 2.1 Các mô hình sở hữu của Trung Quốc: không phải nhà nước cũng không thuộc tư nhân
- 2.2 Những biện pháp khuyến khích bên ngoài hoạt động của doanh nghiệp: Trường hợp khách sạn Shepheard
- 2.3 Đạt được nhiều nhất từ tư nhân hoá
- 2.4 Các xí nghiệp hương trăn của Trung Quốc khác với các xí nghiệp quốc doanh như thế nào
- 2.5 Công khai những trợ cấp bị che giấu
- 2.6 Các doanh nghiệp nhà nước có ưu đãi lẫn át các nhà chế tạo tư nhân ở Ấn Độ

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- 2.7 Những vai trò của một hệ thống tài chính phát triển lành mạnh trong cải cách doanh nghiệp nhà nước
- 2.8 Đánh giá sự phát triển của khu vực tài chính
- 2.9 Khu vực tài chính và cải cách doanh nghiệp nhà nước: trường hợp của Ba Lan
- 2.10 Hệ thống điều tiết tài chính yếu kém có thể phá hoại quá trình tư nhân hoá: trường hợp Chile
- 3.1 Đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước: về các mục tiêu xã hội thì sao?
- 3.2 Hợp đồng hoạt động ở Trung Quốc
- 3.3 Kinh nghiệm về hợp đồng quản lý của Xri Lanca
- 3.4 Điều tiết khung giá và mục tiêu
- 4.1 Các chỉ số về tổ chức lại liên minh - trường hợp Mêhicô
- 4.2 Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc
- 4.3 Đền bù cho những người bị thiệt vì cải cách trong cải cách doanh nghiệp nhà nước của Chile
- 4.4 Tư nhân hoá hàng loạt bằng cổ phiếu tại cộng hoà Séc
- 4.5 Đo lường tính đáng tin cậy
- 4.6 Giảm hãm cải cách: những cản trở hành động đối với cơ quan hành pháp tại Chile
- 5.1 Làm cho đất nước trở nên sẵn sàng cải cách
- 5.2 Những cạm bẫy có thể của tư nhân hoá
- 5.3 Những bảo đảm và tư nhân hoá

BẢNG

- 1. Các điều kiện không được đáp ứng ở các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn
 - 1.1 Giải thể ở các nước đang phát triển 1980-1993
 - 1.2 Doanh thu từ giải thể ở các nước đang phát triển theo khu vực và ngành, 1988-1993 (tỷ USD)
 - 2.1 Mười hai nước thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước
 - 2.2 Các nước cải cách thành công lại giải thể doanh nghiệp nhiều hơn
 - 2.3 Tư nhân hoá trong các ngành công nghiệp
 - 2.4a Tình hình cạnh tranh trong nước trước cải cách, các ngành công nghiệp lựa chọn
 - 2.4b Tình hình cạnh tranh trong nước sau cải cách (1994), các ngành công nghiệp lựa chọn
 - 2.5 Đánh giá cạnh tranh nước ngoài
 - 2.6 Những chuyển khoản của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước (1978-1991) và điều tiết giá cả
 - 2.7 Những cải cách về tổ chức doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1980
 - 3.1 Số lượng hợp đồng hoạt động ở các nước đang phát triển, theo ngành
 - 3.2 Các doanh nghiệp được nghiên cứu
 - 3.3 So sánh các đặc trưng chỉ tiêu
 - 3.4 So sánh các động cơ khuyến khích trong hợp đồng
 - 3.5 Ví dụ về việc chính phủ thất hứa hoàn toàn hay một phần
 - 3.6 So sánh hoạt động với các đặc trưng hợp đồng lựa chọn
 - 3.7 Các hợp đồng quản lý, theo nước
 - 3.8 Hợp đồng quản lý, theo ngành
 - 3.9 Mẫu hợp đồng quản lý
 - 3.10 Tóm tắt kết quả
 - 3.11 Ảnh hưởng của việc lựa chọn và cấp vốn đối với hoạt động của hợp đồng
 - 3.12 Giá trị tư nhân hoá cơ sở hạ tầng trong thời gian gần đây ở các nước đang phát triển
 - 3.13 Mẫu các nước có khu vực tư nhân tham gia vào ngành viễn thông
 - 3.14 Các chỉ số chất lượng dịch vụ viễn thông trước và sau khi cải cách

3.15	Các cơ chế tiết lộ thông tin về ngành viễn thông
3.16	Điều tiết giá cả ở các nước mẫu
3.17	Các cơ quan thực hiện việc điều tiết: tính trung lập, quyền cưỡng chế thực thi và kỹ năng của họ
4.1	Điều kiện I để cải cách doanh nghiệp nhà nước: sự mong muốn về chính trị
4.2	Những ước tính về tình trạng dư thừa biên chế tại các doanh nghiệp nhà nước
4.3	Điều kiện II để cải cách doanh nghiệp nhà nước: tính khả thi về mặt chính trị
4.4	Điều kiện III đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước: tính đáng tin cậy
4.5	Các điều kiện không được thoả mãn tại các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn
	Bảng phụ lục
A.1	Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh tế, 1978-1991
A.2	Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh tế phi nông nghiệp, 1978-1991
A.3	Tỷ trọng của đầu tư doanh nghiệp nhà nước trong tổng đầu tư nội địa, 1978-1991
A.4	Tỷ trọng của đầu tư doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991
A.5	Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong việc làm, 1978-1991
A.6	Tỷ trọng của cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước trước khi có các chuyển khoản, 1978-1991
A.7	Tỷ trọng của các luồng tài chính thuần từ chính phủ đến các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991.
A.8	Tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng nội địa, 1978-1991
A.9	Tỷ trọng của tổng tín dụng nội địa cho các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991
A.10	Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng nợ nước ngoài, 1978-1991
A.11	Tỷ trọng nợ nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991
	Biểu đồ
1	Cây sơ đồ quyết định về cải cách doanh nghiệp nhà nước
1.1	Tỷ trọng đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng đầu tư nội địa, theo khu vực
1.2	Tỷ trọng các doanh nghiệp nhà nước trong GDP, theo khu vực
1.3	Tỷ trọng việc làm của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng việc làm, theo khu vực
1.4	Ba thước đo tầm quan trọng của doanh nghiệp nhà nước trong các nền kinh tế có thu nhập thấp
1.5	Nỗ lực nhằm ngăn chặn ô nhiễm
1.6	Các mức độ ô nhiễm nước theo tuổi thọ và sở hữu của công ty, Indônêxia
1.7	Tiết kiệm của các doanh nghiệp nhà nước trừ đầu tư

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- 1.8 Chuyển giao tài chính thuần đến các doanh nghiệp nhà nước, tỷ trọng trong GDP
- 1.9 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng nội địa
- 1.10 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng nợ nước ngoài
- 1.11 Trợ cấp hoạt động công khai cho các doanh nghiệp nhà nước
- 1.12 Chỉ số hoạt động của doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển
- 2.1 Hoạt động tài chính của các doanh nghiệp nhà nước
- 2.2 Năng suất của các doanh nghiệp nhà nước
- 2.3 Tỷ lệ phần trăm của tiết kiệm trừ đầu tư trong tổng sản phẩm quốc nội
- 2.4 Trung Quốc: Tỷ lệ tăng trưởng theo loại hình sở hữu
- 2.5 Trung Quốc: Phản ứng của khu vực nhà nước đối với cạnh tranh từ khu vực ngoài quốc doanh
- 2.6 Những chỉ số phát triển khu vực tài chính, 1991
- 3.1 Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: Mức lợi nhuận ròng trên tài sản đã được đánh giá lại
- 3.2 Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: năng suất lao động
- 3.3 Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất
- 3.4 Những thay đổi trong hoạt động sau khi ký hợp đồng hoạt động
- 3.5 Việc thực hiện các hợp đồng quản lý: tóm tắt kết quả
- 3.6 Ảnh hưởng của hợp đồng đối với cơ cấu thù lao, quyền tự chủ và thời hạn hoạt động
- 3.7 Cải cách ngành viễn thông: ảnh hưởng tới việc mở rộng mạng lưới năng suất lao động và lợi nhuận
- 4.1 Các luồng viện trợ ròng cho Ai Cập
- 4.2 Các luồng viện trợ ròng cho Xênegan
- 4.3 Tình giảm lao động tại các doanh nghiệp nhà nước chọn lọc
- 4.4 Ganh: Tình hình cắt giảm việc làm kế hoạch và thực tế tại các doanh nghiệp nhà nước
- 5.1 Cây sơ đồ quyết định về cải cách doanh nghiệp nhà nước

BIỂU ĐỒ HỘP

- 1.2 Ảnh hưởng phúc lợi của việc bán các doanh nghiệp nhà nước
- 1.3 Sự đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước và các công ty tư nhân vào việc gây ô nhiễm ở Braxin
- 2.8 Phát triển khu vực tài chính, 1991

NHÓM BÁO CÁO

Đứng đầu nhóm báo cáo này là MARY SHIRLEY. Các đồng tác giả Chủ yếu là Ahmed Galal và Mary Shirley; Philip Keefer là tác giả chính của chương 4. Các đoạn dựa chủ yếu vào công trình của Asli Demircugunt và Ross Levine (tài chính), Alan Gelb và I.J.Singh (các nền kinh tế đang chuyển đổi) và Hafeez Shaikh (các hợp đồng quản lý). Bharat Nauryal đã biên soạn phụ lục thống kê và hỗ trợ về mặt nghiên cứu; Luke Haggarty viết nhiều hộp và hỗ trợ về mặt nghiên cứu. Abdalla Gergis, Rebecca Hife và Clemencia Torres hỗ trợ trong những lĩnh vực khác. Herbert Baer viết hộp 2.9, Gerald Caprio viết hộp 5.3 và David Wheeler viết hộp 1.3. Báo cáo này được thực hiện dưới sự chỉ đạo của Lyn Squire và Michael Bruno.

Lawrence Macdonald là biên tập viên chính. Đứng đầu nhóm sản xuất - biên tập báo cáo này là Jenepher Moseley, với sự hỗ trợ của Luke Haggarty, Audrey Heiligman và Bill Moore. Polly Means tạo các đồ họa. Alfred Imhoff cố vấn bổ sung về biên tập. Đứng đầu nhóm nhân viên hỗ trợ là Zeny Kranzer và bao gồm Damele Evans, Bill Moore và Paulina Sin tim - Aboagye.

LỜI CẢM ƠN

Nhiều cá nhân bên trong và bên ngoài ngân hàng thế giới đã có những đóng góp và bình luận vô cùng quý báu. Lời cảm ơn đặc biệt xin dành cho Ban các vấn đề tài chính thuộc Quỹ tiền tệ quốc tế vì sự giúp đỡ về cơ sở dữ liệu và dành cho Ban cố vấn bên ngoài của chúng tôi - Robert Bates, Heba Handoussa, Moises Naim, David Newbery, Lawrence H. Summers, Vito Tanzi, John Vickers, John Waterbury và Oliver Williamson - vì sự hướng dẫn và những bình luận của ban này. Sự cảm ơn đặc biệt cũng dành cho Robert Klitgaard, Douglas North và Raymond Vernon vì những nhận xét của họ. Nhiều nhân viên Ngân hàng đã đóng góp những bình luận quý giá. Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn Luca Barbone, Harry Broadman, Eliana Cardoso, Maureen Cropper, Marinela Dado, Shanta Deveragan, William Easterly, Jefferey Hammer, Ulrich Hower, Ishrat Husain, Magdi Iskander, Emmanuel Jimenez, Hyung-ki Kim, Robert Lacey, Muthukumara Mani, Martha de Melo, John Nellis, Robert Picciotto, Lant Pritchett, Enrique Rueda-sabater, Joanne Salop, Luis Servin, Ulrich Thumm, Paulo Vieira Da Cunha và Douglas Webb.

Rất nhiều tài liệu khoa học cơ sở vô giá được thực hiện cho báo cáo này là của Arup Banerji (lao động), Ed Campos (kinh tế chính trị), Nichola Dyer Cissé (hợp đồng hoạt động), Robert Cordon (nghiên cứu trường hợp), Hadi Esfahani (kinh tế chính trị), Gunnar Fors (mậu dịch), Gyimah-boadi (nghiên cứu trường hợp), Song Dae Hee (nghiên cứu trường hợp), William Heller (kinh tế chính trị), Rolf Luders (nghiên cứu trường hợp), Mathew McCubbins (kinh tế chính trị), Vedot Milor (nghiên cứu trường hợp), Richard Sabot (lao động), Luis Servin (kinh tế vĩ mô), Andrés Solimano (kinh tế vĩ mô), Raimundo Soto (kinh tế vĩ mô), Pankaj Tandon (thị trường sản phẩm) và Bruce Tolentino (nghiên cứu trường hợp).

CÁC ĐỊNH NGHĨA

Các nền kinh tế thu nhập thấp và thu nhập trung bình đôi khi được đề cập trong báo cáo này như là “các nền kinh tế đang phát triển”. Việc sử dụng thuật ngữ này rất tiện lợi; nó không hề hàm ý rằng tất cả các nền kinh tế ở nhóm này đang kinh qua cùng một loại hình phát triển hoặc các nền kinh tế khác đã đạt tới một giai đoạn phát triển cao hơn hoặc giai đoạn phát triển cuối cùng. Việc phân loại theo thu nhập không nhất thiết phản ánh địa vị phát triển. Tương tự, thuật ngữ “các nền kinh tế công nghiệp” đã được sử dụng cho các nền kinh tế thu nhập cao và không hàm ý rằng các nước thuộc các nhóm khác là không được công nghiệp hoá, cũng không hàm ý rằng công nghiệp là yếu tố quyết định duy nhất của phát triển kinh tế.

CÁC NHÓM KINH TẾ

- *Các nền kinh tế thu nhập thấp* là các nền kinh tế có thu nhập bình quân đầu người năm 1992 là 675 đô la trở xuống.
- *Các nền kinh tế thu nhập trung bình* là các nền kinh tế có thu nhập bình quân đầu người năm 1992 đạt từ 676 đô la đến 8355 đô la.
- *Các nền kinh tế đang phát triển* là các nền kinh tế có thu nhập bình quân đầu người năm 1992 đạt 8.355 đô la trở xuống.
- *Các nền kinh tế công nghiệp* là các nền kinh tế có thu nhập bình quân đầu người năm 1992 đạt 8.356 đô la trở lên.

CÁC NHÓM ĐỊA LÝ

Sau đây là những hướng dẫn cho các nhóm phân tích theo khu vực địa lý được sử dụng trong báo cáo này. Một số tính toán, biểu đồ và bảng sử dụng các định nghĩa địa lý khác nhau bởi vì chúng dựa vào các tập hợp dữ liệu khác nhau. Cần phải xem xét kỹ các nguồn để có được thành phần nhóm chính xác.

Châu Phi nói chung bao gồm tất cả châu Phi. Nam Xahara châu Phi là không tính các nước Bắc Phi như Ma rốc, Angiêri, Tuynidi, Li bi và Ai Cập.

Châu Á bao gồm Nam Á, Đông Nam Á và Thái Bình Dương, và các nền kinh tế không ở trong giai đoạn quá độ ở Trung Á.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

<i>Mỹ Latinh</i>	là cách gọi vắn tắt cho Mỹ Latinh và Caribê; bao gồm GNP tất cả các nền kinh tế châu Mỹ và Caribê nằm ở phía nam nước Mỹ.
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi</i>	Là các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa trước đây ở Trung và Đông Âu, Trung Á và Trung Quốc.

Phạm vi của dữ liệu không thể bao gồm tất cả các nước trong mỗi nhóm. Xem phần chú thích kỹ thuật ở phụ lục thống kê để biết thêm thông tin về các nước cụ thể trong các nhóm khác nhau.

CHÚ THÍCH DỮ LIỆU

Các dữ liệu lịch sử trong cuốn sách này có thể khác với dữ liệu trong các xuất bản phẩm khác của Ngân hàng Thế giới nếu như có các dữ liệu đáng tin cậy hơn, nếu như một năm cơ sở khác được sử dụng cho các dữ liệu về giá không đổi, hay nếu các nước được phân loại theo cách khác.

- Tỷ là 1.000 triệu.
- Đô la (\$) là đồng đô la Mỹ theo hiện giá trừ phi được xác định theo cách khác.
- Dòng viện trợ thuần là giá trị giải ngân thực tế của các khoản thanh toán chủ yếu + lãi suất.

BẢN CHÚ GIẢI NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển châu Á
ADI	Các chỉ số phát triển châu Phi (WB)
AFDB	Ngân hàng phát triển châu Phi
CFA	Đồng franc CFA, một loại tiền tệ được biết đến ở Tây Phi như là “đồng franc của Cộng đồng tài chính châu Phi” và được biết đến ở Trung Phi như là “đồng franc của Hợp tác tài chính Trung Phi”
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
DFI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài.
ECU	Đơn vị tiền tệ châu Âu
GATT	Hiệp định chung về thuế quan và thương mại
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GNP	Tổng sản phẩm quốc dân
IBRD/IDA	Ngân hàng tái thiết và phát triển quốc tế/ Hiệp hội phát triển quốc tế (WB)
IDB	Ngân hàng phát triển liên Mỹ
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
NAFTA	Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế

ROA	Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
TFP	Năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất
TVE	Xí nghiệp hương trấn (Trung Quốc)
S-I	Tiết kiệm trừ đầu tư
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
WTO	Tổ chức mậu dịch thế giới (tổ chức kế tục GATT)

GIỚI THIỆU VÀ TỔNG QUAN

Giới quan chức hiện nay vẫn tham gia vào các hoạt động kinh doanh. Mặc dù đã qua hơn một thập kỷ nỗ lực chuyển đổi với sự đồng tình gia tăng và ngày càng có nhiều ý kiến cho rằng chính phủ hoạt động kém hiệu quả hơn so với khu vực kinh tế tư nhân trong một loạt các hoạt động, thì các doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển vẫn chiếm một tỷ phần lớn gần bằng với tỷ phần của 20 năm trước đây. Trên thực tế, như các số liệu nêu ra trong nghiên cứu này, khu vực kinh tế nhà nước chỉ giảm đi ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây và ở một số nước có thu nhập trung bình. Ở hầu hết các nước đang phát triển, đặc biệt là ở các nước nghèo nhất, hơn bao giờ hết, giới quan chức vẫn điều hành phần lớn nền kinh tế. Các công chức chính phủ điều hành sòng bạc ở Gana, sản xuất bánh ngọt ở Ai Cập, lắp ráp đồng hồ ở Ấn Độ, sản xuất muối mỏ ở Mêhicô, diêm ở Mali, và dầu ăn đóng chai ở Xênegan. Tuy nhiên, ở nhiều nước đang phát triển, những nước vẫn tiếp tục ủng hộ khu vực kinh tế nhà nước rộng lớn, các doanh nghiệp nhà nước làm ăn kém hiệu quả đã gây nên tình trạng thâm hụt ngân sách, cản trở tăng trưởng kinh tế và làm cho người dân khó thoát khỏi đói nghèo.

Hãy xem xét những thực trạng sau:

- Ở nhiều nước đang phát triển, các doanh nghiệp nhà nước hấp thụ một lượng vốn lớn mà lượng vốn này sẽ tốt hơn nếu được đầu tư vào các ngành dịch vụ xã hội cơ bản. Ở Tanzania, ngân sách nhà nước cung cấp cho các doanh nghiệp nhà nước tương đương khoảng 72% ngân sách của nhà nước dành cho ngành giáo dục và bằng 150% cho ngành y tế.
- Doanh nghiệp nhà nước thường chiếm một tỷ phần không cân đối về tín dụng, chèn ép khu vực tư nhân trong việc vay vốn. Ở Bangladesh, các doanh nghiệp nhà nước chiếm tới 1/5 tín dụng trong nước, tuy nhiên sản phẩm của các doanh nghiệp nhà nước lại chỉ chiếm chưa đến 3% GDP.
- Các doanh nghiệp nhà nước thường gây ô nhiễm nhiều hơn các doanh nghiệp tư nhân. Chẳng hạn, ở Ấn Độ, trên một đơn vị sản phẩm, các doanh nghiệp nhà nước làm ô nhiễm nguồn nước cao hơn 5 lần so với các doanh nghiệp tư nhân cùng quy mô, cùng thời gian hoạt động và hoạt động trong cùng lĩnh vực.
- Nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, dù chỉ ở mức khiêm tốn, về cơ bản cũng có thể giảm, và trong nhiều trường hợp, loại trừ được thâm hụt tài chính ở hầu hết các nước đang phát triển. Ở Ai Cập, Peru, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ, chỉ với việc giảm 5% chi phí hoạt động của các doanh nghiệp cũng đã giảm được thâm hụt tài chính khoảng 1/3.

Nhiều chính phủ đã công bố kế hoạch bán các doanh nghiệp nhà nước và cải thiện hoạt động của các

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

doanh nghiệp vẫn còn nằm trong tay chính phủ, nhưng chỉ có một số ít nước đang phát triển thu được kết quả khả quan. Qua nghiên cứu, chúng tôi đã nhận thấy:

- Các nước đang phát triển, không kể các nền kinh tế đang chuyển đổi, trung bình một năm chỉ giải thể được ba doanh nghiệp nhà nước, trong khi để phần lớn các nước này có tới hàng trăm doanh nghiệp.
- Mặc dù mức độ thâm hụt tài chính ở các doanh nghiệp nhà nước đã giảm, song vẫn là một gánh nặng đáng kể đối với hệ thống ngân hàng và tài chính ở các nước đang phát triển.
- Tuy đã bán một số doanh nghiệp rất lớn, tỷ phần của các doanh nghiệp nhà nước ở các nền kinh tế thị trường đang phát triển vẫn duy trì ở mức khá cao, kể từ năm 1980, khoảng 11% GDP, còn tỷ phần này ở các nước công nghiệp là 7-9%.
- Khu vực kinh tế nhà nước càng lớn hơn và những vấn đề có liên quan đến khu vực này càng nghiêm trọng hơn trong thế giới những nước nghèo nhất, nơi mà các doanh nghiệp nhà nước chiếm tới 14% GDP.

Có thể nói, tuy những thành tựu đạt được qua việc tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước và các cuộc cải cách khác là rất quan trọng, song rất ít nước thành công trong việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Tại sao lại không có nhiều nước hơn thực hiện cải cách các doanh nghiệp nhà nước? Có gì khác nhau giữa một số ít nước thực hiện và nhiều nước không thực hiện? Đây là những cản trở về mặt chính trị đối với cải cách và làm sao vượt qua được những cản trở để? Làm thế nào để các nhà lãnh đạo và các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển đẩy nhanh công cuộc cải cách và tăng khả năng thành công. Và cuối cùng, vai trò của sự trợ giúp nước ngoài là như thế nào? Đây là những vấn đề mà cuốn sách này phải giải đáp. Để làm được điều này, chúng tôi đã xem xét các vấn đề kinh tế nảy sinh khi giới quan chức tham gia vào các hoạt động kinh tế - có nghĩa là, khi các chính phủ sở hữu và điều hành các doanh nghiệp mà lẽ ra nên để cho tư nhân làm và những cản trở về chính trị cần phải khắc phục. Chúng tôi không có ý nói rằng giới quan chức gây ra những sai lầm này. Ngược lại, chúng tôi thấy rằng việc chuyển đổi hay thực hiện một số cải cách khác đối với các doanh nghiệp nhà nước không thể thành công được nếu không có một giới quan chức hữu hiệu. Việc yêu cầu giới quan chức đảm nhiệm những công việc mà giới tư doanh có thể làm tốt hơn đã chiếm phần lớn tâm trí và sức lực của giới quan chức ở các nước đang phát triển, làm chệch hướng sự chú ý của họ ra khỏi những vấn đề mà lẽ ra họ phải quan tâm. Giới quan chức hoạt động kinh tế kém hiệu quả không phải là do họ không có khả năng (họ có khả năng), mà là do họ phải đương đầu với những mục tiêu trái ngược nhau và những biện pháp khuyến khích sai lầm, những mục tiêu và biện pháp có thể làm xao nhãng và nản chí ngay cả những công chức nhà nước toàn tâm và có khả năng nhất. Vấn đề không phải là ở con người mà là thể chế, không phải là ở chất xám của giới quan chức mà là những thực trạng mà họ thấy mình trong đó với tư cách là những quan chức tham gia vào hoạt động kinh tế.

Chúng tôi bắt đầu nghiên cứu của mình bằng việc đo lường phạm vi và tác động kinh tế của khu vực kinh tế nhà nước ở các nền kinh tế đang phát triển. Như đã nêu ở trên, chúng tôi thấy rằng, các doanh nghiệp nhà nước vẫn đóng vai trò rất lớn ở các nước đang phát triển và khu vực to lớn này đã gây ra những tác động tiêu cực đến tăng trưởng (chương I). Để tìm hiểu sự khác nhau giữa một số ít nước thành công và nhiều nước không thành công, tiếp theo để chúng tôi đã khảo sát những nỗ lực cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở 12 nước đại diện cho các khu vực và những bài học tiêu biểu nhất. Điều tra chọn mẫu của chúng tôi được thực hiện trên chín nền kinh tế thị trường đang phát triển (gồm Chilê, Ai Cập, Gana, Ấn Độ, Mêhicô, Philippin, Hàn Quốc, Xô-ênê-gan và Thổ Nhĩ Kỳ) và ba nền kinh tế chuyển đổi (Trung Quốc, Cộng hoà Séc và Ba Lan). Chúng tôi thấy rằng, những nước nào nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước đều áp dụng một số biện pháp như giải thể (divestiture), cạnh tranh, ngân sách cứng và cải cách tài chính. Ngoài ra, cả 12 nước này đều cố gắng cải thiện cơ cấu khuyến khích bằng việc thay đổi mối quan hệ giữa chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước, nhưng biện pháp khuyến khích này khó mà có thể phát huy hiệu quả nếu thực hiện riêng rẽ (chương 2). Chúng tôi thấy rằng, để nâng cao hiệu quả các doanh nghiệp nhà nước hay kiểm soát việc tư nhân hoá đòi hỏi phải có một cơ cấu khuyến khích. Hay nói một cách khác, hợp đồng giữa chính phủ và giới quản lý các doanh nghiệp nhà nước, giữa chính phủ với giới quản lý tư nhân hoá,

hay giữa chính phủ với các ông chủ các doanh nghiệp thuộc những ngành độc quyền nhưng đã được tư nhân hoá, chịu sự điều tiết của chính phủ phải được soạn thảo lại nhằm mục đích thúc đẩy cả hai phía nâng cao hoạt động của mình (chương 3).

Gộp tất cả các yếu tố lại với nhau, phân tích này cho thấy rằng giải thể và các cải cách khác thực sự có thể nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước, nhưng vấn đề là ở chỗ chỉ có một số ít chính phủ chấp nhận những chính sách cần thiết cho cải cách được thành công. Tại sao lại không có nhiều chính phủ hơn áp dụng những chính sách này? Để giải đáp, chúng tôi đã khảo sát các điều kiện về mặt chính trị để tiến hành cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở 12 nước trong điều tra mẫu, tìm ra những trở ngại chính trị và những biện pháp mà các nước cải cách thành công áp dụng để vượt qua những trở ngại để (chương 4). Các nhà hoạch định chính sách và cộng đồng phát triển có thể làm gì để đẩy nhanh tiến trình cải cách? Chương cuối của chúng tôi dựa vào các kết quả nghiên cứu của công trình trước để xây dựng cây quyết định cho các nhà cải cách sử dụng nhằm khẳng định liệu một nước đã sẵn sàng cải cách hay chưa và làm thế nào để tiến hành cải cách trong từng trường hợp (chương 5). Chúng tôi kết luận bằng phần trình bày những phương cách mà viện trợ nước ngoài có thể hỗ trợ cho cải cách. Đoạn còn lại trong phần mở đầu và phần tổng quan sẽ nêu bật các luận điểm và các phát hiện trọng tâm của cuốn sách từ chương 2 trở về sau.

ĐIỀU GÌ TẠO NÊN THÀNH CÔNG TRONG CẢI CÁCH CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC?

Để tìm hiểu sự khác nhau giữa các doanh nghiệp nhà nước thành công, đầu tiên chúng tôi cần đo lường một cách khách quan sự thành công. Chúng tôi nêu ra ba chỉ số khách quan: lợi nhuận tài chính, hiệu suất lao động và mức độ thâm hụt tiết kiệm trừ đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước (về phân thảo luận chi tiết những biện pháp này, xem chương 2). Dựa trên những chỉ số này, chúng tôi thấy rằng Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô thu được những kết quả tốt nhất; khu vực kinh tế quốc doanh ở các nước này hoạt động tốt hơn so với các nước khác và còn có thể tốt hơn nữa trên cơ sở đã hoạt động tốt này. Các nước Ai Cập, Gana và Philippin cho thấy kết quả ở mức trung bình, còn Ấn Độ, Xênegan, Thổ Nhĩ Kỳ cho kết quả kém nhất. Mặc dù chúng tôi thiếu các số liệu có khả năng đối chiếu để xếp hạng các nền kinh tế chuyển đổi, sang một số chỉ số riêng lẻ cũng đã cho thấy Trung Quốc, Cộng hoà Séc và Ba Lan có kết quả ở mức trung bình.

Điều gì có thể giải thích cho sự khác biệt này? Để tìm hiểu, chúng tôi đã xem xét phạm vi mà từng nước trong điều tra mẫu của chúng tôi đã áp dụng năm biện pháp cải cách mà các nhà lý luận kinh tế và các nhà thực hiện cải cách đã đề xuất rộng rãi. Các biện pháp để là giải thể, cạnh tranh, ngân sách cứng, cải cách khu vực tài chính và những thay đổi trong mối quan hệ có tính thể chế giữa chính phủ với các doanh nghiệp nhà nước. Chúng tôi nhận thấy rằng những nước cải cách thành công hơn chính là vì họ đã áp dụng tất cả năm biện pháp này. Trên thực tế, họ đã áp dụng những biện pháp này không chỉ như những sự lựa chọn riêng rẽ mà như những biện pháp có tính hỗ trợ lẫn nhau trong một chiến lược tổng thể. Các nước khác trong điều tra mẫu của chúng tôi thu được ít kết quả hơn là do áp dụng các biện pháp cải cách này một cách đơn lẻ và theo một chiến lược kém tính tổng thể.

Những cách thức mà các nước cải cách thành công, các nước có kết quả pha trộn và các nước kém thành công dùng để áp dụng mỗi trong số năm biện pháp dưới đây là như sau:

- Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công áp dụng biện pháp giải thể nhiều hơn, đặc biệt là ở những nơi mà quy mô ban đầu của khu vực kinh tế nhà nước là lớn.
- Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công áp dụng biện pháp cạnh tranh nhiều hơn. Họ tiến hành tự do hoá thương mại, nới lỏng những hạn chế về hải quan và chia nhỏ các doanh nghiệp lớn.
- Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công thắt chặt hơn ngân sách các doanh nghiệp nhà nước. Họ giám hoặc ngừng cung cấp ngân sách trực tiếp, tiếp cận tín dụng trên cơ sở thương mại hơn, hoàn thiện các quy chế về giá cả đối với những ngành có tính độc quyền, giám hoặc cắt hẳn các khoản bao cấp trả hình.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công đã tiến hành đổi mới trong lĩnh vực tài chính. Họ tăng cường giám sát và điều chỉnh, nới lỏng những kiểm soát về lãi suất, và giảm tín dụng trực tiếp. Họ cũng nới lỏng các hàng rào hải quan và tư nhân hoá các ngân hàng khi mà cải cách các doanh nghiệp nhà nước và cải cách điều chỉnh giám sát đang trong quá trình thực hiện.
- Điều ngạc nhiên là các nước cải cách thành công và không thành công đều cố gắng hoàn thiện cơ cấu khuyến khích bằng cách thay đổi mối quan hệ giữa các chủ doanh nghiệp nhà nước với chính phủ. Các nước cải cách thành công nhất và các nước kém thành công nhất đều thành lập những cơ quan giám sát mới, nâng cao quyền tự chủ trong quản lý và ký kết những văn bản cam kết hoạt động rõ ràng.

Tại sao những cố gắng dường như giống nhau nhằm thay đổi các mối quan hệ giữa các chủ doanh nghiệp nhà nước với chính phủ lại đưa ra những kết quả khác nhau? Một phần là bởi vì những cuộc cải cách thể chế như vậy chỉ thực hiện được trong mối liên hệ với các cuộc cải cách khác đã nêu ở trên. Ngoài ra, có thể có những sự khác nhau trong đường lối mà các nước đề ra và thực hiện những thay đổi để chỉ có thể cho thấy kết quả dựa trên những phân tích ở cấp doanh nghiệp một cách chi tiết. Để tìm lời giải đáp, chúng tôi đã phân tích những cách mà các chính phủ đã soạn thảo lại các hợp đồng của mình với các chủ doanh nghiệp nhà nước, với các nhà quản lý tư nhân đã ký cam kết quản lý các doanh nghiệp nhà nước, và với các chủ doanh nghiệp độc quyền đã được tư nhân hoá và có điều tiết.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ TÁC DỤNG, ĐIỀU GÌ KHÔNG VÀ TẠI SAO

Mỗi mối quan hệ giữa chính phủ với một ông giám đốc một doanh nghiệp nhà nước, hay giữa chính phủ với những người quản lý tư nhân các tài sản của nhà nước, hay giữa chính phủ với chủ của một ngành độc quyền tư nhân, có điều tiết trong các hợp đồng ký kết, có thể được coi như một văn bản thoả thuận giữa chính phủ và phía bên kia dựa trên cơ sở cùng chia sẻ lợi nhuận. Các hợp đồng thành văn được xây dựng chỉ đối với một tỷ lệ nhỏ các doanh nghiệp nhà nước trên toàn thế giới, nhưng việc sử dụng chúng ngày càng tăng. Các nước thường sử dụng các hợp đồng thành văn cho những hoạt động có tính quan trọng và cấp thiết nhất, chẳng hạn như trong các ngành hạ tầng cơ sở có tính độc quyền (điện, nước và viễn thông), một số ngành xuất khẩu quan trọng và thu lợi nhuận lớn (như chè ở Xri Lanca, vàng ở Gana, và khách sạn ở Ai Cập). Tuy nhiên, điều mà mọi người ít biết đến là liệu những hợp đồng này có hiệu lực hay không, đâu là những hợp đồng có tính thành công, hay loại hợp đồng nào có hiệu quả nhất trong tình huống nào. Nghiên cứu của chúng tôi (chương 3) tập trung vào ba loại hợp đồng sau:

- *Các hợp đồng hoạt động* (performance contracts), loại hợp đồng định ra mối liên hệ giữa chính phủ và các công chức chính phủ điều hành một doanh nghiệp nhà nước.
- *Các hợp đồng quản lý* (management contracts), loại hợp đồng xác định mối quan hệ giữa chính phủ với một công ty tư nhân được ký kết để quản lý một doanh nghiệp nhà nước.
- *Các hợp đồng điều chỉnh* (regulatory contracts), loại hợp đồng bao gồm những quy định và pháp luật định ra mối quan hệ giữa chính phủ và ông chủ của một ngành độc quyền đã được tư nhân hoá và chịu sự điều tiết.

Đối với mỗi loại hợp đồng, trước hết chúng tôi tiến hành một điều tra mẫu gồm các doanh nghiệp mà ở đó hợp đồng đã nâng cao được hiệu quả hoạt động. Sau đó, để tìm hiểu sự khác nhau về kết quả, chúng tôi đã phân tích xem từng hợp đồng đã giải quyết và không giải quyết được những vấn đề gì trong ba lĩnh vực: thông tin, thưởng và phạt, và cam kết.

Chúng tôi đã thấy rằng các hợp đồng hoạt động là kém hiệu quả nhất. Các hợp đồng quản lý hoạt động tốt hơn, nhưng chỉ trong những tình huống được nêu dưới đây. Các hợp đồng điều chỉnh, khi đã được thiết kế một cách hoàn hảo và được thực hiện, đã có kết quả tốt đối với các doanh nghiệp trong các thị trường độc quyền. Nói tóm lại, sự tham gia của tư nhân trong sở hữu và quản lý càng lớn, doanh nghiệp càng hoạt động

có hiệu quả. Phân tích của chúng tôi cho thấy rằng, điều đó là do các chủ sở hữu và quản lý tư nhân, không giống như các đồng nghiệp phía chính phủ, có thể kịp thời nắm bắt lợi nhuận nếu như hoạt động của doanh nghiệp được nâng cao; đáp ứng với những khuyến khích để họ đã làm việc tích cực hơn các nhà quản lý của chính phủ và thu được những kết quả tốt hơn. Chúng tôi xin tóm tắt những kết quả nghiên cứu chính đối với từng loại hợp đồng dưới đây.

Các hợp đồng hoạt động ít tạo ra được những khuyến khích và có thể gây hại nhiều hơn là lợi

Các hợp đồng hoạt động hiện nay được sử dụng ở 33 nền kinh tế đang phát triển. Phân tích của chúng tôi dựa trên điều tra mẫu 12 công ty thuộc sáu nước khác nhau chỉ ủng hộ phần nào giả thuyết cho rằng các hợp đồng này giúp nâng cao được hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Chỉ ba trong số 12 công ty được nghiên cứu này chứng tỏ sự quay vòng trong năng suất toàn bộ yếu tố sản xuất (TFP) sau khi hợp đồng đã được áp dụng (Công ty nước Gana, điện Mêhicô và Công ty viễn thông Xê-nê-gan), sáu công ty tiếp tục chiều hướng trước đây, và ba công ty hoạt động kém đi so với trước khi áp dụng những hợp đồng này. Tỷ suất lợi nhuận trên tích sản giảm đi đối với ba công ty này, số còn lại không có thay đổi gì đáng kể.

Tại sao các hợp đồng hoạt động lại tỏ ra kém hiệu quả như vậy? Chúng tôi nhận thấy rằng, những hợp đồng này đã không cải thiện và, trong một số trường hợp, còn làm trầm trọng thêm cơ cấu khuyến khích vốn yếu kém mà các nhà quản lý phía chính phủ vấp phải. Thực ra, các hợp đồng hoạt động đã không giải quyết được ba vấn đề về hợp đồng. Các hợp đồng này đã không hạn chế được lợi thế thông tin của các nhà quản lý; thay vào đó, các nhà quản lý đã có thể sử dụng kiến thức của mình về công ty để thương lượng những mục tiêu mà họ có thể dễ dàng đạt được. Tương tự, các hợp đồng hoạt động ít bao gồm các vấn đề về thưởng hay phạt mà những điều này lẽ ra có thể thúc đẩy các nhà quản lý hay bộ máy làm việc cố gắng hơn. Khi mà những phần thưởng bằng tiền được đưa ra, chúng ít có tác dụng bởi vì chúng không liên quan gì đến sự hoạt động tốt hơn; những khuyến khích có tính chất hứa hẹn khác, chẳng hạn như quyền tự chủ trong quản lý lớn hơn, thường không được đưa ra; và những hình thức phạt do hoạt động kém, chẳng hạn như sa thải hay giáng cấp, lại hầu như không được áp dụng. Cuối cùng, trong các điều khoản của hợp đồng, các chính phủ cho thấy có ít sự cam kết và thường hay vi phạm những điều khoản quan trọng nhất. Điều này càng thúc đẩy các nhà quản lý sử dụng lợi thế thông tin để đạt được những mục tiêu dễ dàng.

Những vấn đề này có thể thấy trong hợp đồng hoạt động trong Công ty điện Xê-nê-gan. Hợp đồng bao gồm 22 tiêu chí để đánh giá hoạt động, nhưng không thấy đề cập các giải thưởng cho các nhà quản lý nếu họ hoàn thành các nhiệm vụ; hơn nữa, các nhà điều tiết chính phủ lại không có quyền áp dụng các hình phạt một cách hữu hiệu. Cuối cùng, mặc dù các chính phủ đã hứa hẹn sẽ hành động để giúp cho công ty có thể đạt được các mục tiêu, chẳng hạn như buộc các doanh nghiệp nhà nước khác thanh toán hết các hoá đơn tiền điện, nhưng những lời hứa hẹn để thường không được thực hiện. Công ty phải gánh chịu sự sa sút trong sản xuất. Trên thực tế, cùng với một số doanh nghiệp khác trong điều tra mẫu của chúng tôi, dường như hợp đồng này chỉ làm xấu thêm hoạt động của công ty.

Các hợp đồng quản lý có hiệu lực, song không được áp dụng rộng rãi

Các hợp đồng quản lý tuy không được áp dụng rộng rãi nhưng nói chung chúng tỏ ra thành công ở nơi mà người ta cố gắng thực hiện chúng. Chúng tôi đã sử dụng phương pháp xác định trên một phạm vi tương đối rộng (xem chương 3) và chỉ tìm thấy 150 hợp đồng quản lý (gồm 44 hợp đồng trong ngành khách sạn do một số công ty quốc tế lớn quản lý, số còn lại tập trung vào ngành nước và nông nghiệp). Phân tích của chúng tôi về các hợp đồng quản lý của 20 hãng thuộc 11 nước trên thế giới cho thấy có lợi nhuận và hiệu quả sản xuất ở hai trong số ba trường hợp.

Những hợp đồng quản lý thành công có đặc điểm gì? Và, nếu chúng luôn thành công, tại sao chúng lại không được áp dụng nhiều hơn? Phân tích những cách mà các hợp đồng thành công đặt ra những vấn đề về thông tin, thưởng phạt và cam kết có thể trả lời được cả hai câu hỏi trên.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Ở đâu mà các hợp đồng quản lý thành công, ở đó các chính phủ sử dụng cạnh tranh để hạn chế thông tin của quản lý. Trong số 13 hợp đồng quản lý thành công, có 10 hợp đồng liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước trong các thị trường cạnh tranh, ba hợp đồng còn lại bị lôi cuốn vào cuộc đấu thầu có tính cạnh tranh đối với các doanh nghiệp có tính độc quyền (hai công ty nước và một cảng côngtenno). Các hợp đồng thành công thường đặt ra những giải thưởng và hình phạt có ý nghĩa, thường là gắn tài sản của người ký hợp đồng với hoạt động của hãng. Cuối cùng, các hợp đồng thành công thường được đặt trong những tình thế mà ở đó ta có thể thấy một sự cam kết mạnh mẽ ở cả hai phía. Chẳng hạn, chúng trải ra trong một thời gian dài hơn, bao gồm cả khả năng có thể gia hạn, và đưa ra trọng tài khi có tranh chấp.

Nếu các hợp đồng quản lý phát huy hiệu quả, tại sao chúng lại không được áp dụng thường xuyên hơn? Chúng tôi kết luận rằng, những chi phí của chính phủ nhằm thu được thông tin cần thiết để bàn bạc, giám sát và làm cho hợp đồng có hiệu lực là một nguyên nhân giải thích tại sao những hợp đồng thành công thường ở trong các ngành khách sạn, nông nghiệp và nước. Thông tin thì tương đối sẵn có, và những chi phí giao dịch hợp đồng do vậy thấp hơn trong những ngành mà công nghệ không thay đổi nhanh chóng và sản phẩm thường là đơn lẻ đồng nhất (ví dụ như nước và đường); hay ở đâu mà người ký kết hợp đồng tư nhân có danh tiếng quốc tế để bảo đảm thì thị trường thường có sức cạnh tranh, và chất lượng có thể dễ dàng so sánh (ví dụ như khách sạn). Hơn nữa, trong những điều kiện mà hợp đồng quản lý có thể phát huy hiệu quả, tư nhân hoá sẽ đem lại lợi nhuận cao hơn cho chính phủ (lợi nhuận từ việc bán) và chi phí thấp hơn (không cần phải giám sát, gây sức ép hay thương lượng lại hợp đồng).

Các hợp đồng điều chỉnh có thể phát, tác dụng, nhưng đòi hỏi phải được thiết kế cẩn thận

Hầu hết tất cả các công ty cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng đã được tư nhân hoá đều hoạt động trong các thị trường độc quyền, nơi mà sự điều tiết của chính phủ là cần thiết để ngăn cản các công ty lạm dụng quyền lực thị trường của mình. Những quy định này và một số điều khoản giải thể khác hình thành nên một hợp đồng điều chỉnh, có nghĩa là, một sự thoả thuận giữa chính phủ và các ông chủ công ty về những điều kiện mà theo để công ty sẽ vận hành.

Để đánh giá loại hợp đồng này, chúng tôi đã phân tích kinh nghiệm của bảy nước đang phát triển, những nơi có mạng lưới điện thoại về cơ bản đã được tư nhân hoá và chính phủ tham gia điều tiết (Argentina, Chilê, Giamaica, Malaixia, Mêhicô, Philippin và VÃnêxuêla). Chúng tôi thấy rằng, các hợp đồng điều chỉnh đã nâng cao hoạt động trong hầu hết các trường hợp; đầu tư và năng suất lao động đã tăng lên đáng kể ở năm nước, và số lượng cũng như chất lượng thường xuyên được nâng cao nhanh chóng. Tuy nhiên, không phải tất cả các hợp đồng điều chỉnh đều thành công như chúng ta có thể thấy được qua so sánh việc sử dụng chúng một cách thành công ở Chilê và những vấn đề vấp phải ở Philippin.

Một lần nữa, các nước có những hợp đồng thành công đã giải quyết cả ba vấn đề về hợp đồng. Chẳng hạn, ở Chilê, chính phủ đã giảm bớt lợi thế về thông tin của mình bằng cách bán đại lý độc quyền dịch vụ điện thoại nội địa thông qua đấu thầu cạnh tranh và bằng cách đưa các yếu tố cạnh tranh vào trong hợp đồng ở bất kỳ chỗ nào có thể được. Các quy định về giá cả đã được đề ra nhằm có những hình thức thưởng nếu hoạt động được cải thiện và, ngược lại, phạt nếu không nâng cao được hiệu quả. Cuối cùng, Chính phủ Chilê đã nêu lên cam kết của mình là tuân thủ hợp đồng với các nhà đầu tư bằng nhiều cách; chẳng hạn, các cơ quan lập pháp thông qua những điều luật quy định các thủ tục đưa ra trọng tài phân xử khi xuất hiện tranh chấp.

Những bằng chứng tổng thể trong điều tra mẫu của chúng tôi cho thấy rằng, việc giải thể các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước trong các thị trường không cạnh tranh, cùng với những quy định phù hợp, thường đem lại hiệu quả to lớn, phát triển dịch vụ và nâng cao phúc lợi. Nhưng chỉ có một tỷ lệ nhỏ các nước có những ngành lớn mà nhà nước độc quyền trong các khu vực không cạnh tranh áp dụng những hợp đồng điều chỉnh này. Trên thực tế, như chúng ta đã thấy, mặc dù lợi ích kinh tế của việc bán các doanh nghiệp nhà nước hay các hình thức cải cách khác là rất to lớn, chỉ có rất ít nước áp dụng những biện pháp có tính hệ thống và có quyết tâm cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Để tìm lời giải đáp, chúng tôi đã nghiên cứu các điều kiện về mặt chính trị để tiến hành cải cách các doanh nghiệp nhà nước.

ĐIỀU KIỆN CHÍNH TRỊ ĐỂ CẢI CÁCH CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Cải cách các doanh nghiệp nhà nước có thể làm tổn hại cơ sở ủng hộ của chính phủ, bởi vì hầu hết các cuộc cải cách đều liên quan tất yếu đến việc giảm việc làm và cắt đi sự bao cấp kéo dài nhiều năm. Không có gì đáng ngạc nhiên khi các nhà chính trị tính toán kỹ lưỡng bất kỳ một sự thay đổi nào trong các chính sách về doanh nghiệp nhà nước, và thường thì họ thích những chính sách có lợi cho các cử tri của mình và giúp họ duy trì quyền lực hơn là những chính sách làm giảm sự ủng hộ và có thể làm cho họ bị mất quyền lực. Trong khi một số nhà lãnh đạo ngoại lệ có thể có khả năng thay đổi cơ sở ủng hộ của mình và huy động những bộ phận ủng hộ mới vào cuộc cải cách, thì hầu hết đều cố gắng đáp ứng nguyện vọng của những người đã đưa họ vào vị trí quyền lực. Các nước đã cải cách thành công làm thế nào để vượt qua được những trở ngại này? Các nước khác có thể học hỏi được gì từ tấm gương đầy nhanh tiến trình cải cách? Trong khi xem xét những vấn đề này, chúng tôi đã nhận thấy có ba điều kiện cơ bản cho cải cách được thành công, đó là:

- Cải cách phải là mong muốn về mặt chính trị của giới lãnh đạo và các cử tri của họ. Nó trở thành mong muốn của giới lãnh đạo và những người ủng hộ khi mà lợi ích chính trị lớn hơn những chi phí chính trị. Điều này thường xảy ra khi có một thay đổi trong chế độ, hay một sự thay đổi trong chính phủ liên hiệp, trong đó những ai không muốn thay đổi bị gạt ra khỏi quyền lực. Nó cũng có thể xảy ra khi một cuộc khủng hoảng kinh tế làm cho sự bao cấp đối với các doanh nghiệp nhà nước lớn đến mức cuộc cải cách trở nên phù hợp hơn là để nguyên trạng.
- Cải cách phải khả thi về mặt chính trị. Các nhà lãnh đạo phải có những phương tiện để thực hiện thay đổi và có khả năng đương đầu với sự chống đối cải cách.
- Những hứa hẹn của chính phủ đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước phải đáng tin cậy. Các nhà đầu tư phải tin rằng chính phủ sẽ không quốc hữu hoá lại các công ty đã được tư nhân hoá; những người lao động tại các doanh nghiệp nhà nước và những người khác lo ngại cải cách sẽ làm họ mất việc phải tin tưởng rằng chính phủ sẽ đưa ra lời hứa hẹn đền bù trong tương lai.

Chương 4 sẽ mô tả chi tiết những điều kiện này, lấy ví dụ 12 nước cải cách thành công và không thành công mà chúng tôi giới thiệu ở chương 2. Phân tích này không đồng tình với quan điểm cho rằng cải cách các doanh nghiệp nhà nước dường như chỉ thực hiện được trong các chế độ độc đoán. Trong điều tra mẫu của chúng tôi, trong số các chế độ độc đoán có cả những nước cải cách thành công và không thành công, trong khi để cải cách lại tỏ ra chậm ở một số nước dân chủ này và nhanh ở một số nước dân chủ kia. Dưới đây, chúng tôi sẽ minh hoạ ba điều kiện với những ví dụ tóm tắt, sau để nêu lên một số dự đoán những điều kiện chính phủ cho cải cách.

Điều kiện I: Sự mong muốn về chính trị

Các cuộc cải cách được giới lãnh đạo mong muốn theo hai hướng bổ sung nhau. Thứ nhất là có sự thay đổi trong chính phủ: hoặc là thay đổi chế độ hoàn toàn (ở Chilê năm 1973 hay Cách mạng Velvet ở Tiệp Khắc năm 1989), hoặc là thay đổi trong chính phủ liên hiệp (ở Mêhicô năm 1988), thường là chọn khu vực bầu cử của giới lãnh đạo theo cách những ai có thể bị thua thiệt trong cải cách các doanh nghiệp nhà nước thì không còn là một bộ phận quan trọng trong nền tảng ủng hộ giới lãnh đạo nữa. Hướng thứ hai là một cuộc khủng hoảng kinh tế - chẳng hạn như một sự giảm đáng kể GDP (Tiệp Khắc, Gana, Mêhicô) hay là hỗ trợ nước ngoài giảm mạnh (Xênegan, Ai Cập) - làm tăng khó khăn cho chính phủ nếu tiếp tục bao cấp cho các doanh nghiệp nhà nước. Quy mô của cuộc khủng hoảng kinh tế cần thiết để làm cho cuộc cải cách trở thành mong muốn của giới lãnh đạo phụ thuộc vào việc giới lãnh đạo dựa nhiều hay ít vào sự ủng hộ của những người mà họ được lợi từ thực trạng đó.

Trong điều tra mẫu của chúng tôi, tất cả các nước cải cách thành công đều có được sự mong muốn về chính trị đối với cải cách, trong khi đó, các nước có kết quả cải cách pha trộn hay kém đều không có được điều này. Ngay cả khi ở hầu hết các nước ít hay kém thành công đều có những thay đổi đáng kể về chính trị hay kinh tế có thể tạo điều kiện cho một cuộc cải cách, thì tầm quan trọng của khu vực kinh tế nhà nước trong

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nền tảng ủng hộ chính phủ đối với cải cách lại không trở thành sự mong muốn về mặt chính trị. Chẳng hạn, ở Thổ Nhĩ Kỳ, sự thay đổi về mặt chính trị năm 1983 đã dẫn đến một số cuộc cải cách khác nhau. Tuy nhiên, những nỗ lực này không thúc đẩy tư nhân hoá và cải cách các doanh nghiệp nhà nước bởi vì những người làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước để là rất quan trọng đối với nền tảng ủng hộ chính phủ mới đó.

Điều kiện II: Sự khả thi và chính trị

Cải cách trở nên khả thi về mặt chính trị khi giới lãnh đạo có thể bảo đảm một sự phê chuẩn và ủng hộ những thực thể chính trị khác mà sự hợp tác của chúng có ảnh hưởng tới sự thành công. Những thực thể này bao gồm hệ thống lập pháp, giới quan chức, chính quyền trung ương và địa phương có trách nhiệm đề ra chính sách và thực hiện cải cách. Ngoài ra, giới lãnh đạo phải đương đầu được với sự chống đối của những người bị thiệt thòi do cải cách; những người này có thể là những người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt khi những nhóm người này được tổ chức lại, đông đảo và sẵn sàng tham gia biểu tình, đình công trong các ngành chiến lược, và một số hành động khác có thể gây thiệt hại không nhỏ cho chính phủ. Khả năng chống đối sẽ rất quyết liệt khi mà doanh nghiệp đòi ra quá nhiều lao động - trong một số doanh nghiệp nhà nước có tới 90% người lao động có thể trở nên không cần thiết nữa. Trong những tình hình như vậy, những người lao động có quyền chính đáng khi cho rằng cải cách dẫn đến việc sa thải lao động, và họ chống đối lại rất mạnh.

Trong hầu hết các nước đang cải cách thành công trong điều tra mẫu của chúng tôi, giới lãnh đạo nắm quyền hoạch định chính sách và thực hiện khi cải cách bắt đầu; hơn nữa, trong từng nước, giới lãnh đạo đã thực hiện bồi thường và đôi khi còn áp dụng một số biện pháp bắt buộc có hiệu quả đối với sự chống đối ngoài những kênh chính trị thông thường. Sự ép buộc này nhiều khi phải trả giá về xã hội rất cao và các cuộc cải cách được tiến hành thông qua sự bắt buộc này thường không lâu bền. Không có chính phủ nào lại chỉ dựa hoàn toàn vào sự bắt buộc để giải quyết sự chống đối. Ở Chilê chẳng hạn, chính phủ quân sự trong những năm 1970 đã áp dụng những biện pháp đôi khi tàn bạo để đối phó với các tổ chức công đoàn, nhưng cũng đã bồi thường ở mức cao cho những người lao động ở cảng, những người mà nếu không được bồi thường sẽ làm đổ vỡ nền kinh tế. Trong những năm 1980, chính phủ đã bán một số cổ phần doanh nghiệp nhà nước cho công chúng và những người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước theo những hình thức tài chính khác nhau. Hai nước Ba Lan và Cộng hoà Séc đều không áp dụng biện pháp cưỡng bức và thay vào đó là thoả mãn những người chống đối cải cách bằng cách phân chia cho họ một số cổ phần doanh nghiệp khác nhau.

Gana, nước mà chúng tôi xếp là phần nào đáp ứng điều kiện II, đã gặp phải những khó khăn cũng giống như những nước cải cách kém thành công vấp phải khi phải đối phó với sự chống đối cải cách. Trong gần suốt thập kỷ 1980 và bước vào thập kỷ 1990, giới hành pháp kiểm soát việc lập chính sách. Năm 1985, để đối phó với sự chống đối cải cách doanh nghiệp nhà nước, chính phủ đã thử áp dụng các biện pháp vừa cưỡng bức vừa bồi thường. Một mặt, chính phủ đã giảm bớt quyền lực của tổ chức công đoàn ở các doanh nghiệp nhà nước, bắt giam những người lãnh đạo nghiệp đoàn có ảnh hưởng đến cải cách, mặt khác, chính phủ bắt đầu cấp cho những người lao động bị sa thải trong các doanh nghiệp nhà nước những khoản bồi thường hào phóng. Tuy nhiên, với đường lối của cuộc bầu cử cấp huyện năm 1988, chính phủ ngày càng không muốn cưỡng chế tuân thủ những quy định về sa thải công nhân. Việc bồi thường hoàn toàn đã trở nên quá tốn kém và chính phủ đã phải hoãn lại những nỗ lực nhằm giảm bớt nhân công ở các doanh nghiệp nhà nước.

Điều kiện III: Sự đáng tin cậy

Điều kiện thứ ba và là điều kiện cuối cùng để cải cách các doanh nghiệp nhà nước thành công là sự đáng tin cậy của chính phủ. Chúng tôi đã xác định được ba cách đánh giá độ tin cậy của chính phủ. Thứ nhất, chính phủ đáng tin cậy là phải biết giữ lời hứa; chẳng hạn, họ đã công bố và thực hiện cuộc cải cách kinh tế toàn diện hoặc không chiếm đoạt các doanh nghiệp tư nhân. Thứ hai, họ phải đối mặt với một số khó khăn trong nước về việc thay đổi chính sách, chẳng hạn như một số hạn chế về mặt thể chế có thể làm cho chính phủ khó có thể xoá bỏ được quyền sở hữu cổ phần rộng lớn và hợp pháp trong các doanh nghiệp nhà nước đã được tư nhân hoá, và điều này tạo ra một lượng cử tri lớn ủng hộ cải cách. Thứ ba, chính phủ phải chấp nhận một số

trở ngại về mặt quốc tế, chẳng hạn như một số hiệp định thương mại hay một số thoả ước vay nợ, điều sẽ gây tổn kém nếu huỷ bỏ các cuộc cải cách. Một số cơ chế trở nên có sức mạnh hơn các cơ chế khác. Một chính phủ biết trọng danh dự, hay có những biện pháp kiểm chế mạnh trong nước, có thể được tin cậy dù chính phủ đó có chấp nhận các hiệp ước thương mại quốc tế hay không. Tuy nhiên, đảo ngược là không có thực: những trở ngại về mặt quốc tế thường quá yếu không thể dựa vào để xác định độ đáng tin cậy ở những nơi mà không có các điều kiện khác.

Phạm vi dần trải những khả năng mà các nước thể hiện sự cam kết đáng tin cậy vào cải cách có thể thấy bằng cách xem xét hai nước cải cách kém thành công hơn là Ấn Độ và Ai Cập, và hai nước thành công hơn là Cộng hoà Séc và Ba Lan. Mặc dù Ấn Độ không đáp ứng hai điều kiện đầu cho cải cách, nhưng bất kỳ cuộc cải cách nào mà chính phủ dự định tiến hành đều giành được sự tin tưởng của công chúng. Ấn Độ đã có một số biện pháp kiểm chế trong nước có ý nghĩa đối với việc thay đổi chính sách và được coi là một nơi an toàn để trao gửi nguồn lực đối với những nhà đầu tư vào các ngành có độ rủi ro cao. Ngược lại, Ai Cập trong những năm 1980 ít được các nhà đầu tư nước ngoài tin cậy và ít có những biện pháp kiểm chế trong nước để bảo vệ các cuộc cải cách khỏi bị đảo ngược. Kinh nghiệm của Cộng hoà Séc và Ba Lan đã cho thấy bằng cách nào những bước đi có tính chất quyết định nhằm thực hiện cải cách kinh tế vĩ mô đồng thời với việc đưa ra những biện pháp kiểm chế trong nước làm cho chính sách khó thay đổi được có thể tạo điều kiện cho một nước gây dựng được niềm tin trong một thời gian rất ngắn.

Bảng 1 Các điều kiện không được đáp ứng ở các nước cải cách doanh nhà nước kém thành công hơn

Nước	Điều kiện I Sự mong muốn	Điều kiện II Sự khả thi	Điều kiện III Sự đáng tin cậy
Ai Cập	•		•
Gana			•
Philippin		•	
Ấn Độ	•	•	
Xê-nê-gan	1983-1988 •		
	1988- •	•	•
Thổ Nhĩ Kỳ	1983-1991 •		
	1991-1992 •	•	

• không đáp ứng điều kiện.

Điều kiện I: Chỉ được đáp ứng khi có sự thay đổi trong chính phủ hay có khủng hoảng bên ngoài và những người bị thua thiệt do cải cách doanh nghiệp tư nhân nằm ngoài cơ sở hậu thuẫn chính phủ, không đáp ứng nếu những người bị thua thiệt do cải cách lại nằm trong cơ sở hậu thuẫn chính phủ.

Điều kiện II: Chỉ được đáp ứng khi các nhà cải cách dành được sự ủng hộ và đảm bồi thường thoả đáng làm tránh sự chống đối, không đáp ứng thì không làm được điều kiện trên.

Điều kiện III: Chỉ được đáp ứng khi chính phủ mà được coi là biết trọng lời hứa, phải đương đầu với những khó khăn từ trong nước và nước ngoài do việc thay đổi chính sách gây ra. Lưu ý rằng, theo tiêu chuẩn của OECD, trong đó các nước có số điểm cao hơn rất nhiều trong chỉ số ICRG (chẳng hạn như là Thụy Sĩ) và có điểm 7 về những hạn chế về mặt hành pháp thì không nước nào trong điều tra mẫu của chúng tôi có đầy đủ điều kiện III. Với mục đích của bảng này ChiLê, Hàn Quốc và Cộng hoà Séc được coi là chuẩn mực để từ đó so sánh các nước còn lại trong điều tra mẫu. Nói chung, những nước nào thực hiện tốt hơn trên cả hai phương diện và không tốt hơn các nước khác được đánh giá là không đáp ứng điều kiện.

Nguồn: xem nội dung.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Dự đoán những điều kiện sẵn sàng cho cải cách

Việc tìm hiểu xem các nước đáp ứng đến đâu những điều kiện như sự mong muốn, sự khả thi và độ đáng tin cậy có thể giúp cho việc dự đoán kết quả của cải cách. Hành vi chính trị có lẽ là phức tạp và năng động, cho nên việc dự báo sẽ là khó khăn. Tuy nhiên, phương pháp luận được phát triển trong nghiên cứu này cho phép chúng ta hình thành nên những chỉ số khách quan và rõ ràng cho 1 việc dự báo, được kiểm nghiệm về tính liên tục và chính xác và được áp dụng một cách hệ thống vào toàn bộ điều tra mẫu của chúng tôi. Bảng 1 cho thấy những nước nào trong điều tra của chúng tôi đã không đáp ứng ba điều kiện cần thiết trên theo những phép đo lường khách quan. Những nước đáp ứng đầy đủ ba điều kiện trên đã cải cách thành công. Những nước không có bất kỳ một điều kiện nào trong ba điều kiện trên đều cải cách kém thành công hơn. Do vậy, những nước chưa sẵn sàng cải cách đã tư nhân hoá ít có kết quả và đã không thực hiện được các cuộc cải cách phi giải thể một cách hữu hiệu. Điều này chứng minh cho một kết quả then chốt trong phân tích của chúng tôi: cải cách không thể thành công trừ khi các nước phải có đầy đủ cả ba điều kiện này.

CÓ THỂ LÀM GÌ ĐỂ THÚC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ?

Bằng chứng cho thấy rõ ràng là việc giảm vai trò của giới quan chức trong hoạt động kinh doanh và nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước còn lại có thể dẫn đến những thành tựu kinh tế quan trọng cho đất nước. Tuy nhiên, cải cách còn diễn ra chậm và kém thành công. Chương 5 kết thúc nghiên cứu của chúng tôi bằng việc gợi ý những cách thức mà giới lãnh đạo và hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển có thể thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước nhanh hơn và thành công hơn, và những cách mà viện trợ nước ngoài có thể hỗ trợ một cách có hiệu quả hơn.

Biểu đồ 1 Cây sơ đồ quyết định về cải cách doanh nghiệp nhà nước



Nguồn: Xem nội dung chương 5

Cây sơ đồ quyết định đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước

Cải cách doanh nghiệp nhà nước bao gồm một loạt những lựa chọn khác nhau mà mỗi một sự lựa chọn đều đưa ra một loạt những vấn đề và cơ hội. Những sự lựa chọn dĩ nhiên là khác nhau giữa các nước; nhưng để dẫn đến thành công chúng phải được đưa ra theo một trật tự hợp lý. Song, điều có vẻ rõ ràng là các nước sẽ không cải cách thành công trừ phi giới lãnh đạo nhận thức cải cách như là một sự mong muốn. Tuy nhiên, có lẽ là những thành tựu về kinh tế do cải cách mang lại là rất quan trọng, những tổ chức bên ngoài có ý định tốt, như Ngân hàng Thế giới, đôi khi đã cố gắng lôi kéo các nước đang phát triển, những nước chưa sẵn sàng cải cách vào hành động. Tương tự, giới lãnh đạo cũng như các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển, bị thuyết phục bởi lợi ích của cải cách các doanh nghiệp nhà nước, cũng có lúc đã cố gắng làm như vậy, nhưng lại chỉ lựa chọn những giải pháp dẫn đến thất bại. Làm thế nào để những người muốn cải cách này có thể lựa chọn một lựa chọn đúng đắn trong vô số những lựa chọn để có thể tăng khả năng thành công lên?

Trong khi xem xét các tiền đề cho cải cách và những điều kiện cần thiết cho sự thành công của những lựa chọn khác nhau, chúng tôi thấy cần thiết phải vẽ ra một cây sơ đồ quyết định (biểu đồ I). Ở mỗi một thời điểm, chúng tôi đặt câu hỏi, và lời giải đáp gửi đến chúng tôi theo một trong hai hướng, và ở đó chúng tôi lại đặt câu hỏi và nhận câu trả lời.

Vấn đề cơ bản đầu tiên là liệu một nước đã sẵn sàng để cải cách chưa. Câu trả lời sẽ được xác định bằng cách là liệu đất nước để đã thỏa mãn một trong ba điều kiện cần thiết đã nêu ở trên hay chưa. Trong các trường hợp giáp ranh (nghĩa là gần đủ điều kiện) mà ở đó đã có nhiều hành động dọn đường, chẳng hạn như sắp xếp lại lực lượng lao động quá dư thừa ở các doanh nghiệp nhà nước, hay bán, hay giải thể một doanh nghiệp lớn, có thể là một dấu hiệu tốt cho việc sẵn sàng thực hiện một chương trình lớn hơn của cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Dựa trên câu trả lời, quá trình hành động về căn bản là khác nhau. Nếu một nước mà chưa sẵn sàng, việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước khó có thể thành công. Thay vào đó, các nhà hoạch định chính sách chỉ nên theo đuổi những cuộc cải cách ở các lĩnh vực khác bằng quyền hạn của riêng họ và đồng thời tạo nền móng cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước trong tương lai. Bởi vì viện trợ nước ngoài có thể có một ảnh hưởng quan trọng đến thời điểm và cách thức cải cách doanh nghiệp nhà nước, ở cuối cuốn sách này (và được tóm tắt ở hộp I) chúng tôi đưa ra những giải pháp đề cao hiệu quả trong việc ủng hộ cải cách các doanh nghiệp nhà nước.

Phải làm gì ở những nước chưa sẵn sàng cho cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Những nỗ lực cải cách không thành công có thể phải trả giá rất đắt. Chẳng hạn, số tiền dành cho việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước và để thanh toán hết nợ sẽ trở nên lãng phí nếu các doanh nghiệp để không nâng cao hiệu quả hoạt động. Còn một tổn thất nữa, tuy khó xác định hơn, song không kém phần quan trọng, đó là sự lãng phí về nguồn vốn con người và chính trị. Ở những nước không đáp ứng được ba điều kiện sẵn sàng trên thì không nên cố áp dụng cải cách các doanh nghiệp nhà nước, kể cả việc tư nhân hoá và các cuộc cải cách mà không bao gồm giải thể.

Có phải chúng ta cho rằng không thể làm được gì trong những tình huống như vậy sao? Tất nhiên là không. Thay vào đó, các nhà hoạch định chính sách cũng nên có những hành động tích cực trong phạm vi quyền hạn của mình, và cũng nên làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên được mong muốn, khả thi hơn và đáng tin cậy hơn. Những cuộc cải cách như vậy thường có thể thực hiện được ở những nơi mà việc cải cách doanh nghiệp nhà nước chưa thực hiện được, bởi vì chúng tác động đến các khu vực ủng hộ khác nhau. Chẳng hạn, các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô, có thể làm tăng áp lực và hậu thuẫn đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước, do vậy nó có thể trở nên được mong muốn hơn về mặt chính trị. Những bước cụ thể bao gồm:

- *Giảm thâm hụt tài chính.* Các cuộc cải cách tài chính và tiền tệ dẫn đến việc thu và chi hài hoà cũng làm tăng sức ép đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước bằng việc làm rõ gánh nặng thâm hụt tài chính ở các doanh nghiệp nhà nước.

Hộp 1 Viện trợ nước ngoài có thể có hỗ trợ như thế nào đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước

NHỮNG KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU TRONG BÁO CÁO NÀY, đặc biệt là ba điều kiện để sẵn sàng cải cách, có những tác động quan trọng đối với sự trợ giúp của nước ngoài. Sự ủng hộ bên ngoài đối với sự nghiệp cải cách các doanh nghiệp nhà nước thường đem lại hiệu quả cao, nhưng cũng có những bằng chứng cho thấy rằng đôi khi sự trợ giúp nước ngoài gây hại cũng nhiều như làm lợi. Hộp này tóm tắt những tác động mà những kết quả nghiên cứu trong báo cáo này gây ra những tác động như vậy; việc thảo luận chi tiết hơn được ghi trong phần “Những tác động đối với viện trợ nước ngoài” ở phần cuối sách này.

Chúng tôi nhận thấy rằng sự trợ giúp nhằm mục đích thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể dẫn đến kết quả ngược lại trong một vài trường hợp. Trước tiên, là sự trợ giúp tài chính với những nước chưa sẵn sàng cải cách có thể làm cho việc chống đối cải cách nhằm mục đích giữ nguyên trạng trở nên dễ dàng hơn. Chẳng hạn, ít nhất là ở hai nước trong nghiên cứu trường hợp của chúng tôi Ai Cập và Xênegan, sự trợ giúp nước ngoài nhằm mục đích cải thiện cuộc khủng hoảng tài chính có thể đã làm giảm sức ép đến cải cách. Thứ hai, thực hiện một loạt các yêu cầu của cải cách mà không tạo nên những thay đổi thực sự nào có thể làm xấu đi hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Chẳng hạn chúng tôi đã thấy rằng việc ký kết một hợp đồng mà không thay đổi các biện pháp khuyến khích sẽ tạo cho các nhà quản lý các doanh nghiệp nhà nước một cơ hội để thương lượng được những mục tiêu dễ dàng, không phù hợp với mục tiêu nâng cao hiệu quả lao động. Thứ ba, chúng tôi thấy rằng, một số chính phủ tuy đã cắt hết những khoản bao cấp công khai cho các doanh nghiệp nhà nước nhằm đáp ứng các điều kiện nhận trợ giúp của nước ngoài, nhưng sau đó lại tiếp tục tăng các khoản bao cấp và tín dụng ngân hàng, mà điều này làm cho việc xác định và kiểm soát trở nên khó hơn và đẩy các vấn đề của các doanh nghiệp nhà nước vào hệ thống tài chính. Thứ tư, một số chính phủ miễn cưỡng đã tỏ ra chậm chạp trong quá trình tư nhân hoá, sau đó vội vã lao vào các cuộc mặc cả nhằm đáp ứng những qui định nghiêm ngặt do các hiệp định về viện trợ nước ngoài đưa ra và cuối cùng, tuy khó dẫn chứng hơn việc ủng hộ những cuộc cải cách không được thực hiện, và do vậy không cho thấy kết quả, có thể làm cho những người ủng hộ cải cách bị mất danh dự uy tín ở các nước đang phát triển và làm mất đi sự ủng hộ của nước ngoài, làm giảm độ đáng tin cậy cải cách doanh nghiệp nhà nước và các dạng cải cách khác:

- Sự giúp đỡ của nước ngoài sẽ có hiệu quả hơn khi nó phân biệt được những nước đã sẵn sàng để cải cách thành công với các nước chưa sẵn sàng.
- Những nước đáp ứng đủ ba điều kiện để sẵn sàng cải cách hầu hết đều có lợi từ sự giúp đỡ của nước ngoài

đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Phần lớn viện trợ nước ngoài đều được thực hiện dựa trên sự cam kết của chính phủ về sửa đổi chính sách. Kiến nghị của chúng tôi là đánh giá một cách tin cậy hơn sự cam kết bằng cách tập trung có hệ thống vào những điều kiện sẵn sàng cải cách các doanh nghiệp nhà nước làm cơ sở cho sự thành công.

- Đối với những nước gần đủ điều kiện (mà những nước như vậy thường nhiều) những hành động đi trước của chính phủ là đáng tin cậy nhất để xác định nước nào đáp ứng được ba điều kiện cải cách thành công. Những hành động chứng tỏ cải cách trở thành mong muốn và khả thi về mặt chính trị bao gồm, ví dụ, sa thải nhưng lao động không cần thiết hay bán một doanh nghiệp rất lớn; những hành động làm tăng độ tin cậy bao gồm để ra những hạn chế nhằm ngăn chặn việc đảo ngược chính sách (chẳng hạn như những nghiêm cấm có tính pháp chế) hay phân phối một cách rộng rãi các cổ phần trong các doanh nghiệp tư nhân hoá (như vậy mở rộng bộ phận người ủng hộ có lợi ích trong sự cải cách).
- Việc thiết kế trợ giúp nước ngoài cần phải tính đến một khả năng là sự sẵn sàng cải cách có thể bị đánh giá quá mức hay những tình hình có thể thay đổi theo hướng làm mất đi những điều kiện sẵn sàng. Những điều này bao gồm những biện pháp bảo hộ các doanh nghiệp nhà nước khỏi sự cạnh tranh, xoá nợ cho các doanh nghiệp nhà nước mà không chú ý đến những nguyên nhân sâu xa của nợ nần chống chất này, hay không thanh toán cho những sản phẩm và dịch vụ của các doanh nghiệp nhà nước.
- Viện trợ nước ngoài có thể giúp chính phủ của những nước không sẵn sàng tạo nền tảng cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước bằng cách khuyến khích và giúp đỡ cải cách chính sách trong các lĩnh vực khác. Như chúng tôi đã nêu trong bài, điều này sẽ để lại một chương trình nghị sự lớn, bao gồm giảm thâm hụt tài chính, những hạn chế về thương mại và xoá đi những hàng rào hải quan. Mặc dù những thử nghiệm tương tự về sự sẵn sàng có thể áp dụng tốt cho các cuộc cải cách trong các lĩnh vực khác, những người ủng hộ hay phản đối cải cách là khác nhau, phụ thuộc và khu vực ngành nghề; do vậy cụ thể thực hiện được một số cuộc cải cách các doanh nghiệp ngoài quốc doanh ở những nước mà các điều kiện sẵn sàng để cải cách các doanh nghiệp nhà nước chưa có sự trợ giúp nước ngoài cũng có thể giúp cho sự việc chuẩn bị đường lối cải cách các doanh nghiệp nhà nước bằng cách cung cấp thông tin về những chi phí rờn của

(Xem tiếp trang sau)

việc duy trì tình trạng cũ và những lợi nhuận ròng thu được qua cải cách, và thông báo cho các nhà lãnh đạo chính trị, các nhà hoạch định chính sách và các quan chức khác về kinh nghiệm cải cách các doanh nghiệp nhà nước của các nước.

- Sự trợ giúp nước ngoài có thể giúp chính phủ các nước đã sẵn sàng cải cách thu hút các nhà đầu tư nhân. Chính phủ mà đã sẵn sàng cải cách những lại chỉ mới bắt đầu tạo dựng lòng tin khó có thể thu hút những người mua tư nhân bỏ ra những khoản vốn đầu tư lớn trong các ngành độc quyền có điều tiết.

Trong những trường hợp như vậy, những sự bảo đảm của các tổ chức quốc tế có thể được coi như là một biện pháp giúp đầu tư nhân ban đầu trong khi chính phủ vẫn tiếp tục tạo dựng lòng tin. Những sự bảo đảm như vậy không phải là không rủi ro và phải được tiếp cận một cách thận trọng, chú ý đến những yếu tố ủng hộ và chống đối, như chúng ta sẽ bàn trong hộp 5.3. Ngay cả khi không có sự bảo đảm đó, trợ giúp nước ngoài cũng có thể giúp các nhà đầu tư biết nước nào tỏ ra sẵn sàng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước bằng cách phân biệt rõ ràng những nước sẵn sàng với những nước chưa sẵn sàng.

- *Nới lỏng các hạn chế thương mại.* Tự do hoá thương mại tạo điều kiện cho các nhà xuất khẩu một vị thế cao hơn trong nền kinh tế, và các nhà xuất khẩu có thể trở thành những người ủng hộ quan trọng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước, đòi hỏi phải có những điều khoản hữu hiệu hơn đối với các loại hàng hoá và dịch vụ mà các doanh nghiệp nhà nước cung cấp.
- *Dỡ bỏ những hàng rào hải quan.* Dỡ bỏ những hàng rào hải quan sẽ làm tăng những tiếng nói yêu cầu thực hiện cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Những người mới vào - nhất thiết phải dựa vào những dịch vụ của các doanh nghiệp nhà nước hay cạnh tranh với các sản phẩm của doanh nghiệp nhà nước được trợ giá - sẽ giúp tăng cường ủng hộ đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước.
- *Đề xướng cải cách trong lĩnh vực tài chính.* Các chính phủ chưa sẵn sàng để cải cách các doanh nghiệp nhà nước vẫn có thể được chuẩn bị để phát triển hệ thống tài chính bằng cách nâng cao năng lực giám sát và điều tiết, giảm tín dụng có định hướng, hướng sự kiểm soát của chính phủ vào những tổ chức tài chính trung gian và nới lỏng một số hình thức kiểm soát lãi suất.

Tương tự, các chính phủ có thể làm cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước khả thi hơn bằng cách hạn chế sự chống đối cải cách của công nhân và những người khác vốn phụ thuộc vào doanh nghiệp nhà nước. Những hành động có thể diễn ra bao gồm:

- *Hủy bỏ những trở ngại cho việc tạo việc làm ở khu vực tư nhân.* Một lý do mà những người lao động ở các doanh nghiệp nhà nước đặc biệt chống lại cải cách là, một mặt, bộ máy lao động quá dư thừa có thể dẫn đến việc thải hồi bớt lao động và, mặt khác, không có việc làm thay thế hợp lý. Các nhà hoạch định chính sách thực ra có thể làm cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước được dễ dàng hơn bằng cách nâng cao cơ hội việc làm ở khu vực tư nhân. Các bước thực hiện bao gồm việc xoá bỏ những khoản trợ cấp lãi suất (điều này khuyến khích các chủ doanh nghiệp lấy vốn thay thế cho lao động) và những hình thức điều tiết việc làm phức tạp (điều này hạn chế sự phát triển việc làm tư nhân).
- *Tách việc cung cấp dịch vụ xã hội ra khỏi việc làm ở các doanh nghiệp nhà nước.* Những người lao động tại các doanh nghiệp nhà nước, được hưởng nhiều quyền lợi và dịch vụ xã hội thông qua việc làm của mình, rất sợ bị sa thải. Chẳng hạn, ở các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, các doanh nghiệp nhà nước thường cấp nhà ở, dịch vụ chăm sóc sức khỏe, đi lại, học hành và các quyền lợi khác cho họ. Các nền kinh tế chuyển đổi cần phải có những thay đổi trong việc sử dụng lợi nhuận của doanh nghiệp -chẳng hạn như một thị trường thương mại về nhà ở hay chăm sóc sức khỏe công cộng -để các doanh nghiệp nhà nước có thể không phải bao cấp những dịch vụ đó cho người lao động và thay vào đó là trả lương cao hơn. Điều này sẽ làm cho người lao động năng động hơn, dễ thích ứng hơn và hạn chế được sự chống đối của họ do lo sợ cải cách sẽ đe dọa việc làm của họ.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Cuối cùng, để tạo niềm tin, các chính phủ có thể:

- Nâng cao uy tín. Bằng cách thông báo trước các chương trình, chẳng hạn như thông báo trước các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô như đã nêu ở trên, và tuân thủ chặt chẽ chương trình, các chính phủ có thể nâng cao được uy tín của mình với những người ủng hộ cải cách có thể lực.
- Thiết lập các mối quan hệ trong nước và quốc tế. Ban hành và tôn trọng các quy định pháp luật bảo đảm quyền sở hữu về tài sản có thể giúp khẳng định lại với các nhà đầu tư rằng chính phủ sẽ bảo đảm thực thi cam kết của mình. Các hiệp ước thương mại và các hiệp định đa phương làm tăng chi phí của việc đảo ngược các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước trong tương lai và giúp củng cố niềm tin.

Các nhà hoạch định chính sách, những người theo đuổi chương trình này, sẽ thường tự tìm thấy mình ở nhánh đối lập trên cây sơ đồ quyết định, trong số những nước sẵn sàng để cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Phải làm gì để những nước sẵn sàng để cải cách doanh nghiệp nhà nước

Một nước đáp ứng các điều kiện chính trị để cải cách các doanh nghiệp nhà nước thành công thường đứng trước nhiều sự lựa chọn khác nhau về việc làm thế nào để giải quyết đối với mỗi doanh nghiệp. Các quyết định sẽ phụ thuộc vào bản chất của thị trường, của hãng và khả năng của nước để trong việc giải thể và điều tiết trong trường hợp có các thị trường độc quyền. Trở lại cây sơ đồ quyết định của chúng ta, chúng ta thấy rằng sơ đồ này sẽ yêu cầu các nhà hoạch định chính sách ở những nước sẵn sàng cải cách chia các doanh nghiệp nhà nước thành hai loại:

- Những doanh nghiệp hoạt động trong các thị trường cạnh tranh hay cạnh tranh tiềm tàng (trong các ngành dịch vụ và chế biến).
- Những doanh nghiệp hoạt động trong các thị trường có tính độc quyền tự nhiên, nơi sự điều tiết là cần thiết để bảo hộ người tiêu dùng (một số ngành dịch vụ và hầu hết các ngành thuộc hạ tầng cơ sở).

Các doanh nghiệp trong các thị trường cạnh tranh hay cạnh tranh tiềm tàng có thể được giải thể bằng cách nào để để cho việc cạnh tranh càng được đẩy mạnh và việc tổ chức bán phải rõ ràng, minh bạch, có tính cạnh tranh, hay ít nhất là để ngỏ cho khả năng đấu thầu cạnh tranh. Các doanh nghiệp hoạt động trong các thị trường có tính độc quyền tự nhiên cũng có thể được giải thể miễn là việc bán cũng phải rõ ràng, cởi mở cho đấu thầu và một cơ cấu điều tiết đáng tin cậy có thể được đưa ra. Hai hướng giải quyết này phù hợp với hai nhánh xa nhất trong cây sơ đồ quyết định.

Đối với cả hai loại hình doanh nghiệp này, các nhà hoạch định chính sách phải đối mặt với rất nhiều câu hỏi mà lời giải đáp khác nhau phụ thuộc vào điều kiện từng nước, và trong một số trường hợp, vào quy mô và tình trạng của doanh nghiệp được đem bán. Các vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách sẽ phải xem xét khi đề ra chiến lược giải thể bao gồm:

- *Bắt đầu với các doanh nghiệp nhỏ thì tốt hơn hay bắt đầu với các doanh nghiệp lớn thì tốt hơn?* Giải thể các doanh nghiệp lớn trước hết sẽ thu được lợi lớn hơn: doanh nghiệp càng lớn, khả năng lợi nhuận càng lớn. Nó cũng báo hiệu rằng chính phủ coi việc cải cách là quan trọng và, nếu làm tốt, có thể tạo nên những bộ phận ủng hộ cải cách mới. Còn nếu bắt đầu bằng các doanh nghiệp nhỏ và rút kinh nghiệm trước khi vươn tới các doanh nghiệp lớn chỉ có ý nghĩa nếu năng lực của giới quan chức là một yếu tố hạn chế.
- *Liệu chính phủ có nên cơ cấu lại về mặt tài chính ở các doanh nghiệp trước khi bán chúng không?* Mặc dù một số cải cách về tài chính có thể là cần thiết nhưng những đầu tư mới hiếm khi được bù lại trong giá bán. Thậm chí nếu như vậy thì việc chính phủ đảm nhận các món nợ của doanh nghiệp nhà nước đôi khi là một biện pháp khả thi nhằm giảm bớt gánh nặng cho một công ty mà khoản nợ của công ty để lớn hơn giá trị bán tài sản của công ty để.

- *Liệu chính phủ có nên sa thải nhân công trước khi bán doanh nghiệp không?* Một số nước như Argentina, Nhật Bản, Mêhicô, và Tuynidi có lúc sa thải nhân công trong các doanh nghiệp nhà nước trước khi tiến hành tư nhân hoá. Điều này đôi khi là cần thiết bởi vì các nhà đầu tư sẽ không mua một doanh nghiệp khi mà ở để có thể xảy ra sự tranh chấp quyết liệt về lao động. Hơn nữa, các chính phủ thường làm tốt hơn các nhà đầu tư tư nhân trong việc giải quyết những hậu quả do việc sa thải nhân công hàng loạt gây ra. Một sự thanh toán trọn gói có thể hạn chế được những rủi ro cho công nhân của các doanh nghiệp nhà nước.

Bán các doanh nghiệp độc quyền thường phức tạp hơn nhiều so với việc bán các doanh nghiệp thuộc các thị trường cạnh tranh hay cạnh tranh tiềm tàng. Ngay cả như vậy, chỉ cần việc bán là công khai và có tính cạnh tranh, với một hợp đồng điều chỉnh đáng tin cậy được đề ra và được thực hiện, việc bán các doanh nghiệp độc quyền có thể thu được những món lợi lớn. Các nhà hoạch định chính sách, những người quyết định rằng đất nước sẵn sàng bán các doanh nghiệp độc quyền nhà nước, thường muốn kết hợp những yếu tố sau trong kế hoạch bán của họ:

- *Các hợp đồng điều chỉnh có tác dụng tốt hơn khi mà chính phủ hạn chế lợi thế thông tin của doanh nghiệp thông qua cạnh tranh.* Bán cạnh việc tổ chức đấu thầu cạnh tranh đối với chính hợp đồng để, có thể tăng cường cạnh tranh sau khi bán bằng cách tách rời các hoạt động cạnh tranh khỏi các ngành có tính độc quyền tự nhiên và chia các ngành độc quyền quốc gia thành các ngành độc quyền địa phương. Trong các thị trường vẫn còn có các ngành độc quyền, chính phủ có thể yêu cầu người thắng thầu đáp ứng hoặc không nhượng bộ những mục tiêu cụ thể.
- *Điều tiết giá cả có hiệu quả hơn khi nó cho phép các doanh nghiệp giữ lại một phần lợi nhuận kinh doanh trong khi để chuyển một phần sang các nhà tiêu dùng dưới hình thức giá thấp.* Nơi nào có thể, việc đặt các mức giá dựa trên các nguồn thông tin khác chứ không dựa vào công ty có thể loại bỏ được những cố gắng của doanh nghiệp nhằm thổi phồng giá cả. Việc không thường xuyên xem xét lại giá cả sẽ khuyến khích các doanh nghiệp cắt bớt các chi phí giữa các cuộc điều chỉnh.
- *Các hợp đồng điều chỉnh đáng tin cậy sẽ làm giảm chi phí cho người tiêu dùng.* Nếu bảo đảm cam kết thực hiện đến cùng hợp đồng điều chỉnh, có thể các chính phủ gặp phải một sự thương lượng khó khăn hơn với các nhà đầu tư. Khi mà hợp đồng điều chỉnh chỉ dựa trên một nghị định của chính phủ hay thiếu các điều khoản cho việc phán xử một cách công bằng các xung đột, các nhà đầu tư thường đòi hỏi lợi nhuận cao hơn hay thế độc quyền lớn hơn để bù lại những rủi ro lớn hơn. Khi những chi phí này rất cao, các nhà hoạch định chính sách có thể mong muốn nâng cao được uy tín trước khi tiến hành giải thể các doanh nghiệp nhà nước. Hoặc là họ có thể tìm kiếm những bảo đảm từ bên ngoài. (Xem hộp 5.3).

Ngay cả ở những nước mà giới lãnh đạo đã cam kết thực hiện nhanh và rộng việc tư nhân hoá, một số doanh nghiệp nhà nước dường như vẫn nằm trong tay của chính phủ trong một thời gian dài, vì các lý do chính trị nếu không nói là vì lý do kinh tế. Phải làm gì với các doanh nghiệp này là vấn đề cuối cùng trong cây sơ đồ quyết định; nó đặt ra câu hỏi: liệu có thể có các thoả thuận có tính hợp đồng với khu vực tư nhân không? Các hợp đồng quản lý với khu vực tư nhân là một cách được ưa dùng hơn, tuy nhiên, như chúng tôi đã nêu ở trên, chúng chỉ có ích trong một số hoàn cảnh cụ thể, nơi mà công nghệ ở đó thay đổi chậm và sản phẩm chủ yếu là đơn lẻ, đồng nhất (chẳng hạn như nước, đường) hay nơi mà chất lượng sản phẩm có thể được đánh giá một cách dễ dàng (ví dụ như các khách sạn).

Đối với các doanh nghiệp không thể giải thể được, nhưng lại không phù hợp với các hợp đồng quản lý, các nhà hoạch định chính sách không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc cố gắng đẩy mạnh hơn nữa quyền sở hữu hiện có và tăng cường hoạt động quản lý. Các biện pháp cụ thể có thể được thực hiện bao gồm tạo cạnh tranh, cắt giảm sự bao cấp của chính phủ, cải cách lại hệ thống tài chính nhằm xoá bỏ các hạn mức tín dụng mềm và buộc các nhà quản lý phải có trách nhiệm với kết quả hoạt động của doanh nghiệp, đồng thời cho phép họ được tự do có những thay đổi cần thiết. Hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước không giải thể được có thể được tăng cường thông qua các biện pháp trên; tuy nhiên, đi vào chi tiết thì không phải dễ dàng, bởi vì cuộc cải cách này lại dựa vào sự thành công của các cuộc cải cách khác. Các nhà hoạch định chính sách

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

phải luôn ghi nhớ những điều sau:

- Thúc đẩy cạnh tranh ở nơi có thể để tạo động cơ khuyến khích cải thiện hoạt động kinh doanh. Các nhà quản lý các doanh nghiệp nhà nước chỉ có thể có được những nỗ lực cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp một khi bị đẩy vào thế phải cạnh tranh.
- Chấm dứt sự bao cấp hay chuyển khoản của chính phủ. Đẩy mạnh cạnh tranh là biện pháp căn bản để nâng cao hoạt động của doanh nghiệp trên các thị trường cạnh tranh tiềm tàng. Nhưng cạnh tranh chỉ có hiệu quả khi chính phủ cắt bỏ các khoản bao cấp hay chuyển khoản.
- Loại bỏ việc cung cấp tín dụng mềm. Cắt giảm các khoản bao cấp hay chuyển khoản chỉ có thể dẫn đến ngân sách cứng nếu như việc tiếp cận với tín dụng mềm cũng bị loại trừ.
- Trao quyền tự quyết cho các nhà quản lý để họ có thể thích ứng với cạnh tranh và chịu trách nhiệm trước kết quả. Các nhà quản lý cần có quyền sa thải công nhân, tìm kiếm các nhà cung cấp vật tư có chi phí thấp hơn, chấm dứt các hoạt động không sinh lời và tìm kiếm thị trường mới. Và họ phải có trách nhiệm với kết quả. Thiếu quyền tự chủ và trách nhiệm, các nhà quản lý có thể phản ứng lại với những trở ngại ngày càng tăng bằng những cách làm tổn hại đến doanh nghiệp, chẳng hạn như cắt giảm chi phí bảo dưỡng máy móc, marketing, và các chi phí khác nữa.
- Chỉ sử dụng những hợp đồng hoạt động khi chúng liên quan đến những vấn đề cơ bản. Các hợp đồng hoạt động chỉ nên được sử dụng nếu chúng chuyển những tín hiệu rõ ràng đến cải cách, đưa ra những giải thưởng nếu hoạt động được nâng cao và chống lại xu hướng không giữ lời hứa của chính phủ. Việc soạn ra một hợp đồng hoạt động tốt có lẽ không khó lắm, song vấn đề là ở chỗ chúng thường không thành công khi đối phó với các vấn đề về thông tin, thưởng và phạt, và cam kết. Nói chung, trong những hợp đồng như vậy, nỗ lực thường được tập trung vào việc theo đuổi các biện pháp như đã nêu ở trên, và đặc biệt, đặt những điều kiện để giải thể.

• • •

Tóm lại, nghiên cứu này cho thấy rằng, khu vực doanh nghiệp nhà nước to lớn nhưng kém hiệu quả đang làm tổn hại rất nhiều đến các nền kinh tế đang phát triển, đặc biệt là ở những nước nghèo nhất. Nhưng cải cách là có thể được và có thể đem lại những nguồn lợi đặc biệt lớn, bao gồm các loại hàng hoá và dịch vụ có chất lượng tốt hơn và giá cả thấp hơn; các nguồn lực dành cho y tế, giáo dục và các chi phí xã hội khác được tăng lên; và ổn định tài chính - tất cả những điều để có thể đóng góp vào việc tăng trưởng nhanh. Tuy nhiên, cải cách các doanh nghiệp nhà nước không phải là dễ dàng, và các cuộc cải cách thường gây nên những chi phí chính trị lớn. Thực ra, chúng tôi đã nhận thấy rằng các trở ngại về chính trị là nguyên nhân cơ bản khiến cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước đem lại kết quả ít ỏi ở thập kỷ trước. Dẫu sao, nghiên cứu này cũng chứng minh rằng các nước ở trong những điều kiện kinh tế và chính trị rất khác nhau đều có thể vượt qua được những trở ngại để và tiến hành cải cách thành công.

CHƯƠNG I

CÁC QUAN CHỨC VẤN NGỰ TRỊ TRONG KINH DOANH

Liệu các doanh nghiệp nhà nước có phải là một vấn đề không? Câu trả lời thường rất khác nhau tùy thuộc vào lập trường tư tưởng của mỗi người. Để tối thiểu hoá tính chủ quan kiểu để, chúng tôi tiến hành một khảo cứu kinh nghiệm, xác định xem liệu các doanh nghiệp nhà nước có ảnh hưởng đến các nền kinh tế đang phát triển không? Nếu có thì ảnh hưởng như thế nào? Bước một, chúng tôi đưa ra định nghĩa về các doanh nghiệp nhà nước (xem hộp 1.1). Sau để chúng tôi thu thập những bằng chứng sẵn có tốt nhất để theo để đánh giá quy mô của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong các nước đang phát triển và xem xét xem liệu nó có thay đổi theo thời gian hay không.

Bất chấp việc giải thể ngày càng tăng, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn lớn

Chúng tôi thấy rằng, mặc dầu các chính phủ đã bán ra ngày càng nhiều các doanh nghiệp các doanh nghiệp được bán ra có quy mô ngày càng lớn, song ở bên ngoài Đông Âu, Liên Xô cũ và một số nước ở các khu vực khác, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn lớn. Chúng tôi kết luận rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn có thể gây trở ngại cho tăng trưởng vì nhiều lý do khác nhau, một phần vì từng doanh nghiệp nhà nước thường kém hiệu quả hơn các hãng tư nhân và một phần vì toàn bộ thâm hụt từ đó của các doanh nghiệp nhà nước thường được tài trợ theo cách làm xói mòn sự ổn định kinh tế vĩ mô. Ngoài ra, các khoản trợ cấp cho các

Hộp 1.1 Doanh nghiệp nhà nước là gì?

Có thể có rất nhiều định nghĩa về các doanh nghiệp nhà nước. Trong bài này, chúng tôi định nghĩa doanh nghiệp nhà nước như là các thực thể kinh tế thuộc quyền sở hữu hay thuộc quyền kiểm soát của chính phủ mà phần lớn thu nhập của họ được tạo ra thông qua việc bán các hàng hoá và dịch vụ (*). Định nghĩa này giới hạn những doanh nghiệp mà chúng tôi xem xét trong các hoạt động thương mại, trong đó chính phủ kiểm soát việc quản lý nhờ sở hữu một phần lớn cổ phần của chúng. Định nghĩa này bao gồm các doanh nghiệp được điều hành trực tiếp bởi một cơ quan chính phủ hoặc những doanh nghiệp mà ở đó chính phủ nắm phần lớn cổ phần trực tiếp, hoặc gián tiếp thông qua các doanh nghiệp nhà nước khác. Nó cũng bao gồm các doanh nghiệp trong đó nhà nước nắm số ít cổ phần xong chính phủ vẫn có thể thực sự kiểm soát được việc phân phối các cổ phần còn lại. Định nghĩa này loại trừ các ngành thuộc quyền sở hữu nhà nước như giáo dục, chăm sóc y tế, xây dựng và bảo dưỡng đường sá, mà được tài trợ theo các cách hoàn toàn khác nhau thường từ nguồn thu chung của chính phủ. Chúng tôi tập trung vào các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính bởi vì nếu tính cả các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực tài chính, thì chúng ta sẽ cần phải xem xét nhiều vấn đề về quản lý hệ thống tài chính và điều này sẽ kéo dài thêm bản báo cáo vốn đã lớn này.

(*) Định nghĩa này lần đầu tiên do Jones (1975) đưa ra trong trường hợp của Hàn Quốc và từ đó trở đi được sử dụng để phân tích các doanh nghiệp nhà nước như những đơn vị khảo cứu cơ sở duy nhất. Xem phụ lục thống kê để tìm hiểu thêm các vấn đề liên quan đến định nghĩa.

Bảng 1.1 Giải thể ở các nước đang phát triển 1980-1993

<i>Khu vực</i>	<i>1980-1987</i>		<i>1980-1987</i>		<i>1980-1987</i>	
	<i>Số vụ giao dịch</i>	<i>Tỷ trọng (%)</i>	<i>Số vụ giao dịch</i>	<i>Tỷ trọng (%)</i>	<i>Giá trị giao dịch (tỷ USD)</i>	<i>Tỷ trọng giá trị thế giới (%)</i>
Châu Phi	210	46	254	11	3.2	3
Châu Á	108	24	367	16	19.7	21
Mỹ Latinh	136	30	561	25	55.1	57
Đông Âu và Trung Á	2	0 ^b	1097	48	17.9	19
Tất cả các nước đang phát triển	456	100	2279	100	96.0	100
Các nước công nghiệp	240		376		174.9	
Trên toàn thế giới	696		2655		270.9	

a. Số liệu từ nguồn Sader (1994), không kể các giao dịch tư nhân hoá với mức bán ra ít hơn 50.000 USD và bất kỳ một giao dịch tư nhân nào mà trong đó doanh nghiệp nhà nước chỉ đơn giản là bị đóng cửa và tài sản của họ bị loại khỏi quá trình sử dụng và tư nhân hoá theo hình thức chia thành cổ phiếu tư nhân hoá cho hàng loạt cán bộ công nhân viên. Hình thức chuyển đổi sở hữu chia cổ phiếu là đặc biệt lớn ở một số nước Đông Âu và Trung Á như Nga và Cộng hoà Séc.

b. Ít hơn 1%

Nguồn: Lấy từ Candoy - Sekse (1988), Sader (1993) và Gelb và Singh (1994)

doanh nghiệp nhà nước thường làm cho nguồn vốn quý hiếm bị chệch ra khỏi hướng chi tiêu công cộng khuyến khích tăng trưởng như giáo dục và y tế. Cuối cùng, chúng tôi cho rằng bởi vì khu vực doanh nghiệp nhà nước có xu hướng lớn hơn ở các nước có thu nhập thấp, nên các doanh nghiệp nhà nước có lẽ là tốn phí nhất ở những nước ít có khả năng gánh chịu được chúng nhất. Chương này sẽ đưa ra những bằng chứng về những kết quả nghiên cứu trên.

Một số chính phủ bán ngày càng nhiều hơn các doanh nghiệp quan trọng hơn

Số nước thực hiện việc bán các doanh nghiệp nhà nước đã tăng lên trong thập kỷ 1980, khi làn sóng giải thể lan rộng từ các nước công nghiệp, nhất là Vương quốc Anh, sang các nước đang phát triển trên toàn thế giới. Trong thập kỷ 1990, nhiều chính phủ tăng cường nỗ lực của họ, bán nhiều doanh nghiệp hơn và chuyển mục tiêu chú ý của họ từ các công ty nhỏ hoạt động trên các thị trường cạnh tranh sang các công ty độc quyền lớn. Những nỗ lực tư nhân hoá hàng loạt được bắt đầu từ Đông Âu và các nước cộng hoà thuộc Liên Xô cũ.

Số lượng các nước thực hiện giải thể và sự dịch chuyển trọng tâm khu vực ngày càng tăng đã được nêu ra trong bảng 1.1. Các giao dịch được thực hiện trong vòng sáu năm, từ năm 1988 đến năm 1995, lớn gấp 5 lần so với tám năm trước đó (1980-1987)¹. Mặc dù phần lớn sự gia tăng đó là do bùng nổ hoạt động tư nhân hoá ở các nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu và Trung Á, số lượng các vụ giải thể đã tăng hơn 4 lần ở Mỹ Latinh và hơn 3 lần ở phần còn lại của châu. Thậm chí Nam Xahara châu Phi cũng đã tiến hành đẩy mạnh việc giải thể, mặc dù với tốc độ khiêm tốn hơn nhiều, khiến cho châu lục này có số vụ tư nhân hoá ít hơn so với bất kỳ một khu vực đang phát triển nào khác. Hệ quả của những sự gia tăng này là các nước đang phát triển đã chiếm 86% tổng số các vụ giao dịch được thực hiện trong thời kỳ thứ hai, tăng so với 66% trong thời kỳ thứ nhất.

Thông tin sẵn có về quy mô và bản chất của các doanh nghiệp đã được giải thể đã ủng hộ cho quan điểm cho rằng giải thể không chỉ trở nên phổ cập hơn, mà còn lớn hơn trong thời đoạn thứ hai. Số liệu về giá trị của các công ty được bán ra trong giai đoạn thứ nhất không sẵn có, song bằng chứng về từng nước và sự phân

chia theo ngành chỉ ra rằng các hoạt động bán ra trước đây có liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước tương đối nhỏ, chủ yếu trong nông nghiệp, dịch vụ và công nghiệp nhẹ. Ngược lại, trong thời kỳ 1988-1993, việc giải thể lại bao gồm việc bán các doanh nghiệp nhà nước lớn trong các ngành quan trọng như điện lực, cấp nước, giao thông, viễn thông, cũng như các doanh nghiệp lớn trong khu vực tài chính và công nghiệp (bảng I.2). Trong số 96 tỷ USD thu được từ giải thể trong các nước đang phát triển thời kỳ này, tỷ trọng lớn nhất (32 tỷ USD) là từ cơ sở hạ tầng. Thậm chí 12,1 tỷ USD thu nhập bán ra từ khu vực cấp một trong thời kỳ này chủ yếu là do bán các hoạt động có liên quan đến dầu khí vốn thường có quy mô lớn; khai khoáng và nông nghiệp chiếm hầu hết phần còn lại.

Sự phân tích sâu hơn nữa các số liệu về số lượng và giá trị các giao dịch trong bảng 1.1 cho thấy sự khác biệt lớn giữa các khu vực về quy mô trung bình của công ty. Mỹ Latinh, chỉ với 1/4 số vụ giao dịch, chiếm tới 60% giá trị, trong khi đó Trung và Đông Âu, với gần một nửa số vụ giao dịch, lại chỉ chiếm có 19% giá trị. Điều này có thể phản ánh thực tế rằng các nước Mỹ Latinh, có kinh nghiệm hơn với việc giải thể, đã bán các doanh nghiệp lớn hơn, trong khi đó các chính phủ Trung và Đông Âu, còn lạ lẫm với quá trình này, lại chỉ bán các doanh nghiệp nhỏ hơn, cũng như phân phối các cổ phiếu thông qua chương trình tư nhân hoá hàng loạt. Châu Á, với 16% số vụ giao dịch và 21% giá trị, là khu vực đứng thứ hai, chỉ sau Mỹ Latinh về thu nhập trung bình từ mỗi vụ bán ra. Ngược lại, châu Phi, với 11% nhỏ nhoi số vụ giao dịch, chiếm một tỷ trọng thậm chí còn khiêm tốn hơn nữa về giá trị là 3%. Điều này nói lên quy mô trung bình nhỏ hơn của các doanh nghiệp Châu Phi, cũng như sự miễn cưỡng lớn hơn của chính phủ ở lục địa này đối với việc bán các công ty độc quyền nhà nước lớn.

Các chính phủ đang đầu tư ngày càng ít hơn vào các doanh nghiệp nhà nước.

Phù hợp với nhận thức rằng các chính phủ đã giảm vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế là sự suy giảm tỷ trọng của chúng trong đầu tư trong suốt thời kỳ 1978-1991 (biểu đồ 1.1).

Mặc dù chúng vẫn thu hút một tỷ trọng đầu tư lớn hơn ở các nước đang phát triển so với ở các nước công nghiệp hoá, song tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong đầu tư ở các nước đang phát triển đã giảm từ 22% vào đầu những năm 1980 xuống còn 19% vào đầu những năm 1990. Tình hình tương tự cũng diễn ra đối với tỷ trọng đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước trong GDP, giảm từ 5% đầu những năm 1980 xuống 4% vào đầu những năm 1990. Một lần nữa, chúng ta lại chứng kiến sự khác biệt lớn giữa các khu vực. Ở châu

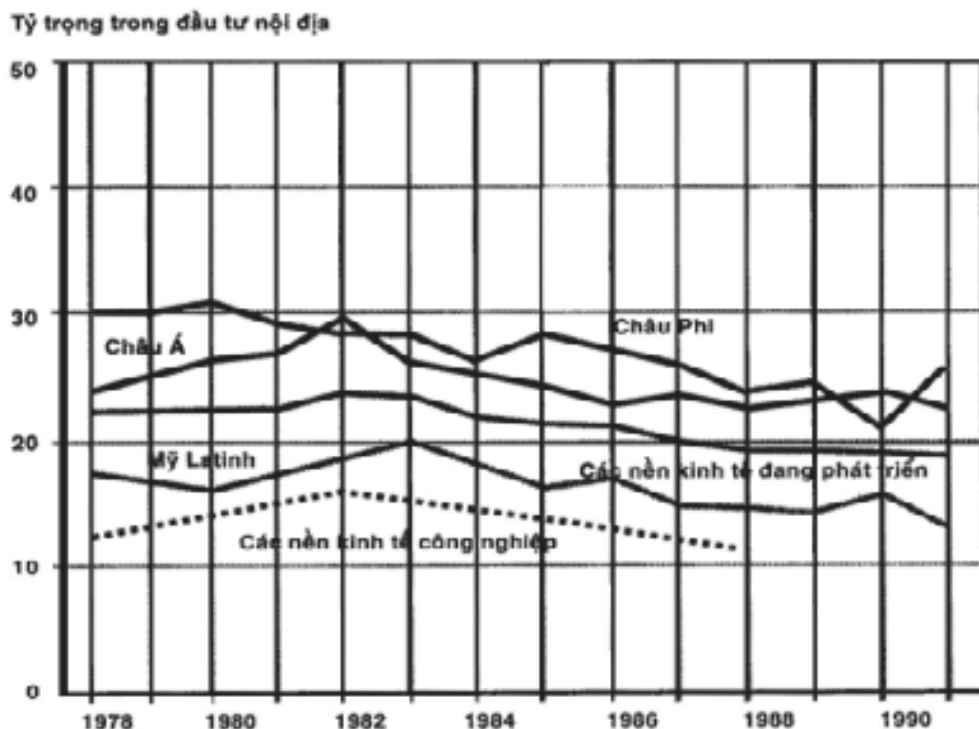
Bảng 1.2 Doanh thu từ giải thể ở các nước đang phát triển theo khu vực và ngành, 1988-1993 (tỷ USD)

	<i>Công nghiệp</i>			<i>Cơ sở hạ tầng</i>	<i>Các ngành khác</i>	<i>Tổng doanh thu</i>
	<i>Cấp một</i>	<i>Tài chính</i>				
Châu Phi	0,7	0,5	0,5	0,1	1,6	3,2
Châu Á	1,8	6,4	2,6	7,4	1,5	19,7
Mỹ Latinh	8,2	9,9	13,3	22,5	1,2	55,1
Đông Âu và Trung Á	1,4	8,9	3,7	2,0	1,9	17,9
Tổng	12,1	25,7	19,9	32,0	6,2	95,9
Tổng số cuộc giải thể	392	1036	146	267	438	2279
Tổng giải thể giai đoạn 1980-1987	126	92	35	51	152	456

Chú thích: Số liệu này không tính đến các giao dịch tư nhân hoá với giá trị bán nhỏ hơn 50.000 USD, các giao dịch giải thể nơi mà các doanh nghiệp nhà nước đơn giản là bị đóng cửa và tài sản bị loại khỏi quá trình sử dụng và giải thể phát cổ phiếu cho tất cả cán bộ công nhân viên.

Nguồn: Từ Candoy - Sekse (1988) và Sader (1993)

Biểu đồ 1.2 Tỷ trọng đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng đầu tư nội địa, theo khu vực



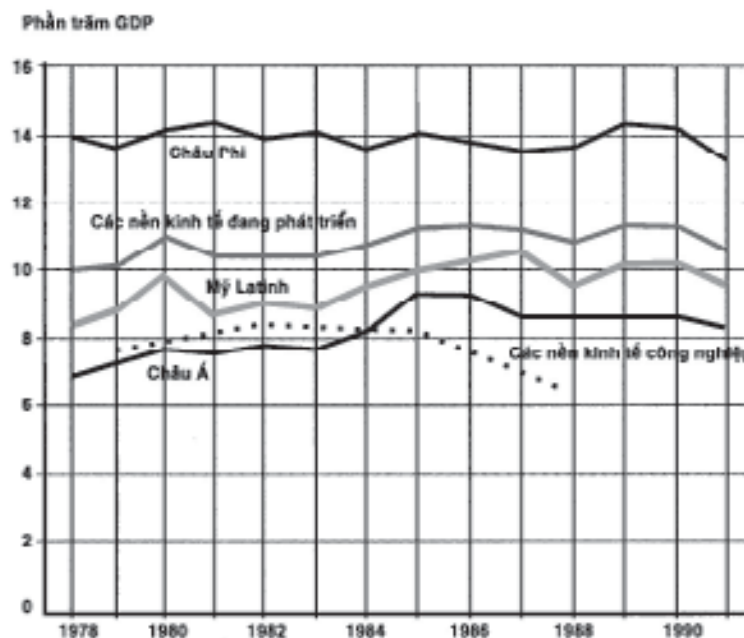
Nguồn: Phụ lục Thống kê

Phi, các doanh nghiệp nhà nước chiếm trung bình 27% tổng đầu tư trong cả thời kỳ 1978-1991, giảm từ 30% vào đầu thập niên 1980 xuống còn 25% vào đầu thập niên 1990. Ngược lại, các doanh nghiệp nhà nước ở Mỹ Latinh chiếm trung bình 16% tổng đầu tư trong thời kỳ 1978-1991, giảm từ 17% vào đầu những năm 1980 xuống còn 13% vào đầu những năm 1990. Đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước ở châu Á (không kể Trung Quốc do không có số liệu tương ứng) thay đổi ít hơn, chiếm trung bình 24,6% tổng đầu tư trong cùng kỳ nói trên.

Tuy vậy tầm quan trọng của khu vực doanh nghiệp nhà nước trên toàn thế giới vẫn không hề suy giảm

Bán nhiều doanh nghiệp hơn, bán doanh nghiệp lớn hơn, cũng như giảm tỷ trọng đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước, tất cả gộp lại lẽ ra phải dẫn tới kết luận rằng tầm quan trọng của các doanh nghiệp nhà nước sẽ giảm dần trong những năm gần đây. Tuy nhiên, chẳng có một xu hướng nào có tác động đáng kể cả. Thứ nhất, mặc dầu giải thể gia tăng, song nó vẫn còn tương đối nhỏ so với tổng vốn của các doanh nghiệp nhà nước. Chia tổng toàn bộ các giao dịch trên thế giới (3.351) cho số lượng nước thực hiện giải thể (95) trong 18 năm (1980-1993) sẽ thu được một con số trung bình hàng năm nhỏ hơn ba vụ giải thể ở mỗi nước trong một năm, so với hàng trăm doanh nghiệp nhà nước lẽ ra đã được giải thể ở hầu như tất cả các nước². Trong thực tế, hầu hết các nước đều thấp hơn nhiều so với mức bình quân bởi vì các vụ giao dịch chỉ tập trung ở một số rất ít nước. Trong thời kỳ 1980-1987, tám nước chiếm 45% số vụ giải thể các doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển. Trong giai đoạn 1988-1993, chỉ năm nước (Argentina, Braxin, Hunggari, Mêhicô và Ba Lan) chiếm khoảng 30% số vụ giao dịch của các nước đang phát triển và chiếm tới 60% giá trị doanh nghiệp bán ra. Thứ hai, việc giảm tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong đầu tư không thể không tác động đến quy mô của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn chúng ta xem xét do đầu tư thường thể hiện một tỷ trọng nhỏ trong tổng vốn của doanh nghiệp. Chừng nào mà xu hướng này còn tiếp tục, thì vai trò

Biểu đồ 1.2 Tỷ trọng các doanh nghiệp nhà nước trong GDP, theo khu vực



Nguồn: Phụ lục thống kê.

tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế sẽ giảm trong tương lai. Song hiện nay, số lượng doanh nghiệp giải thể vẫn còn ít ỏi so với tổng số các doanh nghiệp nhà nước, việc bán ra chỉ tập trung trong rất ít nước và việc giảm sút tỷ trọng đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước sẽ chỉ làm giảm dần quy mô của tổng vốn doanh nghiệp nhà nước so với phần còn lại của nền kinh tế, tất cả đều gợi ra rằng tính trung bình tâm quan trọng của khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn không thay đổi đáng kể trong các nước đang phát triển.

Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong GDP của các nước đang phát triển cũng ủng hộ cho ý kiến trên. Không kể các nền kinh tế chuyển đổi, giá trị gia tăng của doanh nghiệp nhà nước tính theo tỷ lệ phần trăm trong GDP ở các nước đang phát triển không hề giảm theo thời gian (biểu đồ 1.2). Vào cuối những năm 1980, nó chiếm khoảng 11%, thay đổi chút ít so với đầu thập niên và cao hơn so với cuối thập niên 1970. Ngược lại, tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong GDP ở các nước công nghiệp đã giảm từ 9% năm 1982 xuống chưa đầy 7% năm 1988. Trong suốt cả thời kỳ 1986-1991, không kể các nền kinh tế chuyển đổi, các doanh nghiệp nhà nước luôn đóng một vai trò lớn nhất ở châu Phi, nơi chúng chiếm trung bình khoảng 14% GDP, sau đó đến Mỹ Latinh với 10% và châu á 9% (biểu đồ 1.2).

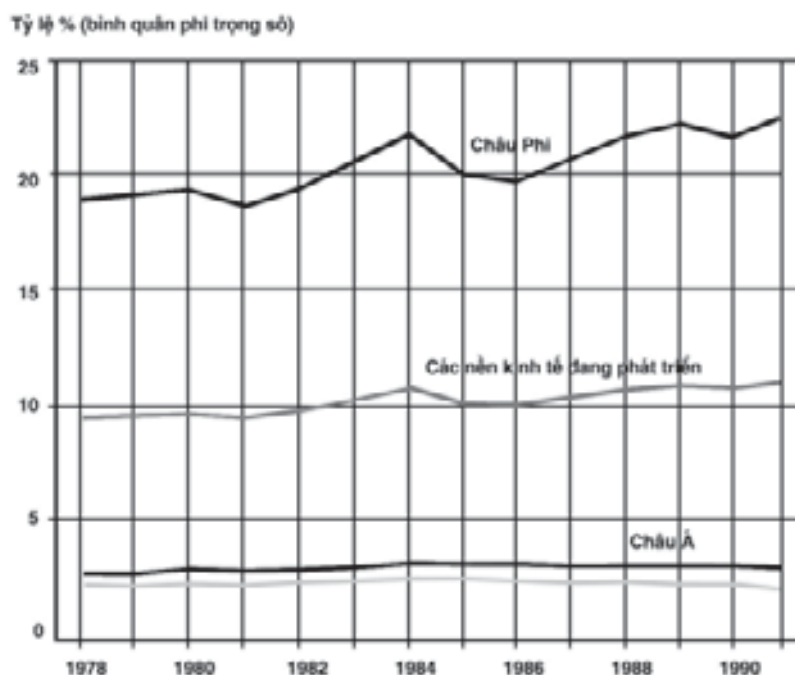
Liệu giá trị gia tăng của doanh nghiệp nhà nước so với GDP có là một thước đo có ý nghĩa đối với tầm quan trọng tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước không? Đương nhiên, việc tăng giá của các doanh nghiệp nhà nước trong thập niên 1980 có thể bù đắp được cho những tác động của việc giải thể và mức đầu tư thấp hơn; trong trường hợp đó, một khu vực doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn theo các thước đo khác vẫn không đổi xét theo giá trị gia tăng. Lập luận này sẽ có giá trị nếu giá bán doanh nghiệp nhà nước tăng nhanh hơn giá trong phần còn lại của nền kinh tế. Tuy nhiên, như chúng ta sẽ thấy trong các chương 2 và 3, điều này không chắc đã xảy ra. Thật vậy, trong khi một số doanh nghiệp nhà nước đã tăng giá trong giai đoạn này, thì bằng chứng ở cấp công ty lại cho thấy rằng sự tăng giá của doanh nghiệp nhà nước thường không theo kịp được với lạm phát. Trong các trường hợp khác, các doanh nghiệp nhà nước đã giảm giá nhằm đáp lại với sự cạnh tranh gia tăng do tự do hoá thương mại và bảo hộ nói chung giảm. Bởi vậy, sự tăng giá của doanh

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

ngiệp nhà nước chưa chắc đã lý giải được cho tỷ trọng tương đối ổn định của giá trị gia tăng của doanh nghiệp nhà nước trong GDP. Một giải thích hợp lý hơn là việc giải thể và việc giảm đầu tư vẫn chưa làm giảm đáng kể quy mô của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Luận điểm này cũng được ủng hộ bởi sự ổn định của tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong tổng việc làm (biểu đồ 1.3). Tuy nhiên, giống như với các thước đo khác vẫn có những biến đổi quan trọng ở cấp độ khu vực. Các doanh nghiệp nhà nước ở châu Phi chiếm 23% việc làm năm 1991, tăng so với 19% vào đầu thập kỷ 1980 (biểu đồ 1.3). Ngược lại, doanh nghiệp nhà nước chỉ chiếm khoảng 2% việc làm ở Mỹ Latinh năm 1990-1991, giảm nhẹ so với trước đó. Tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong việc làm ở châu Á vẫn không thay đổi, ở mức vừa phải 3%.

Song, tính chung lại ta thấy, bất chấp những nỗ lực tư nhân hoá rộng rãi trong hai thập kỷ qua, việc giải thể vẫn chưa làm thay đổi đáng kể cán cân giữa khu vực quốc doanh và khu vực tư nhân phân lớn các nước đang phát triển.

Biểu đồ 1.3 Tỷ trọng việc làm của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng việc làm theo khu vực



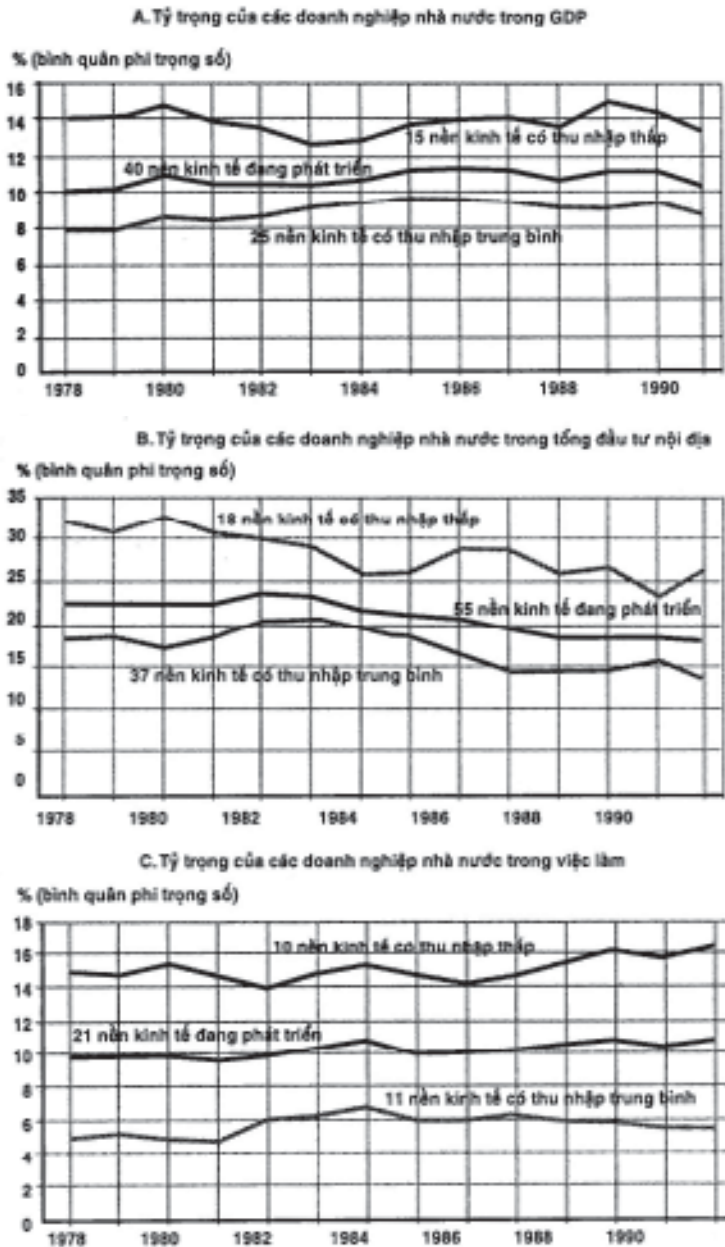
Nguồn: Phụ lục thống kê.

Các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò quan trọng nhất ở các nước nghèo nhất.

Nhìn chung, các bằng chứng cho thấy rằng nước càng nghèo, quy mô tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước của nước đó càng lớn. Trong thập niên 1980, doanh nghiệp nhà nước chiếm một tỷ trọng lớn hơn nhiều trong nền kinh tế ở các nước có thu nhập thấp (14% GDP, 18% GDP phi nông nghiệp và 28% đầu tư) so với trong các nước có thu nhập trung bình (9% GDP, 10% GDP phi nông nghiệp và 17% đầu tư); trong khi đó tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong các nước (công nghiệp) có thu nhập cao lại ở mức thấp nhất (8% GDP và 13 đầu tư)³.

Hơn nữa, ngược với các nước có thu nhập cao và trung bình, trong đó tỷ trọng bình quân doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế giảm, tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong các nước kém phát triển nhất lại tăng lên và bắt đầu giữ ở mức ổn định (biểu đồ 1.4). Ở các nước có thu nhập trung bình, tầm quan trọng của

Biểu đồ 1.4 Ba thước đo tầm quan trọng của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế có thu nhập thấp



Những sơ đồ này chỉ ra rằng, bất chấp các nỗ lực giải thể, các doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong các nước đang phát triển, đặc biệt những nước nghèo nhất

Nguồn: Phụ lục thống kê.

doanh nghiệp nhà nước trong GDP, đầu tư trong nước và việc làm đạt mức cao nhất vào giữa thập niên 1980 và giảm dần từ đó. Trong các nền kinh tế có thu nhập thấp tỷ trọng bình quân của doanh nghiệp nhà nước trong GDP đạt mức cao nhất vào năm 1989, sau đó giảm xuống mức của giữa những năm 1980; tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong việc làm vẫn gần như không đổi từ cuối thập kỷ 1970. Trong ba thước đo trên về tầm quan trọng của doanh nghiệp nhà nước trong các nền kinh tế có thu nhập thấp, chỉ có tỷ trọng đầu tư

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

giảm một cách thất thường từ giữa thập niên 1980. Các thước đo này rõ ràng cho thấy rằng, bất chấp những nỗ lực giải thể, các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong các nền kinh tế đang phát triển, đặc biệt ở các nước nghèo nhất. Đây có phải là một vấn đề lớn không tùy thuộc vào tác động của doanh nghiệp nhà nước đối với nền kinh tế. Nếu tác động đó là tiêu cực, thì cải cách là cần thiết, đặc biệt tại các nền kinh tế kém phát triển nhất. Do vậy, chúng tôi chuyển sang đánh giá tác động của các doanh nghiệp nhà nước đến tình hình hoạt động kinh tế.

Doanh nghiệp nhà nước tác động như thế nào đến hoạt động kinh tế

Trong khi một số doanh nghiệp nhà nước hoạt động rất tốt, thì lại có một loạt sự kiện mang tính giai thoại hàm ý rằng rất nhiều doanh nghiệp nhà nước không hoạt động tốt. Có thể xem xét các ví dụ sau đây:

- Ở Thổ Nhĩ Kỳ, Turkiye Taskorumu Kurmu, một công ty khai thác than thuộc sở hữu nhà nước, đã thua lỗ 6,4 tỷ USD trong thời kỳ 1986-1990. Thua lỗ trong năm 1992 đạt mức 12.000 USD một công nhân, lớn gấp 6 lần thu nhập quốc dân trung bình. Mặc dù vậy, các điều kiện an toàn và sức khỏe trong ngành mỏ lại kém tới mức tuổi thọ của thợ mỏ là 46 tuổi, thấp hơn so mức trung bình toàn quốc 11 năm. Tóm lại, các công nhân mỏ và chính phủ lẽ ra đã tốt hơn nếu chính phủ nhập khẩu than và trả tiền cho thợ mỏ để họ ở nhà.
- Ở Philippin, kết quả kinh doanh của Công ty năng lượng quốc gia đã xuống cấp nhanh chóng từ năm 1985 đến đầu thập kỷ 1990. Năm 1990, công ty đã thua lỗ ước tính 2,4 tỷ USD dưới hình thức giảm sản lượng kinh tế do ngừng hoạt động. Năm 1992 - 1993, điện bị cắt khoảng 7 giờ một ngày trên nhiều vùng của đất nước.
- Ở Bangladesh, năm 1992 công ty độc quyền sản xuất đường thuộc sở hữu nhà nước có số công nhân lớn gấp hai lần mức cần thiết, tức khoảng 8.000 công nhân dôi dư. Các nông dân ở gần nhà máy đường quốc doanh lỗi thời đó được yêu cầu bán mía cho chính phủ với giá thấp hơn giá thị trường, và hệ quả là nhiều nông trại chuyển sang kinh doanh loại cây trồng khác, dẫn đến tình trạng thiếu nguồn cung cấp mía. Trong khi đó giá đường trên thị trường tự do ở Bangladesh đắt gấp đôi so với giá quốc tế.
- Ở Tanzania, công ty giày quốc doanh Morogoro, được xây dựng từ thập niên 1970 nhờ vào nguồn vốn vay của Ngân hàng Thế giới, chưa bao giờ sản xuất được hơn 4% mức công suất dự tính hàng năm của nó. Được thiết kế để sản xuất 4 triệu đôi giày một năm, cao gấp 4 lần tiêu chuẩn quốc tế, nhà máy này dự tính sẽ xuất khẩu 3/4 sản phẩm của nó sang Châu Âu bất chấp việc Tanzania thiếu nguồn da chất lượng cao, các nhà thiết kế có kinh nghiệm và công nhân sản xuất giày. Xây dựng không phù hợp với khí hậu nhiệt đới Tanzania, với các cột thép, tường nhôm và hệ thống quạt gió, nhà máy đã bị xuống cấp nhanh chóng sau khi đưa vào sử dụng. Năm 1990 sản xuất đã ngừng hẳn.

Tất nhiên, những bằng chứng đó có tính giai thoại như vậy, mặc dù rất bất lợi, song vẫn không phải là những bằng chứng chính có sức thuyết phục khiến người ta ủng hộ hay phản bác lại sở hữu nhà nước; đồng thời đó cũng không phải là những sự kiện khiến chúng ta định lượng hoá ảnh hưởng đến nền kinh tế của khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn và ích lợi của nó. Do vậy, trong phần cuối của chương này, chúng tôi cố gắng đưa ra một đánh giá như vậy. Chúng tôi bắt đầu bằng việc trình bày các luận cứ và sự kiện thực tế ở cấp độ kinh tế vĩ mô rằng, nhìn chung, các công ty tư nhân có hiệu quả hơn so với các doanh nghiệp nhà nước trên thị trường có tính cạnh tranh hay có tiềm năng cạnh tranh, và trong một số trường hợp nhất định, trên thị trường độc quyền. Chúng tôi đưa ra trong phân tích này một đánh giá đối với những hậu quả về phúc lợi của việc tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước và những phát kiến gần đây về tác động tiêu cực của doanh nghiệp nhà nước đến môi trường. Sau đó chúng tôi chuyển sang xem xét cách thức khu vực doanh nghiệp nhà nước tài trợ cho hoạt động và phát triển của chúng trên cơ sở việc tài trợ đó có thể làm xói mòn sự ổn định tài chính và tạo nguồn cho lạm phát. Cuối cùng, chúng tôi dùng những thảo luận của chúng tôi về tài chính và kinh tế vĩ mô để đánh giá tác động của khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn đến tăng trưởng.

Tác động của sở hữu nhà nước ở cấp độ công ty.

Lập luận ủng hộ sở hữu nhà nước chủ yếu dựa trên giả thuyết cho rằng các chính phủ có thể sử dụng doanh nghiệp nhà nước để hiệu chỉnh những kiểu thất bại thị trường khác nhau. Thị trường có thể thất bại ở nơi có hàng hoá công cộng (ví dụ, nước sạch, hay không khí trong lành, là những thứ mà không một cá nhân hay nhóm người nào sẽ bỏ vốn, đó phục vụ lợi ích mọi người), những khoản đầu tư khó thu hồi vốn (ví dụ, các khoản đầu tư lớn như đầu tư vào đường bộ hay bến cảng mà khu vực tư nhân không muốn hoặc không thể thực hiện), hoặc các thất bại trong phối hợp (ví dụ, không thể có thị trường thép trừ khi có một nhà máy thép, và không thể có một nhà máy thép trừ khi có một thị trường) hoặc các thị trường vốn kém phát triển. Những điều kiện này, thịnh hành hơn ở các nước đang phát triển, thường được đưa ra để biện minh cho việc tạo ra và hỗ trợ cho khu vực doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển. (Lập luận cho rằng các doanh nghiệp nhà nước có thể giúp đạt được các mục tiêu xã hội cũng được đưa ra; vấn đề này chúng tôi đề cập ở chương 2).

Lập luận phản bác doanh nghiệp nhà nước thừa nhận sự thất bại của thị trường, song khẳng định rằng nguy cơ của sự thất bại của chính phủ thường lớn hơn nữa. Chính phủ không phải là một thực thể thống nhất; đúng hơn là nó đáp ứng được nhiều khu vực bầu cử và thiếu một dây chuyền chỉ huy thống nhất. Do không một cá nhân hay nhóm người nào sở hữu một doanh nghiệp nhà nước, không ai có phần rõ ràng của mình trong lợi nhuận của doanh nghiệp nhà nước, nên không ai có trách nhiệm và động cơ đặt ra những mục tiêu kết quả rõ ràng và bảo đảm rằng chúng có thể đạt được⁴. Thay vào đó, các chính trị gia, các quan chức quan liêu, những người làm thuê và các nhóm quyền lợi đã đặt ra cho các doanh nghiệp nhà nước nhiều mục tiêu khác nhau và thường là mâu thuẫn nhau (ví dụ, tối đa hoá lợi nhuận, tối đa hoá việc làm và một loạt các mục tiêu xã hội khác), trong khi đó lại đồng thời định ra một tập hợp phức tạp các hạn chế đôi khi mâu thuẫn lẫn nhau (ví dụ như hạn chế trả hồi nhân công, hạn chế tăng giá, và hạn chế sự lựa chọn nhà cung ứng hay thị trường). Các mục tiêu và hạn chế đa diện đó đã làm tăng chi phí giao dịch, bóp méo các động cơ khuyến khích đối với các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước và làm giảm nỗ lực quản lý⁵. Nếu các doanh nghiệp nhà nước tiếp cận được với các khoản trợ cấp, chuyển giao vốn hay khoản vay được chính phủ bảo lãnh, như họ vẫn thường làm, thì lúc đó đối với họ không có mối đe dọa phá sản nào đóng vai trò như là một sự kiểm duyệt tính phi hiệu quả⁶.

Cả hai lập luận đều thừa nhận rằng các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả hơn các công ty tư nhân khi thị trường hoạt động và khi chính phủ có khả năng đưa ra các cam kết đáng tin cậy là không tước đoạt các tài sản của khu vực tư nhân. Ở những nơi mà thị trường thất bại, sự lựa chọn giữa sở hữu tư nhân và sở hữu nhà nước là ít rõ ràng hơn và sẽ phụ thuộc, tùy từng trường hợp, vào những đánh đổi giữa một bên là thất bại thị trường và bên kia là thất bại chính phủ. Trên thị trường độc quyền hoặc siêu độc quyền, các công ty tư nhân có thể hiệu quả hơn các doanh nghiệp nhà nước, nhưng họ có thể bóc lột người tiêu dùng và đặt giá cao tới mức mà sản phẩm của họ chỉ phục vụ cho một nhóm rất nhỏ giàu có. Ví dụ, một công ty cấp nước tư nhân độc quyền ít bị điều tiết có thể đặt giá nước sạch ngoài tầm với của rất nhiều hộ gia đình. Song một công ty quốc doanh cấp nước được giám sát và quản lý tồi cũng có thể không làm được điều gì tốt hơn. Có nghĩa là, nhà máy quốc doanh này cũng chỉ cung ứng dịch vụ cho một tỷ lệ nhỏ dân số, không phải do đặt giá quá cao mà do doanh thu của họ bị xói mòn quá mức bởi việc ấn định giá quá thấp, quá nhiều nhân công hoặc sai lầm trong quản lý và do vậy họ không đủ vốn để tái đầu tư, mở rộng sản xuất và bảo dưỡng. Cả hai loại hậu quả ngoài mong muốn đó đều có phương cách chữa trị: điều tiết tốt hơn đối với doanh nghiệp tư nhân, chính sách đặt giá và khuyến khích tốt hơn đối với doanh nghiệp nhà nước. Những đánh đổi này và những điều kiện mà theo đó cán cân nghiêng về phía sở hữu nhà nước hay sở hữu tư nhân là đối tượng cho sự điều tra thực nghiệm sâu hơn, sẽ được thực hiện trong chương 3. Như chúng ta sẽ thấy, mặc dầu kết quả khác nhau phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng nước, từng ngành, song bằng chứng thực tế cho thấy rằng thường là cán cân nghiêng về phía tư nhân hoá, đặc biệt trong các nước có thu nhập trung bình. Trong phần còn lại của chương này, chúng tôi sẽ xem xét các sự kiện thực tiễn có sẵn về lợi thế của sở hữu nhà nước so với sở hữu tư nhân trên các thị trường cạnh tranh và độc quyền.

Nguồn tư liệu thực tế về vấn đề hiệu quả của khu vực tư nhân so với khu vực nhà nước tồn tại dưới hai dạng: những nghiên cứu trước đây so sánh thành tích của các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước trong cùng

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

ngành, giữa các ngành và theo thời gian (chi tiết hơn có thể xem Borcharding, Pommerehne, và Schneider 1982; Millward 1982)⁷. Một vấn đề chung cho hầu hết các tài liệu này là chúng nhất thiết phải so sánh các doanh nghiệp mà bên cạnh sự khác biệt mang tính tất yếu về sở hữu, còn có những đặc trưng khác nhau nữa. Mặc dầu một vài công trình nghiên cứu đã nỗ lực điều chỉnh với các yếu tố như quy mô của các công ty, cơ cấu thị trường, hay mục tiêu. doanh nghiệp, song vẫn gần như không thể loại bỏ được tất cả những khác biệt giữa các công ty. Thật vậy, Millward và Parker (1983) xác nhận việc không thể đạt được một kết luận chắc chắn về cơ sở của những so sánh như vậy. Vấn đề này đặc biệt nổi cộm ở các nước đang phát triển, nơi mà hầu hết các doanh nghiệp nhà nước, thậm chí cả những doanh nghiệp nhà nước trên thị trường cạnh tranh tiềm tàng, có rất ít các công ty có thể so sánh được.

Các công trình nghiên cứu gần đây hơn so sánh thành tích của các doanh nghiệp nhà nước trước và sau khi giải thể, của các doanh nghiệp nhà nước đã giải thể và các doanh nghiệp nhà nước chưa giải thể, hoặc của các công ty đã giải thể với một đối sách giả định trong đó cùng công ty đó được giả sử là vẫn tiếp tục thuộc sở hữu nhà nước (chi tiết có thể xem Galal và những người khác 1994; Kikeri, Nellis và Shirley 1992; Vickers và Yarrow 1988)⁸. Trên các thị trường có tính cạnh tranh, công trình nghiên cứu này nhằm vào khu vực tư nhân. Do vậy, Vickers và Yarrow (1988, 426) kết luận, “sự phân tích lý thuyết và dẫn chứng thực tiễn ủng hộ cho quan điểm cho rằng sở hữu tư nhân là có hiệu quả nhất - và do đó tư nhân hoá là phù hợp nhất- trên các thị trường mà cạnh tranh hiệu quả (thực sự và tiềm năng) ngự trị”. Ở những nơi mà các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trên các thị trường không cạnh tranh thì kết quả và sự diễn giải ít rõ ràng hơn. Tuy nhiên, một công trình nghiên cứu (Galal và những người khác 1994) đã phân tích 12 trường hợp giải thể ở Chilê, Malaixia, Mêhicô và Vương quốc Anh (ba công ty viễn thông, bốn công ty hàng không, hai công ty điện lực, một công ty bến bãi côngtenơ, một công ty vận tải và một công ty xổ số) Công trình nghiên cứu này đã chứng minh rằng giải thể đã nâng cao được phúc lợi trong nước và quốc tế ở 11 trong số 12 trường hợp nghiên cứu, như mô hình trong hộp 1.2 đã chỉ ra. Lợi ích thu được chủ yếu từ năng suất và đầu tư tăng lên, cũng như từ việc định giá tốt hơn. Chúng diễn ra trên cả hai loại thị trường có tính cạnh tranh lẫn độc quyền, một phần do hệ thống điều tiết độc quyền hợp lý ở mức cho phép các công ty tư nhân hoạt động hiệu quả và bảo vệ người tiêu dùng. Ở đây hình mẫu đưa ra phân tích còn nhỏ, song phương pháp luận là đặc biệt tốt. Nghiên cứu này đã đo được tác động của giải thể đến người sản xuất, người tiêu dùng, người làm công ăn lương, chính phủ và các đối thủ cạnh tranh, và đo lường chúng trong khoảng thời gian đủ dài để nắm bắt được những ảnh hưởng động thái. Nó tách tác động của sở hữu khỏi các yếu tố khác bằng cách đặt câu hỏi: cái gì sẽ xảy ra trong trường hợp không diễn ra giải thể? Mặc dầu tư nhân hoá có thể thất bại nếu không được thực hiện một cách đúng đắn như chúng ta nói đến ở chương 2 và 5, lợi ích tiềm tàng từ việc tư nhân hoá thành công không giới hạn ở những lợi ích đo được của người bán, người mua, người làm công ăn lương và người tiêu dùng. Ngoài ra, giải thể có thể khuyến khích các hoạt động mới của khu vực tư nhân, giúp phát triển thị trường vốn và đưa ra các hành vi mới chung mang tính cạnh tranh hơn mà không một hành vi nào có thể đo ngay được. Tương tự, mặc dầu ảnh hưởng kinh tế rất khó định lượng, song nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra rằng việc giải thể các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt các doanh nghiệp nhà nước cũ, giúp làm lành mạnh môi trường, bởi vì các nhà máy thuộc sở hữu nhà nước có xu thế gây ô nhiễm hơn so với các nhà máy tương tự thuộc sở hữu tư nhân.

Biểu đồ 1.5 minh họa cho sự cách biệt lớn trong hoạt động chống ô nhiễm giữa các nhà máy sản xuất giấy và bột giấy thuộc sở hữu nhà nước và tư nhân ở bốn nước (Banglăđét, Ấn Độ, Indônêxia, và Thái Lan). Trong nghiên cứu này, các nhà máy tư nhân cho dù thuộc sở hữu nước ngoài hay trong nước, đều kiểm soát tình trạng ô nhiễm tốt hơn nhiều so với các nhà máy quốc doanh hoạt động với quy mô và hiệu quả tương tự (Hettige và những người khác 1995)⁹. Đương nhiên, một phần của vấn đề này là ở chỗ các nhà máy quốc doanh thường cũ hơn, kém hiệu quả và không có lợi nhuận. Song thậm chí những yếu tố này cũng không giải thích được tại sao các nhà máy quốc doanh lại gây ô nhiễm nặng hơn. Biểu đồ 1.6 minh họa cho sự cách biệt giữa khu vực tư nhân và nhà nước trong việc gây ô nhiễm nước theo đơn vị sản lượng còn lại ngay cả sau khi tính đến các yếu tố quy mô, hiệu quả và tuổi thọ trong một nghiên cứu về các nhà máy ở Indônêxia. Nhà máy thuộc sở hữu nhà nước gây ô nhiễm theo đơn vị sản lượng cao gấp 5 lần so với các nhà máy tương tự trong khu vực tư nhân. Người ta vẫn tiếp tục đi sâu vào nghiên cứu những khác biệt to lớn đó, song câu lý giải chủ yếu dường như là các doanh nghiệp nhà nước được sắp đặt tốt hơn để tránh các kiểm soát điều tiết ô nhiễm so với các công ty tư nhân (xem hộp 1.3).

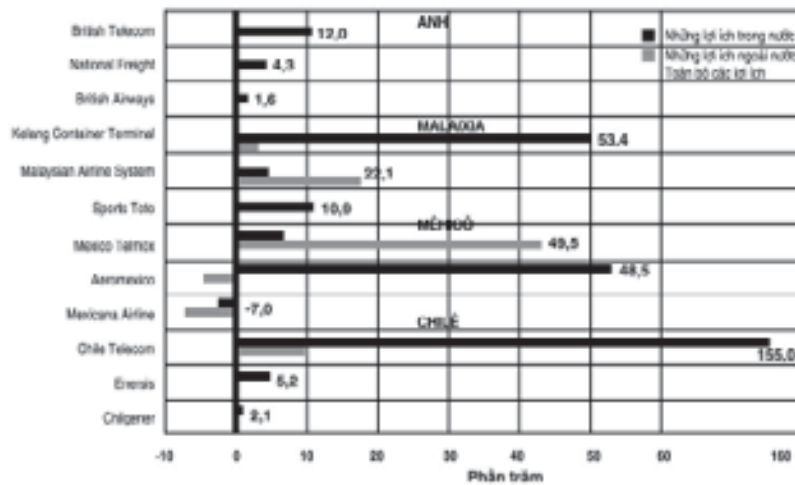
Hộp 1.2 Hệ quả phức lợi của việc bán doanh nghiệp nhà nước

Giải thể có làm tăng phúc lợi trong nước và thế giới hay không? Ai được, ai mất và bao nhiêu? Một công trình nghiên cứu đó đánh giá đã các vấn đề này trong một nghiên cứu mẫu mười hai trường hợp chuyển đổi sở hữu ở bốn nước (Chilê, Malaixia, Mehico, và vương quốc Anh). Các trường hợp nghiên cứu bao gồm chín công ty độc quyền (trong các lĩnh vực viễn thông, năng lượng và cảng) và ba công ty trên thị trường cạnh tranh (trong vận tải, sông bạc và phát điện). Họ rút ra rằng ở 11 trong số 12 trường hợp nghiên cứu, giải thể đã đưa đến tình hình tốt hơn nhờ khuyến khích hoạt động hiệu quả hơn và khuyến khích đầu tư mới. Lợi ích thu được từ một vài trường hợp là rất đáng hoặc ngoài mức dự tính. Chẳng hạn năng suất được cải thiện ở chín trong số 12 trường hợp đáng kể nhất là trong vận tải hàng không Mehico. Hãng hàng không Mehico với mức tăng 4,8%. Trong các trường hợp khác, lợi ích thu được không nhất thiết xuất phát từ tăng năng suất,

mà từ việc tăng đầu tư. Điều này diễn ra ở bốn trong số 12 trường hợp, tăng gấp đôi số đường dây điện thoại trong trường hợp công ty điện thoại Chilê sau bốn năm giải thể. Hơn nữa, lợi ích được chia cho gần như tất cả các thành phần có liên quan, chính phủ, người mua, công nhân, người tiêu dùng và thậm chí các đối thủ cạnh tranh. Thành công này không chỉ xuất phát đơn phương từ giải thể. Kinh nghiệm của các nước được đưa ra nghiên cứu cũng cho thấy rằng thành công này còn xuất phát từ một loạt những nhân tố khác. Những nhân tố này khác nhau tùy theo từng trường hợp, nhưng chủ yếu nó ở dạng sự cạnh tranh ngày càng tăng trên thị trường chế tạo sản phẩm khi có thể, trong những độc quyền điều tiết khi cần thiết và phổ biến nhất là bán một cách cạnh tranh công khai các doanh nghiệp. Hơn nữa, các nước tiến hành giải thể này đã theo đuổi một chính sách vĩ mô hợp lý trong thời kỳ giải thể.

Nguồn: Galal và những người khác (1994)

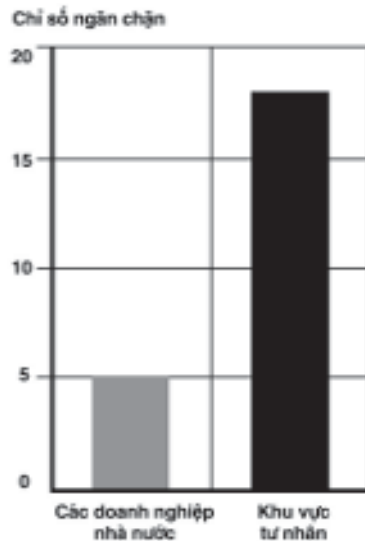
Biểu đồ hộp 1.2 Ảnh hưởng phúc lợi của việc bán các doanh nghiệp nhà nước



Chú thích: Lợi ích thu được được đưa ra dưới hình thức tỷ lệ % của doanh số hàng năm trong năm cuối cùng trước khi tư nhân hoá.

Nhìn chung, lý thuyết và các dẫn chứng thực tế sẵn có đều gọi ra rằng, trên thị trường có tính cạnh tranh hay có tiềm năng cạnh tranh, các công ty tư nhân hoạt động hiệu quả hơn so với các công ty quốc doanh. Trên thị trường độc quyền, lợi ích tiềm năng thu được từ tư nhân hoá có thể rất lớn, song sự thành đạt của họ phụ thuộc vào một loạt các điều kiện tối cần thiết (đáng lưu ý nhất là khuôn khổ điều tiết), như chúng tôi sẽ thảo luận chi tiết trong chương 3. Cuối cùng, sở hữu tư nhân có thể dẫn đến sự tuân thủ tốt hơn các nguyên tắc điều tiết ô nhiễm, cải thiện phúc lợi theo cách không thể đo lường hiệu quả ngay lập tức được. Bây giờ, chúng tôi chuyển sang xem xét tài chính tổng thể của khu vực doanh nghiệp nhà nước, phân tích xem làm thế nào mà thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước lại làm xói mòn nền móng ổn định tài chính và tạo nguồn gây ra lạm phát.

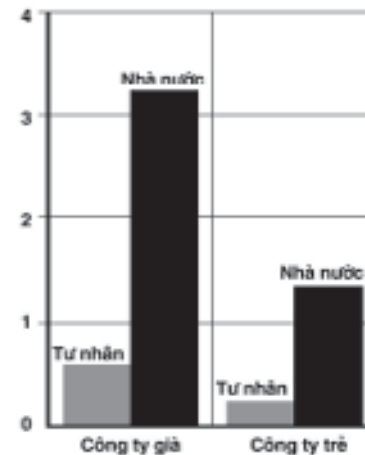
Biểu đồ 1.5 Nỗ lực nhằm ngăn chặn ô nhiễm



Các nhà máy khu vực nhà nước có xu hướng gây ô nhiễm nhiều hơn các nhà máy khu vực tư nhân

Chú thích: Những số liệu này bao gồm Bangladesh, Ấn Độ, Indônêsi và Thái Lan.
 Nguồn: Hemamala và những người khác (1995)

Biểu đồ 1.6 Các mức độ ô nhiễm nước theo tuổi thọ và sở hữu của công ty, Indônêsi



Nguồn: Pargal và Wheeler (1995)

Tác động của việc tài trợ cho tổng thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước.

Khu vực doanh nghiệp nhà nước thường không có khả năng tạo ra các nguồn lực để tài trợ cho hoạt động và sự phát triển của họ cũng như đó trả nợ. Đó chính là thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của doanh nghiệp nhà nước (hay thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước), được định nghĩa như là sự cách biệt giữa số dư hiện hành của khu vực và đầu tư của nó, được bù đắp bởi các chuyển khoản của chính phủ, các khoản tiết kiệm trong nước, vay nước ngoài hoặc phối hợp cả ba hình thức¹⁰. Tất nhiên, sự thâm hụt tạm thời S-I của doanh nghiệp nhà nước không nhất thiết là xấu; các công ty tư nhân cũng thường vay vốn đó tài trợ cho hoạt động và mở rộng sản xuất của họ. Tuy nhiên, thâm hụt S-I là một sự lãng phí nguồn lực quý hiếm nếu các doanh nghiệp nhà nước bị thâm hụt vì năng suất thấp hay vì giá cả của họ được ấn định thấp hơn mức hiệu quả kinh tế. Trường hợp này có thường hay xảy ra không? Chúng ta đã thấy ở trên rằng các doanh nghiệp nhà nước thường kém hiệu quả hơn các công ty tư nhân. Hơn nữa, như chúng ta sẽ thấy từ bằng chứng theo nước ở chương 2, sự thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước có xu hướng lớn hơn ở các nước có khu vực doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả hơn và ít mang lại lợi nhuận hơn (ví dụ, ở Philippin, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ). Chung quy lại bằng chứng này hàm ý rằng một sự thâm hụt S-I lớn và kéo dài là biểu hiện của hoạt động yếu kém của doanh nghiệp nhà nước. Như chúng ta sẽ thảo luận dưới đây, sự thâm hụt này làm phương hại đến tăng trưởng kinh tế theo nhiều cách khác nhau.

Số liệu của chúng tôi nói lên rằng, thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước, nhìn chung, đang được giảm xuống; tuy nhiên, sự cải thiện tập trung vào các nước có thu nhập trung bình, còn ở các nước nghèo vẫn để lại trở nên trầm trọng hơn. Biểu đồ 1.7 chỉ ra những xu hướng của tiết kiệm trừ đi đầu tư của doanh nghiệp nhà nước, tính theo phần trăm của GDP ở 46 nước đang phát triển mà chúng tôi lấy được số liệu. Đối với toàn nhóm, thâm hụt S-I trung bình hàng năm giảm từ 2,2% GDP trong thời kỳ 1978-1985 xuống 0,8% trong thời kỳ 1986-1991 nhờ sự kết hợp giữa gia tăng tiết kiệm của doanh nghiệp nhà nước và giảm đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước như đã đề cập ở trên¹¹. Kết quả là, yêu cầu vốn của doanh nghiệp nhà nước cũng giảm xuống, thể hiện ở tỷ trọng thấp hơn của doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng trong và ngoài

Hộp 1.3 Tư nhân hoá và ô nhiễm

Vùng CUBATAO, BRAXIN, trước đây được biết đến như là "thung lũng chết" bởi vấn đề ô nhiễm nghiêm trọng của nó. Ngày nay, nó đã trở nên trong sạch hơn nhiều nhờ sự đóng góp của CETESB (Companhia de Techconogia de Saneamento Ambiental), tổ chức kiểm soát ô nhiễm của bang Sao Paulo, xong thậm chí CETESB cũng ngậm phải một số hạt quá rắn khó mà cắn vỡ - các nhà máy lớn gây ô nhiễm cao thuộc sở hữu nhà nước không chịu tuân thủ các quy chế kiểm soát ô nhiễm hơn một thập kỷ. Biểu đồ dưới đây chỉ ra tỷ lệ ô nhiễm không khí và nước trong thung lũng do COSIPA (công ty thép) và PETROBRAS (công ty dầu khí) gây ra; hai nhà máy quốc doanh này là nguồn gây ô nhiễm lớn nhất trong vùng thung lũng này và là hai đối tượng điều tiết gây đau đầu nhất đối với CETESB. Tình hình ở Cubatão có thể là bất bình thường, xong không phải là trường hợp duy nhất. Nghiên cứu của ngân hàng thế ở Châu Á cũng phát hiện ra rằng các công ty thuộc sở hữu nhà nước thiếu nhiệt tình hơn nhiều trong việc giảm ô nhiễm so với các công ty tương tự thuộc sở hữu tư nhân.

Tại sao lại như vậy? Với tư cách là các doanh nghiệp nhà nước, các nhà máy quốc doanh, về mặt lý thuyết, cần phải làm nhiều hơn chứ không phải ít hơn đó đảm bảo cho sức khoẻ dân chúng và sức khoẻ cho công đồng bằng việc tuân thủ các quy chế về môi trường ngoài ta, các nhà

máy thuộc sở hữu nhà nước với những hạn chế ngân sách nên cảm thấy dễ dàng hơn trong việc gánh vác được các chi phí cho các trang thiết bị kiểm soát ô nhiễm. Chúng cũng thường là những nhà máy lớn, có thể kiểm soát được những ô nhiễm rẻ hơn so với những nhà máy nhỏ. Mặc dù một phần của vấn đề có thể là các doanh nghiệp nhà nước có những nhà máy cũ hơn, kém hiệu quả nên các nhà máy có xu hướng ô nhiễm hơn so với nhà máy tư nhân thậm chí cả sau khi tính đến qui mô và tuổi thọ.

Vấn đề chính dường như là ở chỗ các doanh nghiệp nhà nước sử dụng các mối quan hệ với bộ máy quan liêu của mình để trốn tránh các quy chế về ô nhiễm. Ở Cubatão một nhà kiểm soát ô nhiễm có kinh nghiệm đã tổng kết như sau: "Đối với một doanh nghiệp nhà nước, chúng tôi chỉ là một cơ quan nhà nước khác. Họ cảm thấy rằng chúng tôi không có quyền nói với họ là họ phải làm gì, họ có đủ các "ô dù" trong chính phủ để ngăn cản chúng tôi". Các quan chức kiểm soát ô nhiễm rất nhiệt tình ủng hộ việc tư nhân hoá COSIPA, do họ có ít vấn đề hơn nhiều đối với các hãng tư nhân. Đối với người dân Cubatão, tư nhân hoá COSIPA sẽ mang đến cho họ cơ hội được hít thở không khí trong lành.

Nguồn: CETESB(1994)

Biểu đồ hộp 1.3 Sự đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước và các công ty tư nhân vào việc gây ô nhiễm ở Braxin



nước dưới đây: tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong nợ nước ngoài giảm từ trung bình 14,8% những năm 1978-1985 xuống 12,0% trong những năm 1986-1991, đồng thời tỷ trọng tín dụng nội địa của doanh nghiệp nhà nước trong GDP đã giảm từ 5,2% xuống còn 4,1% trong cùng thời kỳ. Trong khi đó đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào ngân sách chính phủ tăng từ mức 0,2% GDP (1978-1985) lên đến 0,9% GDP (1986-1991)¹². Tuy nhiên, số liệu đó cũng nói lên một sự khác biệt đáng lo lắng trong các xu thế của thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước giữa một bên là các nước có thu nhập trung bình và bên kia là các nước có thu nhập thấp. Từ năm 1978 đến giữa thập kỷ 1980, tỷ suất trung bình của thâm hụt S-I so với GDP giảm đối với cả hai nhóm. Sau năm 1985, thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước trong 29 nước có thu nhập trung bình trong nhóm nước được đưa ra nghiên cứu trên tiếp tục giảm xuống tới mức mà các doanh nghiệp nhà nước trong các nước đó đã có mức thặng dư năm 1990. Nhưng 17 nước nghèo trong nhóm 49 nước đó lại

Biểu đồ 1.7 Tiết kiệm của doanh nghiệp nhà nước trừ đầu tư



Nguồn: Phụ lục thống kê.

Thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước đã được cải thiện trong hầu hết các nước cho đến giữa thập kỷ 1980. Từ đó trở đi nó đã trở nên xấu đi ở các nước nghèo nhất.

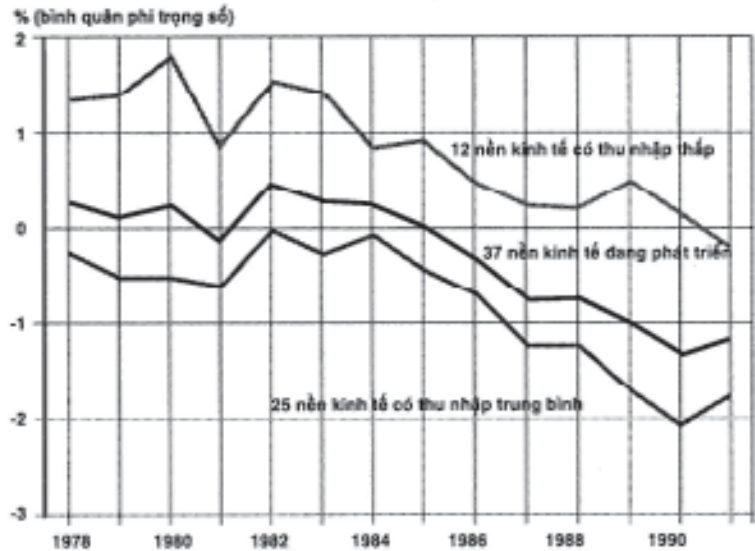
tụt lại phía sau, tới mức thâm hụt S-I của các doanh nghiệp nhà nước của họ lại tụt xuống còn trung bình 1,7% GDP/năm trong thời kỳ 1986-1991; hơn nữa, thâm hụt gia tăng thậm chí cả khi đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước giảm trong các nền kinh tế có thu nhập trung bình cũng như có thu nhập thấp, như đã chỉ ra trong biểu đồ 1.4.

Số liệu của chúng tôi cũng nói lên rằng vẫn còn tồn tại những khác biệt lớn trong cách các nước nghèo và các nước có thu nhập trung bình tài trợ cho những thâm hụt của các doanh nghiệp nhà nước của họ. Có lẽ do không có khả năng tiếp cận nguồn tín dụng nước ngoài, so với các nền kinh tế có thu nhập trung bình, các nền kinh tế có thu nhập thấp thường tài trợ cho sự thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước bằng nguồn tín dụng từ trong nước chứ không phải từ tiền vay của nước ngoài (xem các biểu đồ 1.8, 1.9). Ngược lại, các nước có thu nhập trung bình, nhờ có khả năng tiếp cận lớn hơn với nguồn tín dụng nước ngoài, và dường như có các doanh nghiệp nhà nước trường vốn hơn, thường có xu hướng tài trợ cho thâm hụt doanh nghiệp nhà nước của họ thông qua việc vay vốn nước ngoài, như có thể thấy trong tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước lớn hơn, tuy đã giảm so với trước, trong tổng nợ nước ngoài của các nước có thu nhập trung bình (biểu đồ 1.10). Bởi vậy, mặc dầu các doanh nghiệp nhà nước trong các nền kinh tế có thu nhập trung bình nói chung có mức thâm hụt bằng mức tổng thể trong thập niên 1980, song họ vẫn có khả năng thực hiện các chuyển khoản thuận lợi cho chính phủ (biểu đồ 1.8). Mặt khác, trong các nền kinh tế có thu nhập thấp hơn, thâm hụt của các doanh nghiệp nhà nước đã đè nặng hơn lên ngân sách chính phủ và tín dụng trong nước.

Đánh giá tác động của sở hữu nhà nước đối với tăng trưởng

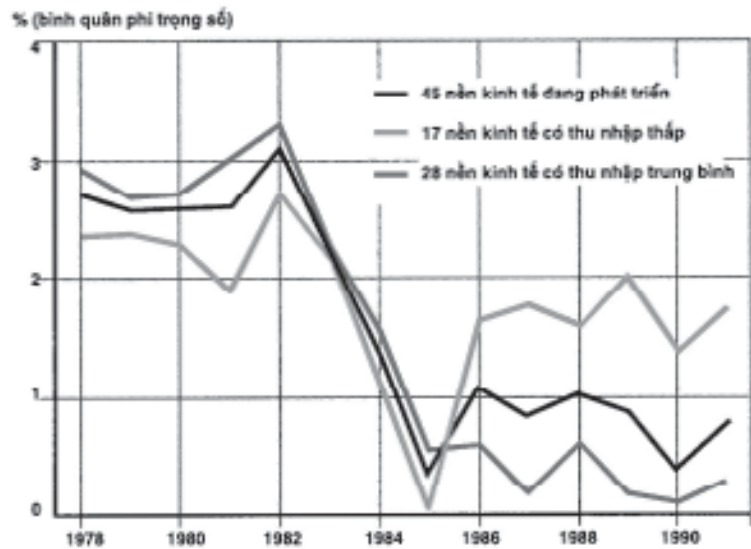
Thành tích nói chung là nghèo nàn của doanh nghiệp nhà nước ở cấp độ vi mô, cùng với thâm hụt S-I của các doanh nghiệp nhà nước ở cấp tổng thể, gợi ra rằng một khu vực các doanh nghiệp nhà nước lớn dường như có tác động tiêu cực đối với tăng trưởng theo nhiều cách. Tính tổng thể, sự kém hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước riêng lẻ dự kiến sẽ là một vật cản đối với tăng trưởng, do đó, không tính các yếu tố khác, khu vực doanh nghiệp nhà nước của một nước càng lớn thì tốc độ tăng trưởng của nước đó càng thấp. Hơn nữa, sở hữu

Biểu đồ 1.8 Chuyển giao tài chính thuần đến các doanh nghiệp nhà nước, tỷ trọng trong GDP



Chuyển giao tài chính đến các doanh nghiệp nhà nước ở các nước có thu nhập thấp đwocj cải thiện, song ở các nước có thu nhập trung bình tình hình còn tốt hơn.

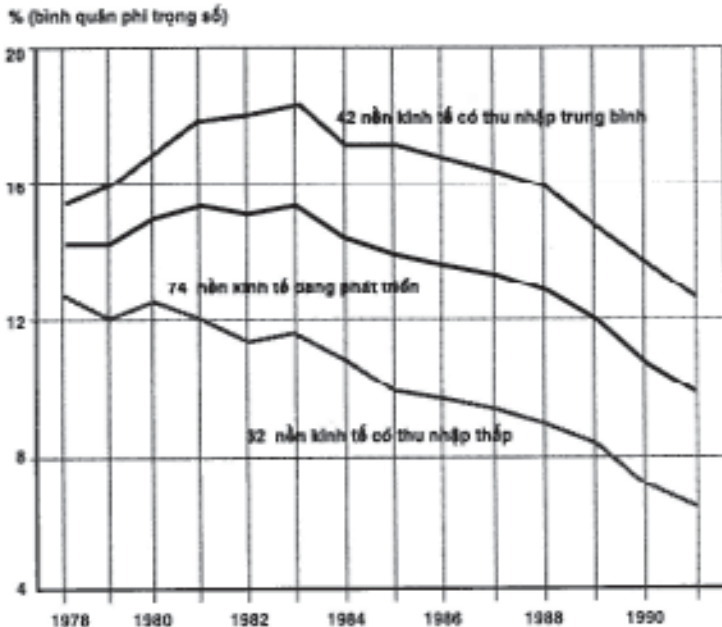
Biểu đồ 1.9 Tỷ trọng các doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng nội địa



Từ giữa thập niên 1980, các doanh nghiệp nhà nước chiếm một tỷ trọng tín dụng lớn hơn ở các nước nghèo hơn.

Nguồn: Phụ lục thống kê.

Biểu đồ 1.10 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng nợ nước ngoài



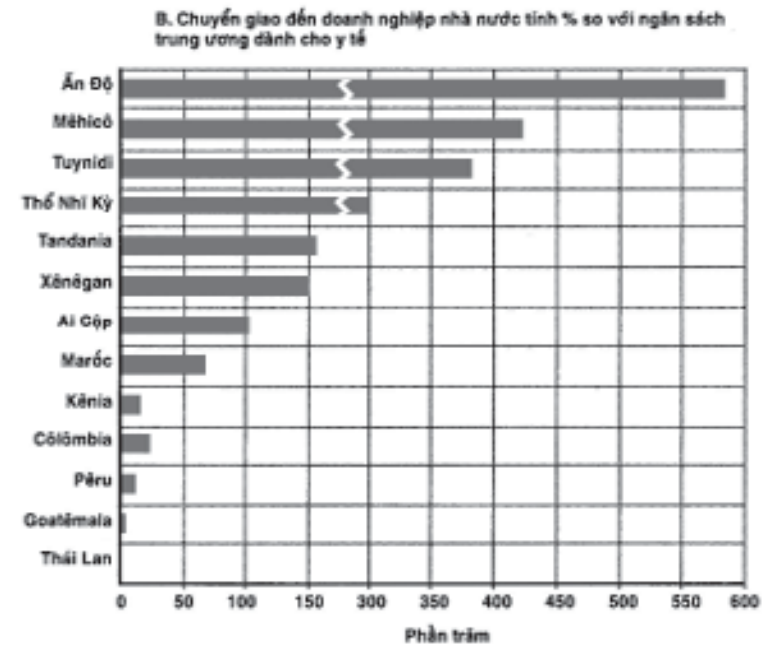
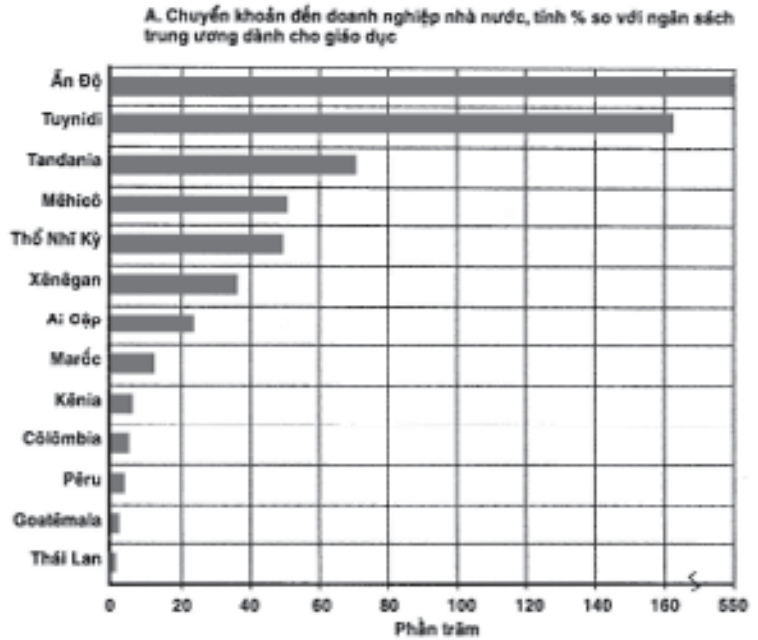
Nguồn: Phụ lục thống kê.

Tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong tổng nợ nước ngoài giảm, song các nước có thu nhập trung bình vẫn vay mượn nước ngoài nhiều hơn các nước nghèo hơn.

của nhà nước trong một nền kinh tế càng rộng, thì càng có khả năng là các quan chức, trước những kích thích sai lầm và những đòi hỏi mâu thuẫn nhau, sẽ điều hành các hoạt động kinh doanh mà trong đó các xí nghiệp tư nhân - do phải đối mặt với những kích thích rõ ràng đối với việc tối đa hoá lợi nhuận trong các thị trường có tính cạnh tranh - sẽ có hiệu quả lớn. Về mặt tài chính, gánh nặng thâm hụt của các doanh nghiệp nhà nước có thể phương hại đến tăng trưởng bằng việc gây khó khăn cho chi tiêu dành cho y tế và giáo dục, bằng cách tăng thâm hụt tài chính và bằng cách góp phần vào lạm phát. Mặc dù sự hạn chế về số liệu không cho phép đưa ra một đánh giá đầy đủ về tác động của doanh nghiệp nhà nước đối với tăng trưởng, song chúng tôi sẽ kết thúc chương này bằng việc thăm dò trước hết ảnh hưởng của sự khác biệt hiệu quả ở cấp độ công ty và sau đó ảnh hưởng tổng thể của thâm hụt doanh nghiệp nhà nước đến tăng trưởng¹³.

Một phần hiển nhiên của bằng chứng về tác động của sở hữu nhà nước là sự sụp đổ nhanh chóng của các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây ở Trung và Đông Âu. Tất nhiên, sự chuyển biến xã hội, kinh tế và chính trị to lớn đó diễn ra do nhiều yếu tố, bao gồm cả các yếu tố như động cơ khuyến khích bị bóp méo, kế hoạch hoá tập trung, điều tiết quá mức, mà ít nhất về mặt lý thuyết có lẽ không dính dáng gì đến sở hữu nhà nước. Song thực tế là các nền kinh tế này gần như hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước. Đúng là các nền kinh tế này đã tăng trưởng nhanh trong thời kỳ sau chiến tranh nhờ tỷ lệ đầu tư cao. Tuy nhiên, sự kém hiệu quả tương đối của việc sử dụng nguồn đầu tư đó cuối cùng có nghĩa là các doanh nghiệp nhà nước không có khả năng phân phối các hàng hoá và dịch vụ và rốt cục không tạo ra mức tăng trưởng kinh tế mà có thể đạt được trong cùng điều kiện nguồn vốn và nhân lực tương tự ở các nước hướng vào thị trường. Trong thập niên 1970 và 1980, tăng trưởng ở Đông Âu đã giảm rõ rệt; ví dụ, tốc độ tăng trưởng hàng năm ở Ba Lan là 1% trong những năm 1980-1988. Từ cuối thập kỷ 1980, các nền kinh tế này gắn liền với một sự chuyển biến lớn, trong đó khu vực tư nhân đóng một vai trò quan trọng hơn nhiều. Câu chuyện về Trung Quốc, một nước cũng đang thực hiện quá trình chuyển đổi từ kế hoạch sang thị trường, còn phức tạp hơn, song vẫn đúng với luận điểm cho rằng sở hữu nhà nước mạnh là một trở lực đối với tăng trưởng¹⁴. Bằng chứng về tác động của sở hữu nhà

Biểu đồ 1.11 Trợ cấp hoạt động công khai cho các doanh nghiệp nhà nước



Trợ cấp cho doanh nghiệp nhà nước đã chỉ dùng nguồn vốn quý hiếm của chính phủ mà có thể đáng được dành cho giáo dục và y tế hơn

Nguồn: IMF; Phụ lục thống kê.

Biểu đồ 1.12 Chỉ số hoạt động của doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển



Thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của doanh nghiệp nhà nước chuyển dịch gần song song với thâm hụt tài chính và tài khoản vãng lai.

nước trong các nền kinh tế hỗn hợp ít kịch tính hơn so với trong các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây bởi vì quy mô khu vực doanh nghiệp nhà nước của họ nhỏ hơn; song nó vẫn ủng hộ luận điểm cho rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước là tăng trưởng kém. Công trình nghiên cứu 12 trường hợp giải thể được đưa ra ở hộp 1.2 cho thấy rằng, nếu kinh nghiệm của mẫu phân tích nhỏ này được nhân ra rộng hơn, thì lúc đó việc tư nhân hoá một nửa khu vực doanh nghiệp nhà nước trong một nước mà ở đó các doanh nghiệp nhà nước chiếm khoảng 10% GDP - một tỷ lệ tương đối điển hình cho các nước đang phát triển - sẽ làm tăng GDP lên 1%; và những lợi ích ở mức độ tương tự xét về mặt tuyệt đối sẽ được thực hiện đều theo hàng năm (Galal và những người khác 1994)¹⁵. Trong một nước giống như ở Ai Cập, nơi khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm 1/3 nền kinh tế, lợi ích thu được thậm chí còn lớn hơn.

Do thâm hụt tiết kiệm - đầu tư lớn của các doanh nghiệp nhà nước, như chúng ta đã thấy ở trên, là đặc biệt nghiêm trọng và kéo dài trong những nước nghèo nhất nên chúng đã có ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng theo hai cách cụ thể. Ở cấp độ đơn giản nhất, lượng tiền dùng để bao cấp cho một doanh nghiệp nhà nước thua lỗ đã chiếm hết phần tiền đó lại cho các dịch vụ xã hội có tính chất khuyến khích tăng trưởng như giáo dục và y tế. Ở cấp độ phức tạp hơn một chút, thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước làm xói mòn sự ổn định tài chính và gây ra lạm phát, làm cho chính phủ khó khăn hơn trong việc tạo ra một môi trường kinh tế vĩ mô có hiệu quả cho tăng trưởng nhanh và bền vững.

Trợ cấp cho doanh nghiệp nhà nước đôi khi trở nên hợp lý xét từ góc độ xã hội, do chúng tạo ra công ăn việc làm hoặc hàng hoá và dịch vụ giá rẻ cho những người nghèo mà nếu theo cách khác họ không bao giờ có được. Tạm thời đặt sang một bên câu hỏi liệu các doanh nghiệp nhà nước có thực sự đạt được những mục tiêu này hay không (xem chương 2), số liệu của chúng tôi gợi ra rằng, trong nhiều nước, lượng tiền bao cấp cho hoạt động của doanh nghiệp nhà nước có thể tạo ra một động lực lớn khuyến khích các nỗ lực của chính phủ nhằm đưa ra nền giáo dục và y tế cơ sở, điều có liên quan chặt chẽ đến viễn cảnh tăng trưởng dài hạn, như đã được chỉ ra trong các công trình nghiên cứu trước đây. Việc chuyển các nguồn tài trợ hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước sang cho giáo dục cơ sở, chẳng hạn, sẽ làm tăng chi tiêu của chính phủ trung ương cho giáo dục lên 50% ở Mêhicô, 74% ở Tandania, 160% ở Tuynidi và 550% ở Ấn Độ. Tương tự, việc chuyển

nguồn tài trợ của doanh nghiệp nhà nước sang cho y tế sẽ cho phép các chính phủ trung ương tăng gấp đôi chi tiêu cho y tế ở Xênegan, tăng gấp ba ở Thổ Nhĩ Kỳ, gấp bốn ở Mêhicô và Tuynidi và gấp năm ở Ấn Độ¹⁶. Tất nhiên, ở các nước có khu vực doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn và hoặc được quản lý tốt hơn thì chỉ rất ít tiền được sử dụng để trợ cấp cho hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ, ở Thái Lan, trợ cấp doanh nghiệp nhà nước ở mức tương đương với 1/10 của 1% khoản chi tiêu của chính phủ cho giáo dục. Biểu đồ 1.11 đưa ra tỷ lệ phần trăm mà các chính phủ trung ương có thể tăng thêm cho chi tiêu cho giáo dục và y tế nếu họ xoá bỏ việc trợ cấp trực tiếp cho doanh nghiệp nhà nước.

Chi phí khác đối với tăng trưởng thâm hụt của các doanh nghiệp nhà nước, tác động đến sự ổn định tài chính và lạm phát, thì khó định lượng hơn, song có lẽ cuối cùng lại lớn hơn, như nhiều dân chúng về tầm quan trọng của sự ổn định kinh tế vĩ mô đối với tăng trưởng dài hạn đã chỉ ra¹⁷. Một sự thâm hụt tiết kiệm - đầu tư lớn của doanh nghiệp nhà nước có thể được tài trợ theo nhiều cách, mà tất cả đều có khả năng gây ra những tác động tiêu cực đối với tăng trưởng. Chẳng hạn, một chính phủ có thể cần đến sự tài trợ của ngân hàng trung ương, in tiền nhiều hơn đó chi trả cho những món nợ của doanh nghiệp nhà nước, với áp lực lạm phát đáng kể. Tương tự, chính phủ cũng có thể chỉ đạo hệ thống ngân hàng cho các doanh nghiệp nhà nước đang bị rắc rối về tài chính vay tiền, làm chệch hướng dòng tín dụng mà theo cách khác sẽ đi vào khu vực tư nhân. Cuối cùng, các chính phủ có thể vay mượn nước ngoài đó tài trợ cho thâm hụt của các doanh nghiệp nhà nước, bằng cách đó góp phần thêm vào sự thâm hụt cán cân thanh toán và do vậy thâm hụt tài khoản vãng lai và gây ra áp lực giảm xuống đối với tỷ giá hối đoái thực tế.

Số liệu của chúng tôi ủng hộ mạnh mẽ luận điểm cho rằng thâm hụt tổng thể của khu vực doanh nghiệp nhà nước càng lớn, thì thâm hụt tài khoản vãng lai và tài chính càng lớn. Mức thâm hụt tiết kiệm - đầu tư trung bình hàng năm của doanh nghiệp nhà nước của 38 nước đang phát triển từ năm 1978 đến năm 1991 di chuyển gần song song với các khoản thâm hụt tài khoản vãng lai và thâm hụt tài chính (biểu đồ 1.12). Việc thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước có tầm quan trọng đối với ổn định tài chính còn được chứng tỏ một cách rõ hơn bởi việc nó chiếm 35% thâm hụt tài chính trong cả 38 nước (tính theo tỷ lệ trung bình của cả hai biến số). Sự cải thiện chung mức thâm hụt doanh nghiệp nhà nước mà chúng tôi đã thảo luận trước đây giúp giảm thâm hụt cán cân hiện hành và thâm hụt tài chính. Bức tranh có phần ít lạc quan hơn đối với các nước có thu nhập thấp hơn mà lại có thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước lớn (biểu đồ 1.7).

Song, tóm lại, bằng chứng kinh tế vĩ mô, kinh nghiệm của các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, và những ảnh hưởng tiêu cực to lớn của doanh nghiệp nhà nước đối với thâm hụt tài chính, tất cả đều đã bảo vệ mạnh mẽ luận điểm cho rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn có thể phung phí đến tăng trưởng. Tuy nhiên, do khu vực doanh nghiệp nhà nước có xu hướng lớn hơn ở các nước có thu nhập thấp, nên các doanh nghiệp nhà nước tỏ ra là mô hình tốn kém nhất ở những nước ít có khả năng kham chịu nhất.

Kết luận

Chúng tôi đã chỉ ra rằng bất chấp một thập niên giải thể các doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục chiếm một phần quan trọng trong nền kinh tế của nhiều nền kinh tế thị trường đang phát triển. Quy mô tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở các nền kinh tế nghèo nhất lớn hơn nhiều so với ở các nước công nghiệp và các nước có thu nhập trung bình. Tất nhiên, quy mô tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước có thể không gây ra vấn đề gì nghiêm trọng nếu bản thân các doanh nghiệp nhà nước hoạt động có hiệu quả. Tuy vậy, chúng tôi đã đưa ra dẫn chứng cho thấy các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả hơn khu vực tư nhân trên thị trường có tính cạnh tranh và với sự điều tiết có hiệu quả các công ty tư nhân, thì điều đó còn đúng trên cả thị trường độc quyền. Cuối cùng, chúng tôi cũng đã chỉ ra rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn có thể là một vật cản của nền kinh tế do tác động tổng thể của sự hoạt động kém hiệu quả ở cấp độ kinh tế vĩ mô và do khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn thường đi kèm với thâm hụt lớn trong tài chính và tài khoản vãng lai, mà điều này sẽ lại gây tác hại cho tăng trưởng.

Tóm lại, mặc dầu người ta đã viết nhiều về những lợi ích tiềm tàng của việc cải cách doanh nghiệp nhà

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nước, và các nhà lãnh đạo trong hầu hết các nước đang phát triển nói rằng họ dự định tiến hành cải cách, song những nỗ lực đó không làm giảm đáng kể vai trò kinh tế của doanh nghiệp nhà nước cũng như không cải thiện được rõ rệt hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Vậy điều gì có thể giải thích cho sự khập khiễng này giữa lý thuyết và thực tiễn? Với chi phí cao đó giữ nguyên trạng của doanh nghiệp nhà nước và lợi ích rất lớn từ cải cách, tại sao chỉ rất ít nước thực hiện cải cách thành công? Để trả lời cho những câu hỏi này, chúng ta cần, trước hết, hiểu được chính sách đối với các doanh nghiệp nhà nước đã khác nhau như thế nào giữa các nước thực hiện cải cách thành công và các nước thực hiện cải cách không thành công. Chúng tôi sẽ quay lại vấn đề này trong chương tiếp theo.

Chú thích

1 Hai thời kỳ này xuất phát từ hai nguồn số liệu khác nhau và có thể không hoàn toàn so sánh được với nhau. Không có số liệu về giá trị của các giao dịch trong thời kỳ trước. Số liệu cho giai đoạn sau không tính đến Đông Đức và việc bán các phiếu chứng nhận cổ phần (voucher) và việc tư nhân hoá các doanh nghiệp có quy mô nhỏ ở Đông Âu.

2. Nếu chúng tôi tính cả việc tư nhân hoá theo các phiếu chứng nhận cổ phần gần đây ở Đông Âu và Liên Xô cũ, thì tổng số giao dịch tư nhân hoá có thể tăng lên vài lần, song nó cũng cộng thêm nhiều ngàn doanh nghiệp nhà nước vào tổng vốn của các doanh nghiệp mà đáng ra đã được giải thể.

3. Có 15 nước có thu nhập thấp và 25 nước có thu nhập trung bình trong mẫu của chúng tôi đó phân tích giá trị gia tăng của doanh nghiệp nhà nước (18 nước thu nhập thấp và 37 nước thu nhập trung bình đối với đầu tư doanh nghiệp nhà nước) sử dụng định nghĩa do Báo cáo phát triển thế giới đưa ra năm 1994 về thu nhập theo đầu người: 675 USD và thấp hơn là thuộc về các nước thu nhập thấp; 676 USD trở lên đến 8.355 USD là các nước thu nhập trung bình. Các thời kỳ được xem xét khác nhau theo số liệu sẵn có: số liệu của các nước thu nhập thấp và vừa là trong các năm 1978-1991; số liệu các nước công nghiệp là trong các năm 1979-1988 (tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong GDP) và 1978-1988 (tỷ trọng đầu tư của doanh nghiệp nhà nước). Xem phụ lục thống kê để biết thêm chi tiết. 4. Luận điểm này cũng được áp dụng cho các công ty tư nhân lớn, nơi sở hữu tách biệt khỏi quản lý, buộc các nhà quản lý cố gắng tối đa hoá lợi ích của họ theo hướng hy sinh lợi nhuận. Cụ thể hơn có thể xem Williamson (1975).

5. Theo ngôn ngữ của sách báo về quan hệ chủ sở hữu - đại lý thì người đại lý (trong trường hợp này là nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước) có nhiều thông tin hơn chủ sở hữu (chính phủ) và có thể lựa chọn tập trung nỗ lực ở mức nào. Chủ sở hữu chỉ có thể quan sát kết quả mà không thể đo lường một cách chính xác nỗ lực của người quản lý và tách nó ra khỏi các yếu tố khác tác động đến năng suất. Do vậy, thách thức là ở chỗ tạo ra một hợp đồng hiệu quả mà có thể khuyến khích nhà quản lý trở nên hiệu quả, kể cả chi thưởng cho nhà quản lý đó đền bù cho ông ta hay bà ta vì độ rủi ro cộng thêm. Vấn đề là ở chỗ doanh nghiệp nhà nước có quá nhiều chủ sở hữu, những người có thể không có cả thẩm quyền năng lực lẫn

động cơ khuyến khích đó giám sát các doanh nghiệp nhà nước. Đồng thời, việc đo lường kết quả lại đặc biệt khó vì doanh nghiệp nhà nước thường được dự tính theo đuổi rất nhiều các mục tiêu cả thương mại lẫn phi thương mại (chi tiết hơn về các luận điểm lý thuyết có thể xem, ví dụ, Ross 1991; Stiglitz 1974; Sappington 1991).

6. Jones và Ma son (1982) đi xa hơn nữa, đã lập luận rằng các hoạt động đòi hỏi việc ra quyết định phi tập trung hoá và sự phản ứng nhanh nhạy đối với những đổi thay trên thị trường và công nghệ là đặc biệt không thích hợp đối với sở hữu nhà nước. Những hoạt động như vậy thường là tương đối nhỏ so với thị trường sản phẩm và thị trường yếu tố sản xuất (nhà hàng hoặc nhà máy sản xuất kẹo sôcôla), sản xuất các sản phẩm khác biệt (quần áo phụ nữ) và sử dụng các công nghệ nhanh thay đổi (máy tính), hoặc kỹ thuật sử dụng nhiều lao động (ngành dệt).

7. Nhiều công trình nghiên cứu từ các nguồn tài liệu so sánh trước đây rút ra kết luận rằng các doanh nghiệp tư nhân hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp nhà nước (ví dụ: Boardman và Vining 1989; Bennett và Johnson 1979; Boycko, Shleifer và Vishny 1993). Những người khác (ví dụ, Caves và Christensen 1980; Aharoni 1986) cho rằng sự kém hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước có thể là do thiếu cạnh tranh hay do các nhu cầu chính trị và xã hội đặt lên vai chúng. Những khảo cứu trong các công trình này đã đưa đến các kết luận khác nhau. Ví dụ, một mặt, Milward (1982) cho rằng “không có dẫn chứng nào đủ độ tin cậy về mặt thống kê gọi là rằng doanh nghiệp nhà nước ở các nước đang phát triển có mức độ hiệu quả công nghệ thấp hơn khu vực tư nhân hoạt động ở cùng một quy mô”. Mặt khác, một xem xét rộng hơn của các công trình nghiên cứu so sánh cơ cấu chi phí đơn vị trong các công ty tư nhân và nhà nước đã cho thấy rằng 40 trong số hơn 50 công trình nghiên cứu chứng tỏ kết quả kinh doanh tốt hơn thuộc về các công ty tư nhân (Borcherding, Pommerehne, và Schneider 1982).

8. Bishop và Kay (1988) so sánh hoạt động của các công ty đã giải thể và chưa được giải thể ở Anh trong các ngành khác nhau trong cùng một khoảng thời gian. Mặc dầu họ nhận thấy rằng các công ty đã giải thể cũng như chưa giải thể đều cải thiện được kết quả kinh doanh, họ giả định rằng nguyên nhân dẫn đến sự cải thiện đó có thể là giới kinh doanh hay mối đe dọa giải thể đối với các doanh nghiệp nhà nước còn lại. Vickers và Yarrow (1988) cũng phân

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

tích kinh nghiệm giải thể ở Anh, song kết luận của họ lại gắn sự cải thiện về kết quả với việc nâng cao sức cạnh tranh và cải thiện công việc điều tiết. Megginson, Nash và Randenborgh (1994) phân tích tác động của giải thể đối với kết quả kinh doanh, sử dụng một mẫu gồm 41 công ty đã giải thể của 15 nước. Họ cho rằng giải thể có liên quan mạnh mẽ đến mức lợi nhuận cao hơn, việc tận dụng tốt hơn nguồn lực con người và vật chất, tăng trưởng công ty và việc làm lớn hơn. 9. Các ấn phẩm đó, ở dạng in rô-nê có thể lấy từ Ban nông nghiệp, hạ tầng cơ sở, môi trường thuộc Ngân hàng Thế giới.

10 Như vậy, đặc điểm của thâm hụt S-I của doanh nghiệp nhà nước có thể được tính như sau:

$$(I-S)_{\text{SOE}} = (S-I)g + (S-I)pr + CA$$

Trong đó

$$(I-S)_{\text{SOE}} = \text{đầu tư DNNN} - \text{tiết kiệm DNNN}$$

$$(S-I)g = \text{tiết kiệm chính phủ} - \text{đầu tư chính phủ}$$

$$(S-I)pr = \text{tiết kiệm tư nhân} - \text{đầu tư tư nhân}$$

$$CA = \text{vay nước ngoài (đối tác của thâm hụt tài khoản vãng lai)}$$

11. Tiết kiệm được xác định như là sự chênh lệch giữa doanh thu hoạt động và không hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (ngoại trừ tất cả các chuyển giao bất kể từ ngân khố hay từ các nguồn khác) và tất cả các chi phí hoạt động và không hoạt động (ngoại trừ các phân phối lợi nhuận như lãi cổ phần, cổ tức chẳng hạn). Chi tiêu vốn là các đầu tư tổng, bao gồm cả thay đổi dự trữ. Chuyển giao ròng ngân sách thể hiện dòng vốn từ ngân khố đến doanh nghiệp nhà nước (tức là trợ cấp, vốn, cho vay) trừ dòng vốn từ doanh nghiệp nhà nước đến ngân khố (ví dụ tiền cho thuê, cổ tức, hồi trả khoản vay). (Điều này bỏ sót các khoản chuyển giao ngầm - chẳng hạn, miễn thuế và thuế nhập khẩu và tín dụng rê- mà có thể quan trọng trong một số trường hợp). Do vậy, một con số âm đối với chuyển giao cho thấy rằng doanh nghiệp nhà nước chuyển đến ngân khố khối lượng nguồn lực lớn hơn là họ nhận được từ đó.

12. Mặc dù con số trung bình của thâm hụt tiết kiệm -đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước và của tín dụng trong nước và bên ngoài bao trùm gần như cùng một nhóm các nước, song số lượng các nước được đưa vào tính đối với mỗi biến số rất khác nhau. Như đã chỉ ra trong phụ lục thống kê, các số trung bình

cho thâm hụt tiết kiệm- đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước bao gồm 45 nước, cho vay nước ngoài bao gồm 74 nước và cho tín dụng trong nước là 37 nước. Sự khác nhau này trong nhóm nước được đưa vào tính phụ thuộc vào mức độ sẵn có số liệu.

13. Chúng tôi cố gắng xem xét tác động của sở hữu nhà nước lên tăng trưởng bằng cách đưa thêm một thước đo về quy mô của doanh nghiệp nhà nước so với GDP theo các biến số tăng trưởng của Barro (1991). Mặc dầu kết quả chỉ ra một mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa mức độ sở hữu nhà nước với tăng trưởng, số liệu hạn chế có nghĩa là kết quả đó không chính xác. Đặc biệt, không có đủ số liệu chuỗi thời gian về quy mô của doanh nghiệp nhà nước đối với đủ số nước trong một khoảng thời gian đủ dài để tiến hành một phân tích thỏa đáng về sự hồi quy tăng trưởng. Thực ra số liệu thậm chí không đủ để chỉ ra những yếu tố quyết định chuẩn tắc đối với tăng trưởng.

14. Doanh nghiệp nhà nước ít quan trọng ở Trung Quốc so với ở các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu, chủ yếu do nông nghiệp quá quan trọng. Thậm chí như vậy cũng có rất ít cơ sở cho thấy rằng vai trò chi phối của sở hữu quốc doanh trong công nghiệp và dịch vụ đóng góp cho tăng trưởng và lại có nhiều bằng chứng cho điều ngược lại. Mặc dầu Trung Quốc có mức tăng trưởng GDP trung bình khoảng 5%/năm trong thời gian những năm 1955-1978, mức tăng trung bình này đã che đậy những dao động thất thường; hơn nữa, mức tăng này đạt được chủ yếu do chương trình đầu tư to lớn, ví dụ như Đại nhảy vọt năm 1958, dẫn đến tước đoạt rộng khắp Đảng lưu ý là mức tăng trưởng dự tính trong năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất trong công nghiệp thời gian đó gần như bằng 0 (Gelb và Singh 1994). Sau năm 1978, tốc độ tăng trưởng của Trung Quốc tăng mạnh chủ yếu nhờ cải cách nông nghiệp theo hướng phục hồi kinh doanh khoán hộ và các động cơ khuyến khích sản xuất được cải thiện, đặc biệt đối với các nông trại nhỏ, thuộc sở hữu làng xã hoặc huyện, thị (xem chương 2). Sự tăng trưởng này dường như đã diễn ra bất chấp, chứ không phải là bởi vì có, sự chi phối tiếp tục của các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn. Ví dụ, các doanh nghiệp nhà nước thu hút 61,5% đầu tư trong công nghiệp và sử dụng 45% lao động, song chỉ sản xuất ra 43% sản lượng công nghiệp trong năm 1993. Trong cùng năm đó khu vực quốc doanh thua lỗ một khối lượng tương đương 2,4% GDP (Broadman 1995).

15. Galal và những người khác (1994) ước tính

phúc lợi thu được hàng năm từ giải thể tương đương 8% doanh số hàng năm trước giải thể. Với mức đóng góp khoảng 10% của doanh nghiệp nhà nước và doanh số bán khoảng 2,5 lần giá trị gia tăng, việc giải thể một nửa khu vực doanh nghiệp quốc doanh sẽ mang lại một món lợi bằng khoảng 1% GDP, với điều kiện các yếu tố khác không đổi. Lợi ích phúc lợi thu được dự tính là sự chênh lệch giữa giá trị hiện hành thực của các công ty được giải thể (với người sản xuất và tiêu dùng) và giá trị hiện hành thực của công ty (cũng với người sản xuất và tiêu dùng) theo kịch bản đối sách tiếp tục thực hiện chế độ doanh nghiệp nhà nước. Thành tố hàng năm của lợi ích thực tế đối với xã hội có liên quan đến việc bán các doanh nghiệp tương ứng đó cho phép so sánh giữa các công ty.

16. Số liệu của các thời kỳ khác nhau theo từng nước trong giai đoạn bao trùm 1978-1991.

17. Một vài công trình nghiên cứu chỉ ra rằng thâm hụt tài chính lớn tương quan tỷ lệ nghịch với tăng trưởng (xem, ví dụ, Fischer 1993; Easterly, Rodriguez và Schmidt - Hebbel 1995). Người ta cũng đã chỉ ra rằng thâm hụt tài chính lớn là nguyên nhân chủ yếu của lạm phát cao, mà đến lượt điều này sẽ làm xói mòn tăng trưởng kinh tế (xem, ví dụ Wijnhergen 1991; Bruno và những người khác 1991; Edwards và Tabellini 1991). Quan hệ tỷ lệ nghịch giữa lạm phát và tăng trưởng cũng được chỉ ra trong Gregorio (1993); Gylfason (1991) và Fischer (1993). Gần đây, Bruno và Easterly (1994) đưa ra một sự kết hợp tỷ lệ nghịch lớn giữa lạm phát cao và tăng trưởng, đặc biệt khi lạm phát vượt quá 40%. Tương tự, ở chừng mực mà thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước có liên quan với mất cân bằng tài chính, chúng tôi có thể kết luận rằng doanh nghiệp nhà nước tác động ngược đến tăng trưởng kinh tế.

CHƯƠNG II

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

ĐA SỐ CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN GIỜ ĐÂY ĐANG PHẢI ĐỐI MẶT VỚI CÁC VẤN ĐỀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC như đã trình bày ở chương 1, và nhiều nước đã tuyên bố ý định cải cách của mình. Một số ít nước hơn, tuy vẫn là một số lượng đáng kể, đang cố gắng thực hiện chương trình cải cách. Việc đánh giá chi tiết tất cả những cố gắng đó là một nhiệm vụ to lớn, nhưng những thông tin sẵn có đã được phân tích kỹ trong cuốn sách này chỉ ra rằng, chỉ một số ít quốc gia là có thành công thực sự, một số khác thì giành được những kết quả pha trộn, còn phần lớn chỉ đạt được tiến bộ không đáng kể hoặc không có một tiến bộ nào. Vậy đâu là sự khác nhau trong chính sách để phân biệt một số ít nước thành công với nhiều nước bị thất bại?

Chương 2 sẽ đề cập vấn đề này bằng việc nghiên cứu kinh nghiệm của 12 nước - chín nước kinh tế thị trường đang phát triển, ba nền kinh tế xã hội chủ nghĩa cũ đang ở thời kỳ chuyển đổi. Trước hết, chúng tôi đánh giá hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước ở các nước này; và sau đó, để đánh giá sự thành công và thất bại, chúng tôi sẽ phân tích biện pháp thực hiện mà các nước thành công tiến hành khác với cách của các nước thất bại như thế nào. Đặc biệt, chúng ta sẽ xem xét mức độ mỗi nước đã sử dụng năm yếu tố cấu thành của cuộc cải cách mà các nhà lý luận về kinh tế và các nhà thực tiễn của cải cách đã thừa nhận rộng rãi: giải th, cạnh tranh, ngân sách cứng, cải cách khu vực tài chính và thay đổi mối quan hệ giữa các doanh nghiệp nhà nước và chính phủ. Như chúng ta sẽ thấy, năm yếu tố cấu thành thành phần này liên kết chặt chẽ với nhau đến mức, thành công của một yếu tố này thường phụ thuộc vào việc thực hiện thành công một yếu tố khác. Hơn nữa, dù rất khó đánh giá cụ thể tầm quan trọng tương đối của các yếu tố này, nhưng giải thể dường như là yếu tố quyết định thành công, đặc biệt là ở những nơi quy mô ban đầu của khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn hơn rất nhiều so với mức độ trung bình của thế giới khoảng 10% GDP.

Bảng 2.1 cho thấy GDP tính trên đầu người của các nước trong mẫu của chúng tôi, cũng như quy mô tương đối của khu vực doanh nghiệp nhà nước và năm xấp xỉ bắt đầu cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Mẫu này nhỏ và không ngẫu nhiên, được lựa chọn nhằm cung cấp tổng hợp về các khu vực, mức thu nhập và các chiến lược cải cách. Tuy nhiên, như chúng ta sẽ thấy, để xếp hạng chín nước đang phát triển, chúng tôi gộp chung các loại doanh nghiệp khác nhau. Vì tất cả những lý do trên, cần phải thận trọng đối với những kết quả chúng tôi đưa ra. Tuy nhiên, mặc dù cả mẫu của chúng tôi lẫn bất cứ chỉ số nào khác của chúng tôi đều chưa hoàn chỉnh, chúng tôi đã chứng minh rằng, nói chung chúng nêu lên được những mô hình có thể giúp chúng ta hiểu những khác biệt về chính sách phân biệt một vài quốc gia đã cải cách thành công các doanh nghiệp nhà nước của họ với nhiều quốc gia khác không thể làm được điều đó; chúng cũng gợi ý các biện pháp để các nước làm không tốt có thể cải thiện các cơ hội thành công.

Bảng 2.1 Mười hai nước thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước

Nước	Các đặc điểm của nước		Các đặc điểm của xí nghiệp công	
	GNP trung bình tính trên đầu người ^a (USD, 1978-91)	Xếp hạng ^b	Quy mô trung bình của DNNN bằng % của GDP ^c (1978-91)	Bắt đầu cải cách doanh nghiệp (Năm, xấp xỉ)
Chilê	1784	85	13,8	1974, 1985
Trung Quốc	315	28	53,0c	1984
Cộng hòa Séc	2254	83	95,9	1991
Ai Cập	594	46	34,1	1991
Gana	384	36	7,0	1983
Ấn Độ	286	18	12,1	1985
Hàn Quốc	2872	106	9,9	1983
Mêhicô	2324	99	11,6	1983, 1988
Philippin	639	27	1,9	1986
Ba Lan	1967	76	71,4	1990
Xê-nê-gan	519	48	7,7	1986
Thổ Nhĩ Kỳ	1324	80	7,5	1983

a. Đối với các nền kinh tế chuyển đổi, GNP trung bình tính trên đầu người là của năm 1991, quy mô trung bình của các DNNN bằng % của GDP là cho năm 1989, trừ Trung Quốc là số liệu cho các doanh nghiệp công nghiệp nhà nước năm 1990. Về định nghĩa các DNNN Trung Quốc, xem hộp 2.1.

b. Thứ tự xấp xếp cho 132 nước chỉ là tương đối.

c. Tỷ trọng của GDP công nghiệp

Nguồn: Báo cáo tình hình phát triển thế giới (1994), bảng A1 trong phụ lục thống kê, Gelb và Singh (1994)

Đánh giá sự thành công và thất bại

ĐÁNH GIÁ THÀNH CÔNG HOẶC THẤT BẠI CỦA CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG các nước mà chúng tôi chọn làm mẫu dựa trên ba kết quả: hoạt động tài chính của doanh nghiệp nhà nước, năng suất và mức độ thâm hụt đầu tư - tiết kiệm¹.

- *Hoạt động tài chính.* Chúng tôi đánh giá hoạt động tài chính theo hai cách: thặng dư kinh doanh theo giá hiện hành dùng để đo lợi nhuận đối với các nhà đầu tư người chủ doanh nghiệp và chủ nợ; và lợi nhuận chưa trừ thuế theo giá hiện hành dùng để đo lợi nhuận của chính phủ từ khoản đầu tư của mình giống như một doanh nghiệp tư nhân².
- *Năng suất.* Để giảm tác động của giá cả, chúng tôi cũng tính tới hai thước đo năng suất: chi phí khả biến đơn vị thực tế và năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất (TFP). Năng suất tăng khi chi phí thực cho từng đơn vị giảm hoặc TFP tăng (tức là số lượng đầu ra tăng hơn đầu vào dùng để sản xuất ra chúng)³.
- *Thâm hụt tiết kiệm - đầu tư.* Như trong chương 1, chúng tôi định nghĩa tiêu chí này như mức độ các doanh nghiệp nhà nước dựa và các nguồn lực bên ngoài để tài trợ cho hoạt động, cho phát triển và thanh toán

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nợ của doanh nghiệp. Trong khi một thâm hụt theo thời kỳ đối với một doanh nghiệp riêng lẻ, hay toàn bộ một lĩnh vực kinh doanh trong một khoảng thời gian tương đối ngắn, không nhất thiết bị coi là bằng chứng làm ăn yếu kém, thì thâm hụt tiết kiệm - đầu tư đối với toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước qua nhiều năm lại làm trầm trọng hơn sự thâm hụt ngân sách, và cuối cùng ảnh hưởng đến sự phát triển lâu dài, như chúng tôi đã thảo luận ở chương 1. Hơn nữa, thâm hụt liên tục có thể còn phản ánh các quyết định đầu tư kém, kiểm soát giá cả hoặc các hoạt động kém hiệu quả. Như sẽ thấy trong trường hợp của quốc gia hoặc công ty sau đây sự thâm hụt tiết kiệm - đầu tư lớn thường đi kèm với hoạt động kém hiệu quả ở những yếu tố khác. Vì những mục đích của khảo sát này, thâm hụt tiết kiệm - đầu tư càng lớn, thì tiêu chí này càng thấp. Phần còn lại của mục này xét hoạt động của các nước được chọn làm mẫu đối với mỗi chỉ tiêu trên từ năm 1978 đến 1991 và so sánh những thay đổi trong hoạt động kinh doanh trong giai đoạn này. Do cải cách diễn ra trong nhiều năm (ví dụ, Chilê đã tiến hành những cải cách chủ yếu bắt đầu từ năm 1975 và sau đó vào năm 1985), nên chúng tôi không chỉ đơn thuần so sánh từ trước đến nay. Chúng tôi chọn năm 1985 làm thời điểm giữa một cách ngẫu nhiên. Chín trong số 12 nước được chọn làm mẫu đều tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước trong vòng hai năm tính từ thời điểm giữa. Nước nào bắt đầu cải cách ngoài hai năm kể từ trung điểm (như ở Cộng hòa Séc, Ai Cập và Ba Lan), thì trong phần bàn luận chúng tôi sẽ giải thích ảnh hưởng của nó. Bởi vì chúng tôi chỉ đánh giá hoạt động của các doanh nghiệp vẫn thuộc khu vực nhà nước, nên yếu tố giải thể yếu tố đầu tiên trong năm yếu tố của cải cách mà chúng tôi bàn luận, về lý thuyết, sẽ ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực tới hoạt động của các doanh nghiệp. Nếu một nước hay thanh lý các doanh nghiệp quốc doanh hoạt động kém nhất, thì hy vọng rằng hoạt động của khu vực đó sẽ tăng lên; ngược lại, nếu một nước bán các doanh nghiệp hoạt động tốt nhất, chỉ duy trì những doanh nghiệp yếu kém, thì hoạt động của khu vực nhà nước sẽ suy giảm. Thực tế, như chúng ta thấy, những nước phi quốc hữu hoá nhiều doanh nghiệp nhất thì cũng có xu hướng cải thiện hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước nhiều nhất. Chúng tôi sẽ xem xét những lý do có thể giải thích hiện tượng có vẻ không bình thường này trong phần bàn luận về giải thể. Tuy nhiên, đầu tiên, chúng ta sẽ đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước ở những nước đã lựa chọn bằng việc sử dụng ba thước đo: tài chính, năng suất và thâm hụt tiết kiệm - đầu tư.

Đánh giá hoạt động tài chính

Khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Chilê, Mêhicô và Hàn Quốc hoạt động tốt hơn các nước còn lại cả ở thặng dư kinh doanh lẫn lợi nhuận chưa trừ thuế (biểu đồ 2.1A và 2.1B). Trong khi đó, Ên Độ, Thổ Nhĩ Kỳ và Xênegan là những nước doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém nhất. Gana, Ai Cập và Philippin là những nước đứng giữa, mặc dù trong ba nước này, Philippin là nước kém nhất tính theo thước đo khả năng sinh lợi nhuận (biểu đồ 2.1B).

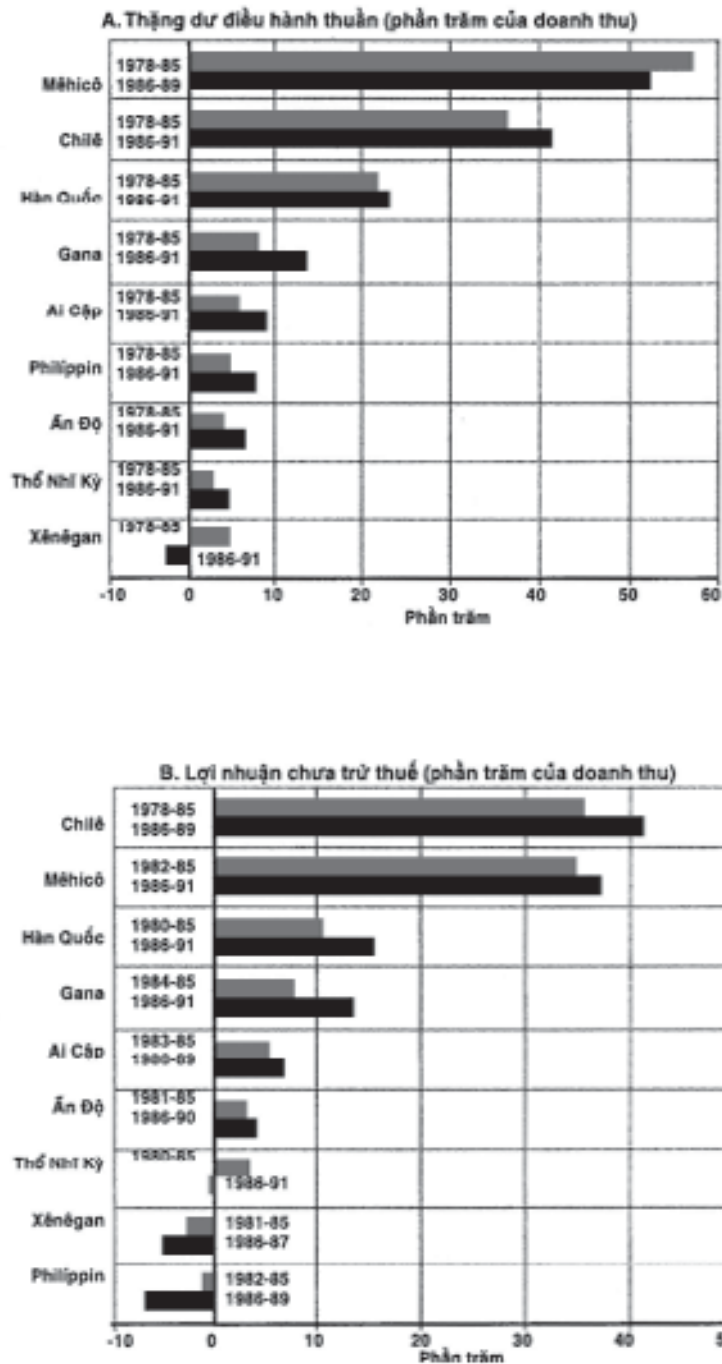
Nếu ta lấy năm 1985 làm trung điểm để tính, thì thặng dư kinh doanh tăng ở tất cả các nước, trừ Mêhicô và Xênegan. Khả năng sinh lợi cũng tăng ở tất cả các nước, trừ Thổ Nhĩ Kỳ, Xênegan và Philippin. Mặc dù ba nước dẫn đầu ngay từ đầu đã hoạt động tốt hơn các nước còn lại, họ vẫn cố gắng cải thiện hơn nữa.

Việc suy giảm thặng dư hoạt động của Mêhicô là do tác động của giá dầu đối với công ty dầu lớn PEMEX của Mêhicô. Nếu không tính tới thâm hụt của PEMEX, thì các doanh nghiệp nhà nước của Mêhicô chuyển từ mức thâm hụt 19% năm 1978-1985 sang mức thặng dư 10% thời kỳ 1986-1991.4.

Hoạt động tài chính của các doanh nghiệp nhà nước trong các nước chọn làm mẫu tăng vì rất nhiều lý do. Ở Mêhicô, giá các sản phẩm và dịch vụ của doanh nghiệp nhà nước thấp đã tăng lên; chẳng hạn như công ty điện lực Mêhicô đạt mức tăng thực tế 7,7% năm 1990. Ở Gana, các doanh nghiệp nhà nước giảm biên chế thông qua việc sa thải. Ví dụ, Công ty cacao Gana sa thải khoảng 80.000 nhân công từ năm 1985 đến 1987. Mặc dù công cuộc cải cách ở Ai Cập chỉ mới bắt đầu từ năm 1991, nhưng hoạt động tài chính của nó đã được cải thiện vào những năm 1980 do tăng giá các sản phẩm và giảm tiền lương nhân công của các doanh nghiệp nhà nước. Cuối cùng, một vài nước, đáng chú ý nhất là Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô, đã tăng được năng suất (xem phần thảo luận về năng suất ở dưới).

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Biểu đồ 2.1 Hoạt động tài chính của các doanh nghiệp nhà nước



Các doanh nghiệp nhà nước ở Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô xếp hạng cao hơn ở cả hai cách đánh giá hoạt động tài chính và ở hầu hết các lĩnh vực khác đều tốt hơn.

Nguồn: Ngân hàng thế giới ước tính

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Liệu những thước đo về tài chính này có phải là một chỉ số thích hợp đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước không? Các nhà ủng hộ chế độ sở hữu nhà nước đôi khi lập luận rằng một số doanh nghiệp nhà nước tỏ ra hoạt động tài chính kém bởi vì chúng được hình thành để thực hiện những mục đích phi thương mại như giảm đói nghèo, tạo công ăn việc làm hay phát triển khu vực. Đây là một trường hợp mà tính toán tổng hợp về thu nhập của công ty cần phải tính đến cả các lợi ích của việc theo đuổi những mục tiêu này. Lập luận này chưa được phân tích đầy đủ để rút ra những kết luận thiết thực, nhưng người ta đã nói quá về tầm quan trọng của nó vì một vài lý do. Thứ nhất, thực hiện một số mục tiêu phi thương mại khi tiến hành đầu tư (ví dụ đặt xí nghiệp ở một khu vực hẻo lánh để thúc đẩy phát triển khu vực) sao cho những xu hướng phát triển sau đó trong hoạt động tài chính sẽ không bị ảnh hưởng nhiều (thậm chí mức độ hoạt động có thể thấp hơn so với ở một số vùng khác). Thứ hai, cũng thật khó tin rằng những mục tiêu bở thương mại này lại thường xuyên đạt được. Giữ cho giá bán sản phẩm dưới chi phí cận biên hay dưới giá trị bù đắp của thị trường để giúp đỡ người nghèo, một lập luận phổ biến đối với kiểm soát giá cả của các doanh nghiệp nhà nước, chỉ có thể giúp người nghèo rất ít, nếu không nói là hoàn toàn không. Ví dụ, một cuộc nghiên cứu cho thấy giá điện thấp nhằm để giúp người nghèo, nhưng thực tế lại làm lợi cho những người giàu nhiều hơn bởi vì họ có nhà to hơn và nhiều tiện nghi hơn, do đó sử dụng nhiều điện hơn; hơn nữa, điện thường không sẵn có ở các vùng nông thôn, nơi tập trung những người nghèo nhất sinh sống (Jones 1985). Thứ ba, các doanh nghiệp nhà nước có đóng góp xã hội có thể rút được tiền từ chương trình phúc lợi lớn để trực tiếp giúp đỡ người nghèo là điều đáng nghi ngờ. Ví dụ, Pedro Aspe, nguyên Bộ trưởng Bộ Tài chính Mêhicô, đã khẳng định rằng một phần của quỹ do chính phủ cung cấp để duy trì công ty SIDERMEX (một tổ hợp sắt thép nhà nước) tồn tại cũng đủ để cung cấp nước sạch, hệ thống thoát nước, y tế giáo dục cho tất cả các cộng đồng người nghèo ở vùng Đông Nam Mêhicô (Aspe 1991). Cuối cùng, ngay cả khi chúng ta cho rằng các doanh nghiệp nhà nước đã thực hiện được các mục tiêu phi thương mại của mình, chúng ta cũng vẫn cần đánh giá xem chi phí cho các doanh nghiệp nhà nước thực hiện những mục tiêu này ít hơn hay nhiều hơn chi phí sử dụng các phương tiện thay thế khác ví dụ như thuế hay các trợ cấp trực tiếp. Vì vậy, chúng ta coi các thước đo tài chính sẽ là các chỉ số hữu ích đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, mặc dù chúng không tính tới các lợi ích xã hội thuần túy.

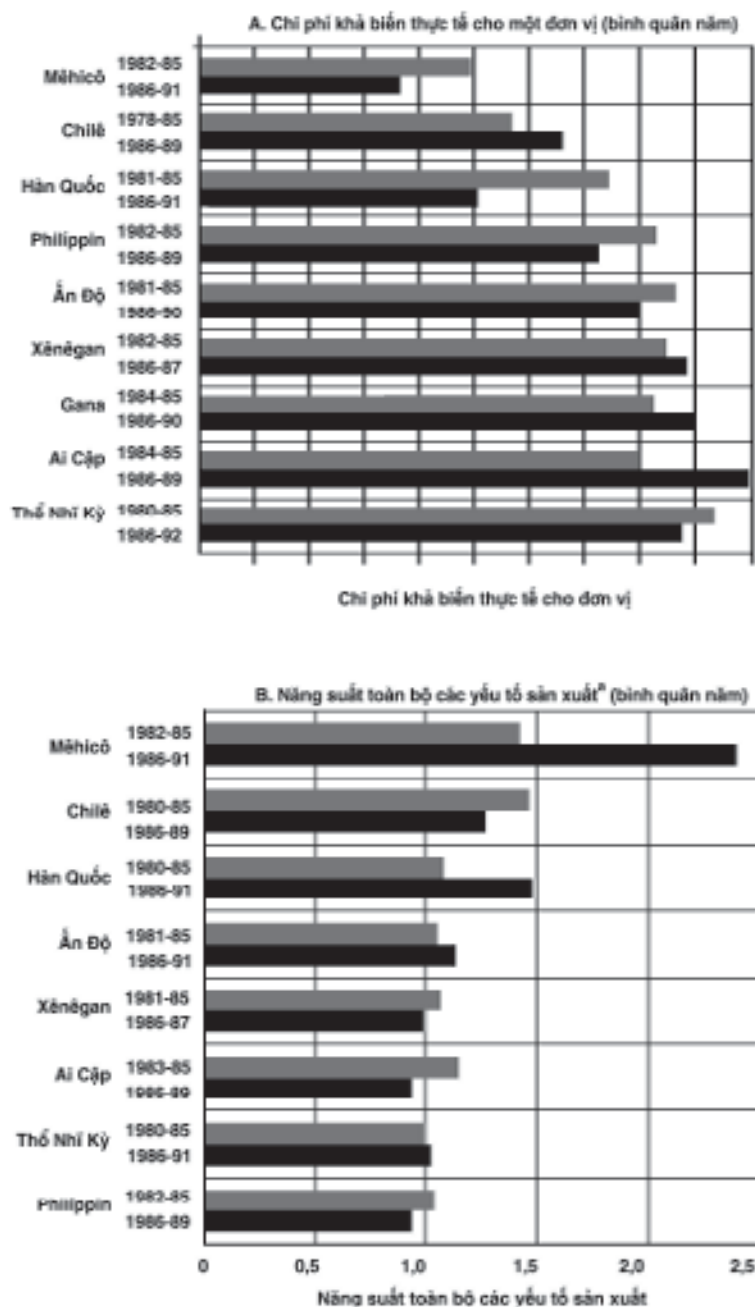
Đánh giá năng suất

Mức lợi nhuận thấp không nhất thiết có nghĩa là năng suất thấp, đặc biệt là ở nơi mà kiểm soát giá hạn chế thu nhập của doanh nghiệp nhà nước hoặc tăng quá cao chi phí đầu vào. Một nghiên cứu tổng quát hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước Ai Cập (Handoussa, Nishimizu và Page 1986) cho thấy năng suất và hoạt động tài chính thường vận động theo những hướng trái ngược nhau. Tuy nhiên, trong ví dụ của chúng ta, ba nước có doanh nghiệp nhà nước hoạt động tài chính mạnh nhất cũng thực hiện hai thước đo năng suất tốt nhất; xếp hạng của các nước khác cũng phải phù hợp với xếp hạng về tài chính, mặc dù có thay đổi đôi chút tùy thuộc vào biện pháp sử dụng. Biểu đồ 2.2A và 2.2B cho thấy xếp hạng về năng suất căn cứ theo chi phí khả biến thực tế cho mỗi đơn vị và TFP. Trong cả hai trường hợp, Mêhicô, Chilê và Hàn Quốc đứng đầu bảng và trong ba nước đứng cuối có Ai Cập và Thổ Nhĩ Kỳ 5. Các tính toán TFP cho thấy mô hình các nước gần giống với chi phí thực cho từng đơn vị; sự khác nhau duy nhất là Philippin, xếp vị trí trung bình theo thước đo đơn giá, nhưng đứng cuối cùng nếu xếp hạng theo năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất 6.

So sánh các xu hướng năng suất, chúng ta thấy rằng chi phí khả biến thực tế trung bình cho mỗi đơn vị sản lượng đã được cải thiện vào cuối những năm 1980 trong năm nước chọn làm mẫu; hai nước đạt được kết quả lớn nhất cũng chính là những nước đã thực hiện tốt hơn từ trước đến nay: Mêhicô và Hàn Quốc. Chỉ tiêu này đạt được rất kém ở Chilê, Ai Cập, Gana và Xênegan. Năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất tăng ở bốn nước. Và hai nước đạt được lớn nhất vẫn là Mêhicô và Hàn Quốc. Chỉ tiêu này được thực hiện kém hơn ở Chilê, Ai Cập Philippin và Xênegan 7. Năng suất giảm ở Chilê có thể một phần là do một số doanh nghiệp nhà nước lớn nhất và hoạt động có hiệu quả nhất vào những năm cuối của thập kỷ này khi tiến hành tư nhân hoá các ngành phục vụ công cộng không tương xứng với các ngành khác trong giai đoạn này (xem thảo luận về vấn đề giải thể dưới đây) 8. ở Ai Cập, cải cách các doanh nghiệp nhà nước chỉ mới bắt đầu, chưa có số liệu phản ánh cụ thể. Ở Xênegan và Gana, dường như chỉ có một giải pháp duy nhất là các nỗ lực tiến hành cải cách còn xa

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

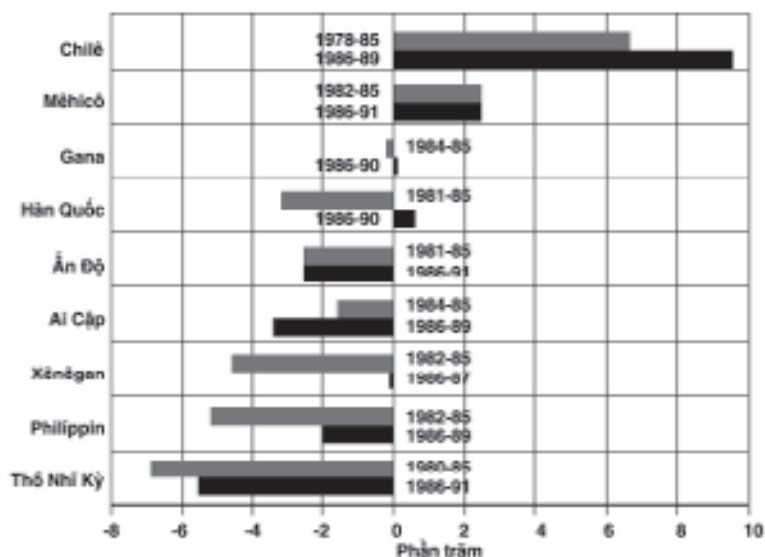
Biểu đồ 2.2 Năng suất các doanh nghiệp nhà nước



Các doanh nghiệp nhà nước ở Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô có giá trị thặng dư đầu tư từ giữa những năm 1980.

a. Dữ liệu không cho phép tính được tính trong TFP của Gana.
 Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới

Biểu đồ 2.3 Tỷ lệ phần trăm của tiết kiệm trừ đầu tư trong tổng sản phẩm quốc nội



Các doanh nghiệp nhà nước ở Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô có thặng dư tiết kiệm - đầu tư kể từ giữa những năm 1980

Chú thích: Số âm = thâm hụt
 Nguồn: Phụ lục thống kê

mới đạt hiệu quả trong việc nâng cao năng suất.

Đánh giá thâm hụt tiết kiệm đầu tư

Thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của một doanh nghiệp nhà nước là một vấn đề đáng quan tâm khi nó xuất phát từ tỷ suất lợi nhuận thấp đối với vốn của doanh nghiệp nhà nước và năng suất của doanh nghiệp đó thấp. Tất cả các nước trong ví dụ của chúng tôi đều có thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của doanh nghiệp nhà nước lớn, trừ Hàn Quốc, ở đó doanh nghiệp nhà nước có tỷ suất lợi nhuận trung bình và năng suất cao hơn. Như biểu đồ 2.3 cho thấy, Chilê và Mêhicô lại là hai trong số ba nước đứng đầu; quả thực đây là hai nước duy nhất, nơi các doanh nghiệp nhà nước liên tục có thặng dư tiết kiệm - đầu tư. Chilê có gắng tăng hơn nữa thặng dư lớn trong khi Hàn Quốc đã đạt được mức tăng đáng kể, từ thâm hụt trung bình hàng năm là 3,1% GDP trong giai đoạn thứ nhất chuyển sang mức thặng dư là 0,7% GDP trong giai đoạn thứ hai. Trong các nước còn lại có mức thâm hụt trung bình tính theo tỷ lệ phần trăm GDP trong toàn bộ quá trình, thì Thổ Nhĩ Kỳ là nước có thâm hụt lớn nhất (6,1%), Philippin (3,6%) và Xê-nê-gan (8,0%). Đáng kể nhất ở Ai Cập, thâm hụt trung bình tăng từ 1,6% GDP trong giai đoạn trước lên 3,4% GDP trong giai đoạn 1985 -1991 (giai đoạn này không bao gồm nỗ lực cải cách bắt đầu vào năm 1991).

Một số độc giả có thể ngạc nhiên trước thực tế là ba nước hoạt động tốt nhất trong các nước có nền kinh tế thị trường được chọn làm mẫu lại là những nước có thu nhập trung bình. Tuy nhiên, có nhiều nước có thu nhập cao và thu nhập trung bình không tiến hành cải cách, trong đó có Thổ Nhĩ Kỳ, một nước trong mẫu của chúng tôi, và một số nước thuộc OECD (Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế) và các nước có nền kinh tế thị trường phát triển hơn (không nằm trong mẫu của chúng ta). Bằng chứng đưa ra trong chương 1 cho thấy trên toàn thế giới, ở hầu hết các nước không thực hiện cải cách, không kể mức thu nhập, vấn đề do các doanh

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

ngành nhà nước không được cải cách gây ra còn nghiêm trọng hơn nữa ở những nền kinh tế có thu nhập thấp. Tóm lại, mặc dù không một chỉ số nào là hoàn hảo cả, và việc xếp hạng mức độ hoạt động các doanh nghiệp thuộc khu vực nhà nước có khác nhau đôi chút tùy thuộc vào chỉ số nào được lấy làm thước đo, vẫn có một mô hình chung:

- *Các doanh nghiệp nhà nước ở Chile, Hàn Quốc và Mêhicô hoạt động tốt hơn và đã thể hiện một sự cải thiện thực sự. Ở Ấn Độ, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ, các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hơn mặc dù có sự cải thiện đôi chút theo một số thước đo.*
- *Hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước ở Gana, Philippin và Ai Cập hoặc nằm ở mức giữa, hoặc theo một số thước đo nhất định, đứng cuối trong các nước được chọn làm mẫu, với sự cải thiện trong một số thước đo này bù lại cho phần giảm ở các thước đo khác.*

Chúng ta sẽ dựa vào việc xếp bậc này để xác định các đặc điểm kèm theo của thành công và thất bại trong cải cách doanh nghiệp nhà nước ở 9. Tuy nhiên, trước tiên, chúng ta xem xét sơ qua kết quả cải cách ở ba nước có nền kinh tế chuyển đổi trong mẫu của chúng ta.

Các nền kinh tế chuyển đổi

Cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi rõ ràng là công việc khó khăn hơn nhiều so với ở các nước kinh tế thị trường đang ít nhiều phát triển. Trong các nền kinh tế này, các doanh nghiệp nhà nước gần đây đã thu hẹp tất cả các hình thức sở hữu khác, trong khi đó ở những nước kinh tế thị trường đang phát triển, doanh nghiệp nhà nước ít khi chiếm hơn 15% GDP và thường là ít hơn. Hơn nữa, chính vì các nền kinh tế chuyển đổi tham gia vào cải cách có hệ thống và rộng rãi, và bởi vì các số liệu doanh nghiệp nhà nước thường không thể so sánh được ngay, chúng ta không thể xếp ba nước có nền kinh tế chuyển đổi mẫu trong mẫu của chúng ta cùng với chín nước có nền kinh tế đang phát triển. Do đó, đánh giá thành công và thất bại của chúng ta được dựa trên các chỉ số rộng rãi, chúng có cục bộ và bản thân quá trình cải cách. Trong phần này, cũng như những phần khác trong cuốn sách này, trước hết chúng ta xem xét hai nước Trung Âu, sau đó là Trung Quốc.

Đánh giá cải cách ở Ba Lan và Cộng hòa Séc đặc biệt khó vì các cuộc cải cách mới được tiến hành gần đây (như ở Ba Lan năm 1990 và ở Cộng hòa Séc năm 1991), và khó có thể tách biệt được ảnh hưởng của nó khỏi những thay đổi mạnh mẽ về thương mại (sự sụp đổ của khối thương mại Trung Âu và Đông Âu) và sự chuyển dịch có hệ thống (sự phá giá và chuyển đổi tiền tệ, thắt chặt tín dụng và tăng lãi suất đến mức dương thực tế, chuyển từ duy trì lợi nhuận cho nhà nước sang đánh thuế...)10. Cả hai nước đều bị giảm đáng kể sản lượng công nghiệp sau cải cách và các cú sốc kinh tế: ở Ba Lan, sản lượng công nghiệp giảm 24% năm 1990 và 12% năm 1991, nhưng sau đó bắt đầu phục hồi; ở Cộng hòa Séc sản lượng công nghiệp giảm 3,5% năm 1990, gần 25% năm 1991 và 15% năm 1992.

Bảng chứng kinh tế vĩ mô cho thấy rằng cải cách sẽ dẫn tới sự chuyển đổi công nghiệp, cuối cùng dẫn đến hoạt động doanh nghiệp tốt hơn¹¹. Các doanh nghiệp nhà nước đã thực hiện sa thải công nhân (lao động công nghiệp trong các doanh nghiệp nhà nước giảm 20% trong vòng bốn năm ở Ba Lan và giảm ít hơn 20% một chút ở Cộng hòa Séc), mà các xí nghiệp lớn nhất (có trên 50.000 công nhân) giảm nhân công nhiều nhất (Gelb và Singh 1994). Các doanh nghiệp ở cả hai nước đã đối phó với cạnh tranh ngày càng tăng thông qua việc cơ cấu lại nội bộ nhằm cải thiện marketing, chi phí kiểm soát, và tăng cường quản lý tài chính¹². Do vậy, dù chúng ta không thể xếp hạng các nước này một cách có hệ thống, ấn tượng ban đầu vẫn là, mặc dù được bắt đầu không suôn sẻ, các cuộc cải cách đem lại một sự cải thiện đáng kể trong các doanh nghiệp nhà nước.

Biện pháp của Trung Quốc đối với cải cách toàn bộ nền kinh tế thì chậm hơn và ít dữ dội hơn so với những biến động ở Đông Âu. Cuộc cải cách bắt đầu ở nông thôn năm 1978 bằng việc quay lại kinh tế hộ nông dân và chính sách “mở cửa”. Năm 1984, cuộc cải cách này được mở rộng sang khu vực công nghiệp và bao gồm thực hiện tự do hoá giá cả và thị trường, nới lỏng các hạn chế đối với kinh doanh tư nhân và các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, các xí nghiệp tập thể còn gọi là các xí nghiệp hương trấn (TVE). Những cuộc cải cách này

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

cho phép các lực lượng thị trường phát triển ở nhiều khu vực của nền kinh tế, do đó, tăng trưởng kinh tế rất nhanh. Trái với tình hình này và do được hỗ trợ bởi các khoản tín dụng hào phóng từ hệ thống ngân hàng nhà nước Trung Quốc, sản xuất công nghiệp thực tế của các xí nghiệp nhà nước cũng có phần nào giống với các xí nghiệp nhà nước ở các nước khác (xem hộp 2.1), tăng trung bình 7,8% một năm trong thời kỳ 1980-1991; tuy vậy, mức này vẫn còn thấp hơn so với phát triển công nghiệp thuộc bất cứ hình thức sở hữu nào khác ở Trung Quốc¹³.

Vậy phải dùng thước đo nào trong ba thước đo hoạt động của doanh nghiệp nhà nước: hoạt động tài chính, năng suất và thâm hụt tiết kiệm - đầu tư? Các số liệu sẵn có chỉ cho phép các tính toán rất sơ bộ. Thu lỗ của các doanh nghiệp nhà nước, mặc dù đang giảm, vẫn bằng gần 2,5% GDP năm 1993 (Broadman 1995)¹⁴. Đánh giá chính xác về tăng trưởng năng suất cũng khó không kém; ước tính năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất của doanh nghiệp nhà nước tăng từ 2,4% tới 4%/năm, là cao so với tiêu chuẩn quốc tế, nhưng lại thấp so với các hình thức sở hữu khác ở Trung Quốc¹⁵. Tóm lại, mặc dù một số đánh giá về năng suất đối với các doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc rất có ấn tượng, nhưng hoạt động tài chính yếu kém cho thấy Trung Quốc xếp ngang hàng với các nước cải cách đạt kết quả pha trộn trong mẫu của chúng tôi.

Những đặc điểm cải cách nào giúp nhận ra các nhà cải cách thành công?

Phần trước đó xếp hạng kết quả cải cách doanh nghiệp nhà nước đối với chín nước bằng cách sử dụng ba chỉ tiêu định lượng (hoạt động tài chính, năng suất và thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của doanh nghiệp nhà nước). Đối với ba nước có nền kinh tế quá độ mà các số liệu không đủ để so sánh hoạt động giữa các nước, phần này trình bày mở rộng sang biện pháp và kết quả cải cách. Phần còn lại của chương này phân tích quá trình cải cách ở tất cả 12 nước để tìm hiểu xem vấn đề thành công và thất bại liên quan như thế nào tới việc các nhà hoạch định chính sách dựa vào năm yếu tố của cải cách doanh nghiệp nhà nước - giải thể, cạnh tranh, ngân

Hộp 2.1 Các mô hình sở hữu của Trung Quốc: không phải nhà nước cũng không thuộc tư nhân

Bên cạnh 104.700 doanh nghiệp nhà nước (guojiaqiye) chiếm 43% sản lượng công nghiệp năm 1993 mà chúng tôi đề cập, còn có các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, trong đó đa số không thuộc sở hữu tư nhân, nhưng khác về cơ bản với các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp công nghiệp ngoài quốc doanh này có thể xếp thành bốn nhóm:

(i) *Các xí nghiệp tập thể ở thành phố* (bao gồm cả các hợp tác xã ở thành phố) liên kết với các thị xã, tỉnh lỵ hoặc quận, huyện. Năm 1993, khoảng 240.000 xí nghiệp loại này chiếm gần 12% tổng sản phẩm công nghiệp. Nhiều xí nghiệp loại này là chi nhánh của các doanh nghiệp nhà nước, có vốn và nhân công ban đầu do các doanh nghiệp nhà nước cấp và hầu hết đều gặp phải những vấn đề giống doanh nghiệp nhà nước (trì trệ, quan liêu, can thiệp, không hiệu quả, thiếu tính tự chủ).

(ii) *Các xí nghiệp hương trấn* (bao gồm các hợp tác xã nông thôn), phần lớn do các chính quyền huyện hoặc xã quản lý có hiệu quả. Năm 1993, có 1,8 triệu xí nghiệp sở hữu tập thể (trong đó hơn 1,5 triệu là các xí nghiệp hương trấn) chiếm 26% tổng sản phẩm công nghiệp.

(iii) *Các doanh nghiệp hộ gia đình và cá thể* có bảy hoặc dưới bảy nhân công. Các doanh nghiệp loại này đã chiếm 8% sản lượng công nghiệp. Năm 1993, 92% trong tổng số gần 6,3 triệu doanh nghiệp cá thể ở Trung Quốc nằm ở nông thôn (con số này lên tới gần 17 triệu nếu tính cả các doanh nghiệp hộ gia đình và tư nhân, trong các ngành nông nghiệp và các ngành thứ ba khác).

(iv) *Các loại khác*, các doanh nghiệp tư nhân có trên bảy nhân công, các công ty nước ngoài và các liên doanh với người nước ngoài hay với các đối tác khác (ví dụ: giữa nhà nước và ngoài quốc doanh và đối tác nước ngoài) và các công ty cổ phần. Khoảng 32 nghìn các xí nghiệp loại này chiếm khoảng 10% sản lượng công nghiệp.

Nguồn: Theo Singh và Jefferson (1993); các số liệu cập nhật từ Cục thống kê quốc gia (1994) và Broadman (1995).

sách ngặt nghèo, cải cách tài chính và những thay đổi trong quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước. Mặc dù những cải cách này là nhằm tăng cường cơ cấu khuyến khích đối với các doanh nghiệp, nhưng ảnh hưởng cuối cùng của nó đối với hoạt động của doanh nghiệp lại phụ thuộc vào việc người quản lý và công nhân của doanh nghiệp đó phản ứng như thế nào đối với những biện pháp khuyến khích mới này qua những thay đổi về cơ chế quản lý doanh nghiệp (hộp 2.2).

Vấn đề giải thể và cải cách doanh nghiệp nhà nước

Vấn đề giải thể và cải cách doanh nghiệp nhà nước, chương 1 đã tổng kết những bằng chứng hiển nhiên rằng việc giải thể bán công ty, thanh lý hoặc chuyển nhượng giá rẻ một doanh nghiệp nhà nước - sẽ cải thiện hoạt động của các công ty bị giải thể trong môi trường cạnh tranh hoặc trong những thị trường cạnh tranh tiềm tàng và có lẽ là trong cả thị trường độc quyền. Trong phần này, chúng ta đánh giá vai trò của giải thể trong quá trình cải cách ở các nước trong mẫu của chúng ta. Bởi vì cũng có thể giảm tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế bằng cách khuyến khích phát triển khu vực tư nhân nhanh hơn nữa và bởi vì điều

Hộp 2.2 Những biện pháp khuyến khích bên ngoài hoạt động của doanh nghiệp: Trường hợp khách sạn Shepheard

MÔI TRƯỜNG BÊN NGOÀI CỦA MỘT DOANH NGHIỆP - SỰ CẠNH TRANH MÀ DOANH NGHIỆP ĐÓ ĐANG GẶP PHẢI, thực chất của sự hạn chế ngân sách, kỷ luật áp đặt đối với doanh nghiệp trong lĩnh vực tài chính, quan hệ với chính phủ - là yếu tố quyết định các biện pháp khuyến khích mà buộc ban quản lý phải chấp nhận. Cuối cùng thì, thành công hay thất bại của việc chấp nhận đó sẽ phụ thuộc nghiêm ngặt vào những thay đổi trong quản lý nội bộ doanh nghiệp đó, đặc biệt là những thay đổi trong quản lý nội bộ, văn hóa doanh nghiệp và động cơ của công nhân. Nghiên cứu chính thức về những vấn đề này rất lớn và ngày càng tăng, nhưng do hạn chế về thời gian và không gian không cho phép chúng ta bao quát hết trong nghiên cứu này. Tuy nhiên, bỏ qua những vấn đề này không phải là sai lầm của chúng ta; đây là những vấn đề quan trọng, tự bản thân chúng đã đáng được nghiên cứu.

Để minh họa cho mối liên kết giữa những thay đổi trong cơ chế khuyến khích và điều chỉnh nội bộ, hãy xem xét trường hợp của khách sạn Shepheard ở Cairo. Vốn là một trong những khách sạn 5 sao hàng đầu ở Ai Cập, khách sạn này bị quốc hữu hóa năm 1961, giao cho Công ty khách sạn quốc doanh Ai Cập quản lý. Chất lượng quản lý kém hơn khiến cho hoạt động và uy tín của Shepheard giảm xuống. Mặc dù đã được đổi mới cơ bản năm 1977, nhưng cũng không đảo ngược được tình thế. Cuối cùng, vào năm 1987 Công ty khách sạn quốc doanh Ai Cập đã ký một hợp đồng quản lý với Công ty Helnan của Đan Mạch, một công ty quản lý nhiều khách sạn ở Florida, Yemen, và Ả Rập Xêút, cũng như bốn khách sạn khác ở Ai Cập.

Hợp đồng này quy định cụ thể thời hạn đó Helnan được trả một khoản cố định. Kể từ năm thứ 5 trở đi hợp đồng quy định là công ty này được nhận 20% tổng lợi nhuận hoạt động. Thỏa thuận này hiển nhiên làm cho những nhà quản lý mới quan tâm nhiều tới việc cải thiện lợi nhuận của công ty, bởi vì toàn bộ thù lao quản lý sẽ phụ thuộc vào lợi nhuận sau năm thứ 4. Ban quản lý nhận thấy một cách rõ ràng rằng thành công phụ thuộc vào việc khôi phục uy tín của khách sạn về chất lượng phục vụ và điều này, đến lượt nó, lại đòi hỏi phải thay đổi văn hóa kinh doanh của khách sạn. Ban giám đốc đã đáp lại những áp lực này bằng cách tuyển một đội ngũ nhân viên gần như hoàn toàn mới, được đào tạo để đáp ứng những tiêu chuẩn phục vụ khách sạn quốc tế. Ban giám đốc mới cũng thay đổi chiến lược tiếp thị của Shepheard, tích cực hướng vào các nhóm du lịch và đầu tư mạnh vào việc phục hồi khách sạn trở về tình trạng ban đầu. Chiến lược này đã làm tăng đáng kể tỷ lệ đặt phòng và tỷ lệ phòng trung bình và làm tăng tổng lợi nhuận kinh doanh của Shepheard lên.

Kể từ đầu những năm 1980, Bộ Du lịch Ai Cập ngày càng dựa vào các hợp đồng quản lý ký với các công ty khách sạn tư nhân để khuyến khích thay đổi hoạt động kinh doanh như đã diễn ra ở khách sạn Shepheard. Mạng lưới khách sạn này đem lại các kỹ thuật hạch toán chi phí và tiếp thị tinh vi, các hệ thống đào tạo hiện đại và các biện pháp kích thích thúc đẩy Ban giám đốc và nhân viên. Trong các cuộc phỏng vấn, các quan chức chính phủ đã phát biểu rằng đối với một giám đốc nhà nước, việc bỏ qua các thủ tục rườm rà, quan liêu, bệnh giấy tờ để đưa ra các quyết định cứng rắn cá thiết điều hành một khách sạn kinh doanh có lãi là điều rất khó. Do đó, hầu như tất cả các khách sạn thuộc sở hữu nhà nước ở Ai Cập đều hoạt động dưới những hợp đồng quản lý tư nhân.

Nguồn: Shaikh và Minovi (1994).

này đôi khi lại thúc đẩy một biện pháp thay thế việc giải thể, nên chúng ta cũng cần nhắc tới chiến lược này.

Bán, thanh lý và chuyển nhượng giá rẻ

Các nước cải cách thành công hơn trong mẫu của chúng ta đã thực hiện giảm sở hữu nhà nước, đặc biệt ở những nơi mà sở hữu nhà nước chiếm phần lớn nền kinh tế. Mức độ giải thể được đo bằng những thay đổi trong tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong tương quan với GDP cũng như tỷ lệ giữa thu nhập từ bán doanh nghiệp so với GDP và doanh thu của doanh nghiệp nhà nước (bảng 2.2). Trong ba nước hoạt động tốt hơn, Hàn Quốc là nước giải thể ít nhất, nhưng ngay từ đầu quy mô sở hữu nhà nước ở Hàn Quốc lại nhỏ nhất. Trái lại, các nước cải cách kém thành công nhất lại không thực hiện giảm quy mô khu vực doanh nghiệp nhà

Bảng 2.2 Các nước cải cách thành công lại giải thể doanh nghiệp nhiều hơn

Quốc gia	Giá trị gia tăng của các doanh nghiệp - phần trăm GDP				Lợi nhuận từ bán doanh nghiệp bằng phần trăm GDP năm 1990
	Trước giải thể		Sau giải thể		
	Năm	%	Năm	%	
<i>Những nước có kết quả hoạt động tốt hơn</i>					
Chile	1973	39,0	1991	8,0	9,4
Hàn Quốc	1980	10,4	1990	10,2	1,0
Mêhicô	1983	17,2	1991	8,4	8,7
<i>Những nước có kết quả hoạt động pha trộn</i>					
Ai Cập	1982	38,9	1991	32,8	0,0
Gana	1986	10,6	1991	10,7	1,2
Philippin	1983	1,7	1989	3,0	0,9
<i>Những nước có kết quả hoạt động kém</i>					
Ấn Độ	1983	11,1	1989	13,8	0,1
Xê-nê-gan	1984	10,3	1989	-	0,9
Thổ Nhĩ Kỳ	1983	7,3	1991	7,2	1,1
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi^a</i>					
Trung Quốc	1978	80,0 ^b	1991	53,0 ^b	0,9
Cộng hoà Séc	1989	95,9	1992	80,0	8,1
Ba Lan	1989	71,4	1992	52,5	2,2

- Không có số liệu

a. Ước tính.

b. Tỷ trọng trong GDP công nghiệp

Nguồn: Niên giám về tư nhân hoá (1992); Hachette và Luders (1993); Sader (1994); Tandon (1992); Morin (1993); Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu (1993); Cục thống kê quốc gia (1992; 365); Gelb và Singh (1994)

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

nước, ngay cả khi quy mô doanh nghiệp nhà nước chiếm phần rất lớn trong thời kỳ đang xem xét.

Các nước có kết quả hoạt động tốt hơn trong mẫu của chúng ta thực hiện giảm sở hữu nhà nước bằng cách giải thể các doanh nghiệp nhà nước ở các thị trường cạnh tranh hoặc có tiềm năng cạnh tranh lớn và trong một số trường hợp, ở các thị trường độc quyền. Mức độ các nước hạn chế doanh nghiệp nhà nước trong thị trường cạnh tranh được minh hoạ bằng tỷ lệ các doanh nghiệp nhà nước trong ngành công nghiệp chế tạo (bảng 2.3). Chilê và Hàn Quốc giảm đáng kể tỷ lệ doanh nghiệp nhà nước (số liệu mới đây của Mêhicô cho thấy tỷ lệ giảm lớn hơn nhiều so với số liệu trong bảng). Nhưng ngành chế tạo chỉ là một phần nhỏ. Các nước cải cách thành công hơn cũng giảm sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng và ngành dịch vụ như giao thông vận tải và xây dựng. Hơn nữa, Chilê, và trong phạm vi nhỏ hơn là Mêhicô, đã xoá bỏ các công ty độc quyền và bán các công ty đó trong các lĩnh vực như hoá dầu, viễn thông và năng lượng.

Tại sao các nước này lại hạn chế sở hữu nhà nước trong các khu vực cạnh tranh? Cam kết về tính hiệu quả có thể là một phần của câu trả lời: các nhà hoạch định chính sách có thể nhận thấy rằng các công ty tư nhân hẳn có hiệu quả hơn các doanh nghiệp nhà nước. Có thể còn có sự giải thích về mặt chính trị: chẳng hạn, tự do hoá thị trường, tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước trong các khu vực cạnh tranh có thể là cách duy nhất để tránh tình trạng bảo hộ và trợ cấp doanh nghiệp nhà nước. Nếu như các doanh nghiệp nhà nước trong các thị trường cạnh tranh không được tư nhân hoá, thì các áp lực chính trị hỗ trợ các doanh nghiệp không thể cạnh tranh được có thể khiến các chính phủ phải trợ cấp cho các doanh nghiệp đó còn hơn là để chúng bị loại khỏi công việc kinh doanh (xem thảo luận phần cạnh tranh ở dưới để có một ví dụ về việc đi ngược chính sách này).

Bảng 2.3 Tư nhân hoá trong các ngành công nghiệp

	<i>Các doanh nghiệp nhà nước trong các ngành công nghiệp</i>			
	<i>Trước cải cách</i>		<i>Sau cải cách</i>	
	<i>Năm</i>	<i>%</i>	<i>Năm</i>	<i>%</i>
<i>Những nước có kết quả hoạt động tốt hơn</i>				
Chilê	1973	40,0	1991	0,0
Hàn Quốc	1980	15,5	1990	8,1
Mêhicô	1979-82	5,8	1983-87	5,0
<i>Những nước có kết quả hoạt động pha trộn</i>				
Ai Cập	1982	72,2	1992	57,8
Gana	1978-80	27,1	-	-
Philippin	1984	0,3	1989	0,6
<i>Những nước có kết quả hoạt động kém</i>				
Ấn Độ	1981	13,3	1989	18,2
Xênegan	1980	1,6	1986	2,6
Thổ Nhĩ Kỳ	1985	18,8	1990	14,3

- Không có số liệu

a. Bao gồm cả khai thác mỏ

Nguồn: Nguồn của các nước khác nhau; dữ liệu Ngân hàng Thế giới; dữ liệu Quỹ tiền tệ Quốc tế

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Tại sao những nước giải thể nhiều nhất lại cải thiện được hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước còn lại của mình nhiều nhất? Như chúng tôi lưu ý ở trên trong phần thảo luận về những thay đổi năng suất của doanh nghiệp nhà nước ở Chilê, việc bán những doanh nghiệp nhà nước hoạt động tốt nhất có thể dẫn đến chỗ các doanh nghiệp còn lại hoạt động kém hơn. Tuy nhiên, xét tổng quát, điều này không hoàn toàn đúng. Ví dụ của chúng ta cho thấy rằng các nước giải thể nhiều nhất cũng tiến hành cải cách các doanh nghiệp còn lại nhiều nhất. Bằng cách giảm quy mô doanh nghiệp nhà nước, họ có thể tập trung các kỹ năng quản lý hiếm hoi vào các doanh nghiệp còn lại, do đó cải thiện được hoạt động của số doanh nghiệp này. Hơn nữa, các doanh nghiệp nhà nước trước đây đã được tư nhân hoá có thể gây ra áp lực cạnh tranh lớn hơn đối với các doanh nghiệp nhà nước còn lại (với tư cách là các nhà cung cấp hay những người tiêu dùng), do đó, cải thiện được hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Mặc dù khó có thể khẳng định có thể, nhưng có vẻ như việc giảm tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong mẫu của chúng ta đi liền với cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp vẫn đang thuộc sở hữu nhà nước.

Hai nước có nền kinh tế chuyển đổi trong ví dụ của chúng ta, Cộng hoà Séc và Ba Lan, cũng tiến hành giải thể. Cộng hoà Séc tiến hành giải thể rất rộng rãi. Chỉ trong bốn năm, Cộng hoà Séc đã bán hoặc chuyển nhượng giá rẻ gần như tất cả các doanh nghiệp nhà nước có khả năng cạnh tranh của mình một trong các chương trình tư nhân hoá rộng rãi nhất từ trước tới nay. Trong số các doanh nghiệp bị giải thể có 120.000 cửa hàng bán lẻ, nhà hàng, các cơ sở kinh doanh dịch vụ và 13.000 xí nghiệp chế tạo nhỏ được đem bán đấu giá trong những năm 1991-1992; 80.000 đến 100.000 doanh nghiệp được trả lại chủ cũ và gần 5.000 doanh nghiệp quốc doanh vừa và lớn được tư nhân hoá trong những năm 1993-1994, một phần do đổi cổ phần lấy cổ phiếu phân phát cho tất cả các công nhân lấy một khoản tiền nhỏ và một phần là do doanh nghiệp thu thuế dịch vụ và các hoạt động kinh doanh khác. Ba Lan cũng giải thể gần như tất cả các dịch vụ bán lẻ, nhưng tiến triển chậm hơn đối với các doanh nghiệp lớn. Trong số trên 8.000 xí nghiệp vừa và lớn do chính phủ quản lý năm 1990, chưa đầy 1/3 là ở trong giai đoạn tư nhân hoá hoặc thanh lý vào năm 1993, và gần 100 xí nghiệp được chuyển thành các công ty và bị bán đi; 852 xí nghiệp nhỏ hơn được tư nhân hoá bằng cách thanh lý; và 1.013 xí nghiệp đã bị phá sản và tài sản bị đem bán¹⁶. Đối với Trung Quốc, việc phá sản và tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước hoàn toàn không diễn ra¹⁷. Tỷ lệ doanh nghiệp ngoài quốc doanh tăng trong nền kinh tế Trung Quốc, như bảng 2.2 cho thấy, gần như hoàn toàn là do sự tăng trưởng nhanh của khu vực này, chứ không phải do giảm quy mô khu vực nhà nước, mà như chúng ta đã thấy, khu vực nhà nước vẫn tiếp tục phát triển.

Đánh giá từ mẫu của chúng ta, giải thể là một công cụ hữu hiệu để giảm quy mô khu vực doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt khi khu vực này lớn. Hơn nữa, bằng chứng ở cấp công ty từ các nguồn khác nhau cho thấy hiệu quả và phúc lợi thu được từ giải thể có thể là rất lớn (ví dụ, xem hộp 1.2). Tuy vậy, kết quả này không phải tự nhiên mà có. Khảo sát về kinh nghiệm tư nhân hoá đã chỉ ra một số yếu tố dẫn đến những nỗ lực giải thể thành công. Những yếu tố này được nêu ra trong hộp 2.3.

Phát triển với các doanh nghiệp nhà nước: Một biện pháp thay thế giải thể?

MỘT SỐ NHÀ NƯỚC CỐ GẮNG GIẢM QUY MÔ TƯƠNG ĐỐI CỦA KHU VỰC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC bằng cách phát triển vượt khu vực doanh nghiệp nhà nước - tức là đạt sự tăng trưởng rất nhanh của khu vực tư nhân chứ không bằng cách giải thể. Hàn Quốc, một nước ít dựa vào giải thể hơn Chilê và Mêhicô, song đã giảm tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong GDP thuộc ngành chế tạo từ 20% năm 1969 xuống khoảng 10% vào giữa những năm 1980, chủ yếu bằng cách khuyến khích phát triển khu vực tư nhân nhanh hơn. Tương tự, ở Trung Quốc, sự tăng trưởng nhanh của khu vực ngoài quốc doanh, đặc biệt là các xí nghiệp hương trấn, đã làm giảm đáng kể tỷ lệ doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế (biểu đồ 2.4). Trong những năm 1980-1990 tổng sản lượng công nghiệp thực tế tăng trung bình 12,6%/năm; bao gồm sự tăng trưởng khu vực doanh nghiệp nhà nước hàng năm là 7,7% tăng trưởng các xí nghiệp tập thể ở thành phố hàng năm là 10,7% và tăng trưởng các xí nghiệp hương trấn hàng năm là 18,7% (một con số đáng ngạc nhiên). Hộp 2.4 giải thích tại sao các xí nghiệp hương trấn mặc dù thuộc sở hữu công cộng, nhưng lại khác so với các doanh nghiệp nhà nước (Gelb và Singh 1994, 26)¹⁸. Do vậy, mặc dù sản lượng của doanh nghiệp nhà nước tăng trưởng đáng kể, nhưng tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong sản lượng công nghiệp vẫn giảm từ 80% lúc ban đầu

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

thực hiện cải cách xuống còn đúng một nửa vào năm 1991 và chỉ còn 43% năm 1993. Sự tăng trưởng của các xí nghiệp hương trấn nhanh như vậy một phần là vì các cải cách ở nông thôn đã khuyến khích sử dụng các nguồn lực chưa được sử dụng hết; ví dụ, nhiều xí nghiệp hương trấn thuê nông dân thiếu việc làm để làm việc trong các xí nghiệp chế biến thực phẩm mới đặt ở các khu nhà ít được sử dụng do các chính quyền làng, xã quản lý. ở Ba Lan, tăng trưởng khu vực tư nhân nhanh cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc tạo ra một nền kinh tế hỗn hợp. Tuy nhiên, ở đó, thanh lý và tư nhân hoá là cần thiết để giải toả tài sản và lao động của doanh nghiệp nhà nước nhằm hỗ trợ cho tăng trưởng khu vực tư nhân 19.

Mặc dù có những thành công rõ ràng này, chiến lược nhằm thu hẹp tương đối khu vực doanh nghiệp nhà nước bằng cách phát triển khu vực tư nhân vượt nhanh hơn khu vực doanh nghiệp nhà nước có hạn chế rõ rệt. Trong một số nền kinh tế thị trường có khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn và trong một số nền kinh tế chuyển đổi có tài sản ngoài quốc doanh đáng kể, chiến lược này có thể làm giảm tỷ lệ doanh nghiệp nhà nước.

Hộp 2.3 Đạt được nhiều nhất từ tư nhân hoá

Bằng chứng đưa ra trong chương này cho thấy việc tư nhân hoá thành công có thể mang lại nhiều lợi ích bao gồm giảm thâm hụt của khu vực nhà nước tăng đầu tư vào các doanh nghiệp đã được tư nhân hoá và đối với người tiêu dùng thì chất lượng hàng hoá và dịch vụ tốt hơn, và thường là giá hạ hơn. Ngoài ra, chính phủ đôi khi cũng có một phần thu đáng kể từ tư nhân hoá. Tuy nhiên, lợi ích này không phải tự nhiên mà có. Các cuộc khảo sát về kinh nghiệm tư nhân hoá cho thấy rằng các biện pháp khác nhau đối với tư nhân hoá đem lại những kết quả khác nhau. Sau đây là một số bài học rút ra từ các cuộc khảo sát này về việc làm thế nào đó thu lợi nhiều nhất từ việc tư nhân hoá.

- Hiệu quả đạt được thường cao hơn khi hoạt động kinh doanh rõ ràng, mang tính cạnh tranh công bằng và được tiến hành như một bộ phận của một chương trình cải cách rộng hơn nhằm mở cửa thị trường xoá bỏ hạn chế giá cả và các lệch lạc khác.
- Một khi thị trường mở cửa và hoạt động hợp lý, nhiều công ty có tiềm lực cạnh tranh có thể giải được mà không cần các qui định phức tạp. Doanh nghiệp nhà nước thuộc lĩnh vực tài chính là một ngoại lệ. Giải thể các công ty nhằm giảm bớt tiềm lực của chúng có thể làm tăng cạnh tranh. Nếu doanh nghiệp là một tổ chức độc quyền tự nhiên, thì một hợp đồng điều tiết rõ ràng qui định các nghĩa vụ của chính phủ và người mua là cực kỳ cần thiết đó đem lại những kết quả tích cực (xem chương ba).
- Mặc dù các chính phủ đôi lúc phải cắt giảm qui mô lực lượng lao động doanh nghiệp và thu hồi một số khoản nợ đó hấp dẫn những khách hàng tiềm tàng cho công ty, đầu tư rộng rãi hơn trong việc cải tổ lại cơ cấu thường không được thanh toán trong điều kiện của tư nhân hoá.
- Với một bộ máy tập quyền hùng hậu thích hợp với

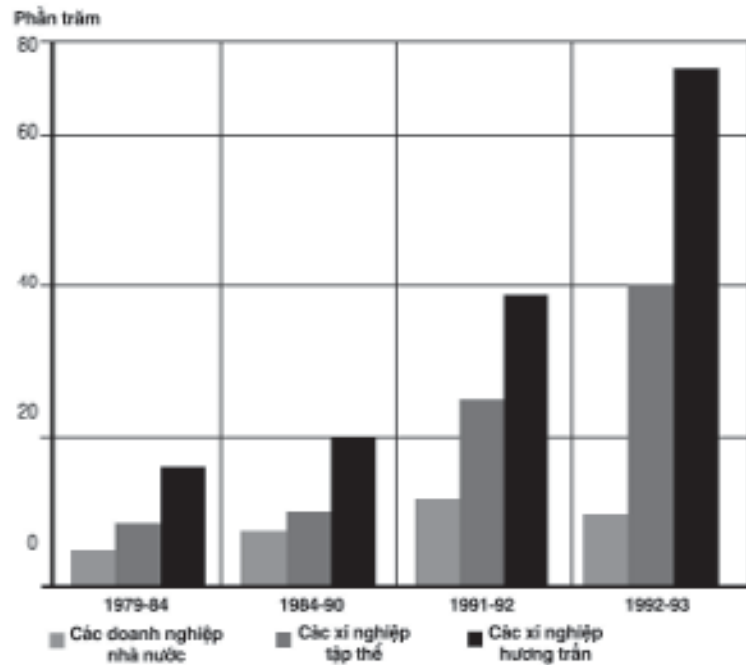
việc giám sát bán hàng thì quá trình thực hiện trong thực tế có thể phân quyền.

- Việc sát hạch trước những người đấu thầu và yêu cầu người mua thực hiện đầy đủ sự công bằng là rất quan trọng đó tránh sự vỡ nợ sau này, nhưng những hạn chế về hình thức đấu thầu (ví dụ, không cho người đấu thầu là người là người nước ngoài) hay hạn chế là về những thay đổi mà những chủ sở hữu với có thể đưa ra sau khi tư nhân hoá sẽ làm giảm tính cạnh tranh của đấu thầu và giá bán.

Một số bài học này có thể thấy từ việc phân tích tư nhân hoá 346 doanh nghiệp nhà nước ở Mêhicô. Nghiên cứu này kiểm tra những tác động của công ty và ngành cho thấy chính phủ thường có lợi nhiều hơn khi việc bán doanh nghiệp có sự cạnh tranh nhiều hơn (tức là có nhiều nhà đấu thầu hơn), khi các giám đốc doanh nghiệp bị chuyển đi trước khi tiến hành đấu thầu doanh nghiệp (hầu hết trong số họ đều thiếu kinh nghiệm chuyên môn trong kinh doanh của công ty) và khi lực lượng lao động đã được cắt giảm việc phân tích cho thấy rằng việc chính phủ đầu tư ban đầu vào công ty và các chương trình khác nhằm tăng hiệu quả cũng không tăng được giá bán và cũng không thu hồi được lợi đối với người bên ngoài. Kết quả cuối cùng này trái với kinh nghiệm của các nước khác, những nơi mà chính phủ phải thu hồi một phần nợ đó tư nhân hoá xí nghiệp bị nợ nần chông chắt mà nếu không, sẽ không có giá trị gì trên thị trường. Thật lý thú khi mà các nước đang cố gắng xác định tốc độ quá trình tư nhân hoá nhanh đến mức nào, thì sự tư chậm trễ lại thường làm giảm hoạt động và hạ giá bán. Đưa ra một thời hạn tối thiểu trước khi người mua có thể phải bán lại công ty (thường là từ ba đến năm năm) và hạn chế thành phần các nhà đấu thầu tương lai đối với các công ty quốc gia của Mêhicô cũng làm giảm giá bán.

Nguồn: Galal Và những người khác (1994) Kikeri, Nellis và Shirey (1994), và Lopez-de-Salinas (1994)

Biểu đồ 2.4 Trung Quốc: Tỷ lệ tăng trưởng theo loại hình sở hữu



Trong ba loại hình sở hữu cơ bản ở Trung Quốc thì các xí nghiệp hương trấn có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất

Chú thích: Số liệu của những năm 1991-1992 và 1992-1993 là tạm thời và danh nghĩa
 Nguồn: Cục thống kê nhà nước (hàng năm); Singh và Jefferson (1993).

Nhưng ở hầu hết các nền kinh tế đang phát triển, các ngành kinh doanh mà ở đó sự gia nhập mới của tư nhân dễ dàng (thương mại, xây dựng, công nghiệp nhỏ) đã được mở cửa từ lâu cho khu vực tư nhân và vì thế loại trừ giải thể, thì tiềm năng để phát triển nhanh đột ngột là không nhiều. Đối với các nền kinh tế chuyển đổi, khu vực tư nhân phải phát triển rất nhanh để lấn át khu vực nhà nước to lớn, nhưng vẫn có hạn chế, đó là khu vực tư nhân cần phải phát triển bao nhiêu và với tốc độ nhanh như thế nào khi có một khu vực nhà nước lớn hơn rất nhiều đang nắm những nguồn lực đáng kể, nhưng lại hoạt động kém hiệu quả hơn. Một nghiên cứu chỉ ra rằng, chừng nào mà những trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước còn đủ để bù đắp cho chênh lệch về năng lực sản xuất với khu vực ngoài quốc doanh, thì các nguồn lực vẫn nằm trong khu vực nhà nước chứ không chảy ra khu vực ngoài quốc doanh (Sachs và Woo 1993, 16-17). Chính vì điều đó mà một phần nguồn lực lớn đã được đổ vào khu vực kém năng suất nhất của nền kinh tế. Hơn nữa, nhiều doanh nghiệp tư nhân mới trong các nền kinh tế chuyển đổi quá nhỏ nên không thể cạnh tranh được và không tiếp quản được những hoạt động quy mô lớn của các doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ, mặc dù hoạt động của các xí nghiệp hương trấn ở Trung Quốc rất tốt, nhưng một nghiên cứu cho thấy các xí nghiệp này mới chỉ bằng 1/10 quy mô các đối thủ cạnh tranh của họ là các doanh nghiệp nhà nước (Jefferson 1998). Do đó, mặc dù các doanh nghiệp ngoài quốc doanh của Trung Quốc có thể phát triển nhanh trong hơn 15 năm mà không cần tư nhân hoá hoặc giải thể các doanh nghiệp nhà nước, những hạn chế của chiến lược này có thể là đang xuất hiện. Quả thực, những trợ cấp của nhà nước đối với các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ gần đây đã tạo ra áp lực lạm phát đe dọa tới sự phát triển của khu vực ngoài quốc doanh cũng như khu vực nhà nước.

Chỉ riêng giải thể còn chưa đủ ngay cả những nước đã tiến hành rộng rãi việc bán, thanh lý và thu hẹp, tỷ lệ tương đối của doanh nghiệp nhà nước thường vẫn phải chấp nhận vấn đề là tỷ lệ lớn nền kinh tế thuộc sở hữu nhà nước như ta thấy trong bảng 2.2. Như đã thảo luận trong chương 1, sự chú ý rộng rãi tới giải thể tuy nhiên phải có ảnh hưởng lớn tới tỷ lệ doanh nghiệp nhà nước ở nhiều nước. Hơn nữa, ngay cả khi tỷ lệ

Hộp 2.4 các xí nghiệp hương của Trung Quốc khác với các xí nghiệp quốc doanh như thế nào.

Các xí nghiệp hương của Trung Quốc (TVE) là những xí nghiệp khác thường. Thường do chính quyền huyện, xã quản lý, tuy vậy các xí nghiệp này, ở chừng mực nào đó, giống như các xí nghiệp tư nhân. Mặt khác, các xí nghiệp Quốc doanh của Trung Quốc lại rất giống xí nghiệp quốc doanh của các nước, mà ở đó, chúng là do các cơ quan trung ương và bộ quản lý. Vì vậy thuật ngữ xí nghiệp quốc doanh như mọi người hiểu và như đã được định nghĩa trong cuốn sách này bao hàm tất cả các xí nghiệp quốc doanh Trung Quốc, trừ các xí nghiệp hương trấn. Những khác nhau sau đây giữa xí nghiệp hương trấn và xí nghiệp quốc doanh sẽ giúp chúng ta giải thích tại sao xí nghiệp hương trấn lại hoạt động tốt hơn.

- *Quản lý tốt hơn:* xí nghiệp hương trấn là các xí nghiệp do địa phương sở hữu, giám sát và quản lý mà không bị các bộ và các cơ quan trung ương giám sát từ xa. Khoảng từ 90 đến 95% lợi nhuận cũng như thu nhập, tiền thưởng và trên thực tế, cả tiền lương của cán bộ địa phương cũng đều lấy từ tiền của xí nghiệp hương trấn. Kết quả là các chính quyền địa phương, mà bản thân chúng cũng phải chịu sức ép của ngân sách ngặt nghèo, phải đầu tư trực tiếp vào các hoạt động của xí nghiệp hương trấn. Mục đích của xí nghiệp hương trấn rất rõ ràng: tăng tối đa lợi nhuận sau khi đã trừ thuế đối với những đầu tư vốn và thuê mướn nhân công ở địa phương (phân biệt với lao động không cố định nhập cư).
- *Sức ép ngân sách ngặt nghèo:* các xí nghiệp hương trấn không nhận được tín dụng hay tài trợ của ngân hàng, cũng không được trung ương cung cấp nguyên liệu. Họ mua sản phẩm đầu vào và bán sản phẩm đầu ra đều theo giá thị trường. Các xí nghiệp hương

trấn hầu như phải dựa vào nguồn đầu tư từ chính thu nhập của mình hoặc từ các nguồn kinh tế gia đình và địa phương. (ngân hàng chỉ giành 8% các khoản cho vay cho các xí nghiệp hương trấn, trong khi các doanh nghiệp nhà nước chiếm ít nhất 80%).

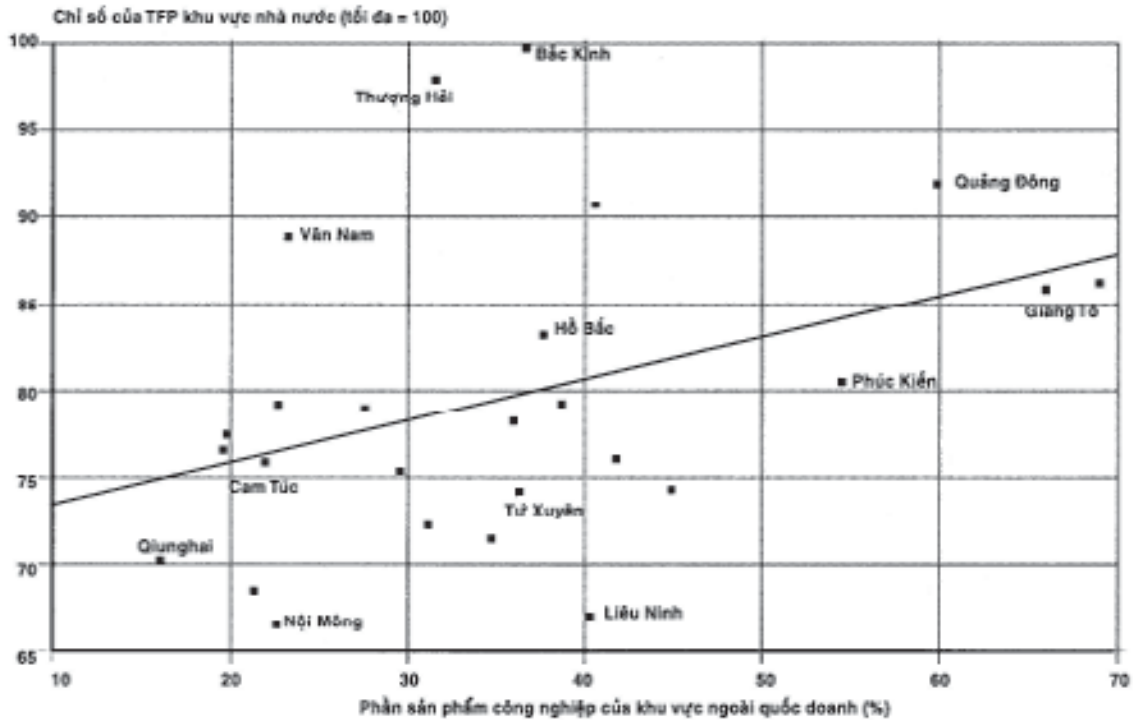
- *Tự quản nhiều hơn, nghĩa vụ xã hội ít hơn:* So với doanh nghiệp nhà nước các xí nghiệp hương trấn được tự do hơn trong việc thuê mướn và sa thải nhân công, gắn tiền lương với công việc, thuê và mua đất ở địa phương, xây dựng và thực hiện các quan hệ thương mại với khách hàng theo sự lựa chọn của mình. Không giống như các doanh nghiệp nhà nước, các xí nghiệp hương trấn không có nghĩa vụ phải cung cấp các dịch vụ như nhà ở, y tế, giáo dục, việc làm suốt đời và lương hưu cho công nhân và những người phụ thuộc của họ.
- *Cạnh tranh lớn hơn:* số lượng và quy mô trung bình nhỏ hơn của xí nghiệp hương trấn, phụ thuộc vào sự gia tăng các nhu cầu trong nước và việc giảm những cản trở thương mại trong nước, đảm bảo sự phát triển chắc chắn và càng mãnh liệt hơn của cạnh tranh trong nước. Mỗi năm hàng nghìn xí nghiệp hương trấn mới tham gia vào thị trường, trong khi cũng hàng nghìn xí nghiệp hương trấn tập trung nhiều hơn ở các tỉnh ven biển (mặc dù không phải vì hạn chế) và những liên kết chặt chẽ với các nhà đầu tư Hồng Kông, Đài Loan (Trung Quốc), làm tăng sức ép cạnh tranh bằng việc đem lại các công nghệ mới, phương pháp quản lý mới, những thị trường xuất khẩu và những mẫu mã mới.

Nguồn: Singh và Jefferson(1993).

doanh nghiệp nhà nước trong một nền kinh tế bị giảm đáng kể, thì cũng không thể bảo đảm rằng các doanh nghiệp nhà nước còn lại của nước đó hoạt động tốt, hoặc gánh nặng của các doanh nghiệp nhà nước đối với nền kinh tế và tài chính của chính phủ sẽ giảm bớt. Quả thực, một vài nước trong mẫu của chúng ta đôi khi có khu vực nhà nước tương đối nhỏ đã dành một phần nguồn lực không tương xứng cho các doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ, ở Philippin vào nửa đầu những năm 1980, thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước là hơn 5% GDP, mặc dù bản thân các doanh nghiệp nhà nước chỉ chiếm 2% GDP. Tương tự, ở Thổ Nhĩ Kỳ trong những năm 1980 thâm hụt tiết kiệm - đầu tư của doanh nghiệp nhà nước trung bình khoảng 6% GDP, ít hơn mức 7,5% GDP mà các doanh nghiệp nhà nước sản xuất ra một ít. Vì vậy, các biện pháp nhằm cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước không bị giải thể đóng một vai trò quan trọng trong chiến lược cải cách tổng thể. Phần còn lại của chương này xem xét bốn yếu tố - cạnh tranh, ngân sách ngặt nghèo, cải cách tài chính và thay đổi trong quan hệ giữa các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước và chính phủ - để xem mỗi yếu tố đóng vai trò như thế nào trong quá trình cải cách của các nước trong mẫu của chúng ta.

Tăng cường hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thông qua cạnh tranh, cạnh tranh cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước không chỉ vì các đối thủ cạnh tranh thúc đẩy các doanh nghiệp nhà nước (và tư nhân) hoạt động tốt hơn, mà còn vì cạnh tranh sẽ làm rõ các khoản chi phí hỗ trợ cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động một cách kém hiệu quả hay những chi phí sử dụng doanh nghiệp nhà nước để theo đuổi các

Biểu đồ 2.5 Trung Quốc: Phản ứng của khu vực nhà nước đối với cạnh tranh từ khu vực ngoài quốc doanh



mục tiêu chính trị và xã hội. Cạnh tranh cũng cung cấp thông tin về hoạt động quản lý; chính phủ có thể đánh giá vai trò của quản lý, mức độ cố gắng trong quản lý bằng cách so sánh hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước với hiệu quả của các đối thủ cạnh tranh (Vickers và Yarrow 1988) 20. Tác động có lợi của cạnh tranh có thể thấy rõ trong phân tích các số liệu thuộc các tỉnh thành của Trung Quốc: tỷ trọng sản lượng công nghiệp ngoài quốc doanh của một tỉnh càng lớn thì năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất của các xí nghiệp nhà nước của tỉnh càng lớn (biểu đồ 2.5).

Nếu các chính phủ sử dụng các doanh nghiệp nhà nước trước hết là để sửa chữa những thất bại thị trường thì triển vọng đối với cạnh tranh thúc đẩy hoạt động doanh nghiệp hẳn sẽ bị hạn chế. Tuy nhiên, trên thực tế, các doanh nghiệp nhà nước xuất hiện trong nhiều hoạt động có tính cạnh tranh tiềm tàng. Xin đưa ra một vài ví dụ đặc biệt điển hình từ các nước được chọn làm mẫu của chúng ta: một nhà máy làm keo dán, một sòng bạc và một xưởng đóng tàu (ở Gana); ngành dược, thủy tinh, dầu thực vật và các phương tiện đường bộ (ở Ấn Độ); khách sạn, vật liệu xây dựng, sản phẩm gốm và mô tơ điện (ở Ai Cập); nhà ở và hoá chất (ở Hàn Quốc); mỏ than, đường, thuốc lá sợi và rượu (ở Thổ Nhĩ Kỳ); dầu ăn, phốt phát, nhập khẩu và phân phối phim ảnh (ở Xênegan); và gia cầm, các sản phẩm sữa và đồ gỗ (ở Philíppin). Trong mỗi ví dụ này, dường như không có biện minh kinh tế đối với sở hữu của chính phủ. Do đó, giải thế có ý nghĩa kinh tế nhất, nhưng bước đầu tiên tốt nhất là đưa doanh nghiệp đó vào cạnh tranh và do đó, công khai các hoạt động không hiệu quả.

Trong số các tỉnh ở Trung Quốc, tỷ trọng sản lượng công nghiệp của khu vực ngoài quốc doanh càng lớn thì năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất của khu vực doanh nghiệp nhà nước càng cao.

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Thực tế đây là điều mà các nước cải cách thành công đã làm: họ tăng cạnh tranh trong nước bằng cách xoá bỏ kiểm soát giá cả và các rào chắn gia nhập và tăng cạnh tranh quốc tế bằng cách tự do hoá ngoại thương. Bảng 2.4a và 2.4b biểu thị những thay đổi về mức độ cạnh tranh trong nước thông qua mức độ kiểm soát giá cả và độc quyền do chính phủ áp đặt trong 11 hoạt động thường dành riêng cho các doanh nghiệp

Bảng 2.4a Tình hình cạnh tranh trong nước trước cải cách, các ngành công nghiệp lựa chọn

	<i>Quốc gia</i>								
	<i>Chi-lê</i> (1974)	<i>Hàn Quốc</i> (1984)	<i>Mê-hi-cô</i> (1983)	<i>Philippin</i> (1986)	<i>Ai Cập</i> (1973)	<i>Gana</i> (1983)	<i>Ấn Độ</i> (1985)	<i>Xê-nê-gan</i> (1985)	<i>Thổ Nhĩ Kỳ</i> (1980)
Khu vực									
Các sản phẩm									
Dầu lửa									
Sản xuất/nhập khẩu	●	●	●	●	●	●	●	⊕	●
Giá	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Phân bón									
Sản xuất	●	●	●	●	●	●	○	●	●
Giá	●	●	●	○	●	●	●	●	●
Khai khoáng	●	●	●	○	●	●	●	●	●
Đường									
Sản xuất	●	●	●	●	●	●	○	⊕	●
Giá	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Dệt	●	●	○	○	●	○	○	⊕	○
Xi măng									
Sản xuất	●	●	○	○	●	●	○	⊕	○
Giá	●	○	-	●	●	●	●	●	○
Thép									
Sản xuất	●	●	●	●	●	●	●	n.a.	○
Giá	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Các dịch vụ									
Hàng không									
Cung cấp	●	⊕	●	●	●	●	●	●	●
Giá	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Giao thông đô thị									
Cung cấp	●	●	○	●	●	○	● ^a	●	○
Giá	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Viễn thông	●	●	●	⊕	●	●	●	●	●
Hải cảng	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<p>- Không có số liệu n.a. Không thích hợp</p> <p>Sản xuất/cung cấp</p> <p>● Độc quyền của doanh nghiệp nhà nước ⊕ Độc quyền tư nhân ○ Không độc quyền, điều tiết mạnh ○ Không độc quyền</p> <p>Giá</p> <p>● Giá cả bị kiểm soát ⊕ Đã điều tiết mạnh ○ Tự do giá cả</p>									

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nhà nước. So sánh hai bảng này cho thấy rõ rệt mức độ mà tất cả các nước giảm kiểm soát giá cả và nới lỏng việc gia nhập. Không có gì đáng ngạc nhiên rằng, ba nước được đánh giá hoạt động. doanh nghiệp nhà nước tốt nhất (Chilê, Hàn Quốc và Mêhicô) là những nước đã nới lỏng rào chắn đối với cạnh tranh trong nước nhiều nhất. Philippin được đánh giá kém trong hoạt động doanh nghiệp nhà nước, nhưng lại được đánh giá

Bảng 2.4b Tình hình cạnh tranh trong nước sau cải cách (1994), các ngành công nghiệp lựa chọn

<i>Khu vực</i>	<i>Quốc gia</i>								
	<i>Chilê (1974)</i>	<i>Hàn Quốc (1984)</i>	<i>Mêhicô (1983)</i>	<i>Philippin (1986)</i>	<i>Ai Cập (1973)</i>	<i>Gana (1983)</i>	<i>Ấn Độ (1985)</i>	<i>Xênegan (1985)</i>	<i>Thổ Nhĩ Kỳ (1980)</i>
<i>Các sản phẩm</i>									
<i>Dầu lửa</i>									
Sản xuất/nhập khẩu	●	●	●	●	●	●	●	⊕	○
Giá	○	○	●	●	●	●	●	●	●
<i>Phân bón</i>									
Sản xuất	○	●	○	○	●	○	○	○	○
Giá	○	○	○	○	○	○	○ ^b	○	○
Khai khoáng	● ^c	● ^c	○	○	●	○	●	○	●
<i>Đường</i>									
Sản xuất	○	●	○	○	●	○	○	⊕	○
Giá	○	○	○	○	○ ^d	○	●	●	○
Dệt	○	○	○	○	○	○	○	⊕ ^e	○
<i>Xi măng</i>									
Sản xuất	○	●	○	○	●	⊕	○	⊕	○
Giá	○	○	○	○	●	○	○	●	○
<i>Thép</i>									
Sản xuất	○	○	○	○	○	○	○	n.a.	○
Giá	○	○	○	○	○	○	○	n.a.	○
<i>Các dịch vụ</i>									
<i>Hàng không</i>									
Cung cấp	○	○	○	○	●	●	○	●	○
Giá	○	●	○	○	●	●	○	●	○
<i>Giao thông đô thị</i>									
Cung cấp	○	●	○	○	○	○	● ^a	●	○
Giá	○	●	●	●	●	○	●	●/○	○
Viễn thông	○	●	⊕	⊕	●	●	○	●	●
Hải cảng	○	○	○	○	●	●	●	●	●

Chú thích: Bất kỳ “●” đều có thể biểu hiện cho một hoạt động với độc quyền của doanh nghiệp nhà nước, độc quyền từng phần của doanh nghiệp nhà nước hoặc dành cho doanh nghiệp nhà nước.

a. Phụ thuộc vào thành phố. Doanh nghiệp nhà nước độc quyền ở Bombay và Madras nhưng lại tự do ở Calcuta.

b. Chỉ có phân bón phốt phát và pô-tát; Urê và lân vẫn bị kiểm soát.

c. Khai thác than là độc quyền của doanh nghiệp nhà nước; các ngành khác khai thác tự do.

d. Tự do giá cả tồn tại với đường ngoài tiêu chuẩn

e. Độc quyền kép tự nhân

f. Khu vực độc quyền từng phần; bộ phận phi độc quyền thì tự do giá cả, còn độc quyền thì bị kiểm soát.

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới

Bảng 2.5 Đánh giá cạnh tranh nước ngoài

Nước	Cường độ cạnh tranh nước ngoài	
	Phí nhập khẩu tổng thể (%) ^a	Phí ngoài thuế (%) ^b
Những nước có kết quả hoạt động tốt hơn		
Chilê	20,2	16,1
Hàn Quốc	22,7	14,2
Mêhicô	12,4	24,1
Những nước có kết quả hoạt động pha trộn		
Ai Cập	41,4	38,6
Gana	31,0	38,4
Philippin	29,8	63,6
Những nước có kết quả hoạt động kém		
Ấn Độ	140,0	87,4
Xê-nê-gan	29,9	14,9
Thổ Nhĩ Kỳ	44,8	90,6

a. Bình quân phi trọng số của tất cả các mặt hàng nhập khẩu năm 1991

b. Dựa vào tần số bình quân phi trọng số của các ứng dụng theo dãy biểu thuế, tính theo tỷ lệ phần trăm của giá trị cấp phép tự động, hạn ngạch và các hạn chế nhập khẩu vào năm 1998.

Nguồn: UNCTAD (1989); GATT (các năm khác nhau)

cao trong việc tăng cường cạnh tranh trong nước. Như chúng ta sẽ thấy, điều có vẻ như không bình thường này có thể được giải thích bằng hoạt động kém hiệu quả của Philippin trong các lĩnh vực khác của cải cách doanh nghiệp nhà nước. Những thay đổi về mức độ cạnh tranh quốc tế được biểu thị trong bảng 2.5. Một lần nữa, ba nước có hoạt động doanh nghiệp nhà nước đầu bảng lại là những nước mở ra cho cạnh tranh nhiều nhất; do đó họ có những thủ tục về nhập khẩu và những hạn chế phi thuế quan ít hơn. Cạnh tranh nước ngoài không chỉ cần thiết đối với hàng nhập khẩu; Hàn Quốc còn sử dụng hình thức cạnh tranh đối với xuất khẩu - thưởng cho các công ty xuất khẩu nhiều hơn - để thúc đẩy các doanh nghiệp nhà nước hoạt động tốt hơn.

Như đã đề cập trong phần thảo luận về giải thể ở trên, các

nước hoạt động tốt hơn trong ví dụ của chúng ta không chỉ tự do hoá thị trường, mà còn giải thể hầu hết các doanh nghiệp nhà nước thuộc khu vực cạnh tranh, hoặc có tiềm lực cạnh tranh. Trong trường hợp của Mêhicô và Chilê, họ phá bỏ độc quyền và bán các bộ phận có tính cạnh tranh. Hãng sản xuất điện lớn nhất của Chilê, CHILECTRA, bị tách thành ba công ty sản xuất. Việc bán doanh nghiệp như vậy giảm bớt rủi ro mà chính phủ, dưới áp lực chính trị, phải bao cấp cho các doanh nghiệp nhà nước không có khả năng đương đầu nổi với cạnh tranh tư nhân. Ví dụ, Gana đang nằm trong tình trạng này: có hai công ty xe buýt thuộc chính phủ liên tục thua lỗ, nhưng do có bao cấp của chính phủ, họ vẫn có thể thu hút khách của các hãng tư nhân bằng cách hạ giá vé.

Những khác biệt trong cách thực hiện cạnh tranh mà các nước trong ví dụ của chúng ta tiến hành được tóm tắt trong phụ lục 2.1. (Phụ lục này cũng tóm tắt những biện pháp thắt chặt ngân sách của các doanh nghiệp nhà nước mà chúng ta sẽ bàn tới trong phần sau). Chúng ta có thể minh hoạ sự khác nhau trong những biện pháp này bằng cách so sánh đối chiếu biện pháp thực hiện của hai nước Chilê và Thổ Nhĩ Kỳ. Chilê bắt đầu tự do hoá mậu dịch năm 1974, xoá bỏ các hạn chế về số lượng và giảm thuế quan danh nghĩa trung bình từ 94% xuống 10% trong vòng năm năm. Điều này đã đem lại cho tất cả các doanh nghiệp sản xuất hàng thương mại, dù nhà nước hay tư nhân, một sự cạnh tranh nước ngoài căng thẳng. Các thị trường sản phẩm được xoá bỏ các quy định một cách rộng rãi vào năm 1978, khi đó Chilê đã tư nhân hoá toàn bộ khu vực chế tạo của mình. Hiện nay, hầu như tất cả các công ty trong các khu vực cạnh tranh (trong đó có ngành xây dựng, tài chính và thương mại) là tư nhân. Khu vực lớn duy nhất chưa tư nhân hoá là ngành khai khoáng 21.

Ngược lại, Thổ Nhĩ Kỳ đã xoá bỏ một số rào chắn chính thức đối với cạnh tranh vào những năm 1980, nhưng lại thất bại trong việc loại trừ các rào chắn không chính thức và tư nhân hoá các công ty trong các khu vực cạnh tranh. Chính phủ đã tự do hoá mậu dịch kể từ năm 1980, giảm một số hạn chế về số lượng và cắt giảm đáng kể thuế quan. Năm 1984, chính phủ xoá bỏ những hạn chế chính thức về giá cả đối với tất cả các hàng hoá trừ sáu loại (than, điện, phân bón, ngũ cốc, vận chuyển hàng hoá và đường) và xoá bỏ độc quyền

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

được luật pháp cho phép trong ngành đường, chè, thuốc lá, rượu và phân phối phân bón. Năm 1990, giấy phép nhập khẩu được bãi bỏ. Tuy nhiên, trong khi một số rào chắn cạnh tranh giảm thì lại nảy sinh các vấn đề khác. Khi các doanh nghiệp nhà nước gặp khó khăn trong cạnh tranh nước ngoài, chính phủ lại đưa ra giải pháp cứu cánh: vào giữa những năm 1980 chính phủ đưa ra mức thuế nhập khẩu làm tăng đáng kể thuế quan trung bình từ 7,4% năm 1984 lên 12,5% vào năm 1988, bù lại rất nhiều cho tác động của những lần giảm thuế quan trước đây; điều đó còn cho phép các doanh nghiệp nhà nước tăng thêm nợ để kéo dài hoạt động (Ngân hàng Thế giới 1992, 36-39; Ngân hàng Thế giới 1993). Thuế nhập khẩu cộng với các loại hàng rào phi quan thuế (như kiểm soát chất lượng) và các biện pháp bắt buộc doanh nghiệp nhà nước phải mua hàng hoá của một doanh nghiệp nhà nước khác, đã giải thích tại sao trong năm 1990 giá trung bình của các hàng hoá do doanh nghiệp nhà nước Thổ Nhĩ Kỳ sản xuất lại cao hơn 44% so với giá CIF nhập khẩu. Mặc dù Thổ Nhĩ Kỳ đã bán một số doanh nghiệp nhà nước trong thị trường cạnh tranh, nhưng vẫn sở hữu các công ty thuộc lĩnh vực dệt, giấy và in ấn, phân bón và điện tử.

Trong các nền kinh tế chuyển đổi, Ba Lan chuyển nhanh theo hướng mở cửa thị trường cho cạnh tranh trong nước và nước ngoài, thi hành mức thuế quan trung bình thấp (18%) và gỡ bỏ hầu hết những hạn chế về số lượng trong thương mại. Cộng hoà Séc tiếp tục áp dụng mức thuế quan thấp từ hệ thống trước đây để lại dần dần gỡ bỏ những hạn chế cạnh tranh trong nước, vì vậy, vào năm 1993 chỉ còn khoảng 6% sản phẩm công nghiệp nhà nước vẫn được bán với giá kiểm soát. Trung Quốc cũng dần dần : tự do hoá thương mại. Tuy nhiên, giống như với những kiểm chế cạnh tranh trong nước, mở cửa đường như chưa đạt tới mức của Cộng hoà Séc và Ba Lan. Nhập khẩu vẫn còn bị kiểm soát và mức thuế quan, mặc dù thấp hơn, vẫn còn cao đối với nhiều sản phẩm then chốt của doanh nghiệp nhà nước.

Ngân sách ngặt nghèo

CẠNH TRANH CHỈ THỨC ÉP CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CẢI THIỆN HOẠT ĐỘNG NẾU CHÚNG phải đối mặt với sự cưỡng ép của chế độ ngân sách ngặt nghèo, nghĩa là, nếu chúng không thuộc diện được nhận những khoản trợ cấp những đặc quyền hoặc những hình thức cấp vốn dễ dàng khác có thể giúp các doanh nghiệp này cạnh tranh mà không cần phải cải thiện năng lực. Vì vậy, ngân sách ngặt nghèo là yếu tố quyết định đối với cải cách các doanh nghiệp nhà nước trong các thị trường cạnh tranh. Ngân sách ngặt nghèo cũng là yếu tố then chốt đối với cải cách các công ty độc quyền: chỉ khi chế độ tài chính dễ dãi được cắt giảm thì các nhà điều tiết mới có thể đánh giá được hoạt động của một công ty độc quyền và yêu cầu nó hoạt động theo những tiêu chuẩn thương mại. Một doanh nghiệp nhà nước được nói rằng có ngân sách ngặt nghèo khi:

- Không có các khoản trợ cấp, các chuyển khoản, hoặc những đặc quyền cụ thể như miễn trừ thuế, đặc lợi, hoặc ưu đãi về ngoại hối và phải trả các hoá đơn thanh toán hoặc nợ trước thời hạn.
- Quyền được vay tín dụng của doanh nghiệp được quyết định bởi các ngân hàng độc lập dựa trên cơ sở những nguyên tắc thương mại, mà không cần có sự bảo đảm của chính phủ, và theo những điều kiện do thị trường quyết định.
- Giá cả của doanh nghiệp được đặt ra bởi thị trường hoặc, đối với các công ty độc quyền, thông qua các quy định phải là các giá cả gần đúng về mặt kinh tế, vì thế mà công ty này không thể kiếm lợi được từ giá cả độc quyền.

Nhưng ngân sách ngặt nghèo thì rất khó có thể đo lường, và từ đó lại tự làm cho chúng khó thực hiện - và khó đánh giá. Phần này trước hết trình bày những khó khăn trong việc đánh giá những ngân sách ngặt nghèo, sau đó cung cấp một ước tính của cách đánh giá này đối với các doanh nghiệp nhà nước ở các nước mà chúng ta chọn làm ví dụ để xem liệu có mối liên hệ giữa sức ép của ngân sách ngặt nghèo với sự cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp như chúng ta mong đợi hay không.

Việc một doanh nghiệp nhà nước có phải đương đầu với ngân sách ngặt nghèo hay không phụ thuộc vào bất cứ một trợ cấp trực tiếp hay gián tiếp nào mà nó nhận được từ chính phủ. Nhưng các trợ cấp thường bị che giấu và không thể phanh phui được nếu không có điều tra chi tiết từng công ty (hộp 2.5). Hơn nữa, những

Hộp 2.5 công khai những trợ cấp bị che giấu

NHỮNG TRỢ CẤP CỦA CHÍNH PHỦ CHO CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC thì rất khó mà lượng hoá, một phần do chúng ta thường che giấu. Nhiều khoản trợ cấp bị che giấu bao gồm những tín dụng từ chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước vay dưới mức lãi suất của thị trường, vốn là lãi thường được vòng đi vòng lại và thậm chí được xoá khỏi sổ sách, biến một khoản tín dụng thành khoản chuyển nhượng trực tiếp. Tương tự như vậy, các doanh nghiệp nhà nước có thể còn nợ đọng thuế hoặc nợ các doanh nghiệp nhà nước khác, và những khoản nợ này đôi khi cũng được miễn trả. Thêm vào đó, các doanh nghiệp nhà nước còn có thể có những đặc quyền đặc lợi để thâu những hợp đồng của chính phủ, được chính phủ hoặc các doanh nghiệp nhà nước khác cấp cho các hàng hoá và dịch vụ với giá cả thấp hơn giá thị trường, hoặc được sử dụng đất đai nhà cửa của nhà nước mà không phải trả tiền. Cuối cùng một doanh nghiệp nhà nước có thể được lợi từ việc yêu cầu các cơ quan nhà nước hoặc các doanh nghiệp nhà nước khác mua sản

phẩm của mình.

Việc làm sáng tỏ những trợ cấp bị che giấu này để khám phá chi phí thực đối với chính phủ cho một doanh nghiệp nhà nước phi hiệu quả là đặc biệt khó khăn khi đồng thời tồn tại một số yếu tố mà thường rất phổ biến, Ví dụ ở Thổ Nhĩ Kỳ, giá điện trợ cấp từ công ty năng lượng của nhà nước đã giúp công ty sản xuất nhôm của nhà nước sống sót trong cuộc cạnh tranh với nhôm nhập khẩu. Các doanh nghiệp nhà nước ở Thổ Nhĩ Kỳ nhận nhiều khoản trợ cấp ngầm khác bao gồm cả lãi suất tín dụng thấp hơn các đối tác tư nhân quản chúng, và nếu chúng không thể trả lãi các khoản vay nợ quốc tế nhận được không qua nhà nước, thì nhà nước sẽ đứng ra trả để giữ uy tín với các nhà đầu tư quốc tế. Mặc dù các doanh nghiệp nhà nước cũng bị phạt vì có những hành động như vậy, nhưng tỷ suất lợi tức phạt chỉ có 30% so với tỷ suất 50% đối với những tín dụng thương mại cho đến tận năm 1990.

chuyển nhượng vốn (cả chuyển vốn cổ phần và cho phép một doanh nghiệp nhà nước giữ lại phần thặng dư của mình) thì rất khó đánh giá. Một mặt, những chuyển khoản như vậy có thể có ý nghĩa thương mại nếu chúng hỗ trợ cho các đầu tư của công ty trong các hoạt động có tỷ suất lợi nhuận cao. Mặt khác chúng có thể là một trợ cấp dưới dạng trá hình nếu chúng hỗ trợ cho các dự án có lợi nhuận thấp, trang trải cho các nợ nần của công ty hoặc lặn vào các tài khoản khác. Những kiểm soát giá cả cũng có thể mang lại trợ cấp, nếu giá cả được đặt ra để trang trải cho các chi phí của các doanh nghiệp nhà nước bất chấp tính hiệu quả. Cuối cùng, còn có những hình thức tài chính dễ dãi khác nữa, như đặc quyền cho vay, thông qua những bảo đảm hoặc chỉ thị của chính phủ đối với các ngân hàng, và những khoản trợ giúp trả nợ từ chính phủ, hoặc miễn thuế hay các khoản nợ khác. Những hình thức này cũng rất khó xác định khi sử dụng số liệu tổng hợp. Do đó, việc điều tra ngân sách từng doanh nghiệp nhà nước ở từng nước trong số 12 nước được chọn làm mẫu của chúng ta là không thực tiễn đối với báo cáo này.

Vì những lý do đó, những trợ cấp và chuyển nhượng vốn công khai trong bảng 2.6 hoàn toàn không đủ làm căn cứ để đánh giá ngân sách ngặt nghèo do chỗ những chuyển khoản công khai ít ỏi chẳng nói lên điều gì về các trợ cấp bị che giấu. Những nguyên tắc định giá cả (bảng 2.6) đưa ra một tiêu chí tốt hơn giúp chúng ta đánh giá phương pháp mà các nước này tiến hành trong việc tạo vốn nói chung và các chính sách định giá cả. Như thực tế cho thấy mặc dù những chỉ số này ít toàn diện hơn, nhưng chúng góp thêm một hình ảnh rõ ràng về ngân sách hoặc là ngặt nghèo hoặc là dễ dãi.

Một số nước thực hiện cải cách thành công hơn trong nhóm của chúng ta có những trợ cấp và chuyển khoản ít hơn, đặc biệt là những trợ cấp điều hành, nhưng hình ảnh này cũng bị pha trộn; Gana cũng duy trì những chuyển khoản thấp. Quan trọng hơn, các nước thực hiện cải cách thành công còn cải tiến chế độ điều tiết giá cả, đưa ra những cơ chế định giá cả, như việc định giá tiêu chuẩn (được bàn đến ở chương 3) đã thúc đẩy các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước giảm chi phí hơn là sử dụng rộng rãi hình thức “chi phí cộng” hoặc điều chỉnh tỷ suất lợi nhuận. Những cơ chế định giá được cải thiện đã giúp các nhà điều tiết đặt giá cả sát hơn với giá trị lúc khan hiếm và kích thích các doanh nghiệp nhà nước độc quyền cải tiến hoạt động của mình. Chúng cũng hạn chế những trợ cấp bị che giấu và đặc quyền vay tín dụng dễ dàng (xem phần sau). Chile tiến xa nhất trong ba nước, chấm dứt hoàn toàn những khoản trợ cấp và đặc quyền đặc lợi công khai và không công khai cho các doanh nghiệp nhà nước, ngay sau khi bắt đầu cải cách vào năm 1974. Việc vay vốn của doanh nghiệp nhà nước không còn nhận được bảo đảm của nhà nước nữa, và các doanh nghiệp nhà nước phải trả lãi cổ phần (trong hầu hết các trường hợp lãi này tương đương 100% lợi nhuận). Các công ty đã không bị

Bảng 2.6 Những chuyển khoản của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước (1978 - 1991)

Nước	Chuyển khoản của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước			Điều tiết giá cả ^a
	Tổng cộng	Vốn	Hoạt động	
	(phần trăm chuyển khoản/giá trị bán ra của doanh nghiệp nhà nước)			
Những nước có kết quả hoạt động tốt hơn				
Chilê	2,1	0,0	2,1	Điều tiết căn bản (đầu những năm 1980)
Hàn Quốc	14,3	13,7	0,6	ROR khá, theo kịp với lạm phát
Mêhicô	13,9	4,8	9,2	Điều chỉnh RPI-X vào cuối những năm 1980
Những nước có kết quả hoạt động pha trộn				
Ai Cập	7,7	5,8	1,9	Chí phí bất thường cộng chính thức
Gana	2,6	1,6	1,0	Chí phí bất thường cộng chính thức
Philippin	27,7	21,4	6,3	ROR
Những nước có kết quả hoạt động kém				
Ấn Độ	16,5	10,8	5,7	ROR, do các chính quyền địa phương lập ra
Xênegan	17,0	10,4	6,6	Chí phí bất thường cộng chính thức
Thổ Nhĩ Kỳ	12,7	6,4	6,3	Chí phí bất thường cộng chính thức

a: ROR tỷ suất lợi nhuận; RPI - X = điều tiết khung giá

Chú thích: Những năm chuyển nhượng: Chilê 1978-89; Ai Cập 1984-90; Ấn Độ 1980-91; Hàn Quốc 1980-91;

Nguồn: Phụ lục thống kê; số liệu của Ngân hàng Thế giới.

phá sản thậm chí khi bị từ chối những khoản trợ cấp, nhưng được khuyến khích cải tiến năng lực và được phép bán tài sản; ví dụ, ngành đường sắt Chilê đã phản ứng lại việc rút dần trợ cấp bằng cách giảm nhân viên từ 27.000 người vào năm 1971 xuống còn 7.000 người vào năm 1984, bán toàn bộ tài sản cố định và các tài sản khác không liên quan đến đường sắt và bằng cách đóng cửa những dịch vụ phi kinh tế. Do vậy, ngành đường sắt Chilê đã giảm được, và trong vài năm, đã loại trừ được thua lỗ trong kinh doanh.

Những nước có kết quả pha trộn bắt đầu rút dần những chuyển khoản công khai, nhưng những điều tiết trong việc định giá cả đã không khuyến khích được tính hiệu quả, do thay đổi đột ngột những biện pháp cố định đã được duy trì trong một thời gian dài. Họ đã có rất ít tiến bộ trong việc cắt giảm những trợ cấp bị che giấu và đặc quyền của doanh nghiệp nhà nước trong việc tiếp nhận nguồn tài chính dễ dãi. Điều đó làm giảm hiệu quả của những cố gắng nhằm đẩy mạnh cạnh tranh của họ. Ví dụ, Ai Cập bắt đầu giảm dần chi ngân sách cho các doanh nghiệp nhà nước vào năm 1991, nhưng đến giữa những năm 1990 vẫn tiếp tục cho phép các doanh nghiệp nhà nước đang thua lỗ được lạm chi và vay tín dụng của nước ngoài, định kỳ xoá bỏ các khoản nợ trong nước của các doanh nghiệp này. Trong một vài trường hợp, thậm chí hỗ trợ như vậy vẫn không đủ để làm cho công ty có thể cạnh tranh được. Công ty Public Battery của Ai Cập - thua lỗ thậm chí khi nó đang được độc quyền - đã rơi vào tình trạng rất tồi tệ từ khi thị trường của nó được mở ra cho cạnh tranh vào năm 1984. Thất bại về mặt chuyên môn nghiệp vụ từ năm 1986, công ty nhà nước này đã mất tới 91% thị trường của mình và tiếp tục tồn tại được chỉ do những khoản chi trợ và chính phủ gánh chịu cho toàn bộ những khoản nợ còn đang tồn đọng (Sherif 1992; Sherif và Soos 1993). Những nước có các doanh nghiệp nhà nước hoạt động tồi thì ít thành công trong việc siết chặt ngân sách đối với các doanh nghiệp này. Những

Hộp 2.6 Các doanh nghiệp nhà nước có ưu đãi lẫn át các nhà chế tạo tư nhân ở Ấn Độ

Cho đến đầu những năm 1990, ở Ấn Độ, các doanh nghiệp nhà nước gọi thầu cạnh tranh từ các nhà cung cấp đều phải yêu cầu bị đưa ra cho các doanh nghiệp nhà nước khác 10% ưu đãi giá, tức là một nhà cung cấp tư nhân chỉ có thể thắng thầu nếu đặt giá ít nhất thấp hơn 10% so với giá đặt thấp nhất của doanh nghiệp nhà nước. Trong một vài trường hợp, các doanh nghiệp nhà nước được phép điều chỉnh giá đặt cho đến khi ưu đãi giá bảo đảm thành công chắc chắn. Khi cochin refineries - một nhà máy lọc dầu thuộc sở hữu nhà nước trung ương ở phía Nam Ấn Độ - mở rộng sản xuất, công ty này đã gọi thầu cho trang thiết bị. Một hãng tư nhân đã đặt giá thấp hơn 25% so với một doanh nghiệp nhà nước cạnh tranh - Công ty instrumentation Ltd. Kota(ILK); một kết luận về mặt chuyên môn của các cố vấn đã duyệt cho công ty tư nhân được

nhân hợp đồng này. Tuy nhiên, tại cuộc họp của Ủy Ban xét duyệt để thông qua lần cuối cùng, một đại diện của Bộ Dầu khí đã trình một bức thư từ ILK, đề nghị giảm giá đặt của mình xuống mức mà ưu đãi giá có thể giúp cho công ty giành lợi thuế. Ủy Ban đã đồng ý và ILK đã trình một giá mới nhưng vẫn cao hơn 10% so với đặt của công ty tư nhân. Dưới sức ép của Bộ, ILK được phép trả giá lần 3, lần này giá thầu là mức cao hơn giá thầu của tư nhân là 8%, nhưng vẫn nằm trong phạm vi ưu đãi. Đến thời điểm này, công ty tư nhân đề nghị được phép đặt lại giá. Yêu cầu của họ đã bị từ chối, ILK đã nhận được hợp đồng. Chế độ ưu đãi giá 10% đã bị loại bỏ năm 1992, nhưng các doanh nghiệp nhà nước vẫn thắng thầu nếu giá thầu của họ bằng giá với giá của các đối thủ tư nhân (ưu đãi này đã bị bỏ vào năm 1995)

chuyển khoản và trợ cấp rất lớn, và những cố gắng nhằm làm giảm bớt chúng đã gây ra “hiệu ứng ném nước”; nghĩa là khi giảm bớt chế độ tài chính để dài công khai sẽ dẫn đến sự tích lũy tương ứng các hình thức trợ cấp và tín dụng ngầm (Galal 1992). Những thay đổi bất thường trong giá cả đã được điều tiết làm cho các công ty độc quyền nhà nước lâu nay khát tiền mặt, phải đương đầu với một chế độ định giá cả không thể lường được. Những đặc quyền đặc lợi như miễn trừ thuế hoặc những ưu tiên đã tạo cho các doanh nghiệp nhà nước một lợi thế so với các đối thủ cạnh tranh tư nhân (hộp 2.6). Ví dụ, Xênêgan bắt đầu chấm dứt những trợ cấp điều hành trực tiếp vào năm 1985, ngừng bảo lãnh đối với vay vốn của doanh nghiệp nhà nước và xoá bỏ chế độ lãi suất ưu đãi đối với các doanh nghiệp này vào năm 1990; nhưng các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn được hưởng những trợ cấp gián tiếp như những khoản chi trội và nợ đọng. Những khoản nợ chéo giữa các doanh nghiệp nhà nước và chính phủ được tích lại rồi định kỳ xoá dần. Như ở Ai Cập, những ảnh hưởng của cạnh tranh lại được bù đắp thông qua chế độ ngân sách dễ dãi. Ví dụ, công ty vận tải nhà nước SOTRAC thua lỗ trong khi khu vực tư nhân bị điều tiết nặng nề thì lại có lãi, mặc dù chính phủ hạn chế đối với sự mở rộng và thay đổi nhanh chóng của khu vực tư nhân. Người ta định dùng một phần của trợ cấp để bù đắp cho những yêu cầu đòi hỏi SOTRAC phải phục vụ cả những tuyến đường không sinh lợi và cung cấp những dịch vụ giảm giá cho sinh viên, nhân viên chính phủ và lực lượng quân đội và cảnh sát - những khoản này gộp lại chiếm tới hơn nửa những trợ cấp của công ty. Nhưng mối liên hệ cụ thể giữa chi phí nảy sinh do những yêu cầu này và những khoản trợ cấp thì không được làm rõ. Hơn nữa, thêm vào với những trợ cấp trực tiếp, SOTRAC còn được nhận những tín dụng với lãi suất thấp để mua xe cộ và phụ tùng mới, được miễn trừ thuế đối với một số hàng nhập khẩu và hoãn trả thuế. Nợ được phép trả chậm thường được huỷ bỏ sau khi tích lại. Trong những năm 1989 -1991, SOTRAC đã nhận ước tính khoảng 32,1 tỷ CFA (113,8 triệu USD với tỷ giá hối đoái năm 1991) trợ cấp, tín dụng và những khoản cho vay khác từ nhà nước, cho đến năm 1998 thì công ty này đã bị vỡ nợ, với số vốn lưu động âm (Etievent 1993).

Trong các nền kinh tế chuyển đổi, các nước Trung Âu đã có những bước tiến quan trọng về chế độ ngân sách ngặt nghèo. Những trợ cấp ngân sách hầu như được loại bỏ ở Ba Lan sau năm 1990 và ở Cộng hoà Séc sau năm 1991, và cả hai nước đều hạn chế những tín dụng dễ dãi (Ba Lan thậm chí còn đi xa hơn nữa; xem hộp 2.9 dưới đây). Ngược lại, Trung Quốc lại tỏ ra không thắt chặt ngân sách đối với các doanh nghiệp nhà nước như chúng ta đã bàn trên đây. Thay vào đó, thua lỗ của các doanh nghiệp nhà nước còn được bù đắp thông qua các trợ cấp ngân sách, mặc dù gánh nặng ngày càng tăng này đã chuyển qua cho hệ thống ngân hàng. (Các khoản trợ cấp đã bù cho 78% thua lỗ vào năm 1986 và đến năm 1993 chỉ còn 55%). Điều đó góp phần làm tăng thêm những khoản nợ tồi tệ, được ước tính chiếm từ 10 đến 20% các tín dụng ngân hàng còn chưa thanh toán vào giữa những năm 1990 (Hwa 1992). Một dấu hiệu khác của chế độ ngân sách dễ dãi ở Trung Quốc là trên thực tế các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục nhận được phần tín dụng ngân hàng lớn nhất (hầu hết đều được trợ cấp), mặc dù năng lực sản xuất của chúng thấp hơn so với của các hình thức sở hữu khác 24.

Cải cách khu vực tài chính

NHU CHÚNG TA ĐÃ BIẾT CHẾ ĐỘ NGÂN SÁCH NGẶT NGHÈO KHÔNG THỂ ĐƯỢC THỰC HIỆN ĐẦY ĐỦ nếu không có một khu vực tài chính lành mạnh để ngăn chặn những doanh nghiệp nhà nước (thường có mối liên hệ chặt chẽ với giới có thế lực) khỏi những khoản chuyển nhượng của chính phủ, đang được thay thế đơn giản bằng những khoản tín dụng dễ dãi. Tất nhiên, một khu vực tài chính lành mạnh rất quan trọng trên phương diện quyền lực riêng của nó, và có sự ghi nhận ngày càng tăng và có giá trị về tầm quan trọng của những cải cách trong khu vực tài chính đối với phát triển. Nhưng xem xét lại sự ghi nhận này ở đây không phải là mối quan tâm của chúng ta. Nói đúng hơn là chúng ta sẽ khảo sát những cách thức mà các cải cách trong khu vực tài chính - hoặc sự vắng mặt của chúng - ảnh hưởng đến các doanh nghiệp nhà nước. Những cải cách này bao gồm việc cải tiến giám sát và điều tiết, giảm bớt những chương trình tín dụng có định hướng và sự kiểm soát trực tiếp của chính phủ đối với các cơ quan tài chính trung gian, giảm bớt những kiểm soát về tỷ suất lợi tức cũng như các biện pháp tương tự được đề ra nhằm tăng cường khả năng phân bổ vốn của hệ thống tài chính trên cơ sở thương mại. Những cải cách như vậy là chìa khoá cho cạnh tranh và chế độ ngân sách ngặt nghèo, bởi vì chúng làm cho các khoản tín dụng dành cho các doanh nghiệp nhà nước lệ thuộc vào những quyết định độc lập, do thị trường đòi hỏi. Chúng còn làm cho quá trình tư nhân hoá dễ dàng hơn bằng cách tăng cường khả năng huy động tiết kiệm của các ngân hàng, đánh giá các nhà kinh doanh, trợ cấp cho việc bán hàng của các doanh nghiệp nhà nước, và giám sát hệ thống quản lý mới; tất cả những cái đó, đến lượt mình, lại giúp làm tăng số lượng các nhà đầu tư có thể tham gia vào quá trình tư nhân hoá, bảo đảm rằng các doanh nghiệp nhà nước sẽ trở thành các doanh nghiệp có đủ năng lực, và bắt buộc các chủ sở hữu mới phải có hành động thích hợp. Cuối cùng, bằng cách tăng cường năng lực và động cơ kích thích phục vụ người vay mới của hệ thống tài chính, những cải cách sẽ làm sự tham gia trở nên dễ dàng và tăng sức ép cạnh tranh đối với các doanh nghiệp nhà nước. Hộp 2.7 tóm tắt những phương thức trong đó một hệ thống tài chính phát triển

Hộp 2.7 Những vai trò của hệ thống tài chính phát triển lành mạnh trong cải cách doanh nghiệp

Một hệ thống tài chính phát triển lành mạnh có 3 vai trò quan trọng đóng góp vào thành công của cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Hệ thống đó phân bổ nguồn lực cho các công ty với lợi nhuận mong đợi cao. Những bộ phận tham gia thị trường tài chính sẽ đánh giá các công ty, các nhà quản lý, các khu vực và các xu hướng kinh doanh để lựa chọn các đầu đáng giá, tin cậy và có triển vọng nhất. Những bộ phận tham gia này không chỉ bao gồm những cơ quan trung gian lớn như các ngân hàng, các quỹ hỗ trợ, các quỹ hưu trí và các công ty bảo hiểm mà còn cả các tổ chức đầu tư vốn nhỏ và các doanh nghiệp cá nhân. Việc nắm bắt và xử lý thông tin của hệ thống tài chính càng tốt bao nhiêu thì việc phân bổ vốn càng tốt bấy nhiêu.

Hệ thống đó huy động vốn từ những đối tượng tiết kiệm riêng biệt thông qua các ngân hàng, các công ty bảo hiểm, các quỹ hưu trí, các công ty đầu tư, và các thị trường vốn. Bằng cách tích lũy các vốn tiết kiệm từ nhiều cá nhân, các cơ quan trung gian này mở rộng tập hợp các dự án khả thi đối với xã hội, bao gồm cả các dự án đòi hỏi những đầu vào về vốn lớn và tham gia vào việc làm tăng hiệu quả kinh tế nhờ quy mô. Hơn nữa, những hệ thống tài chính vừa huy động vốn một cách hiệu quả, vừa tuyển lựa công ty có triển vọng đều làm tăng sức cạnh tranh. Các công ty có ưu thế sẽ phải đương đầu với cạnh tranh

nhiều hơn nếu những hệ thống tài chính lành mạnh có khả năng nhận ra và trợ vốn cho các doanh nghiệp đang cạnh tranh. Hệ thống đó có tác dụng bắt buộc những nhà quản lý hành động vì lợi ích của những người có quyền đòi hỏi ở công ty (những người nắm cổ phiếu, trái phiếu và các chủ nợ). Ở những doanh nghiệp lớn với những người có quyền đòi hỏi phân tán, những người chủ các trái phiếu có giá trị nhỏ và các cổ phiếu không có khả năng (hoặc không muốn bỏ nhiều nỗ lực) nắm bắt thông tin xử lý các thông tin đó, giám sát một cách có hiệu quả việc quản lý các công ty lớn và phức tạp. Do đó, các nhà quản lý có thể rút các nguồn lực của công ty cho chính bản thân họ hoặc tạo ra các quyết định dựa trên tiêu chí cá nhân, được coi như chống lại công ty. Một hệ thống tài chính phát triển lành mạnh có thể giúp cải thiện việc cai quản công ty, bởi vì các cơ quan tài chính trung gian với có những động cơ kích thích và đội ngũ nhân viên để làm được những nhiệm vụ khó khăn của các nhà quản lý giám sát và buộc họ phải hành động nhiều hơn vì lợi ích của những người được quyền đòi hỏi. Cùng với việc cải thiện sự phân bổ nguồn lực, việc cai quản công ty tốt sẽ khuyến khích đầu tư hơn nữa, do các nhà đầu tư và những người cho vay cảm thấy tin tưởng hơn rằng các công ty sẽ tối đa hoá lợi nhuận của người sở hữu và thực hiện các nghĩa vụ về nợ nần.

Nguồn: Demirguc - Kunt và Levine (1994)

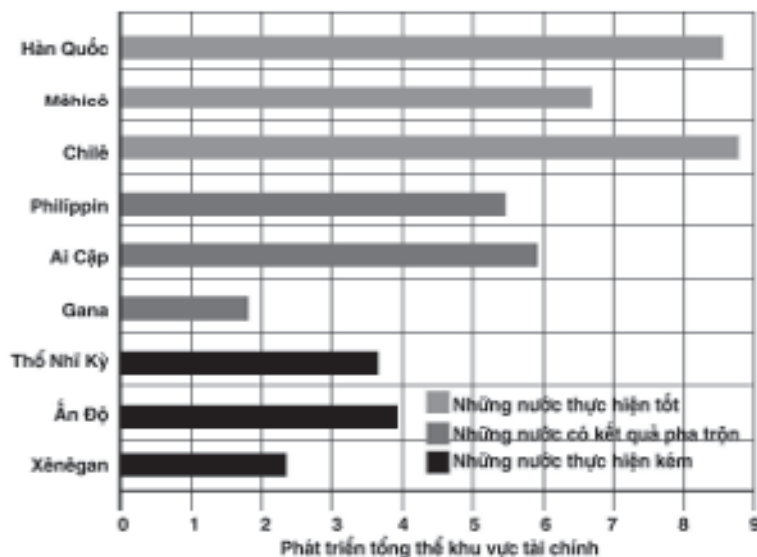
THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

lành mạnh hoạt động với ba vai trò quan trọng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Mặc dù kiến thức thông thường về cải cách doanh nghiệp nhà nước nói chung không nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hình thành một khu vực tài chính lành mạnh, các phân tích từng trường hợp cụ thể của chúng ta cho thấy cải cách tài chính thành công sẽ làm tăng lên rất nhiều các cơ hội thành công trong cải cách doanh nghiệp nhà nước. Một so sánh về các cuộc cải cách tài chính trong số các nước trong mẫu của chúng ta chỉ ra rằng những nước thực hiện tốt hơn đã nâng cao năng lực phân bổ vốn trên cơ sở thị trường của hệ thống tài chính, khả năng huy động vốn tiết kiệm để đầu tư, và khả năng đánh giá các doanh nghiệp thì có thể trả được các khoản vay. Các cuộc cải cách thường diễn ra theo hai cách thức. Trước hết, các chính phủ tiến hành các bước nhằm tăng cường khả năng giám sát và điều tiết, cắt giảm những chương trình tín dụng có định hướng, và giảm sự kiểm soát trực tiếp của chính phủ đối với các cơ quan tài chính trung gian. Tất cả những cái đó thay đổi trong chừng mực phù hợp với việc xoá bỏ các quy định có sự giám sát và điều tiết tốt hơn. Chilê vào đầu những năm 1980 và Mêhicô vào giữa những năm 1990 đã tiến hành tự do hoá trước khi có một cơ cấu giám sát đủ mạnh thích hợp, điều đó góp phần vào cuộc khủng hoảng về tài chính, nhưng cả hai nước đã chuyển ngay lập tức sang sửa chữa vấn đề này. Những cải cách còn thay đổi trong việc xử lý các lãi suất nhưng khi tỷ suất thực tế âm, tất cả đều chuyển sang tỷ suất thực tế dương. Những cải cách này kéo theo sự suy giảm tầm quan trọng của các ngân hàng nhà nước, quá trình tư nhân hoá các ngân hàng và tăng cường sức mạnh của các cơ quan tài chính trung gian tư nhân. Nhờ những cố gắng này, các nước thực hiện tốt hơn trong số các nước trong mẫu của chúng ta có những hệ thống tài chính phát triển hơn về bề sâu, một vai trò lớn hơn cho các cơ quan tài chính trung gian phi ngân hàng, một mức độ tư bản hoá thị trường chứng khoán cao hơn tương ứng với GDP, và nhiều ngân hàng tư nhân hơn. Chúng ta sẽ minh hoạ điều đó bằng biểu đồ với một chỉ số tổng hợp về phát triển khu vực tài chính ở các nước được lấy làm mẫu trong biểu đồ 2.6; hộp 2.8 giải thích các chỉ số này được rút ra như thế nào.

Để hiểu các nước thực hiện tốt hơn đã làm gì để cải thiện hệ thống tài chính của họ, hãy xem ví dụ về Hàn Quốc. Vào đầu những năm 1980, Hàn Quốc đã tự do hoá tỷ lệ lãi suất, giảm các tín dụng có định hướng, hạ mức các hàng rào gia nhập của các công ty, và chính thức hoá các thị trường bị kiểm chế thành một khu

Biểu đồ 2.6 Những chỉ số phát triển khu vực tài chính, 1991



Những nước thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công nhất trong mẫu của chúng ta có mức phát triển khu vực tài chính cao nhất.

a. Những đánh giá tổng thể về phát triển ngân hàng, phi ngân hàng và thị trường chứng khoán (xem hộp 2.7).

Nguồn: Demirguc - Kunt và Levine (1994)

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

vực tài chính trung gian phi ngân hàng tư nhân quan trọng. Hàn Quốc cũng tăng cường giám sát cả ngân hàng và phi ngân hàng. Tự do hoá và những cải thiện trong hệ thống điều tiết đã khởi đầu quá trình tư nhân hoá các ngân hàng vào năm 1983. Mặc dù chính phủ vẫn giữ lại quyền kiểm soát ở mức độ nhất định đối với những quyết định cho vay của ngân hàng, việc cho vay của ngân hàng đã bị đình trệ, tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP trong những năm 1980, trong khi tín dụng phi ngân hàng bùng nổ, tăng lên tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP từ khoảng 10% năm 1976 tới gần 40% cuối những năm 1980. Đến giữa những năm 1990, những chương trình này đã đặt được cơ sở cho một hệ thống tài chính phát triển hơn.

Ngược lại, trong hầu hết các nước có kết quả thực hiện pha trộn và tất cả các nước thực hiện kém, những cải cách có triển vọng gần đây vẫn chưa khắc phục được lịch sử của những hệ thống tài chính kém phát triển, những hệ thống mà chỉ biết phục vụ theo sự chỉ đạo của nhà nước. Ví dụ, kể từ năm 1992, Ai Cập nói lỏng các kiểm soát về tỷ lệ lãi suất, tăng cường điều tiết và giám sát thận trọng, giảm bớt các hàng rào cho phép gia nhập, cổ phần hoá một số ngân hàng yếu kém thuộc sở hữu nhà nước và trong năm 1993, tư nhân hoá một ngân hàng công tư hợp doanh. Tuy nhiên, đến giữa những năm 1990, các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước vẫn nắm giữ hơn 50% các tài sản tài chính của đất nước. Ở AN Độ, một trong những nước thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước kém, những cải cách bắt đầu vào năm 1992, đầy hứa hẹn, song vẫn chưa có một tác động quan trọng nào: các ngân hàng nhà nước, nắm giữ hơn 90% tăng tài sản thuộc ngân hàng vào giữa những năm 1990, vẫn tiếp tục đóng những vai trò then chốt trong việc cấp tiền cho những chi tiêu của chính phủ và cung cấp tín dụng trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước.

Trong các nền kinh tế chuyển đổi, Ba Lan và Cộng hoà Séc tiến xa nhất trong việc cải cách hệ thống tài chính của họ, đưa ra mức lãi suất dương thực tế và tiêu chí thương mại chặt chẽ hơn đối với cho vay. Ba Lan không chỉ thắt chặt hơn đối với các tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước vay, mà còn đưa ra luật pháp trao cho các ngân hàng trách nhiệm và quyền lợi để quyết định xem những công ty hoạt động kém có bị phá sản hay không (hộp 2.9), trong khi Cộng hoà Séc đã tư nhân hoá những cổ phần thiểu số trong hầu hết các ngân hàng thương mại và chuyển quyền kiểm soát về mặt quản lý cho các chủ sở hữu tư nhân mới. Ngược lại, cải cách khu vực tài chính lại diễn ra chậm chạp ở Trung Quốc; ở đó, tín dụng được phân bổ theo mệnh lệnh hành chính và không có mối liên hệ rõ ràng với cơ sở sử dụng tài chính và quá thừa thãi trong việc thi hành những lãi suất âm và mang tính phi thị trường.

Kết quả theo sau những cuộc cải cách tài chính và sự phối hợp của chúng với cải cách doanh nghiệp nhà nước là một vấn đề phức tạp, một phần bởi vì từ đó nảy sinh các câu hỏi rằng liệu các thị trường tài chính cần phải được tự do hoá và các ngân hàng thuộc nhà nước cần phải được tư nhân hoá với tốc độ như thế nào là vừa. Không cần kiểm soát lãi suất, cho phép các công ty tự do gia nhập, tư nhân hoá ngân hàng trước khi có các tổ chức giám sát và điều tiết mạnh và các thủ tục đã giải quyết những khoản nợ tồn đọng của các doanh nghiệp nhà nước chắc chắn sẽ sinh ra các động cơ kích thích ngược, tiêu cực và đó chính là những biện pháp mạo hiểm. Ví dụ, các ngân hàng có những rủi ro lớn với các doanh nghiệp nhà nước đang gặp khó khăn có thể đại dột tăng lãi suất tín dụng để thu hút vốn nhằm hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhà nước yếu kém, vì thế các doanh nghiệp này không thể vỡ nợ ngay lập tức và cũng không làm cho ngân hàng thất bại ngay. Các ngân hàng cho vay vì hy vọng rằng hoặc các doanh nghiệp nhà nước sẽ trở nên khấm khá, hoặc cuối cùng thì thế nào chính phủ cũng sẽ trả nợ cho các doanh nghiệp nhà nước. Một nguy cơ khác là các ngân hàng thiếu vốn đang phải đương đầu với cạnh tranh ngày một tăng sẽ có cả động cơ kích thích lẫn khả năng đã thu hút các nguồn lực dành cho các dự án quá mạo hiểm. Vì vậy, việc tư nhân hoá và tự do hoá lãi suất quá khích trong khi thiếu giám sát và điều tiết mạnh hiệu quả cũng như thiếu một chính sách đã giải quyết nợ tồn đọng của các doanh nghiệp nhà nước có thể sẽ gây khó khăn cho cuộc cải cách các doanh nghiệp nhà nước và tạo tiền đề cho sự khủng hoảng về tài chính.

Hàn Quốc, trong đợt tiến hành lần thứ hai, và Chilê đã cải thiện đáng kể cơ sở hạ tầng của khu vực tài chính - các bộ luật, các quy định, giám sát và cưỡng chế - trước tiên trong quá trình cải cách. Một khi các công cụ này và công cuộc cải cách các doanh nghiệp nhà nước đã được tiến hành, các nhà hoạch định chính sách bắt đầu khuyến khích sự phát triển của các cơ quan tài chính trung gian tư nhân. Họ đã làm điều đó bằng cách giảm những quỹ mà các ngân hàng thuộc nhà nước rót cho các doanh nghiệp nhà nước với những điều khoản

Hộp 2.8 Đánh giá sự phát triển của khu vực tài chính

Để đánh giá mức độ phát triển hệ thống tài chính ở các nước trong mẫu, chúng ta sử dụng 4 chỉ số.

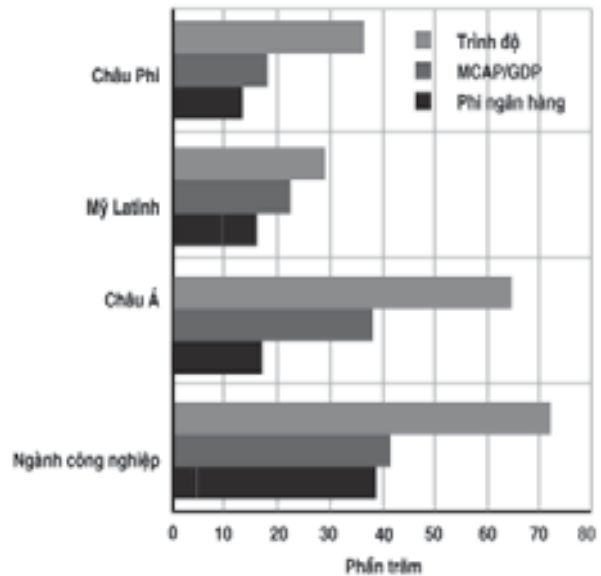
Trình độ tài chính đo phạm vi của khu vực tài chính trung gian chính thức trong tương quan với hoạt động kinh tế. Chỉ số này, trình độ được định nghĩa như là tỷ lệ giữa nợ lưu động của hệ thống tài chính so với GDP. Do chỗ nó đo mức độ huy động vốn tiết kiệm trong nước nên trình độ càng cao thì trong hầu hết các trường hợp đều phản ánh sự phát triển của tài chính càng lớn. Mức độ phát triển của thị trường chứng khoán (tỷ lệ giữa vốn cổ phần thị trường với GDP, hay MCAP/GDP) bổ sung thêm thông tin chỉ số "Trình độ". Phạm vi của hệ thống tài chính không bao quát được đầy đủ việc hệ thống này cung cấp như thế nào các dịch vụ tài chính quan trọng như quản lý rủi ro, xử lý thông tin và điều hành các công ty. Các thị trường chứng khoán phát triển càng cao thì càng dễ cho các cá nhân trong việc đánh giá và đa dạng hoá các rủi ro, tăng thêm vốn và tiếp quản các công ty quản lý tồi. Giá trị của MCAP/GDP càng cao phản ánh sự phát triển của tài chính càng lớn.

Tỷ lệ tổng tài sản tài chính trong các tổ chức tài chính tư nhân, phi ngân hàng rất quan trọng, bởi vì các tổ chức phi ngân hàng này bổ sung cho các ngân hàng thương mại và quan trọng hơn, chúng thường thực hiện chức năng như những hình thức thay thế hiệu quả cho khu vực ngân hàng thương mại khi khu vực này bị kiểm chế bởi những điều tiết của chính phủ hoặc thuế. Do chỗ các tổ chức phi ngân hàng ít có khả năng rút tín dụng cho chính phủ hoặc các doanh nghiệp nhà nước nên tỷ trọng của các cơ quan trung gian tài chính phi ngân hàng càng lớn càng phản ánh độ rộng hơn và sâu hơn của hệ thống tài chính.

Quyền sở hữu ngân hàng thương mại là một chỉ số về mức độ độc lập của khu vực ngân hàng với chính phủ và khả năng cạnh tranh trong các thị trường tín dụng. Các ngân hàng công cộng thường là phương tiện để cung cấp tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước trong điều kiện phi thị trường nếu khu vực ngân hàng đại đa số là tư nhân thì điều đó có nghĩa là các doanh nghiệp nhà nước ít có khả năng nhận được trợ cấp tài chính.

Để kiểm nghiệm những chỉ số này chúng tôi đã tính 3 chỉ số đầu đối với các nước công nghiệp và các nước

**Biểu đồ minh hoạ cho hộp 2.8
Phát triển khu vực tài chính, 1991**



đang phát triển ở 3 vùng, Nam Sahara Châu Phi, Mỹ La Tinh và Châu á trong năm 1991, như được chỉ ra trong biểu đồ trên đây. Đúng như chúng ta mong đợi, mức độ phát triển tài chính được đo bằng những chỉ số của chúng ta đã thể hiện một cách chính xác GDP trên đầu người; Tức là các nước có thu nhập trung bình thì có mức phát triển tài chính cao hơn so với các nước nghèo và những nước giàu thì có mức phát triển của khu vực tài chính cao hơn cả. Không có chỉ số nào hoàn thiện cả; Ví dụ chỉ số trình độ rất có thể làm hiểu sai lệch thực trạng của các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Hơn nữa chúng không đo lường chất lượng giám sát và điều tiết tài chính, mà chúng chỉ có thể đo được một cách gián tiếp những tín dụng có định hướng. Tuy nhiên, nếu phối hợp chúng sẽ cung cấp một phương tiện hữu dụng để đo mức độ phát triển về phát triển của một nước.

để dài hơn so với thị trường trong những điều kiện dễ dài hơn, bằng cách dần dần gỡ bỏ những trở ngại đối với sự mở rộng các tổ chức tài chính tư nhân, và cuối cùng bằng cách tư nhân hoá các ngân hàng thuộc nhà nước. Các chi phí của việc chuyển quá nhanh với các quá trình tư nhân hoá ngân hàng đã rõ rệt từ cuộc thử nghiệm lần thứ nhất của Chilê về cải cách tài chính và cải cách doanh nghiệp nhà nước, khi các ngân hàng thiếu vốn được tư nhân hoá quá nhanh mặc dù thiếu hệ thống giám sát và điều tiết. Hộp. 2.10 mô tả cuộc thử nghiệm này vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980 và cuộc khủng hoảng về tài chính mà nó gây

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

ra, cũng như việc Chile cố gắng tiến hành lần thứ hai, một nỗ lực thành công hơn nhiều. Những vấn đề về tài chính ở Mêhicô vào đầu năm 1995 có thể chỉ ra rằng Mêhicô cũng tự do hoá lãi suất và tư nhân hoá hệ thống tài chính của trước khi có một hệ thống giám sát và điều tiết hiệu quả mạnh.

Thay đổi quan hệ giữa các chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước

GIẢI THỂ ĐẾN MỨC CÓ THỂ ĐƯỢC, KẾT HỢP VỚI CẠNH TRANH NGÀY MỘT TĂNG, CHẾ ĐỘ TÀI chính ngặt nghèo và các cuộc cải cách khu vực tài chính tạo ra những sức ép thực sự buộc các doanh nghiệp nhà nước phải cải thiện hoạt động của mình. Việc các doanh nghiệp nhà nước phản ứng ra sao phụ thuộc vào việc liệu các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước có được tự do và có động cơ kích thích để cải thiện hoạt động hay không. Nhiều chính phủ không trao cho các nhà quản lý các doanh nghiệp nhà nước quyền để đối phó lại với cạnh tranh bằng các biện pháp thích hợp, chẳng hạn như sa thải công nhân thừa, tìm những nguồn cung cấp rẻ hơn, đình chỉ các dịch vụ thua lỗ, hoặc tìm kiếm những thị trường mới. Thậm chí, nếu các nhà quản lý có quyền tự quyết đã tạo ra những thay đổi thì họ cũng sẽ không có động cơ kích thích đã hành động trừ khi chính phủ đánh giá một cách có hệ thống hoạt động của họ và đưa ra những thưởng, phạt thích hợp. Cả hai vấn đề - tự do và động cơ khuyến khích đều có thể thấy ở Công ty dệt quốc gia Ấn Độ (NTC), một công ty thua lỗ ngay từ khi thành lập vào năm 1974. Từ năm 1991, công ty chịu sức ép ngày một tăng buộc phải cải tiến hoạt động của mình, nhưng đã làm được như vậy nó cần phải đóng cửa 14 nhà máy, sa thải 59.000 công nhân, và bán tất cả, ước tính đến 1,2 tỷ rupi (36,8 triệu USD tính theo giá năm 1995) đất đai và các tài sản không sử dụng đến. Không chỉ thiếu quyền lực để thực hiện những thay đổi như vậy mà chính việc luân chuyển bộ máy quản lý nhanh chóng dường như cũng làm giảm mạnh mẽ động cơ kích thích hành động: từ năm 1974 đến năm 1987, nhiệm kỳ của lãnh đạo hội đồng quản trị của NTC chỉ kéo dài trung bình 11 tháng. Rõ ràng là trong những trường hợp này, các cuộc cải cách mà chúng ta đã thảo luận trên đây chỉ có thể đem lại kết quả nếu có những thay đổi thực sự trong quan hệ giữa chính phủ và chế độ quản lý các doanh nghiệp nhà nước.

Rõ ràng là tất cả các nước mà chúng ta chọn làm mẫu, cả thành công lẫn thất bại, đều cố gắng thay đổi

Hộp 2.10 Hệ thống điều tiết tài chính yếu và có thể phá hoại quá trình tư nhân hoá: Trường hợp của Chile

Chile đã 2 lần tư nhân hoá một số lớn các doanh nghiệp nhà nước. Những vấn đề phải đương đầu trong cuộc thử nghiệm lần thứ nhất (1974 - 1982) chứng minh tầm quan trọng của việc thiết lập hệ thống giám sát và điều tiết khu vực tài chính thích hợp, Chile bắt đầu giai đoạn thứ nhất với việc bãi bỏ các quy định: chính phủ đã bỏ lãi suất trần, loại bỏ kiểm soát phân bổ tín dụng, giảm những yêu sách ngược của ngân hàng, tự do hoá kiểm soát vốn và cho phép những gia nhập mới. Chính quyền cũng đã tư nhân hoá các ngân hàng nhà nước, nhiều ngân hàng đã được mua bởi các tổ chức kinh doanh độc quyền, chỉ cần với 20% tiền trả trước. Các tổ chức này sau đó dùng tiền cho vay của các ngân hàng để cấp vốn mua các công ty phi tài chính với phần trả trước chỉ có từ 10% tới 40%. Những cuộc mua bán dùng đòn bẩy thương lượng cao này đã tập trung sức mạnh tài chính và công nghiệp vào một số đối tượng. Trong những hoàn cảnh như vậy, hệ thống giám sát ngân hàng trong tình trạng thiếu vốn, thiếu nhân viên, không hiệu quả đã không thể ngăn chặn được việc vay mượn của người trong nội bộ. Khi các vấn đề kinh tế trong nước, những cú sốc từ bên ngoài và một tỷ giá hối đoái quá cao gây ra cuộc suy thoái năm 1982, các tổ chức kinh doanh độc quyền này đã sử dụng các ngân hàng của mình để hỗ trợ cho các công ty thua lỗ của mình, vì thế các ngân hàng và các công ty đều cùng rơi vào khó khăn nghiêm trọng một cách nhanh chóng. Trong thời gian cuộc khủng hoảng tài chính sau đó, chính phủ đã trở lại kiểm soát khoảng 50 doanh nghiệp đã được tư nhân hoá trước đây, bao gồm cả những ngân hàng nắm tới 60% toàn bộ tín dụng ngân hàng.

Sau cuộc khủng hoảng 1982, Chile đã tăng cường vai trò, bộ máy nhân sự và cấp vốn cho hệ thống giám sát ngân hàng; Sau đó sử dụng lại vốn và tái tư nhân hoá các ngân hàng và bán nốt những doanh nghiệp phi tài chính trong lần cải cách thứ hai. Những quy định đã ngăn cấm kiểu mua bán tập trung cao dùng đòn bẩy thương lượng cao và kiểu vay mượn bên trong nội bộ là đặc trưng của cuộc cải cách lần thứ nhất. Ngày nay, hệ thống tài chính tư nhân của Chile đã phát triển rất tốt với một đội ngũ đông đảo các tổ chức phi ngân hàng trung gian và hỗ trợ cho việc bùng nổ khu vực công nghiệp tư nhân. Kinh nghiệm của Chile gợi ý rằng các nước tiến hành tư nhân hoá ngân hàng, tự do hoá lãi suất và kiểm soát tín dụng cần bảo đảm rằng trước hết phải có những cơ chế giám sát và điều tiết lành mạnh.

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Bảng 2.7 Những cải cách về tổ chức doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1980

Nước	Những thay đổi trong giám sát		Những thay đổi về kiểu ra quyết định		Những cam kết hành động thực hiện dứt	
	Có/không	Năm	Có/không	Năm	Có/không	Năm
Những nước có kết quả hoạt động tốt hơn						
Chilê	Không	n.a.	Có	1974	Không	n.a.
Hàn Quốc	Có	1984	Có	1984	Có	1984
Mêhicô	Có	1986	Có	1986	Có	1986
Những nước có kết quả hoạt động pha trộn						
Ai Cập	Có	1991	Có	1991	Có	*
Gana	Có	1986	Có	1986	Có	1989
Philippin	Có	1987	Có	1989	Có	1989
Những nước có kết quả hoạt động kém						
Ấn Độ	Không	n.a.	Có	1988	Có	1987
Xê-nê-gan	Có	1987	Có	1987	Có	1986
Thổ Nhĩ Kỳ	Có	1984	Có	1984	Không	n.a.

n.a. Không thích hợp

* Chưa tiến hành

Chú thích: Những thay đổi trong giám sát = đặt các doanh nghiệp nhà nước dưới một bộ mới, bộ này

Nguồn: Galal (1992), Shirley (1989), Song (1993); Những báo cáo khác nhau của Ngân hàng Thế giới

những quan hệ giữa chính phủ và hệ thống quản lý các doanh nghiệp nhà nước (bảng 2.7). Những cuộc cải cách này bao gồm việc giới thiệu những hội đồng giám sát mới, mở rộng quyền lực quản lý và ký các cam kết thực hiện công khai. Các hội đồng giám sát mới đã được lập ra ở Ai Cập (Văn phòng đầu tư công cộng dưới sự lãnh đạo của thủ tướng), ở Philippin (Ủy ban phối hợp giám sát các công ty của chính phủ), ở Gana (Hội đồng doanh nghiệp nhà nước), và ở Xê-nê-gan (Ủy ban đại diện cho cải cách khu vực bán công cộng). Thành phần ban giám đốc của các doanh nghiệp nhà nước cũng được thay đổi để bao gồm cả các đại diện người tiêu dùng hoặc các chuyên gia, ví dụ như ở Hàn Quốc, Mêhicô, Philippin và Thổ Nhĩ Kỳ. Tất cả các nước này đã mở rộng quyền của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước (một cách chính thức, nếu không nếu không nói là thường xuyên trên thực tế) về các vấn đề như đặt giá, mua sắm đầu vào, sản xuất và bố trí nhân sự... Hầu hết các nước đã chấp nhận các cam kết thực hiện dứt khoát với các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước.

Từ khi tất cả các nước thực hiện những thử nghiệm rộng rãi tương tự nhằm thay đổi quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước, sự khác nhau về kết quả như thế nào? Chúng ta đã tranh luận trong toàn bộ chương này rằng năm yếu tố cấu thành của cải cách doanh nghiệp nhà nước phụ thuộc lẫn nhau một cách chặt chẽ. Vì vậy, có lý do để kết luận rằng những khác nhau về kết quả trong bốn yếu tố đầu trùng với việc giải thích tại sao một số nước lại có các khu vực doanh nghiệp nhà nước hoạt động tốt hơn so với của các nước khác. Dù sao thì lý luận và kinh nghiệm chung cũng đều cho rằng những thay đổi trong quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước có thể quan trọng xét về tự thân, và rằng những khác biệt trong những thay đổi như vậy có thể không thấy được trong dữ liệu của từng nước riêng lẻ. Để hiểu tại sao những cải cách về mặt tổ chức hầu như chỉ được tiến hành ở một số nước này mà lại không ở những

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nước khác, chúng ta cần phải phân biệt giữa các cải cách chỉ có tính hình thức với các cải cách làm thay đổi thực sự động cơ kích thích đối với cả chính phủ và hệ thống quản lý, vì vậy thay đổi cả động thái và kết quả. Đã làm được như vậy chúng ta cần phải vượt qua sự phân tích ở tầm mỗi nước riêng lẻ và phải nghiên cứu quan hệ giữa các nhà quản lý và các chính phủ trong từng công ty riêng biệt. Đó chính là chủ đề của chương tiếp theo.

Kết luận

CHƯƠNG NÀY ĐÃ BÀN LUẬN VỀ NĂM YẾU TỐ CỦA CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC - GIẢI thể, cạnh tranh, ngân sách ngặt nghèo, cải cách khu vực tài chính và những thay đổi trong quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước - phụ thuộc lẫn nhau một cách chặt chẽ. Các nước với

Phụ lục 2.1. Những cải cách nhằm mở ra cạnh tranh ở các thị trường doanh nghiệp nhà nước và đưa ra thực hiện những hạn chế của chế độ ngân sách ngặt nghèo

khu vực doanh nghiệp nhà nước hoạt động tốt nhất không chỉ có xu hướng thực hiện tốt hơn từng yếu tố trong bốn yếu tố đầu (có lẽ cả yếu tố thứ năm nữa), mà còn đi theo một phương pháp giải quyết toàn diện hơn, trong đó thành công một lĩnh vực đã hỗ trợ cho thành công trong các lĩnh vực khác. Các nước với khu vực

Những nước thực hiện tốt hơn

Chilê - Năm cải cách, 1974

Những cải cách thị trường: Dỡ bỏ toàn bộ những hạn chế về số lượng đối với nhập khẩu và giảm thuế quan danh nghĩa trung bình từ 94% xuống còn 10% trong vòng năm năm. (Thuế quan sau đó lại tăng lên chút ít). Đến năm 1978, các thị trường sản phẩm của doanh nghiệp nhà nước hầu như được tháo bỏ hoàn toàn các quy định. Tư nhân hoá tất cả các doanh nghiệp nhà nước tham gia cạnh tranh trừ trong ngành khai mỏ.

Ngân sách ngặt nghèo: Thực sự chấm dứt toàn bộ trợ cấp, chuyển khoản, đặc quyền đặc lợi bảo lãnh vay mượn, các doanh nghiệp nhà nước bị yêu cầu phải trả lợi tức, trong hầu hết các trường hợp là 100% của lợi nhuận.

Mêhicô - Năm cải cách, 1983

Những cải cách thị trường: Giảm thuế quan từ mức cao nhất 100% xuống thấp nhất còn 20% và giảm những yêu cầu về giấy phép nhập khẩu chiếm tới 83% nhập khẩu vào giữa năm 1985, nhưng chỉ còn 20% vào năm 1988 và 9% vào năm 1991. Những kiểm soát giá cả trong hầu hết các khu vực doanh nghiệp nhà nước được giảm hoặc loại bỏ. Tư nhân được phép gia nhập vào các khu vực mà trước đây dành riêng cho các doanh nghiệp nhà nước như hoá dầu phân bón, hải cảng, vận tải đường sắt và năng lượng. Trong các khu vực cạnh tranh, trừ một vài doanh nghiệp nhà nước như xăng dầu, giấy và muối, đều bị bán đi.

Ngân sách ngặt nghèo ngày càng tăng: Giả trợ cấp xuống còn khoảng 4% giá trị hàng hoá bán ra vào năm 1991.

Hàn Quốc - Năm cải cách, 1982

Những cải cách thị trường: Đến năm 1985 đã từ do hoá nhập khẩu 90% hàng chế tạo. Tuy nhiên, Hàn Quốc dựa nhiều vào cạnh tranh trong xuất khẩu (đòi hỏi các doanh nghiệp nhà nước phải cạnh tranh với nước ngoài) hơn là vào cạnh tranh trong nhập khẩu để khuyến khích doanh nghiệp nhà nước hoạt động. Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong ngành chế tạo về các lĩnh vực cạnh tranh khác đã giảm xuống, một phần thông qua bán hàng hoá, một phần do kim hãm sự phát triển của các doanh nghiệp nhà nước để đối phó với việc mở rộng một cách nhanh chóng của các doanh nghiệp tư nhân.

Ngân sách ngặt nghèo đòi chút: Trợ cấp hoạt động ở mức thấp, nhưng các doanh nghiệp nhà nước được phép giữ lại những khoản thu nhập lớn để tái đầu tư và được chính phủ bảo lãnh khi vay vốn.

Các nước có kết quả pha trộn

Ai Cập - Năm cải cách, 1990

Những cải cách thị trường: Giảm bớt hàng rào phi thuế quan từ 25% vào tháng 3-1990 xuống 9% vào tháng 6-1991 (hàng rào phi thuế quan đối với khu vực tư nhân hạ xuống còn 1%). Thuế quan giảm từ cực đại 120% năm 1970 xuống còn 70% năm 1994 và hạn ngạch về ngoại hối của doanh nghiệp nhà nước đã được chấm dứt vào năm 1991. Những kiểm soát giá cả được xem như độc quyền của doanh nghiệp nhà nước trong phân phối những sản phẩm như xi măng và phân bón đang dần dần được bãi bỏ. Năm 1992, Ai Cập đã có các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực cạnh tranh đầy tiềm năng như khách sạn, thực phẩm, dệt, du lịch, vật liệu xây dựng, động cơ điện và giao thông vận tải; các doanh nghiệp nhà

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nước đã đáp ứng được gần 60% giá trị chế tạo gia tăng vào 1992. Hiện nay, quá trình nhân hoá bắt đầu phát triển nhanh hơn.

Chưa thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo: Trợ cấp và chuyển khoản dần dần được loại bỏ, nhưng các doanh nghiệp nhà nước lại dễ dàng tiếp cận được với các khoản chi trợ (được phép rút quá số dư có trên tài khoản tiền gửi của mình ở ngân hàng) và các khoản tín dụng của nước ngoài, còn chính phủ thì theo định kỳ xoá nợ cho các doanh nghiệp này. Các chính sách trước đây cho phép các doanh nghiệp nhà nước tồn tại bằng nợ ngân hàng đã làm yếu đi tác động của cạnh tranh đối với các doanh nghiệp nhà nước; hãy còn quá sớm để có thể nói về các cuộc cải cách hiện nay sẽ diễn ra như thế nào.

Gana - Năm cải cách, 1983

Những cải cách thị trường: Thuế quan được áp dụng một cách điều hoà ở mức 25% tới 30%, nhưng nhập khẩu lại chịu thuế doanh thu cao hơn so với hàng nội địa. Kiểm soát giá cả vẫn tồn tại đối với một số sản phẩm (ví dụ dệt, bột mì). Đã bán, cho thuê hoặc thanh lý 44 doanh nghiệp nhà nước đến giữa năm 1994 trong những lĩnh vực cạnh tranh, nhưng vẫn giữ lại một số các công ty tham gia cạnh tranh, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông vận tải.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo: Đã giảm bớt việc trợ cấp, nhưng các doanh nghiệp nhà nước vẫn được ưu tiên trong đấu thầu, được giảm thuế và được ưu đãi trong việc vay tín dụng từ các tổ chức tài chính thuộc nhà nước. Đầu tiên là ít, sau đã không còn giám sát một cách có hệ thống các tín dụng đối với doanh nghiệp nhà nước, và tình trạng không trả được nợ đã trở thành một vấn đề nghiêm trọng.

Philippin - Năm cải cách, 1986

Những cải cách thị trường: Dỡ bỏ những hạn chế về số lượng đối với thương mại và bắt đầu nói lỏng những hạn chế gia nhập vào thị trường. Thuế quan danh nghĩa trung bình đã giảm từ 43% năm 1980 xuống chỉ còn hơn 5% vào năm 1991, nhưng kiểm soát ngoại hối mãi cho đến năm 1992 mới được tự do hoá. Có rất ít doanh nghiệp nhà nước trong thị trường cạnh tranh, tất cả các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực chế tạo trừ lĩnh vực lọc dầu, đã được bán hoặc lập kế hoạch bán.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo:

Chế độ trợ cấp và chuyển khoản còn rất lớn, trung bình chiếm khoảng 25% doanh thu bán ra của doanh nghiệp nhà nước trong nửa sau những năm 1980.

Những nước thực hiện kém

Xê-nag-an-năm cải cách, 1986

Cải cách thị trường: Giảm và hợp lý hoá thuế quan, dỡ bỏ hầu hết những hạn chế về số lượng trong những năm 1986 và 1988 và dỡ bỏ kiểm soát giá đối với đa số các sản phẩm vào năm 1987; nhưng một số trong những cải cách này sau đó bị đảo theo hướng ngược lại vào cuối những năm 1980. Kết quả là tỷ lệ bảo hộ thực tế bình quân đã hạ từ 165% trong năm 1985 xuống 90% trong năm 1988, nhưng lại tăng lên 98% vào năm 1990. Có tương đối ít doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực chế tạo; đa số doanh nghiệp nhà nước trong các thị trường cạnh tranh thuộc lĩnh vực dịch vụ như giao thông vận tải và du lịch. Trong những năm 1980-1991, đã loại bỏ gần 40 doanh nghiệp nhà nước loại nhỏ trong các lĩnh vực ngân hàng, khách sạn, du lịch và nông nghiệp, tư nhân hoá 26, và thanh lý 21 doanh nghiệp. Nhưng các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn hoạt động trong một vài lĩnh vực cạnh tranh tiềm tàng, bao gồm dầu mỏ, dệt, du lịch và giao thông vận tải.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo: Bắt đầu chấm dứt trợ cấp trực tiếp và giữa những năm 1980, ngừng việc bảo lãnh vay mượn của các doanh nghiệp nhà nước, và bỏ lãi suất ưu đãi cho các doanh nghiệp này trong năm 1990. Tuy vậy, các doanh nghiệp nhà nước vẫn nhận được nhiều trợ cấp gián tiếp như những khoản chi trợ và được nợ đọng kéo dài, miễn hoặc hoãn trả thuế. Các khoản nợ chéo với chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước khác từng bước theo định kỳ được xoá bỏ.

Ấn Độ - Năm cải cách, 1985

Những cải cách thị trường: Cho phép đầu tư nhân vào các lĩnh vực bị ngăn cấm trước đây và bỏ chế độ cấp giấy phép trong nhập khẩu. Tuy nhiên, mặc dù việc giảm các giấy phép nhập từ do đã làm tăng tỷ lệ hàng nhập trong tiêu dùng nội địa trong những năm 1980 về nguyên liệu vũ trang thiết bị dưới dạng vốn, các sản phẩm vẫn chủ yếu do các doanh nghiệp nhà nước sản xuất, sự phân tích sau đó đã chỉ ra rằng chỉ khoảng 5% các sản phẩm nhập khẩu là cạnh tranh trực tiếp với sản xuất trong nước.

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Những cải cách đã tiến xa hơn với những đợt phá giá tỷ giá hối đoái trong những năm 1980-1991, giảm những hạn chế về số lượng, và thi hành một hệ thống quản lý tỷ giá hối đoái đã được tự do hoá vào năm 1991. Kiểm soát giá cả và những hạn chế đối với đầu tư tư nhân dần dần được bãi bỏ (ví dụ, danh sách các ngành công nghiệp chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước đã bị rút xuống còn sáu ngành: sản xuất vũ khí, năng lượng nguyên tử, than, dầu thô, các loại khoáng sản khác dùng cho năng lượng nguyên tử và vận tải đường sắt). Có nhiều doanh nghiệp nhà nước thuộc các lĩnh vực cạnh tranh; các doanh nghiệp này chiếm tới 18% ngành chế tạo vào năm 1989.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo:

Các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ liên miên vẫn được trợ cấp - cũng như các doanh nghiệp tư nhân thua lỗ - mặc dù chế độ trợ cấp đã được giảm đi. Hỗ trợ về vốn tài sản và cho vay của chính phủ được chủ trương giảm bớt. Các doanh nghiệp nhà nước vẫn được hưởng các đặc quyền mà các công ty tư nhân không có. Ví dụ, cho đến tận năm 1992, các doanh nghiệp nhà nước vẫn được hưởng 10% giá ưu đãi so với các đối thủ cạnh tranh tư nhân trong việc mua bán đấu thầu với chính phủ. Từ năm 1992, các doanh nghiệp nhà nước sẽ được ưu tiên nếu hạ đặt giá thầu bằng với đối thủ tư nhân (chủ trương này đã bị bãi bỏ vào năm 1995). Các doanh nghiệp nhà nước phụ thuộc nặng nề và trợ cấp vay vốn từ các ngân hàng thuộc nhà nước với bảo đảm của chính phủ nhằm trang trải cho thâm hụt tiết kiệm - đầu tư.

Thổ Nhĩ Kỳ - Năm cải cách, 1980

Những cải cách thị trường: Đã giảm bớt những hạn chế về số lượng và cắt giảm thuế quan nhập khẩu năm 1984 lại cắt giảm thêm nữa. Năm 1990, các giấy phép nhập khẩu đã được bãi bỏ. Tuy vậy, thuế nhập khẩu đối với các hàng hoá cạnh tranh với doanh nghiệp nhà nước đã tăng từ 7,4% năm 1984 lên 12,5% vào năm 1988, bù đắp lại rất nhiều cho tác động của những lần giảm thuế quan trước đó. Những hàng rào phi quan thuế cũng được ban hành như kiểm soát chất lượng đối với thép. Kiểm soát giá cả chính thức đối với tất cả hàng hoá đã được bãi bỏ năm 1984, trừ sáu loại hàng; loại bỏ những độc quyền được luật pháp che chắn trong phân phối đường, chè, thuốc lá, rượu và phân bón. Đã bán một số doanh nghiệp nhà nước tham gia cạnh tranh nhưng vẫn tiếp tục sở hữu những doanh nghiệp trong những lĩnh vực như dệt, giấy, in ấn, phân bón và điện tử.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo: Trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước gặp khó khăn trong cạnh tranh. Các doanh nghiệp nhà nước nhận được vốn rót vào, những khoản trang trải cho thua lỗ do những mục đích phi thương mại, và những “giúp đỡ” nhằm trang trải cho thua lỗ bằng 3% GDP của năm 1993. Các doanh nghiệp nhà nước còn nhận được sự bảo đảm của chính phủ để vay vốn từ nước ngoài và những khoản cho vay cũng như tái chiết khấu từ ngân hàng trung ương. Các doanh nghiệp nhà nước ngày càng chôn chắt các khoản nợ đọng chưa thanh toán đối với ngân khố, cơ quan bảo hiểm xã hội, các ngân hàng thương mại và các nhà cung ứng.

Các nền kinh tế chuyển đổi

Cộng hoà Séc - Năm cải cách, 1991

Những cải cách thị trường: Tự do hoá hầu hết giá cả vào năm 1992, làm cho đồng tiền có thể chuyển đổi và cố định giá trị đồng tiền, giảm thuế quan trung bình xuống 5%, và loại bỏ toàn bộ, trừ một vài hạn chế về số lượng. Việc kiểm soát giá nhập thị trường trong nước cũng được nới lỏng.

Ngân sách ngày càng ngặt nghèo: Hầu hết trợ cấp từ ngân sách đã được loại bỏ vào năm 1991, các doanh nghiệp đã tư nhân hoá hiện nay phải tìm kiếm tín dụng theo các điều kiện thương mại.

Ba Lan - Năm cải cách, 1989.

Những cải cách thị trường: Vào tháng 1-1990, Ba Lan đã bãi bỏ kiểm soát 90% các loại giá cả, làm cho đồng tiền có thể chuyển đổi (theo các chuyển đổi từ từ) và giảm thuế quan trung bình xuống 18% (nhưng sau đó lại tăng lên đôi chút). Loại bỏ những hạn chế về số lượng đối với nhập khẩu. Dỡ bỏ hầu hết những hạn chế giá nhập thị trường.

Ngân sách ngày càng ngặt nghèo: Những trợ cấp từ ngân sách được loại bỏ sau năm 1990. Hướng tới thực hiện các tỷ suất thực tế dương; đưa vào thực hiện các động cơ khuyến khích buộc các quyết định về tín dụng của các doanh nghiệp nhà nước phải tuân theo các tiêu chuẩn thị trường và huy động các ngân hàng thúc đẩy các doanh nghiệp nhà nước phải tổ chức lại (Xem hộp 2.9 ở phần nội dung).

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Trung Quốc - Năm cải cách, 1979

Những cải cách thị trường: Dần dần tự do hoá, thương mại, phân cấp cho khoảng từ 20 doanh nghiệp buôn bán với nước ngoài đến khoảng 3.500 doanh nghiệp nhà nước. Phát triển thị trường ngoại hối hai cấp, và những lần phá giá tiền tệ đã làm giảm phí bảo hiểm song song (tới một mức thấp là 10% vào năm 1991). Vẫn duy trì kiểm soát nhập khẩu và tỷ suất thuế quan vẫn còn cao đối với nhiều sản phẩm

của doanh nghiệp nhà nước. Giá cả đã được tự do hoá; hiện nay giá cả thị trường đang đóng vai trò trung tâm trong việc phân bổ nguồn lực. Cạnh tranh cao diễn ra trong các lĩnh vực mà ở đó khu vực phi nhà nước hoạt động.

Không thực hiện chế độ ngân sách ngặt nghèo. Thua lỗ, khoảng 2,4% GDP, được trang trải thông qua các trợ cấp ngân sách và hệ thống ngân hàng.

Phụ lục 2.2 Cải cách khu vực tài chính

So sánh về các cuộc cải cách tài chính ở các nước trong mẫu của chúng ta chỉ ra rằng các nước thực hiện tốt hơn đã tăng cường khả năng phân bổ vốn trên cơ sở thị trường của các hệ thống tài chính của mình, khả năng huy động vốn tiết kiệm cho đầu tư, và đánh giá khả năng trả nợ của các doanh nghiệp.

Những nước thực hiện tốt hơn

Chilê - Thời kỳ cải cách, từ năm 1974. Tự do hoá tài chính bắt đầu vào năm 1974 bằng việc tự do hoá tỷ suất lợi nhuận. Các ngân hàng được tư nhân hoá (1975-1977). Những hạn chế gia nhập thị trường được nói lỏng, tín dụng trần (mức tín dụng cao nhất do nhà nước quy định) được loại bỏ, cho phép mở rộng phạm vi hoạt động kinh doanh. Quỹ hưu trí được nhân hoá năm 1980. Những hạn chế đối với đồng vốn nước ngoài vào trong nước dần dần được bãi bỏ vào năm 1977, và tài khoản vốn được tự do hoá hoàn toàn năm 1980. Khủng hoảng tài chính diễn ra trong năm 1982, chính phủ đã phải đứng ra giải quyết và bảo lãnh cho các ngân hàng. Sau khủng hoảng, việc giám sát và điều tiết thận trọng đã được tăng cường, đỉnh cao là việc thông qua bộ luật ngân hàng mới trong năm 1986.

Mêhicô –Thời kỳ cải cách, từ năm 1988.

Cải cách khu vực tài chính bắt đầu vào năm 1988 bằng việc tự do hoá lãi suất. Kiểm soát ngoại hối được huỷ bỏ, đầu tư bất buộc vào chứng khoán của chính phủ cũng được loại bỏ, hầu hết những hạn chế đối với hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng thương mại được dỡ bỏ trong năm 1989. Tăng cường điều tiết và giám sát trong thời gian 1989-1990. Bắt đầu tư nhân hoá ngân hàng từ năm 1991 và hoàn thành vào năm 1992.

Hàn Quốc-Thời kỳ cải cách, từ năm 1980.

Bắt đầu một cuộc cải cách từ từ vào năm 1980. Tỷ suất tiền gửi được tự do hoá từng phần để đưa vào thực hiện những tỷ suất thực tế dương. Tỷ suất vay ưu đãi được loại bỏ năm 1982. Bắt đầu tư nhân hoá các ngân hàng thành phố thuộc nhà nước năm 1982 và hoàn thành vào năm 1983. Những hạn chế đối với các tổ chức tài chính phi ngân hàng được nói

lỏng. Việc gia nhập mới trong nước vào khu vực tài chính đã được phép. Bắt đầu mở cửa từng bước cho cạnh tranh quốc tế. Cũng đã dần dần mở cửa thị trường vốn cho nước ngoài tham gia. Chính thức dỡ bỏ những quy định tỷ suất cho vay năm 1988. Trong năm 1991, chính phủ tuyên bố một kế hoạch nhằm gỡ bỏ hoàn toàn những quy định trong thị trường tiền tệ và tỷ suất tín dụng vào năm 1997.

Những nước có kết quả pha trộn

Ai cập - Thời kỳ cải cách, từ năm 1992

Cải cách khu vực tài chính chỉ mới bắt đầu từ năm 1992. Tự do hoá lãi suất và hệ thống giám sát, điều tiết thận trọng đã được tăng cường. Tái cổ phần hoá các ngân hàng và nói lỏng những rào chắn việc gia nhập thị trường. Năm 1993, tư nhân hoá một ngân hàng công tư hợp doanh.

Gana - Thời kỳ cải cách, từ năm 1987.

Bắt đầu cải cách tài chính năm 1987, bao gồm việc tăng cường hệ thống điều tiết, tự do hoá kiểm soát của chính phủ, và tổ chức lại các ngân hàng. Tự do hoá lãi suất năm 1988. Luật ngân hàng năm 1989 đã tăng cường giám sát và điều tiết các ngân hàng. Năm 1990, tiến hành tổ chức lại các ngân hàng và chính phủ tuyên bố kế hoạch sẽ tư nhân hoá các ngân hàng vào năm 1993.

Philippin-Thời kỳ cải cách từ năm 1980.

Cải cách tài chính tập trung vào việc tăng cường sức mạnh hệ thống ngân hàng, giảm thuế, đẩy mạnh cạnh tranh. Các ngân hàng được phép mở rộng sang các lĩnh vực hoạt động mới, tỷ suất cho vay và tỷ suất tiền gửi đã được tự do hoá. Đã giảm phần của các ngân hàng nhà nước trong tổng số tài sản ngân

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

hàng từ 28% năm 1980 xuống còn 1,4% năm 1990. Xê-nê-gan-Thời kỳ cải cách từ năm 1989. Chương trình cải cách tài chính bắt đầu năm 1989, bao gồm việc tổ chức lại các ngân hàng thuộc nhà nước, tăng cường nhu cầu về vốn, và cải thiện hệ thống giám sát ngân hàng. Quyền sở hữu của chính phủ trong mỗi ngân hàng đã giảm xuống dưới 25%.

Ấn Độ-Thời kỳ cải cách, từ năm 1992.

Cải cách khu vực tài chính bắt đầu khá muộn vào năm 1992. Đưa ra những điều kiện gia nhập và mở rộng ít hạn chế hơn. Hiện nay, lãi suất cho vay và hầu hết các công cụ vay nợ đã được bãi bỏ kiểm soát và tăng lên. Những nỗ lực cải cách nhằm cải thiện một môi trường có điều tiết và thận trọng hơn, tái cơ cấu phân hoá các tổ chức yếu kém, huy động khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn nữa và tự do hoá

hơn nữa những chính sách về tài chính đang được tiếp tục.

Thổ Nhĩ Kỳ -Thời kỳ cải cách, từ năm 1980.

Cải cách khu vực tài chính bắt đầu bằng việc tự do hoá lãi suất đối với tiền vay và tiền gửi năm 1980. Bãi bỏ các quy hoạch đối với các ngân hàng thương mại, cho phép ngân hàng nước ngoài tham gia vào thị trường trong nước. Khủng hoảng tài chính xảy ra năm 1982. Quy định lại lãi suất trần và lập ra một hệ thống bảo hiểm tiền gửi. Những cải cách sau đó đã nhấn mạnh công cụ điều tiết thận trọng và hệ thống giám sát đã được cải thiện, điều đó đã dẫn đến luật ngân hàng mới năm 1985. Từng phần tự do hoá lãi suất vào năm 1988. Hiện nay, một số ngân hàng thuộc nhà nước đã bị liệt vào danh sách để tư nhân hoá.

CHÚ THÍCH

1. Mặc dù cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước còn có những tác động vi mô nữa, nhưng chúng ta chỉ tập trung vào những kết quả kinh tế vi mô do có những kết quả rõ ràng hơn từ những biện pháp cải cách.

2. Đặc biệt chúng tôi sử dụng tỷ số thặng dư kinh doanh (hoặc tiền thuê) và lợi nhuận trước khi trả thuế đối với doanh thu bán hàng trong giai đoạn những năm 1980-1991. Doanh thu bán hàng được dùng trong mệnh giá như một sự uỷ nhiệm đối với vốn đã được định giá lại bởi vì cổ phần hợp nhất cho các doanh nghiệp nhà nước không có sẵn ở tất cả các nước. Không phải tất cả các nước đều có số liệu về tất cả các chỉ số trong tất cả các năm trong giai đoạn đang nghiên cứu này; xem chú thích ở cuối các sơ đồ minh hoạ cho các trường hợp đặc biệt. Thặng dư kinh doanh được định nghĩa như là thu nhập kinh doanh (về nguyên tắc là doanh thu bán hàng) trừ đi chi phí điều hành (lương, những đầu vào trung gian và các chi phí hoạt động khác) và là giá trị thô (nghĩa là chưa kể đến sự mất giá của đồng tiền vào trong chi phí điều hành). Lợi nhuận trước khi trả thuế được định nghĩa là thặng dư kinh doanh thực gồm các chi phí mất giá và lãi cộng với thu nhập không kinh doanh trừ các chi phí không kinh doanh.

3. Chi phí đơn vị khá biến thực tế được ước tính như là tỷ số giữa tổng chi phí khả biến thực tế (nghĩa là chi phí lao động và đầu vào trung gian) với sản lượng thực tế, tính theo giá không đổi năm 1985. Nếu chi phí khó biến thực tế trên một đơn vị sản lượng giảm theo thời gian có nghĩa là năng suất lao động đã tăng lên, trong khi các biến khác giữ nguyên. Còn nếu chi phí này thấp hơn ở nước A so với nước B có nghĩa là các doanh nghiệp nhà nước ở nước A hoạt động tốt hơn so với ở nước B.

TFP được tính như sau:

$$TFP = Q/V$$

trong đó Q là chỉ số định lượng của toàn bộ sản lượng và V là chỉ số định lượng của toàn bộ đầu vào (bao gồm lao động, đầu vào trung gian và vốn). Do thiếu thông tin về vốn góp ở tất cả các nước, nên chi phí

vốn được đo bằng tổng của lãi và khấu hao. Tỷ số TFP lớn hơn 1 có nghĩa là sản lượng thực tế được sản xuất lớn hơn sản lượng thực tế sử dụng. TFP tăng theo thời gian có nghĩa là với cùng lượng đầu vào thực tế thì sản xuất ra nhiều sản lượng thực tế hơn (hoặc cùng mức sản lượng thực tế được sản xuất với ít đầu vào hơn). Và mức TFP về giá trị tuyệt đối nước A cao hơn so với nước B nghĩa là năng lực sản xuất của doanh nghiệp nhà nước ở nước A lớn hơn so với ở nước B.

Đầu ra và đầu vào được chia ra thành những khoản mục chủ yếu và được tính sau khi tính cả lạm phát bằng những chỉ số giá đặc biệt bất cứ ở nơi nào có thể có, hoặc bằng những chỉ số giá thích hợp chung nếu ở đó không có những chỉ số đặc biệt. Ví dụ, tiền lương thì được tính bằng những chỉ số vi lượng ở những nơi có thể, nếu không thì bằng CPI (chỉ số giá tiêu dùng).

Theo cách tính, chi phí khả biến đơn vị và TFP phải được xem xét hết sức thận trọng. Bởi vì chúng được rút ra một phần do sử dụng những chỉ số ghi chung, và các chỉ số lạm phát có thể hoặc cũng có thể không phù hợp với những thay đổi giá cả đầu ra và đầu vào của các doanh nghiệp nhà nước. Trong phạm vi giá bán sản phẩm của các doanh nghiệp nhà nước hạ xuống dưới những chỉ số chung này, chi phí đơn vị khả biến thực tế và TFP sẽ phản ánh sai năng lực sản xuất và ngược lại.

4. Nếu chúng ta loại trừ CODELCO, Cộng đồng khổng lồ của Chile, ra khỏi phân tích này thì vị trí xếp hạng của Chile cũng vẫn không đổi. Tuy nhiên, nếu chúng ta không tính đến Công ty Cocoa Marketing của Gana thì vị trí của Gana sẽ tụt xuống nhóm các nước thực hiện kém. Các công ty PEMEX CODELCO và Công ty Cocoa Marketing cũng được tính vào trong các biểu đồ từ 2.1 đến 2.3.

5. Xếp hạng chi phí khả biến thực tế trên một đơn vị sẽ thay đổi khi chúng ta loại trừ các doanh nghiệp nhà nước khổng lồ này, ở đó tiết kiệm theo giá cả quốc tế có thể xuyên tạc kết quả. Việc loại trừ Công ty dầu PEMEX của Mêhicô và Công ty Cocoa

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Marketing của Gana khiến cho Mêhicô trở thành một nước thực hiện trung bình, còn Gana rơi xuống hàng các nước thực hiện kém nhất. Việc loại trừ tập đoàn sản xuất đồng thuộc nhà nước CODELCO của Chilê thì lại không làm thay đổi vị trí xếp hạng của Chilê.

6. Những kết quả này phù hợp với những nghiên cứu khác phân tích các thay đổi về năng lực sản xuất của các doanh nghiệp nhà nước ở những nước được chọn làm ví dụ theo thời gian hoặc trong so sánh với khu vực tư nhân. Ví dụ, hãy xem Dekle và Sokoloff (1990) đối với Hàn Quốc hay Martin del Campo và Winkler (1991) đối với Chilê và Mêhicô. Vị trí xếp hạng vẫn không đổi nếu chúng ta không tính đến các doanh nghiệp xuất khẩu khổng lồ của nhà nước như CODELCO.

7. Những hạn chế về số liệu đã không cho phép tính được TFP ở Gana.

8. Ví dụ, Chilê đã loại bỏ các công ty điện thoại và năng lượng trong giai đoạn này. Khi công ty điện thoại và hai công ty năng lượng (CHILGENER và ENDESA) bị loại ra khỏi phân tích này, thì TFP tăng lên chứ không giảm xuống. (Việc bán công ty điện thoại của Mêhicô xảy ra quá muộn nên không tác động gì đến thời kỳ được xem xét này).

9. Các nước trong mỗi phân nhóm được phân loại theo thứ tự chữ cái bởi vì số liệu không đủ chi tiết để cho phép xếp cụ thể hơn. Ai Cập được xếp vào nhóm các nước có kết quả thực hiện pha trộn, mặc dù nước này thực hiện kém và không đạt ba trong năm chỉ tiêu là do những cải thiện từ sau các cải cách năm 1991 quá mới nên chúng tôi chưa đưa được vào số liệu tính toán.

10. Một nghiên cứu đã tính toán tác động tiêu cực khi Liên Xô sụp đổ và buôn bán riêng trong Hội đồng tương trợ kinh tế: Cộng hòa Séc chiếm 8,5% GDP, còn Ba Lan là 6,3% GDP (Rosati 1993). Hãy xem thêm Brada và King (1991).

11. Hãy tham khảo Gelb và Singh (1994) để có một phân tích chi tiết về sự khác nhau ngày càng tăng giữa các công ty thành công hơn và các công ty kém thành công hơn ở những nước này. Số liệu chứng minh về kinh tế vĩ mô chủ yếu là của Ba Lan và được lấy từ Gelb, Jorgensen và Singh (1992) Estrin, Schaffer và Singh (1993); Pin to, Belka, và Krajewski (1992 và 1993); Dabrowski, Federowicz và Szomberg (1992); Go ra (1993); Schaffer (1993); Gormulka (1993); Dittus (1993); Estrin, Gelb và Singh (1993);

và Brada, King và Ma (1993).

12. Các doanh nghiệp nhà nước đáp lại việc mở cửa các thị trường bằng cách mở các bộ phận bán hàng, lập ra các đại lý phân phối, và tìm kiếm các đối tác nước có kinh nghiệm marketing (Gelb, Jorgense và Singh 1992; Estrin, Gelb và Singh 1993). Các doanh nghiệp này đưa ra thực hiện chế độ hoạch toán chi phí, các trung tâm xử lý lợi nhuận, các hệ thống quản lý thông tin, và cải thiện quản lý tài chính nói chung. ở Ba Lan, một loạt các nhà quản lý đã bị thay thế và hiện nay họ kiếm được những đồng lương cao hơn gắn liền với hoạt động của công ty (Gelb Jorgensen và Singh 1992). 13. Xem Sachs và Woo (1993), 22, bảng 6. Xem thêm hộp 2.1 trong chương này về các loại hình sở hữu ở Trung Quốc. 14. Những thua lỗ có thể được báo cáo không đầy đủ do điều kiện tính toán; một vài tính toán cho kết quả về thua lỗ thực tế gần như cao hơn gấp hai lần kết quả được báo cáo (Gelb và Singh 1994, 24 - 25).

15. Jefferson, Rawski và Zheng (1992) nhận thấy TFP đối với khu vực nhà nước tăng khoảng 2,4% mỗi năm từ năm 1980 đến năm 1988, trong khi đó tỷ lệ này đối với khu vực hợp tác tăng 4,6%. Xiao sử dụng một mẫu nhỏ hơn trong giai đoạn 1980 - 1985 đã nhận thấy TFP tăng 4% đối với các doanh nghiệp nhà nước và 8,8% đối với các xí nghiệp hương trấn. Mặc dù đã tính đến những khác nhau về điểm xuất phát, quy mô, loại hình sản xuất và những yếu tố về mặt tổ chức, các xí nghiệp hương trấn có tăng trưởng năng suất cao hơn rõ rệt (Jefferson và Rawski 1992; Jefferson 1993). Chúng ta không có những mức TFP ở những nước còn lại trong mẫu để có thể đem ra so sánh.

16. Nhiều quá trình tư nhân hoá thực tế trong các nền kinh tế chuyển đổi đã diễn ra, hoặc tự phát hoặc không chính thức. Ví dụ, tài sản của các doanh nghiệp nhà nước đôi khi được các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước đem cho các doanh nghiệp tư nhân thuê.

17. Giữa năm 1993, khoảng 100 doanh nghiệp nhà nước đã phát hành cả phiếu trên thị trường chứng khoán ở Thượng Hải và Thiên Tân, và 1 doanh nghiệp được niêm yết trên thị trường ngoại hối; một số ít doanh nghiệp nhà nước đã trở thành các công ty trách nhiệm hữu hạn do các nhân viên của công ty, các công dân địa phương hoặc phần lớn công chúng (hiếm khi hơn) nắm cổ phiếu. Ước tính khoảng 10% doanh nghiệp nhà nước đã cho các cá nhân, hợp tác xã và

THÀNH CÔNG VÀ THẤT BẠI TRONG CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

chính quyền địa phương thuê Các công ty hợp nhất và các công ty tiếp quản là hình thức được phép tồn tại, nhưng số lượng công ty hợp nhất rất ít so với tổng số doanh nghiệp nhà nước (Gelb và Singh 1994, 23; nhân viên ngân hàng ước tính).

18. Xem hộp 2.4 nói về các loại hình sở hữu.

19. Từ năm 1989 đến năm 1991, số pháp nhân sở hữu cá thể tăng khoảng 78%, tới 1,42 triệu, các công ty tư nhân tăng gấp 4 lần (tới 45.000), công ty liên doanh tăng 10 lần (khoảng 5.000), các hợp tác xã từ 15.000 lên tới 17.000. Trong khi nhiều doanh nghiệp tư nhân mới là các công ty thương mại nhỏ thì số các công ty sản xuất công nghiệp cũng được mở rộng (khoảng 35% năm 1992). Các công ty chế tạo này thuộc loại nhỏ: 60% có dưới 20 công nhân vào năm 1991 (Webster 1993).

20. Chúng ta chỉ nghiên cứu cạnh tranh trong những thị trường sản phẩm. Cạnh tranh để kiểm soát công ty (ví dụ, thông qua các công ty tiếp quản cũng có thể có những tác động khuyến khích đối với các công ty.

21. Chile tư nhân hoá hầu hết các doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1974-1978, nhưng nhiều công ty trong số này do các ngân hàng nắm được khi chúng không trả được các khoản vay ngân hàng. Khi diễn ra khủng hoảng ngân hàng vào năm 1981-1983 chính phủ đã “can thiệp” vào các ngân hàng và bán lại cả ngân hàng lẫn các công ty từ năm 1985 đến 1989. Một số ít doanh nghiệp nhà nước vẫn duy trì trong ngành nước và nước thải, khai thác đồng và than, dầu, đường sắt, tàu điện ngầm Santiago và hàng hải.

22. Các sản phẩm bao gồm giấy, xi măng, sắt than, phân bón, đường, thịt, chè và đồng (Ngân hàng Thế giới 1993).

23. Cụm từ “siết chặt ngân sách” cho Janos Korna đặt ra (1980).

24. Trong nửa đầu năm 1993, đầu tư trong công nghiệp đã tăng khoảng 71% và các doanh nghiệp nhà nước chiếm tới 62% các khoản đầu tư này - một trường hợp rõ ràng về các tín dụng cho công nghiệp không đến được hầu hết các khu vực sản xuất của nền kinh tế.

CHƯƠNG III

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG

ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, VÀ TẠI SAO

Trong chương 2, chúng ta đã thấy rằng cả nước thành công lẫn không thành công trong việc cải cách doanh nghiệp nhà nước đều cố gắng thay đổi mối quan hệ giữa chính phủ và giới quản lý doanh nghiệp nhà nước. Các nhà cải cách dù thành công hay không thành công đều đưa ra những cơ quan giám sát mới và mở rộng, ít nhất là trên giấy tờ, quyền hạn của các nhà quản lý trong việc định giá, mua bán đầu vào, sản xuất và nhân sự. Phần lớn họ đều có những thoả ước rõ ràng, dựa trên cơ sở hoạt động với các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước. Rất nhiều nước đã thử nghiệm những cải cách như vậy nhưng chỉ có một số ít đã cải thiện được hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Liệu những khác biệt trong việc hoạch định và thực hiện - đặc biệt là cách thức mà các cuộc cải cách tác động đến động cơ khuyến khích của chính phủ và giới quản lý doanh nghiệp nhà nước - có giúp lý giải những khác biệt trong kết quả không.

Để trả lời câu hỏi này, chúng tôi đã phân tích mối quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước, giữa chính phủ và các nhà quản lý tư nhân ở các doanh nghiệp nhà nước, và giữa chính phủ và chủ sở hữu của các công ty độc quyền có điều tiết. Các mối quan hệ này đều được xây dựng trên cơ sở hợp đồng, nghĩa là một thoả ước giữa chính phủ và một bên liên đới trên cơ sở cộng đồng trách nhiệm và kết quả. Những hợp đồng này thường là văn bản viết mặc dù không nhất thiết phải vậy, và trên thực tế, chúng tôi thấy rằng ngay cả khi các hợp đồng là văn bản viết thì những điều khoản quan trọng tác động tới các động cơ khuyến khích cũng chỉ thường là ngầm định. Chúng tôi đã xác định ba loại hợp đồng đóng vai trò quan trọng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước:

- Hợp đồng hoạt động xác định mối quan hệ giữa chính phủ và các nhà quản lý thuộc khu vực nhà nước; chúng tôi đã phát hiện ra hơn 550 hợp đồng như vậy ở 82 nước đang phát triển, và hơn 100.000 ở Trung Quốc.
- Hợp đồng quản lý xác định mối quan hệ khi chính phủ ký hợp đồng gia quyền quản lý một công ty cho các nhà quản lý tư nhân; chúng tôi phát hiện ra 202 hợp đồng quản lý ở 49 nước đang phát triển.
- Hợp đồng điều chỉnh xác định mối quan hệ giữa chính phủ và một công ty độc quyền có điều chỉnh. Những hợp đồng như vậy có thể bao gồm những thoả thuận rõ ràng về việc đặt giá hay hoạt động và những dự kiến ngầm về, ví dụ, quyền hạn của người điều chỉnh. Các hợp đồng điều chỉnh ngày càng được sử dụng nhiều hơn khi mà các công ty độc quyền trong ngành viễn thông, điện và giao thông được tư nhân hoá; chúng tôi đã phát hiện ra bảy hợp đồng như vậy trong dịch vụ viễn thông cơ bản, khu vực mà chúng tôi nghiên cứu.

Rõ ràng, những dàn xếp bằng hợp đồng chính thức chỉ được áp dụng cho một tỷ lệ nhỏ các doanh nghiệp nhà nước trên thế giới; tuy nhiên, các nước thường sử dụng hợp đồng đối với các hoạt động quan trọng và có vấn đề, như các công ty độc quyền trong cơ sở hạ tầng (điện, nước, viễn thông), các nhà xuất khẩu và các nhà

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

tạo doanh thu chính (chè ở Xri Lanca, vàng ở Gana, khách sạn ở Ai Cập). Hơn nữa, việc sử dụng các hợp đồng đang trở nên rộng rãi hơn và chắc chắn sẽ còn phát triển bởi vì sau khi nhận thức được chi phí cho hoạt động yếu kém của doanh nghiệp nhà nước, các chính phủ đã thử nhiều phương cách. Nhưng qua thực nghiệm, người ta chỉ biết rất ít về cách phân biệt giữa hợp đồng thành công với không thành công hay loại hợp đồng nào là tốt nhất trong những hoàn cảnh nào. Như chúng ta sẽ thấy, những kết quả nghiên cứu của chương này, đánh giá một cách có hệ thống, sát thực đầu tiên về ba loại hợp đồng doanh nghiệp nhà nước chính trên thế giới, sẽ đóng góp rất nhiều và những kiến nghị mà chúng tôi đưa ra trong chương 5 về việc hoạch định và thực hiện một chiến lược cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công.

Chúng tôi bắt đầu từ việc xem xét ba yếu tố xác định những khuyến khích cho các bên ký kết hợp đồng: thông tin, phần thưởng và hình phạt, và cam kết. Tiếp theo, chúng tôi sẽ phân tích các số liệu có sẵn cho ba loại hợp đồng này, bắt đầu từ các hợp đồng với mức độ tham gia từ nhiều nhất tới ít nhất của chính phủ. Nhìn chung, chúng tôi thấy rằng, khu vực tư nhân càng tham dự nhiều thì hoạt động của doanh nghiệp càng tốt. Chúng tôi cho rằng đó là vì, khác với các nhà quản lý công cộng, các chủ sở hữu và nhà quản lý tư nhân có thể thu được lợi ngay khi hoạt động của doanh nghiệp được cải thiện. Bởi vậy, họ có những động cơ khuyến khích lớn hơn các nhà quản lý công cộng khi cố gắng cải thiện hoạt động và chỉ tham gia hợp đồng khi chính phủ có cam kết đáng tin cậy về việc tuân thủ hợp đồng.

Các yếu tố khuyến khích đã tác động đến nhau như thế nào để ảnh hưởng tới kết quả

TRƯỚC KHI XEM XÉT RIÊNG RẼ BA YẾU TỐ KHUYẾN KHÍCH - THÔNG TIN, PHẦN THƯỞNG, HÌNH PHẠT, và cam kết - cần phác họa qua mối quan hệ giữa chúng. Các vấn đề thông tin nảy sinh vì các bên ký kết (một bên là nhà nước và bên kia là các nhà quản lý công cộng, hay các nhà quản lý hoặc chủ sở hữu tư nhân của một tư bản độc quyền) có những loại thông tin khác nhau; như vậy mỗi bên có thể độc quyền sử dụng thông tin mà mình có để chiếm ưu thế đối với bên kia. Đồng thời, không bên nào thông tỏ mọi việc, nên không thể vạch ra một hợp đồng dự đoán hết được mọi khả năng có thể xảy ra. Để loại bỏ các vấn đề thông tin, các hợp đồng thường bao gồm những hứa hẹn về phần thưởng và hình phạt để buộc các bên phải tiết lộ thông tin và tuân thủ các điều khoản hợp đồng. Nhưng riêng những hứa hẹn về phần thưởng và hình phạt thì chưa đủ. Mỗi bên cần nắm được cam kết thực hiện của bên kia.

Như vậy giống như một dây xích với ba mắt xích chặt chẽ, các bản hợp đồng kết hợp được những cơ chế hiệu quả để giải quyết các vấn đề nảy sinh từ thông tin, phần thưởng và hình phạt, và cam kết, thường hiệu quả hơn so với các hợp đồng chỉ có một hay nhiều mắt xích lỏng lẻo trong việc đạt được kết quả mong muốn - nâng cao hoạt động của doanh nghiệp.

Giải quyết vấn đề thông tin

Những vấn đề thông tin thường phát sinh và có thể được giải quyết như thế nào? Các doanh nghiệp thường có nhiều thông tin mà cơ quan giám sát hay điều tiết của chính phủ không có, ví dụ như thông tin về chi phí các yếu tố đầu vào sản xuất, nhu cầu và năng suất. Hơn nữa, các cơ quan chính phủ này không thể biết rõ về cách thức hoạt động của một công ty. Hai vấn đề này - sự không cân xứng về thông tin và khả năng quan sát hoạt động chưa hoàn thiện - đã giúp các nhà quản lý công ty theo đuổi những lợi ích mâu thuẫn với những lợi ích của chính phủ.

Trong số nhiều cơ chế công khai hoá thông tin, cạnh tranh là cơ chế hiệu quả nhất và ít tốn kém nhất. Cạnh tranh có thể công khai hoá thông tin theo nhiều cách như chúng tôi đã đề cập trong chương 2, và nhờ vậy đã tăng cường quyền lực của nhà nước. Cạnh tranh cũng giúp dàn xếp những động cơ khuyến khích của các bên tham gia cho phù hợp với kết quả dự kiến - hoạt động hiệu quả hơn. Nếu công nghệ hay các yếu tố khác không cho phép cạnh tranh trực tiếp trên các thị trường sản phẩm thì chính phủ có thể thực hiện những cơ chế khác đó tạo ra sức ép cạnh tranh. Chúng bao gồm:

- *Cạnh tranh chuẩn mực.* Việc so sánh hai hay nhiều công ty độc quyền khu vực hoạt động trong cùng điều

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

kiện sẽ đưa ra cho chính phủ cách thức đánh giá hoạt động của công ty. Ví dụ, Chính phủ Áchentina đã chia công ty độc quyền viễn thông của mình thành hai công ty độc quyền ở hai miền, miền Nam và miền Bắc, để có thể so sánh chúng với nhau.

- *Đấu thầu.* Khi các công ty cạnh tranh đấu thầu quyền cung cấp dịch vụ hay hàng hoá thì chính phủ sẽ nắm được thông tin có thể đưa vào bản hợp đồng. Ví dụ, hợp đồng cung cấp nước ở Guyana được trao cho nhà đấu thầu đưa ra được mức giá thấp nhất cho việc lắp đặt đường ống mới và cho một mét khối nước bán ra.

• *Nguy cơ cạnh tranh.* Sau khi hợp đồng được ký kết, nguy cơ cạnh tranh có thể buộc người ký hợp đồng phải hoạt động một cách có hiệu quả. Ví dụ việc độc quyền về dịch vụ điện thoại cơ bản mà một công ty điện thoại đã được tư nhân hoá ở Mêhicô được hưởng sẽ chấm dứt vào năm 2026, nhưng nó có thể kết thúc sớm hơn nếu công ty này không đáp ứng được các mục tiêu hoạt động đề ra trong hợp đồng.

Thiết lập phần thưởng và hình phạt

Để nâng cao hoạt động, một hợp đồng cần bao gồm những phần thưởng và hình phạt mà có thể thuyết phục ban quản lý và chính phủ không nên sử dụng thông tin một cách cơ hội, mà nên hướng tới mục tiêu cải thiện hoạt động của công ty như đã đề ra trong hợp đồng.

Tâm quan trọng của những phần thưởng và hình phạt đối với các nhà quản lý là điều dễ thấy và được hiểu một cách rộng rãi. Chúng có thể dưới hình thức các kiểu khen thưởng (đối với các nhà quản lý công cộng), thù lao hợp đồng (đối với các nhà quản lý tư nhân), hay điều chỉnh giá cả (đối với các chủ sở hữu tư nhân của các công ty độc quyền bị điều tiết). Các nhà quản lý sẽ làm việc hết sức nếu những cải tiến trong hoạt động được gắn rõ ràng với những phần thưởng cao hơn và nếu hoạt động không được cải thiện hoặc đi xuống thì sẽ bị trừng phạt bằng cách cắt giảm một phần hay toàn bộ phần thưởng. Một số hợp đồng đề ra được những phần thưởng và hình phạt hiệu quả hơn so với các hợp đồng khác. Ví dụ, hợp đồng với Cairo Sheraton hứa hẹn trả thù lao quản lý thành công nếu khách sạn làm ăn có lãi. Ngược lại, hợp đồng với Nhà máy đường Nzoia ở Kênia lại đưa ra một khoản thù lao cố định cho mọi chi phí; ở đây không có hình phạt cho hoạt động yếu kém và phần thưởng cho hoạt động tốt.

Sự cần thiết phải có phần thưởng và hình phạt đã thúc đẩy nhà nước tuân thủ hợp đồng thường bị coi nhẹ; nhưng chính phủ, trước những đòi hỏi đa dạng và mâu thuẫn thường hành động theo những cách làm giảm hiệu quả của doanh nghiệp; ví dụ, chính phủ thường cấm các doanh nghiệp nhà nước sa thải lao động dư thừa hay buộc họ phải mua đầu vào sản xuất từ các doanh nghiệp nhà nước khác cho dù với mức giá không cạnh tranh. Như chúng tôi sẽ giải thích dưới đây, do thiếu những hình phạt và phần thưởng có hiệu quả để đảm bảo chính phủ sẽ hỗ trợ cho mục tiêu nâng cao hoạt động của công ty, nên đã làm nảy sinh những vấn đề cam kết. Ví dụ, chính phủ có thể sẽ ít bị buộc phải tuân thủ hợp đồng hơn nếu như họ không phải mạo hiểm uy tín của mình với các bạn hàng quan trọng hay mạo hiểm với các ấn phẩm bất lợi cho mình.

Đảm bảo cam kết

Yếu tố thứ ba, cam kết, luôn phát sinh bởi vì không thể tính đến mọi khả năng trong hợp đồng. Phần thưởng nghe có vẻ hấp dẫn, nhưng điều gì có thể đảm bảo với các bên ký kết hợp đồng là sẽ có phần thưởng? Các vấn đề cam kết đặc biệt nan giải đối với những hợp đồng về quản lý các doanh nghiệp nhà nước và những công ty độc quyền bị điều tiết, bởi vì rất khó hoặc hầu như không thể tìm được một bên thứ ba trung gian đủ thẩm quyền để buộc nhà nước (hay người kế nhiệm họ) thực hiện lời hứa của mình. Trước tình hình này, ban quản lý có thể bảo vệ quyền lợi của mình bằng cách tiến hành những hành động đi ngược lại mục tiêu của hợp đồng. Như vậy, một nhà quản lý công cộng e ngại không hiểu chính phủ có thanh toán những hoá đơn của mình không, có thể sẽ tính nợ đối với khoản vay do chính phủ bảo lãnh hoặc không chịu thanh toán cho các nhà cung ứng công cộng. Ví dụ, Chính phủ Xênegan đã không giữ lời hứa trả tiền điện cho Công ty điện lực Xênegan và cũng không buộc những người sử dụng điện thuộc khu vực nhà nước trả tiền điện được; đến lượt mình, Công ty điện lực Xênegan cũng tích nợ đối với các nhà cung ứng, nợ thuế và các khoản vay của chính

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

phủ. Trong trường hợp các công ty độc quyền tư nhân bỏ điều tiết, chủ sở hữu mới có thể sẽ rút lại những khoản đầu tư cần thiết nếu họ nghi ngại lời cam kết của chính phủ, bởi vì họ sợ rằng tài sản của mình sẽ bị tịch thu. Những vấn đề như vậy không dễ gì được giải quyết, và bởi vậy, chúng rất phổ biến trong những bản hợp đồng mà chúng tôi nghiên cứu.

Có một cách để khắc phục những vấn đề này là định rõ một cơ chế giải quyết xung đột trung lập nêu rõ thời điểm và cách thức vận dụng nó. Các cơ quan hành pháp có thể bao gồm tòa án (nếu họ đủ mạnh và không lệ thuộc vào chính giới), một cơ quan giám sát hay ủy ban điều chỉnh mới, một ban điều hành hay các tổ chức trọng tài bên ngoài. Các tòa án hay trọng tài quốc tế và các chủ đầu tư - những người có thể rút lại vốn của mình nếu chính phủ không giữ lời hứa đôi khi cũng có thể thay thế phần nào các cơ chế trong nước nếu tòa án và các cơ quan nhà nước khác tỏ ra thiên vị hay quá yếu kém. Tuy ít phổ biến hơn nhưng công luận và báo chí cũng có thể gây sức ép buộc nhà nước phải giữ lời hứa của mình. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng nước mà sự kết hợp hợp lý giữa cơ chế giải quyết xung đột và cơ chế cưỡng chế sẽ khác nhau.

Trong những phần tiếp theo, chúng tôi sẽ phân tích xem những vấn đề về ký kết hợp đồng này đã tác động như thế nào đến hoạt động của doanh nghiệp trong ba loại hợp đồng là trọng tâm của công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước: hợp đồng hoạt động, hợp đồng quản lý và hợp đồng điều tiết. Đối với từng loại trước hết chúng tôi sẽ đánh giá hoạt động trước và sau khi thực hiện hợp đồng ở một loạt công ty; sau đó chúng tôi sẽ đánh giá xem các hợp đồng này đã xử lý như thế nào các vấn đề về thông tin, phần thưởng và hình phạt và cam kết, và điều này có tác động như thế nào đến những kết quả mà chúng tôi quan sát được.

Hợp đồng hoạt động: Với các nhà quản lý công cộng

TẤT CẢ CÁC NHÀ NƯỚC ĐỀU CÓ MỐI QUAN HỆ HỢP ĐỒNG NGẦM ĐỊNH VỚI NHỮNG NHÀ QUẢN lý doanh nghiệp nhà nước của họ. Trong những năm gần đây, nhiều nước đang cải cách đã công khai hoá những hợp đồng này, nêu rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của ban quản lý và đôi khi của cả chính phủ trong các văn bản hợp đồng hoạt động viết 4. Vào giữa những năm 1990, hợp đồng hoạt động đã được sử dụng ở 28 nước đang phát triển, chủ yếu ở châu Á và châu Phi (bảng 3.1). Nhiều nguồn lực quan trọng đã được dành cho việc

Bảng 3.1 Số lượng hợp đồng hoạt động ở các nước đang phát triển, theo ngành

Ngành	Trung Đông					Tổng số
	Châu Phi	Châu Á	Mỹ Latinh	và Bắc Phi	Trung Âu ^a	
Giao thông vận tải	26	8	4	6	2	46
Bưu điện viễn thông	15	2	1	1	0	19
Các ngành khai thác	6	26	2	2	3	39
Nông nghiệp	13	3	2	0	0	18
Nước	4	4	0	1	0	9
Điện lực	11	8	6	1	1	27
Các ngành khác	61	160	1	1	4	227
Tổng cộng	136	211	16	12	10	385 ^b

a. Chỉ có số liệu về Rumani. Các hợp đồng cũng được sử dụng ở Bungary nhưng không có số liệu ghi

b. Các số liệu "tổng cộng" bao gồm 31 nước. Ngoài ra, Indônêxia có 180 công ty, Trung Quốc -

Nguồn: Khảo cứu các báo cáo và Nhân viên Ngân hàng Thế giới.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

hoạch định và thực thi những hợp đồng này, nhưng cho đến nay một số ít những đánh giá lại đưa ra những kết quả lẫn lộn (Shirley, 1989, 1991; Nellis 1989; Trivedi 1990). Chúng ta sẽ đánh giá xem liệu các hợp đồng hoạt động rõ ràng này có cải thiện được hoạt động kinh tế hay không và đâu là nguyên nhân dẫn đến thành công hay thất bại. Trước tiên, chúng ta khảo sát 12 trường hợp để có được bằng chứng về việc các hợp đồng hoạt động đã tác động như thế nào đến những kết quả đạt được. Như chúng ta thấy, kết quả thực tế cho thấy các hợp đồng hoạt động rõ ràng thường chỉ là sự lãng phí thời gian và sức lực. Khi tìm cách lý giải tại sao những hợp đồng này thường không cải thiện được hoạt động, chúng tôi thấy rằng, nhìn chung chúng không đẩy mạnh được những khuyến khích trên cả ba lĩnh vực trọng yếu là thông tin, phần thưởng và hình phạt, và cam kết.

Những hợp đồng hoạt động hoạt động như thế nào

Liệu hoạt động của doanh nghiệp có thay đổi về cách thức nhờ hợp đồng này hay không (hay, nói nhẹ hơn là liệu hoạt động của doanh nghiệp có thay đổi theo những cách mà qua đó hợp đồng không thể không được tính đến với tư cách là nhân tố giải thích. Chúng tôi giải đáp câu hỏi này bằng cách điều tra hoạt động trước và sau khi thực hiện hợp đồng ở 12 công ty thuộc sáu nước như đã chỉ ra trong bảng 3.2 (Dyer Cissé 1994). (Để dễ đọc, chúng tôi đã đơn giản hoá tên gọi của các công ty; xem bảng 3.2) Những số liệu có sẵn không nhiều và không phổ biến, bởi vậy cần thận trọng trong việc khái quát hoá những kết quả 5. Các số liệu cũng có những điểm yếu khác: chúng tôi dựa vào số liệu tính toán của chính các công ty, mà việc này Gana và Xênegan còn rất yếu kém. Trong một số trường hợp thời kỳ trước khi ký kết hợp đồng thì ngắn, còn thời kỳ sau khi ký kết dài ngắn rất khác nhau điều này khiến cho rất khó đánh giá các xu hướng. Hơn nữa, mẫu nghiên cứu còn bao gồm nhiều nước có mức thu nhập khác nhau, có hướng tiếp cận hợp đồng hoạt động rất khác nhau. Sự cải tiến trong hoạt động sau khi ký kết hợp đồng ở nhiều nước khác nhau như vậy và những kinh nghiệm về hợp đồng sẽ cho thấy rằng các hợp đồng có thể hoạt động (trừ khi một vài yếu tố khác cũng có tác động, chúng tôi cũng điều tra được đôi chút)⁷. Để có thể đánh giá hoạt động kinh tế của các công ty, chúng tôi so sánh những xu hướng trong khả năng sinh lợi (tỷ suất lợi nhuận trên tài sản, hay ROA), năng suất lao động (LP), và năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất (TFP) trước và sau khi ký kết hợp đồng. Để khảo cứu những nhân tố chính, chúng tôi đã sử dụng bảng câu hỏi và phỏng vấn dân chúng ở các nước cũng như các nhân viên của Ngân hàng Thế giới, những người có thể biết về các doanh nghiệp này. Hộp 3.1 sẽ giải đáp những băn khoăn về giá trị pháp lý của các thước đo này.

Một số độc giả có thể hỏi: “Vậy tại sao các ngài không đơn thuần đánh giá, hoạt động của từng công ty theo mức độ hoàn thành những mục tiêu kinh tế đề ra trong hợp đồng, nhất là vì chúng có thể cho thấy công ty đang cố gắng vươn tới cái gì?”. Quả là tất cả các doanh nghiệp nhà nước được nêu trong ví dụ ít nhiều đều đạt số điểm thoả đáng nếu xét theo một bảng điểm nào đấy (Xênegan không đạt được số điểm đó) và tất cả các hợp đồng đều có tác động lớn tới các mục tiêu kinh tế (trung bình là 2/3). Vấn đề, như chúng tôi sẽ đề cập chi tiết dưới đây, là ở chỗ nhiều mục tiêu lại là những thước đo hoạt động kinh tế quá dễ dãi hoặc có khiếm khuyết. Vì vậy, một công ty hoàn thành những mục tiêu kinh tế theo hợp đồng không nhất thiết phải hoạt động có lãi hơn hoặc có hiệu quả hơn.

Nghiên cứu về các mục tiêu hợp đồng của Công ty điện lực Ấn Độ cho thấy những thước đo sai lệch có thể dễ dàng vẽ ra một viễn cảnh tươi sáng về việc cải thiện hoạt động như thế nào. Năm 1991-1992, 30% điểm số của Công ty điện lực Ấn Độ phụ thuộc vào lượng điện phát; trên thực tế, sản lượng điện có tăng nhưng việc sử dụng đầu vào nguyên liệu còn tăng nhanh hơn. Mục tiêu này là sai lầm: nó có thể được hoàn thành bằng cách tăng đầu vào yếu tố sản xuất mà không hề tăng - hoặc thực sự là giảm - hiệu quả của công ty. Vì vậy, mặc dù Công ty điện lực Ấn Độ hoàn thành chỉ tiêu hợp đồng và nhận được điểm số tốt nhưng trên thực tế năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất lại giảm xuống mức thấp hơn trước khi ký hợp đồng. Ở những mức độ khác nhau, tất cả các hợp đồng trong mẫu của chúng tôi đều bao gồm những chỉ tiêu sai lầm tương tự. Bởi vì mục đích của chúng tôi là nghiên cứu xem các hợp đồng có nâng cao hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước không nên chúng tôi thích dùng ba thước đo hoạt động dưới đây hơn.

Khả năng sinh lãi. Trong các ví dụ của chúng ta thì khả năng sinh lãi không ủng hộ cho quan điểm cho

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Bảng 3.2 Các doanh nghiệp được nghiên cứu

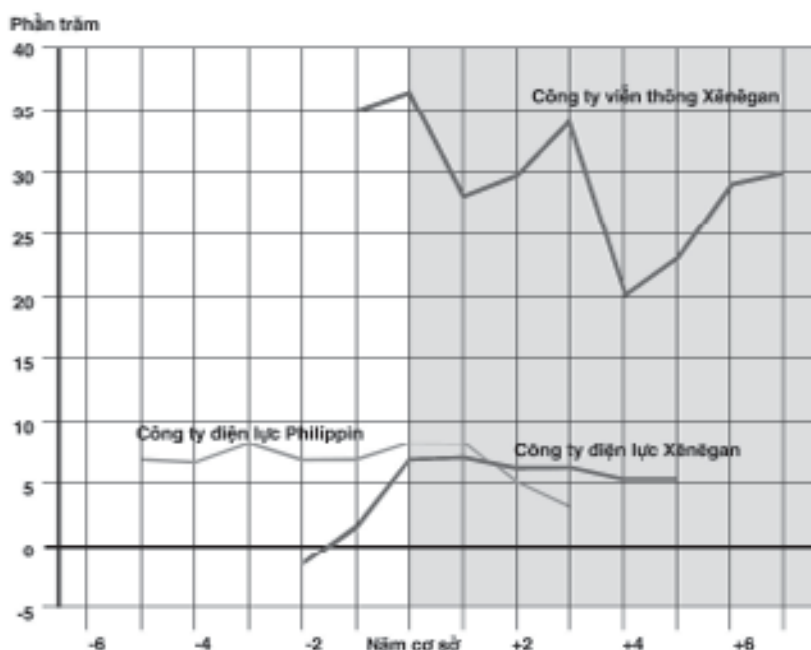
Nước (loại hợp đồng)	Tên công ty <i>TÊN SỬ DỤNG TRONG BÀI</i>	Thời hạn hợp đồng	Năm ký kết đầu tiên
Gana (hợp đồng hoạt động)	Tổng công ty điện lực Gana (ECG) CÔNG TY ĐIỆN LỰC GANA	Hàng năm	1989
	Tổng công ty cấp thoát nước Gana (GWSC) CÔNG TY NƯỚC GANA		
	Tổng công ty bưu chính viễn thông Gana (GP&T) CÔNG TY VIỄN THÔNG GANA	Hàng năm (đã phát hành)	1987
	Tổng công ty điện lực quốc gia (NTPC) CÔNG TY ĐIỆN LỰC ẤN ĐỘ		
Hàn Quốc (Hệ thống đánh giá hoạt động)	Ủy ban dầu khí (ONGC) CÔNG TY DẦU ẤN ĐỘ	Danh mục mục tiêu hàng năm	1984
	Tổng công ty điện lực Hàn Quốc (KEPCO) CÔNG TY ĐIỆN LỰC HÀN QUỐC		
	Tổ chức viễn thông Hàn Quốc (KTA) CÔNG TY VIỄN THÔNG HÀN QUỐC		
Mêhicô	Công ty điện lực liên bang (CFE) CÔNG TY ĐIỆN LỰC MÊHICÔ	3 năm	1986
Philippin (hệ thống giám sát và đánh giá hoạt động)	Hệ thống cấp thoát nước thủ đô (MWSS) CÔNG TY NƯỚC PHILIPPIN	Danh mục mục tiêu hàng năm	1989
	Tổng công ty điện lực quốc gia (NPC) CÔNG TY ĐIỆN PHILIPPIN		
	Công ty điện lực quốc gia (SENELEC) CÔNG TY ĐIỆN LỰC XÊNÊGAN		
Xê-nê-gan (kế hoạch hợp đồng)	Công ty bưu chính viễn thông Xê-nê-gan (SONATEL) CÔNG TY VIỄN THÔNG XÊNÊGAN	3 năm	1986
	Công ty điện lực quốc gia (SENELEC) CÔNG TY ĐIỆN LỰC XÊNÊGAN		
	Công ty bưu chính viễn thông Xê-nê-gan (SONATEL) CÔNG TY VIỄN THÔNG XÊNÊGAN		

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới.

rằng các hợp đồng giúp nâng cao hoạt động. Không công ty nào trong số 12 công ty nâng cao mức ROA của mình sau khi ký kết hợp đồng, còn chín công ty tiếp tục cải tiến hoặc thụt lùi mà không có sự thay đổi lớn trong mức ROA. Có ba công ty, xu hướng ROA sau khi ký kết hợp đồng lại tồi đi so với trước đó (Công ty điện lực Philippin, Công ty điện lực Xê-nê-gan và Công ty viễn thông Xê-nê-gan, xem biểu đồ 3.1). Đối với các doanh nghiệp nhà nước, mức ROA có xu hướng phản ánh hoạt động của nhà nước, chứ không phải hoạt động quản lý, bởi vì mức lương, giá đầu vào và đầu ra sản xuất và những thứ khác của doanh nghiệp nhà nước đều do nhà nước quản lý. Ví dụ, để tăng doanh thu, nhà nước đã đặt giá đầu vào dầu lửa của Công ty điện lực Xê-nê-gan ở mức cao gấp đôi so với giá trên thị trường thế giới vào giữa những năm 1980 mà thường không cho phép công ty này tăng giá bán cho người tiêu dùng. Nếu xem xét các xu hướng có khả năng sinh lãi trong những ví dụ này có thể thấy rằng, các hợp đồng có rất ít ảnh hưởng tới thái độ của nhà nước. Chỉ có duy nhất một công ty hoạt động tốt lên nhờ tăng giá theo chỉ thị của nhà nước (Công ty nước Philippin), nhưng những khoản lợi lãi này cũng không đủ để thay đổi xu hướng ROA hầu như bằng không trước đó của nó. Đối với các công ty suy thoái chỉ có duy nhất một công ty có mức ROA suy giảm do quyết định thuế quan của nhà nước: mức ROA rất cao của Công ty viễn thông Xê-nê-gan đã giảm xuống sau khi ký kết hợp đồng (từ mức trung bình 25% xuống mức trên 20%), chủ yếu do nhà nước giảm mức thuế quan cơ bản rất cao của công ty này xuống. Công ty viễn thông Xê-nê-gan có một số cước phí điện thoại cao nhất thế giới; the Siemens AG, cước phí của công ty này cao gấp 4 lần so với 70 nước được nêu trong ví dụ vào năm 1993¹⁰.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Biểu đồ 3.1 Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: Mức lợi nhuận ròng trên tài sản đã được đánh giá lại



Các hợp đồng hoạt động không nâng cao được mức lợi nhuận trên tài sản, (ROA) ở bất kỳ công ty nào trong mẫu. Có hai công ty còn đi xuống

Nguồn: Số liệu của công ty và ước tính của Ngân hàng Thế giới

Năng suất lao động. Mức tăng năng suất lao động luôn dương trong cả 12 trường hợp, nhưng một lần nữa các số liệu lại cho thấy các hợp đồng có rất ít tác động tới xu hướng này. Chỉ có hai công ty có thay đổi đột biến trong năng suất lao động (năng suất lao động đang giảm lại bắt đầu tăng ở Công ty viễn thông Xê-nê-gan, và năng suất lao động tăng gấp 4 lần sau khi ký kết hợp đồng ở Công ty nước Gana; xem biểu đồ 3.2); ở các công ty còn lại, năng suất lao động tiếp tục xu hướng gia tăng đã có từ trước khi ký kết hợp đồng. ở 4 trong số 1 trường hợp nghiên cứu, năng suất lao động tăng chủ yếu là nhờ cắt giảm lao động dư thừa (cộng với việc sắp xếp lại số “lao động gián tiếp”). Trong số còn lại lợi nhuận từ sản xuất lớn hơn mức tăng lao động. Những số liệu này cho thấy có sự thay đổi trong thực tiễn lao động của nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước, nhưng phần lớn đều diễn ra từ trước khi ký kết hợp đồng.

Năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất. Những thước đo phiến diện như năng suất lao động có thể dẫn đến chỗ biểu sai: nếu năng suất lao động tăng do công ty tăng sản lượng bằng cách tăng đầu vào nguyên liệu sản xuất thì tổng hiệu suất của công ty chưa được nâng cao. Năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất đo hiệu suất sử dụng toàn bộ các yếu tố sản xuất và là chỉ số đáng tin cậy nhất cho thấy liệu các hợp đồng có gắn liền với việc cải thiện hoạt động hay không.

Kết quả của TFP là có cả tăng lẫn giảm: 3 trong số 12 công ty (Công ty nước Gana, Công ty điện lực Mêhicô, Công ty viễn thông Xê-nê-gan) mức TFP đang giảm đã bắt đầu tăng sau khi hợp đồng được ký kết, trong khi ở 6 công ty khác xu hướng gia tăng có từ trước khi ký kết hợp đồng vẫn được duy trì. Có ba công ty còn lại (Công ty điện lực Ấn Độ, Công ty nước Philippin và Công ty điện lực Xê-nê-gan; xem biểu đồ 3.3), mức TFP đang tăng trước đó lại bị giảm, điều này cho thấy, trong những trường hợp đó, các hợp đồng thật sự có thể là nguyên nhân góp phần làm suy giảm hoạt động.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Các hợp đồng hoạt động có rất ít tác động tích cực

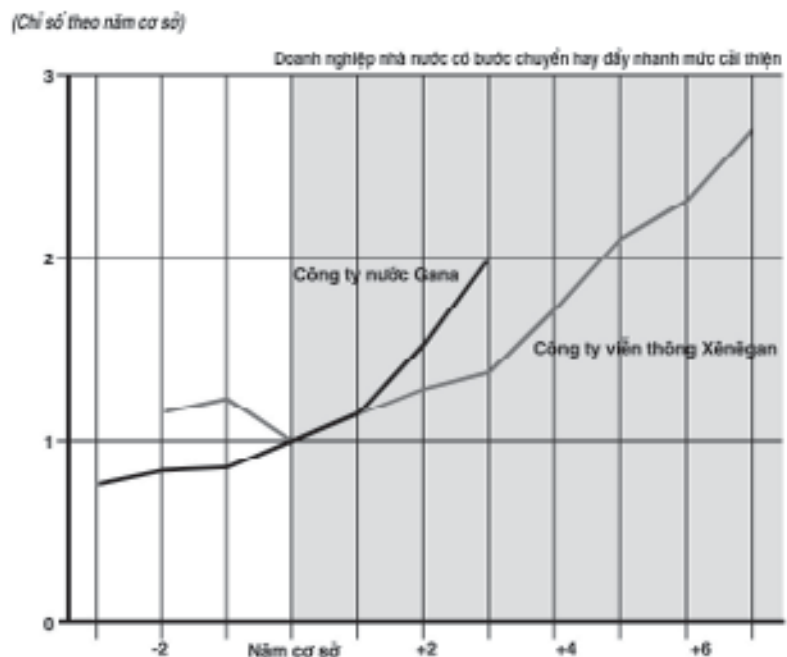
Các thước đo hoạt động của chúng tôi cho thấy rằng các hợp đồng có rất ít tác động tích cực tới phần lớn các ví dụ của chúng tôi (xem biểu đồ 3.4). Năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất là chỉ số hoạt động đáng tin cậy nhất mà chúng tôi có theo thước đo này thì các hợp đồng dường như có lợi và hại như nhau. Chúng tôi cần nhắc xem liệu các kết quả phức hợp và nhìn chung là tiêu cực mà chúng tôi tìm ra có thể được xác định nhờ các nhân tố khác ngoài hợp đồng không bằng cách kiểm tra những thay đổi chủ yếu trên các thị trường, giá cả, thiên tai hay tai nạn, v.v. trong thời gian điều tra. Trong mỗi trường hợp chúng tôi đều đi đến kết luận rằng những nhân tố bên ngoài không loại trừ khả năng của các hợp đồng trong việc gây ra những thay đổi hoạt động. Ví dụ, chúng tôi so sánh những xu hướng TFP của công ty với xu hướng tăng trưởng GDP, nhưng không thấy được sự tăng hoặc giảm nào trong tăng trưởng (và như vậy cả trong nhu cầu) có thể lý giải cho những thay đổi trong hoạt động của công ty. Chúng tôi cũng không thể tìm ra những phát triển đột biến trên các thị trường của công ty hay những thời kỳ đình trệ lớn có thể lý giải thoả đáng cho những kết quả này. Trên thực tế, những nhân tố bên ngoài dường như chỉ đóng vai trò quan trọng trong ba trường hợp - Công ty điện lực Philippin và Công ty viễn thông Xê-nê-gan. Tuy nhiên, ngay cả trong những trường hợp này, vai trò của chúng cũng không đủ lớn để bác bỏ vai trò nhân tố lý giải quan trọng của các hợp đồng.

Tại sao các hợp đồng không nâng cao hoạt động một cách đáng kể

Để có thể hiểu tại sao các hợp đồng trong những ví dụ của chúng tôi lại tạo ra ít bước tiến trong hoạt động như vậy, chúng tôi sẽ phân tích ảnh hưởng của chúng đến ba biến số của các bên ký kết hợp đồng - thông tin, phần thưởng và hình phạt, và cam kết.

Thông tin. Nếu nghiên cứu kỹ hơn những động cơ khuyến khích dành cho các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước trong và sau khi đàm phán ký kết hợp đồng có thể thấy một số lý do giải thích tại sao những tiến bộ về thông tin có thể trên văn bản viết, trên thực tế lại không được hiện thực hoá. Giống như bất kỳ nhà

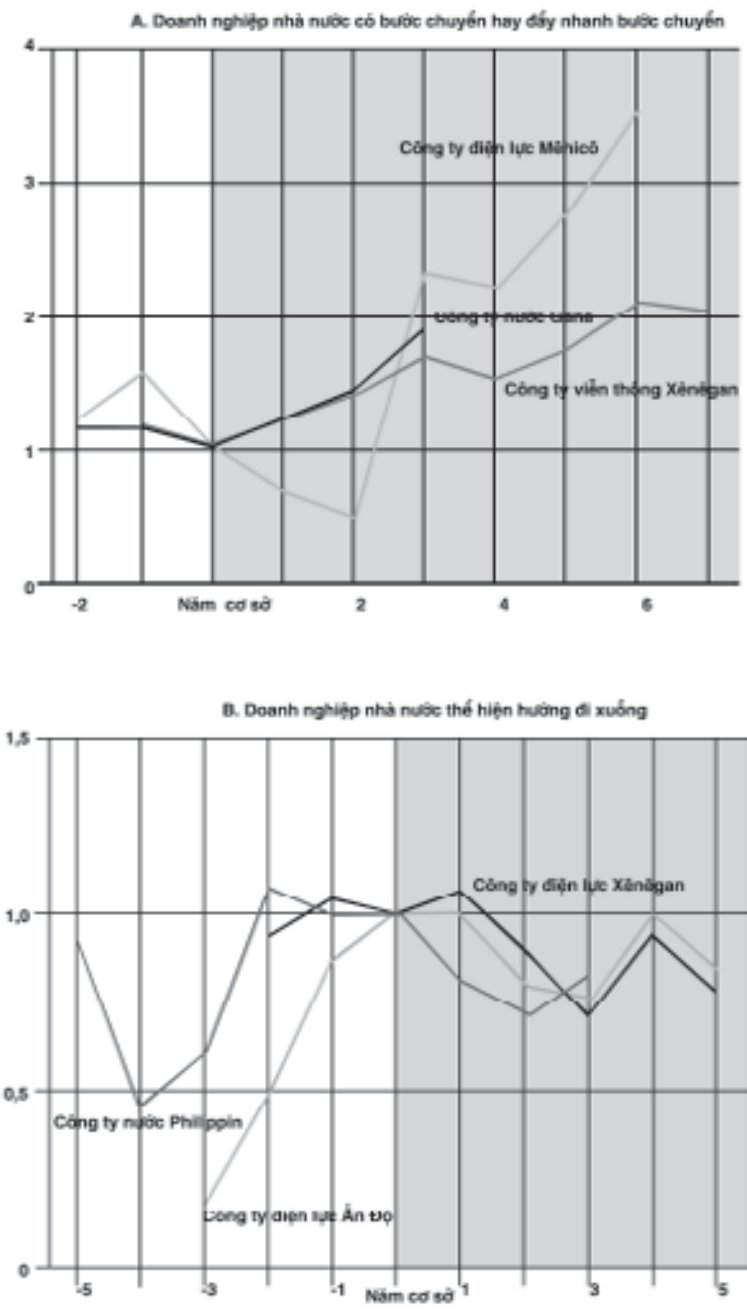
Biểu đồ 3.2. Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: Năng suất lao động



Các hợp đồng chỉ trùng lặp với xu hướng gia tăng năng suất lao động ở hai trong số 12 hợp đồng hoạt động được nghiên cứu

Nguồn: Số liệu của công ty và ước tính của Ngân hàng thế giới

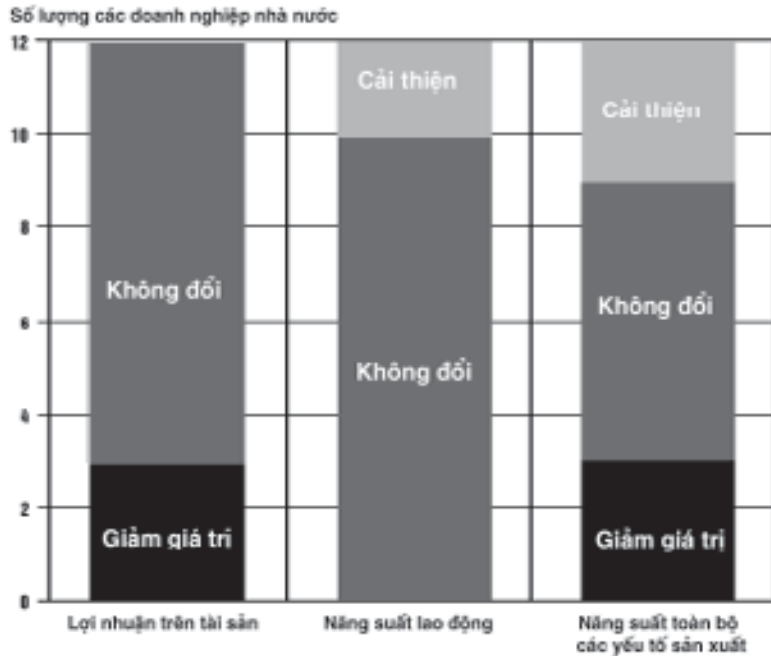
Biểu đồ 3.3. Hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng: năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất



Sau khi ký hợp đồng hoạt động, năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất (TFP) tăng ở ba trong số bảy trường hợp và giảm ở ba trường hợp khác

Nguồn: Số liệu của công ty và ước tính của Ngân hàng thế giới

Biểu đồ 3.4. Những thay đổi trong hoạt động sau khi ký hợp đồng



Ở phần lớn trong số 12 trường hợp nghiên cứu, các hợp đồng hoạt động đã không nâng cao được lợi nhuận trên tài sản, năng suất lao động hay năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất

Nguồn: Số liệu của công ty và ước tính của Ngân hàng thế giới

quản lý nào khi đàm phán với người ngoài, các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước cũng có lợi thế về thông tin. Các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước có thể có động cơ sử dụng lợi thế thông tin mình để đàm phán về những mục tiêu dễ đạt được. Điều này đặc biệt đúng nếu các bên tham gia đàm phán và những mục tiêu này và giám sát, thẩm định kết quả lại yếu kém và phụ thuộc hoàn toàn vào doanh nghiệp để có được thông tin về hoạt động của doanh nghiệp. Trong bối cảnh đó, các nhà quản lý có động cơ đàm phán về những mục tiêu dễ đạt được; họ còn có thể theo đuổi rất nhiều mục tiêu và các mục tiêu luôn thay đổi, bởi vì điều này tăng tối đa lợi thế cạnh tranh của họ bằng cách buộc các nhà giám sát của nhà nước phải học hỏi nhiều chỉ số mới và khác nhau. Mỗi lần một tiêu chí mới được bổ sung thêm, các nhà giám sát lại phải quyết định lựa chọn giá trị của tiêu chí mới này - thế nào là hoạt động tốt, trung bình hay yếu kém. Việc nghiên cứu xem giá trị nào khó đạt và giá trị nào dễ đạt còn trở nên khó khăn hơn khi các tiêu chí thường xuyên thay đổi¹².

Các đại diện nhà nước trong ví dụ của chúng tôi thường làm việc ở thế bất lợi. Họ thường là những công chức bậc trung hoặc bậc thấp, trong khi đại diện của doanh nghiệp nhà nước thường được trả lương cao hơn và có vị trí cao hơn. Một chuyên gia tư vấn cho Gana về hợp đồng doanh nghiệp nhà nước nhận xét rằng đại diện của doanh nghiệp nhà nước thường là giám đốc điều hành, có địa vị ngang bằng với bộ trưởng trong nội các (và thậm chí được trả lương cao hơn) trong khi đại diện của cơ quan giám sát nhà nước thường là một viên chức bậc thấp¹³.

Sự chênh lệch về địa vị của những người tham gia thương lượng trở nên trầm trọng hơn trong một số hợp đồng mẫu của chúng tôi bởi vì các cơ quan chịu trách nhiệm thương lượng mục tiêu và giám sát, đánh giá kết quả thường trở nên yếu đi do những thay đổi thường xuyên về trách nhiệm và quyền hạn. Ví dụ, cơ quan thương lượng, giám sát và đánh giá hợp đồng ở Xê-nê-gan đã chuyển đổi hai lần kể từ khi bắt đầu ký kết hợp đồng (từ văn phòng Tổng thống sang văn phòng Thủ tướng rồi sang Bộ Tài chính). Theo những cuộc phỏng vấn điều tra thì những thay đổi này đã làm giảm quyền hạn của cơ quan so với doanh nghiệp; những người trả lời điều tra của chúng tôi (ở cả các doanh nghiệp nhà nước và trong chính phủ) đã nói rằng những đánh giá ở

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Xênêgan chủ yếu do các công ty tự tiến hành. Những thay đổi tương tự cũng làm suy yếu quyền lực của các cơ quan giám sát ở Philippin (nơi có tỷ lệ thay nhân viên rất cao) và Gana 14. Những số liệu nghèo nàn còn gây trở ngại hơn nữa cho đại diện của nhà nước. Ví dụ, các nhà giám sát ở Gana phải dựa vào những đánh giá của chính các công ty và số thông tin mà họ nhận được từ các công ty thường đến chậm và không đáng tin cậy. Năm 1991, 12 trong số 17 doanh nghiệp nhà nước do uỷ ban doanh nghiệp nhà nước (Séc) giám sát đã nộp báo cáo quý IV - 1990 của họ chậm bảy tuần. Chỉ có năm công ty vừa mới kiểm tra sổ sách kế toán; đối với các công ty còn lại, lần kiểm tra gần nhất cách đây từ một đến ba năm (uỷ ban doanh nghiệp nhà nước 1991). Ngược lại, các hợp đồng ở Ấn Độ, Mêhicô và Hàn Quốc chịu sự giám sát của các cơ quan ổn định và có quyền lực hơn. Ở Hàn Quốc, việc giám sát còn có trọng lượng hơn nhờ sử dụng người ngoài, chúng tôi sẽ đề cập đến điều này trong phần nói về cam kết dưới đây:

Trong những điều kiện đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi những hợp đồng trong mẫu của chúng tôi có rất nhiều chỉ tiêu - một nửa số công ty có tới hơn 2 chỉ tiêu (bảng 3.3). Phần lớn các chỉ tiêu lại gồm nhiều mục tiêu nhỏ tương tự nhau và có sự ưu tiên ở mức thấp (hầu hết các mục tiêu của Công ty viễn thông Hàn Quốc chỉ có giá trị bằng 1% hoặc thấp hơn) nên rất khó trở thành mục tiêu bao quát để có thể đánh giá việc thực

Bảng 3.3 So sánh các đặc trưng chỉ tiêu

<i>Hoạt động TFP</i>	<i>Số lượng trung bình</i>	<i>Thay đổi bình quân hàng năm (%)^b</i>	<i>Phần trăm chỉ tiêu kinh tế trong tổng số^a</i>
<i>Nâng cao (trung bình)</i>			
Công ty nước Gana	14	35	73
Công ty điện lực Mêhicô	11	23	84
Công ty viễn thông Xênêgan	37	9	68
<i>Không thay đổi (trung bình)</i>			
Công ty điện lực Gana	20	36	73
Công ty viễn thông Gana	31	30	80
Công ty dầu Ấn Độ	20	9	58
Công ty điện lực Hàn Quốc	41	8	48
Công ty viễn thông Hàn Quốc	42	18	47
Công ty điện lực Philippin	11	6	74
<i>Suy giảm (trung bình)</i>			
Công ty điện lực Ấn Độ	12	19	4
Công ty nước Philippin	10	18	68
Công ty điện lực Xênêgan	23	0	77

a. Nơi nào định lượng được thì chúng tôi sử dụng chỉ tiêu này; nếu không, chúng tôi sử dụng một loạt chỉ tiêu hiệu quả, tài chính, sản xuất làm phần trăm trong tổng số.

b. Có thể không bằng mức thay đổi bình quân hàng năm.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

hiện được. Điều này làm cho hoạt động yếu kém không bị phạt, còn hoạt động tốt không được khen thưởng. Những hợp đồng như vậy còn khó được quản lý hơn nếu các chỉ tiêu cứ thay đổi hàng năm. Ví dụ, từ năm 1990 đến năm 1991, chỉ tiêu của hợp đồng của Công ty điện lực Gana đã tăng từ 17 lên 29, trong khi 19 chỉ tiêu mới được bổ sung thêm và bảy chỉ tiêu cũ bị loại bỏ. Có một cách để đánh giá hoạt động dễ dàng hơn là cộng thêm một lượng 100% vào từng chỉ tiêu và người giám sát có thể tính được điểm tổng số. Mặc dù phần lớn mẫu của chúng tôi đều sử dụng các mục tiêu đã được cộng thêm (trừ ở Xênegan và Mêhicô), những dao động trong lượng bù thêm thường gây trở ngại cho lợi thế này và làm nảy sinh thêm những phức tạp và bất ổn mới. Ví dụ, lượng thêm vào các mục tiêu tài chính của Công ty dầu lửa Ấn Độ đã giảm từ 20% năm 1989 xuống 12% năm 1990, rồi sau đó tăng lên 40% vào năm 1992.

Có bằng chứng cho thấy rằng các mục tiêu thường dễ dãi. Như chúng tôi đã lưu ý, tất cả các công ty trong mẫu của chúng tôi ít nhất cũng được đánh giá là tốt (không cần cộng thêm điểm cho hai công ty ở Xênegan), nhưng rất ít công ty đạt được mức tăng đáng kể trong khả năng sinh lợi hay năng suất. Bằng chứng từ các công ty ủng hộ quan điểm cho rằng một số nhà quản lý có thể đàm phán về những mục tiêu dễ đạt được. Trên thực tế, trong một số trường hợp, ngay cả khi một công ty vượt chỉ tiêu trong một năm thì năm sau chỉ tiêu này cũng được giảm bớt. Những ví dụ sau từ các nghiên cứu trường hợp của chúng tôi đã minh họa cho một số cách mà theo đó các hợp đồng hoạt động có thể có sai sót:

- Ở Xênegan, những người trả lời khảo cứu đã mô tả Công ty viễn thông Xênegan như một nhà đàm phán tài giỏi về những mục tiêu mà họ dễ đạt được. Một chỉ tiêu quan trọng - mức thực hiện các cuộc gọi - trong hợp đồng hoạt động năm 1986 còn thấp hơn so với trong kế hoạch kinh doanh 10 năm trước đây của công ty. Trong năm 1992, mức thực hiện các cuộc gọi chỉ khoảng 55% ở Dakar và chưa đến 40% đối với các cuộc gọi liên tỉnh, tức là chỉ đạt khoảng một nửa tiêu chuẩn quốc tế của ngành này.
- Ở Ấn Độ, các cuộc đàm phán về mục tiêu đôi khi kéo dài đến mức mục tiêu có xu hướng bằng hoạt động thực¹⁷. Ở Gana, các mục tiêu hợp đồng do chính các công ty tự đặt ra, cơ quan giám sát và đánh giá (SEC) cho rằng nhiều mục tiêu là quá thấp và đã đặt ra hình phạt đối với việc đặt mục tiêu thấp (ủy ban doanh nghiệp nhà nước 1991).
- Ở Philippin, một trong những thách thức quan trọng và khó khăn nhất của Công ty điện lực Philippin là nâng cao độ tin cậy của mình, nhưng chỉ số độ tin cậy của nó (phần trăm điện năng mà khách hàng ký hợp đồng yêu cầu không được công ty cung cấp) đã trở nên ít quan trọng hơn trong bảng điểm hoạt động của nó, giảm từ 30% tổng chỉ tiêu vào năm 1990 xuống còn 10% vào năm 1991 và 15% vào năm 1992. Điều này không phải là vì công ty trở nên đáng tin cậy hơn; ngược lại, vào năm 1992 - 1993, việc mất điện bảy giờ một ngày là tình trạng phổ biến ở nhiều nơi trên đất Philippin.
- Ở Hàn Quốc các chỉ số cho thấy các nhà quản lý luôn tìm cách giảm nhẹ chỉ tiêu quan trọng nhất của mình; Hàn Quốc đã sử dụng một trong những chỉ tiêu toàn diện nhất để đánh giá hoạt động của mẫu: đó là khả năng sinh lợi công cộng theo giá hiện hành¹⁸. Cách tính này theo một phong cách rất giống với TFP, và dễ hiểu hơn đối với các nhà quản lý và kế toán so với TFP, và có thể tính được bằng cách sử dụng giá hiện hành để tính sai lệch giá. Tuy nhiên, tỷ lệ khả năng sinh lãi công cộng trong chỉ tiêu của Hàn Quốc cũng đang giảm dần: đối với ngành viễn thông và điện, nó đã giảm từ 20% năm 1985 xuống 12% năm 1992. Những cuộc phỏng vấn điều tra cho rằng các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước đã thương lượng thành công về việc bổ sung thêm các chỉ tiêu khác để thay cho chỉ tiêu khả năng sinh lãi công cộng.

Trong mọi bản hợp đồng, các mục tiêu đều có kẽ hở, nhưng trái với những gì chúng tôi mong đợi, các công ty có TFP được cải thiện lại có những chỉ tiêu kinh tế ổn định và mức hoàn thành chỉ tiêu kinh tế thấp hơn so với các công ty có TFP bị suy giảm¹⁹. Điều này có thể hàm ý là một số nhà quản lý đã thành công trong việc đàm phán những mục tiêu “dễ dãi” đến mức hoạt động của họ vẫn xuống cấp hoặc một số mục tiêu trái ngược hẳn với việc nâng cấp hoạt động và các công ty nhận được những chỉ tiêu rõ ràng nhất vẫn theo đuổi những mục tiêu sai lệch đó. Có một số bằng chứng về những mục tiêu có ảnh hưởng sai lầm. Ví dụ Công ty điện lực Philippin, một công ty đang rất cần nâng cấp cơ sở hạ tầng, đạt được hai mục tiêu của năm 1991 bằng cách cắt giảm hơn 1/5 chi tiêu vốn²⁰. Công ty dầu Ấn Độ có thể hoàn thành chỉ tiêu về số lượng mét khoan mà không

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

cần biết nó có tìm thấy dầu hay không. Điều này có thể khuyến khích việc khoan có độ rủi ro cao hơn và, trên thực tế, từ năm 1990 số giếng khoan không hoạt động đã tăng lên²¹. Như vậy rất có thể các chỉ tiêu càng rõ ràng thì hoạt động càng yếu kém.

Tóm lại, các hợp đồng nhìn chung không giải quyết được vấn đề thông tin như có thể thấy qua những sơ hở trong những chỉ tiêu và qua thực tế là sự kết nối duy nhất giữa việc hoàn thành chỉ tiêu hợp đồng và hoạt động thường mang tính tiêu cực.

Phần thưởng và hình phạt. Một lý do khiến các nhà quản lý thường tận dụng lợi thế của mình để hành động một cách cơ hội là phần thưởng và hình phạt trong các hợp đồng không khuyến khích họ cố gắng nâng cao hoạt động. Các nhà quản lý (và nhân viên) của 5 trong số 12 công ty trong mẫu (ba ở Gana và hai ở Hàn Quốc) được thưởng bằng tiền nhờ hoàn thành tốt chỉ tiêu; hai công ty Ấn Độ được nhận phần thưởng tại một buổi lễ công cộng. Hơn nữa, vì phần thưởng dựa trên việc hoàn thành chỉ tiêu của hợp đồng, nên nếu chỉ tiêu dễ dãi hay các biện pháp đánh giá hoạt động quá yếu kém thì phần thưởng sẽ không thúc đẩy hiệu quả. Điều này có thể giải thích tại sao phần thưởng không gắn liền với việc cải thiện TFP (mặc dù không công ty nhận phần thưởng nào có dấu hiệu suy giảm; bảng 3.4).

Bảng 3.4. So sánh các động cơ khuyến khích trong hợp đồng

(các công ty được xếp loại theo hoạt động TFP)

<i>Công ty</i>	<i>Tiền thưởng, phần thưởng</i>	<i>Hợp đồng có lời hứa của chính phủ</i>	<i>Chính phủ không giữ lời hứa</i>
Nâng cao			
Công ty nước Gana	Tiền thưởng, phần thưởng	Có	Một số
Công ty điện lực Méhicô	Không	Có	Ít
Công ty viễn thông Xê-nê-gan	Không	Có	Nhiều
Không thay đổi			
Công ty điện lực Gana	Tiền thưởng, phần thưởng	Có	Một số
Công ty viễn thông Gana	Tiền thưởng, phần thưởng	Có	Một số
Công ty dầu Ấn Độ	Phần thưởng	Có	Nhiều
Công ty điện lực Hàn Quốc	Tiền thưởng, phần thưởng	Không	Không ^a
Công ty viễn thông Hàn Quốc	Tiền thưởng, phần thưởng	Không	Không ^a
Công ty điện lực Philippin	Không	Không	Ngầm ^a
Suy giảm			
Công ty điện lực Ấn Độ	Phần thưởng	Có	Nhiều
Công ty nước Philippin	Không	Không	Ngầm ^a
Công ty điện lực Xê-nê-gan	Không	Có	Nhiều

a. Mặc dù hành động của chính phủ không được định rõ trong các hợp đồng ở Hàn Quốc và ở Philippin, việc các mục tiêu đề ra ở Philippin không được hoàn thành do hành động của chính phủ là một dạng bội hứa ngầm, còn nếu ngược lại thì vẫn được coi là giữ lời hứa ở Hàn Quốc.

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới và báo cáo của công ty

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Còn về việc xử phạt quản lý công khai thì chỉ trong các hợp đồng của Hàn Quốc mới có bằng chứng cho thấy việc hoàn thành quản lý theo hợp đồng có đôi chút ảnh hưởng đến sự nghiệp quản lý; những người trả lời điều tra ở các nước khác nói rằng việc thăng tiến của các nhà quản lý chủ yếu mang màu sắc chính trị và không phải do kết quả hợp đồng quyết định²². Do không thể phạt hoạt động yếu kém của các nhà quản lý bằng cách giáng chức hay cách chức đuổi việc các quan chức chỉ có thể dọa sẽ rút lại những phần thưởng đã hứa như tiền thưởng, tăng quyền tự quyết của ban quản lý, hay sự giúp đỡ của nhà nước đối với doanh nghiệp như cho tăng cước phí hay hỗ trợ tài chính. Tuy nhiên, như chúng tôi sẽ chỉ ra dưới đây, ở phần lớn các nước, những lời hứa như vậy rất ít khi được thực hiện bởi vì chúng thường không được giữ đúng, bất chấp hoạt động của nhà quản lý.

Bên cạnh việc phải đối phó với số ít thưởng và phạt có liên quan trực tiếp tới hoạt động được cải thiện, tất cả các nhà quản lý trong mẫu của chúng tôi còn phải hoạt động dưới những quy định hạn chế do chính phủ đặt ra, đã hạn chế nghiêm trọng quyền tự quản của họ. Chính phủ không chỉ kiểm soát giá cả các yếu tố đầu vào sản xuất và giá thành sản phẩm, các quyết định về tiền lương và cắt giảm biên chế, việc mua cao hơn mức tối thiểu và tất cả những việc bổ nhiệm ở cấp cao, họ còn có ảnh hưởng đến việc doanh nghiệp chính phủ có được khách hàng thanh toán và phải thanh toán cho những nhà cung ứng hay tín dụng của nó hay không. Việc giảm bớt hình thức can thiệp này của chính phủ được hứa hẹn rõ ràng ở tất cả các hợp đồng, trừ bốn trường hợp (hai ở Hàn Quốc và hai ở Philippin). Nhưng những lời hứa hẹn này thường bị phá vỡ. Mặc dù trên lý thuyết một hợp đồng có thể được thảo ra để khuyến khích và đánh giá hoạt động quản lý một cách riêng biệt, nhưng trên thực tế nó tỏ ra không thể tách hoạt động của doanh nghiệp nhà nước khỏi tác động của những hành động này của chính phủ. Trong bất kỳ trường hợp nào thì những lời hứa không được thực hiện của nhà nước diễn ra thường xuyên - và là một trở ngại lớn - đến nỗi dường như chúng đã góp phần làm suy giảm năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất (bảng 3.4).

Mặc dù việc không giữ lời hứa thể hiện rõ ràng ở tất cả các trường hợp, ngoại trừ ở Công ty điện lực Mêhicô, nhưng ở hai trong bốn trường hợp mà chính phủ ít nhất cũng thực hiện một số lời hứa quan trọng thì TFP có tăng (xem bảng 3.4)²³. Ví dụ, mặc dù Chính phủ Gana thường không phê chuẩn ngay việc tăng giá cước của Công ty nước Gana và yêu cầu công ty phục vụ một số khách hàng miễn phí, nhưng công ty vẫn tăng giá cước theo giá thực và hỗ trợ quản lý trong việc cắt giảm lực lượng lao động. Hơn nữa, cả ba hợp đồng ở Gana đều cho phép tính lại chỉ tiêu nếu chính phủ không thực hiện những nghĩa vụ hợp đồng của mình. Mặc dù điều này bộc lộ khả năng chính phủ sẽ không giữ lời hứa, nhưng nó cũng có nghĩa là doanh nghiệp nhà nước không bị phạt do hành động sai của chính phủ. Tình trạng phá cam kết còn rõ ràng hơn trong hai hợp đồng Xênegan, nơi mà việc chính phủ không thực hiện nghĩa vụ với Công ty viễn thông Xênegan đã dẫn đến nhận xét sau trong bản báo cáo năm 1989 của công ty: "Cần phải nhớ rằng kế hoạch hợp đồng được không bao giờ được chính phủ coi là một hợp đồng bắt buộc". Dẫu vậy, Công ty viễn thông Xênegan đã được lợi do bản hợp đồng đã góp phần tách nó ra khỏi bưu điện và như vậy đã giúp nó tập trung hơn nữa vào hoạt động thương mại. Điều này có thể giúp lý giải sự cải thiện trong TFP của công ty.

Các công ty bị chính phủ thất hứa nhiều hơn thì không cải thiện được TFP. Hai doanh nghiệp nhà nước Ấn Độ trong mẫu của chúng tôi buộc phải phục vụ các khách hàng chưa thanh toán và cũng không được tăng giá cước như đã hứa hay giảm bớt những công đoạn rườm rà, chậm chạp trong việc phê chuẩn mua đầu vào đầu tư hay những chi tiêu khác (bảng 3.5). Ví dụ, hàng năm, hợp đồng cho Công ty điện lực Ấn Độ đều có ghi rằng chính phủ sẽ giúp thúc giục các khách hàng của nó thanh toán nhanh, nhưng tình hình chưa được cải thiện. (Thời hạn thu đã tăng từ 149 ngày trong năm 1986, một năm trước khi hợp đồng được đưa ra lên 207 vào năm 1990 và giảm xuống còn 150 ngày vào năm 1991, khi một nhà máy năng lượng được chuyển cho doanh nghiệp nhà nước này để thanh toán nợ chưa trả). Công ty điện lực Xênegan không những không được hưởng lợi từ hợp đồng mà còn bị mất khả năng tiếp cận nguồn quỹ khi Ngân hàng Thế giới đình chỉ việc chi cho khoản vay dùng cho năng lượng, bởi vì chính phủ đã thất hứa trong việc buộc các doanh nghiệp nhà nước khác thanh toán hoá đơn. Hợp đồng hết hạn vào năm 1989; cho đến nay chính phủ và ban quản trị Công ty điện lực Xênegan vẫn phải điều đình về một hợp đồng mới.

Bốn hợp đồng ở Hàn Quốc và Philippin không định rõ các nghĩa vụ của chính phủ, nhưng những cách

Bảng 3.5. Ví dụ về việc chính phủ thất hứa hoàn toàn hay một phần

Công ty	Các lời hứa mà chính phủ đã không giữ được
Công ty điện lực Ghana	Hỗ trợ việc thu giá cước; phê chuẩn kịp thời những biểu giá cước.
Công ty viễn thông Ghana	Phê chuẩn kịp thời biểu giá cước.
Công ty nước Ghana	Thanh toán những hoá đơn tiền nước của chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước. Cấp vốn đầu tư theo kế hoạch Hoàn thành các nghĩa vụ phi thương mại
Công ty điện lực Ấn Độ	Hỗ trợ việc thu tiền điện; tăng thêm quyền tự quyết đầu tư. Tổ chức lại bộ máy quan liêu, phê chuẩn nhanh; tăng biểu giá cước.
Công ty dầu Ấn Độ	Tăng quyền tự quyết đầu tư; tổ chức lại bộ máy hành chính, phê chuẩn nhanh
Công ty điện lực Mêhicô	Trì hoãn một số hỗ trợ đã hứa Thanh toán nhanh các hoá đơn tiền điện của chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước.
Công ty điện lực Xênegan	Đóng góp vào chương trình đầu tư; tăng biểu giá cước.
Công ty viễn thông Xênegan	Thanh toán nhanh các hoá đơn của chính phủ và doanh nghiệp nhà nước. Tăng biểu giá cước, bãi bỏ trợ cấp cho bưu điện vào năm 1989. Hạn chế đầu tư vào các vùng nông thôn.

Nguồn: Số liệu Ngân hàng Thế giới và báo cáo của công ty.

vận dụng quyền tự chủ quản lý của hai chính phủ này đã tạo ra những khuyến khích giúp giải thích cho hoạt động tốt hơn ở Hàn Quốc. (TFP ở Công ty điện và Công ty viễn thông Hàn Quốc tiếp tục hướng đi lên sau khi ký hợp đồng; trong khi sau khi ký hợp đồng TFP giảm đôi chút Công ty điện lực Philippin và giảm mạnh ở Công ty nước Philippin). Khi hợp đồng hoạt động được đưa ra ở Hàn Quốc vào năm 1983 - 1984, quyền tự chủ quản lý của hai doanh nghiệp nhà nước trong mẫu của chúng tôi (và ở tất cả những cái gọi là doanh nghiệp do nhà nước đầu tư khác) đã tăng đáng kể²⁴. Điều này đã làm tăng độ tin cậy của hợp đồng với các nhà quản lý và nhân viên²⁵. Ngược lại, quyền tự chủ của hai doanh nghiệp nhà nước trong ví dụ ở Philippin lại không thay đổi nhiều sau khi đưa ra các hợp đồng. Hơn nữa, một số chỉ tiêu của doanh nghiệp nhà nước ở Philippin (ví dụ như lợi nhuận trên tài sản) lại phụ thuộc trực tiếp vào quyết định của chính phủ. Bằng cách đặt ra những mục tiêu mà chỉ có thể đạt được thông qua hành động của chính phủ, chính phủ đã có một cam kết ngầm mà, nếu bị vi phạm, sẽ làm giảm độ đáng tin cậy của các hợp đồng. Ngược lại, hầu hết các chỉ tiêu của các doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc - thất thoát đường dây, hiệu suất nhiệt, thời lượng mất điện theo hộ gia đình và khả năng sinh lãi theo giá hiện hành - đều độc lập với những quyết định đặt giá của chính phủ.

Cam kết. Như những vấn đề với thưởng và phạt nêu trên cho thấy, sự thất bại của các hợp đồng trong mẫu của chúng tôi trong việc giải quyết vấn đề cam kết có thể là lời giải thích quan trọng nhất cho thất bại rõ ràng trong việc nâng cao hoạt động. Không hợp đồng nào định rõ cơ chế bắt buộc với tư cách là một trung gian thứ ba, tách khỏi chính trị, có đủ quyền lực và thông tin đó buộc hai bên phải thi hành. Trong một số trường hợp, các nghĩa vụ của chính phủ có thể thực hiện được nhờ bên thứ ba. Ngân hàng Thế giới đã đưa những nghĩa vụ ghi trong hợp đồng của chính phủ vào điều khoản cho vay tới các doanh nghiệp nhà nước ở Ghana, Mêhicô và Xênegan, mặc dù những điều khoản này được soạn thảo trên cơ sở nhu cầu của dự án hay của ngành chứ không phải vì chúng là một phần của hợp đồng. Mặc dù sự tham gia của bên ngoài có thể giúp giảm

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

bớt tình trạng thất hứa ở Gana và Mêhicô, nhưng dường như nó không làm tăng mà thậm chí còn làm suy giảm độ tin cậy của hệ thống này ở Xênegan. Những người trả lời điều tra và các quan sát viên khác cho rằng những hợp đồng Gana bị các bên ký kết coi là văn bản ký chứ không phải như những nghĩa vụ nghiêm túc. Việc Ngân hàng Thế giới đình chỉ khoản cho vay tới Công ty điện lực Xênegan sau khi chính phủ không thực hiện những nghĩa vụ ghi trong hợp đồng trong việc thanh toán nợ đọng không làm thay đổi thái độ của chính phủ và trừng phạt công ty nhiều bằng, hoặc thậm chí còn nhiều hơn là trừng phạt chính phủ.

Đối với hai hợp đồng ở Hàn Quốc, sự tham gia của các cá nhân (các kế toán viên, luật sư và học giả thuộc khu vực phi chính phủ), và hội đồng tư vấn đầy uy tín của chính phủ, Viện phát triển Hàn Quốc, có thể đã cải thiện việc giám sát và đánh giá. Những người ngoài am hiểu không chỉ bổ sung thêm kỹ năng mà còn có thể giám sát không chính thức các nhà điều hành của chính phủ và kiểm soát những hành động vi phạm hợp đồng của chính phủ. Theo các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước Hàn Quốc, công luận cũng là một khuyến khích quan trọng để cải tiến hoạt động: việc xếp loại hoạt động được đăng tải rộng rãi trên báo chí Hàn Quốc (Shirley 1991).

Phổ biến hơn nữa, tính dễ tổn thương của các hợp đồng trước diễn biến chính trị còn làm suy giảm cam kết của chính phủ và gia tăng tình trạng phá vỡ cam kết, và như vậy đã gây tổn hại đến kết quả hoạt động. Để thực hiện hợp đồng chính phủ cần hoàn thành nhiều nghĩa vụ, cả rõ ràng lẫn ngầm định với công ty. Chính phủ không hoàn thành những nghĩa vụ này bởi họ phải đánh đổi một cái giá quá đắt về mặt chính trị. Những nghĩa vụ này bao gồm từ bỏ quyền kiểm soát lực lượng lao động của công ty, chuyển dạng thu nhập từ cấp vốn cho những khoản đầu tư do chính phủ uỷ thác, cho phép công ty bám sát các nhà tín dụng và phạt theo pháp luật nếu họ không trả, và điều chỉnh giá độc quyền theo những nguyên tắc rõ ràng và công bằng. Nếu không đặt giá quá cao để thu lợi nhuận cho nhà nước thì những nguyên tắc này cũng tạo đủ doanh thu đó công ty duy trì và nâng cao dịch vụ, để cải tiến kỹ thuật và mở rộng nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng.

Như danh sách ở trên cho thấy, một hệ thống ký hợp đồng tốt cũng cần mang tính bắt buộc như một hệ thống điều tiết công ty độc quyền tư nhân tốt; nó cần những nhà điều tiết vô tư và thông tỏ tình hình, những người có đôi chút quyền tự quyết, nhưng vẫn phải chấp nhận những kiểm tra đối với các hành động tự quyết này, và nó cần có những cơ chế để tăng hiệu lực những quy định và giả quyết tranh chấp, chỉ có rất ít chính phủ trong mẫu của chúng tôi sẵn sàng hay có thể trả giá về mặt chính trị.

Đối với những chính phủ như vậy bức tranh toàn cảnh thật pha tạp. Dưới đây là một vài ví dụ:

- Ở Gana, nước chỉ mới có các hợp đồng từ năm 1989, chính phủ lúc có lúc không tuân thủ ba hợp đồng mà chúng tôi nghiên cứu, và quyết định hoãn buổi lễ trao giải thưởng do cuộc bầu cử năm 1992 là một dấu hiệu đáng lo ngại về độ tin cậy của các hợp đồng hoạt động ở đây trong tương lai.
- Hàn Quốc có hệ thống lâu đời nhất (10 năm) và cho đến nay là tốt nhất mà chúng tôi đã nghiên cứu, nhưng hai hợp đồng dường như không làm thay đổi những xu hướng hoạt động tốt, đã có từ trước của các công ty. Hơn nữa một số người được phỏng vấn đã trích dẫn cam kết ngày càng giảm của chính phủ đối với hợp đồng hoạt động ở Hàn Quốc, làm nảy sinh sự ngờ vực về tính lâu bền của hợp đồng ngay trong những điều kiện rất thuận lợi²⁶.
- Mêhicô đã giữ cam kết với hợp đồng điện trong tám năm với những kết quả khả quan. Nhưng kinh nghiệm của Công ty điện lực Mêhicô về hợp đồng khác với kinh nghiệm của các doanh nghiệp nhà nước khác ở chỗ Chính phủ Mêhicô cũng tuân thủ hợp đồng²⁷. Đánh giá của Ngân hàng Thế giới về các hợp đồng hoạt động tiêu chuẩn với năm doanh nghiệp nhà nước khác ở Mêhicô đã đưa ra những kết quả đáng thất vọng. Nghiên cứu này cho rằng các kết quả yếu kém là do thiếu sự tư vấn đầy đủ giữa chính phủ và doanh nghiệp nhà nước, là do chính phủ cố gắng sử dụng các hợp đồng như một công cụ kiểm soát bổ sung, và do các mục tiêu thiếu sự gắn kết thường xuyên nhảy cóc (Ngân hàng Thế giới 1992).

Những kết quả pha trộn của các hợp đồng ở ba nền kinh tế thị trường cũng được thấy ở một trong các nền kinh tế chuyển đổi mà chúng tôi điều tra (xem hộp 3.2 về các hợp đồng hoạt động ở Trung Quốc). Trên thực tế, dưới chế độ trước đây ở Trung và Đông Âu, phần lớn các doanh nghiệp đều được quản lý bằng các hợp đồng

Hộp 3.2. Hợp đồng hoạt động ở Trung Quốc

Trung Quốc là nền kinh tế đang chuyển đổi suy nhất trong mẫu của chúng tôi sử dụng hợp đồng hoạt động trong cùng thời gian mà chúng tôi nghiên cứu. Từ năm 1987, nhiều hợp đồng đã được đưa ra theo Hệ thống hợp đồng trách nhiệm. Những hợp đồng này đã đem lại cho các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước trong công nghiệp quyền kiểm soát lớn hơn đối với các hoạt động của doanh nghiệp (ví dụ, sản lượng, công nghệ, xuất khẩu), bù lại, họ phải hoàn thành các chỉ tiêu giao nộp lợi nhuận. Nhiều hợp đồng cuộn cho các doanh nghiệp nhà nước quyền tự quyết hơn với việc bán ra ngoài phần sản lượng vượt kế hoạch và cho phép các nhà quản lý thưởng cho nhân viên và thuê lao động theo hợp đồng nếu như doanh nghiệp hoàn thành các chỉ tiêu giao nộp lợi nhuận. Lúc đầu, những hợp đồng này có thời hạn từ ba đến năm năm, nhưng sau đó được thoả thuận rút lại còn một năm vào năm 1991. Năm 1992, một chỉ thị của chính phủ đã quy định rằng các hợp đồng có thể tạo thêm quyền tự chủ cho các nhà quản lý, gồm quyền đưa ra những quyết định sản xuất, định giá thành sản phẩm và giá các yếu tố đầu vào sản xuất, mua hàng hoá và nguyên vật liệu, quyết định về đầu tư, thuê nhân công và định mức lương thưởng.

Thật khó đánh giá mức độ cải thiện hoạt động của các hợp đồng này. Một số nghiên cứu cho thấy rằng, quyền tự chủ lớn hơn mà các hợp đồng đem lại đã góp phần nâng cao TFP: đặc biệt, quyền tự chủ lớn hơn còn phát huy sáng kiến của công nhân, dẫn đến năng suất cao hơn (Groves, Hong, McMillan và Naughton 1993). Tuy nhiên, sự cạnh tranh ngày một tăng từ phía khu vực ngoài quốc doanh trong giai đoạn này (xem chương 2) cũng được coi là một nhân tố thúc đẩy hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (Singh, Xiao và Ratha 1994; Jefferson 1993) và không thể tách ảnh hưởng này khỏi tác động có thể có của các hợp đồng.

Mặc dù các doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc có hợp đồng hoạt động trong những điều kiện rất khác với các công ty trong mẫu của chúng tôi (đặc biệt, họ phải đối mặt với các thị trường ngày càng cạnh tranh), nhưng họ có những điểm tương đồng rõ nét. Những điểm này cho thấy các hợp đồng có lẽ không đưa ra một cơ cấu khuyến khích đủ để tạo ra những bước tiến quan trọng đáng kể trong hoạt động. Giống như trong mẫu của chúng tôi, các hợp đồng ở Trung Quốc ngày càng trở nên phức tạp, rắc rối. Cũng giống như trong mẫu của chúng tôi, các hợp đồng ở Trung Quốc đưa ra những động cơ khuyến khích đối với hoạt động tốt, nhưng lại không phạt hoạt động yếu kém (Gelb và Singh 1994). Cuối cùng và cũng là điều quan trọng nhất, những thay đổi thực sự trong hành động của chính phủ - dù được định rõ trong một hợp đồng - dường như là khuyến khích quan trọng nhất đối với các nhà quản lý ở Trung Quốc cũng như đối với các nhà quản lý trong các công ty mẫu của chúng tôi.

Một chỉ số khác, cho thấy các hợp đồng hoạt động ở Trung Quốc kém hiệu quả hơn so với những gì mà những người đề xướng ra nó mong đợi, là TFP ở các doanh nghiệp ngoài quốc doanh - bao gồm cả những xí nghiệp hương trấn (TVE), mà về mặt kỹ thuật thuộc công cộng nhưng không thuộc sở hữu nhà nước - tăng nhanh hơn ở các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc các bộ trung ương chủ quản (Hộp 2.4). Một lý do nữa là các xí nghiệp hương trấn, mặc dù không thuộc sở hữu tư nhân nhưng lại chịu sự điều hành của những người góp vốn có quyền lợi rõ ràng trong hoạt động của xí nghiệp. Như vậy, mặc dù có những điểm khác biệt lớn trong thực trạng ở Trung Quốc và ở các doanh nghiệp mẫu của chúng tôi nhưng cả hai đều đưa ra một kết luận chung: các hợp đồng hoạt động là một khuyến khích kém hiệu quả hơn so với định rõ và tăng cường quyền sở hữu trong việc cải thiện hoạt động.

hoạt động; những hợp đồng này đều gặp phải những khó khăn tương tự như chúng ta đã thấy ở các nền kinh tế thị trường, nhưng còn to lớn hơn nhiều. những kết quả của hợp đồng hoạt động.

Những kết quả của hợp đồng hoạt động

Chỉ có ba trong số 12 công ty được nghiên cứu có sự chuyển hướng trong TFP sau khi các hợp đồng được đưa ra, sáu công ty vẫn tiếp tục đi theo hướng cũ, và ba công ty hoạt động yếu kém hơn hẳn so với trước. Năng suất lao động được nâng cao với tốc độ nhanh hơn ở bốn trường hợp và không bị giảm ở bất kỳ trường hợp nào, nhưng đối với phần lớn các doanh nghiệp nhà nước, sự cải thiện này đã có từ trước khi ký kết hợp đồng. ROA giảm sút ở ba công ty; ở các công ty còn lại ít có chuyển biến. Như vậy, bằng chứng từ mẫu này ủng hộ không đáng kể cho tiền đề cho rằng các hợp đồng rõ ràng giúp nâng cao hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Phần lớn các hợp đồng đều trở thành nạn nhân của những mất cân đối thông tin không được khắc phục bởi những cơ chế làm cho các nhà quản lý tuân thủ thay vào đó, việc thưởng và phạt không tốt và việc thiếu những cơ chế thực thi đáng tin cậy đã gây ra những vấn đề thông tin (xem bảng 3.6). Những thành tích về

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Bảng 3.6. So sánh hoạt động với các đặc trưng hợp đồng lựa chọn

(Các doanh nghiệp nhà nước được xếp theo nhóm căn cứ vào hoạt động của TFP)

<i>Nước</i>	<i>Mục tiêu</i>	<i>Phản thưởng</i>	<i>Thất hứa</i>	<i>Giám sát</i>	<i>Cưỡng chế</i>
Nâng cao TFP					
Công ty nước Gana	★	●	★	○	★
Công ty điện lực Mêhicô	●	○	●	●	★
Công ty viễn thông Xê-nê-gan	★	○	○	○	★
Không thay đổi					
Công ty điện lực Gana	○	●	★	○	★
Công ty viễn thông Gana	○	●	★	○	★
Công ty dầu Ấn Độ	○	★	○	●	○
Công ty điện lực Hàn Quốc	★	●	●	●	★
Công ty viễn thông Hàn Quốc	○	●	●	●	●
Công ty điện lực Philippin	●	○	○	○	○
TFP suy giảm					
Công ty điện lực Ấn Độ	●	●	○	●	○
Công ty nước Philippin	★	○	○	○	○
Công ty điện lực Xê-nê-gan	★	○	○	○	★

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới

<i>Mục tiêu</i>	<i>Phản thưởng</i>	<i>Thất hứa</i>	<i>Giám sát</i>	<i>Cưỡng chế</i>
● Rất ít, ổn định	Tiền	Phần lớn các lời hứa đều được thực hiện (hoặc mục tiêu được điều chỉnh có tính đến hành động của chính	Cơ quan giám sát ổn định và có quyền đòi hỏi thông tin cần thiết	Có các cơ chế cưỡng chế bên ngoài khách quan, có quyền giải quyết tranh chấp và cưỡng chế thực thi
★ Hoặc rất ít, hoặc ổn định	Phản thưởng	Một số lời hứa trong hợp đồng được giữ		Có các cơ chế cưỡng chế khách quan, có một phần quyền lực hay ảnh hưởng cưỡng chế (ví dụ: Ngân
○ Nhiều, hay thay đổi	Không có gì	Phần lớn các lời hứa trong hợp đồng không được giữ (hay mục tiêu không được điều chỉnh)	Quyền lực của cơ quan rất yếu kém vì có sự thay đổi trong quyền hạn hoặc vai trò hoặc	Không có các cơ chế cưỡng chế khách quan bên ngoài

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng thế giới.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

năng suất chỉ xuất hiện khi chính phủ dành cho các nhà quản lý những khuyến khích đáng tin cậy (tiền thưởng hoạt động, tăng quyền tự chủ hay loại bỏ các cưỡng chế) và thể hiện việc giữ cam kết bằng cách thực hiện ít nhất một số lời hứa của chính phủ.

Đôi khi, hằng năm, các hoạt động yếu kém cũng gặp phải tình trạng chính phủ thất hứa đối với các văn bản viết. Những cuộc kiểm tra đánh giá, thương lượng thường niên hay ba năm một lần đã chú ý đến sự bất tuân thủ thường xuyên của chính phủ và rất có thể đã gây ra dư luận và hoạt động xấu hơn trước. Sự bất tín này của chính phủ có thể khiến các nhà quản lý tận dụng lợi thế thông tin của mình để đàm phán về những mục tiêu mà họ dễ dàng đạt được cho dù họ hoạt động tồi hơn trước. Mặc dù chúng tôi chưa đủ thông tin để khẳng định rằng các hợp đồng đã góp phần dẫn đến xu hướng suy giảm TFP, nhưng những kết quả cho thấy khả năng này không thể bị loại trừ.

Ngay cả khi các hợp đồng không làm suy giảm hoạt động, thì việc thiếu một mối liên hệ rõ ràng giữa các hợp đồng hoạt động với năng suất và hiệu quả được cải thiện làm cho khó biện minh cho khoản đầu tư thời gian và sức lực mà chúng cần đến. Các quan sát viên khác đã nêu ra một thực tế là phần lớn các công ty đã đạt được những chỉ tiêu mà họ đặt ra theo hợp đồng làm dấu hiệu thành công. Tuy nhiên, nếu một công ty đạt được chỉ tiêu tăng gấp đôi sản lượng bằng cách tăng gấp ba các yếu tố đầu vào sản xuất thì chi phí cho việc kém hiệu quả như vậy phải được đánh giá so với hợp đồng. Một số người trả lời điều tra nói rằng các hợp đồng giúp cải thiện đối thoại với chính phủ hoặc nâng cao nền văn hoá công ty trong một hãng, nhưng nếu những đánh giá về chất này không đi kèm với những cải thiện trong hoạt động thì thật khó mà coi chúng là ưu điểm của hợp đồng.

Việc phân tích hậu quả và những vấn đề về động cơ khuyến khích gắn với những hợp đồng hoạt động trong mẫu của chúng tôi đã đưa ra một số bài học sau:

- Hợp đồng hoạt động không nên sử dụng một cách tùy tiện, bừa bãi, mà chỉ nên dùng khi chính phủ đã có cam kết rõ ràng, bởi vì riêng thủ tục cho một hợp đồng hoạt động đã tốn nhiều thời gian và sức lực và có thể còn gây tác hại đến hoạt động. Ý tưởng cho rằng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước có thể được cải thiện mà không cần có bất kỳ thay đổi nào trong thái độ của chính phủ bằng cách thảo ra một hợp đồng với những mục tiêu và khuyến khích chỉ hướng vào những nhà quản lý tỏ ra quá phù phiếm. Những khuyến khích của các nhà quản lý phụ thuộc vào hành động của chính phủ, cho dù những hành động này có được định rõ trong hợp đồng hoạt động hay không.
- Tiền thưởng luôn đi kèm với hoạt động tốt hơn, nhưng chúng cũng chỉ tổ như những chỉ tiêu. Và tiền thưởng có rất ít ý nghĩa nếu chính phủ không giữ lời hứa, đặc biệt nếu những lời hứa này ảnh hưởng trực tiếp đến cơ hội giành tiền thưởng của nhà quản lý.
- Kết quả hợp đồng không chỉ phụ thuộc vào những khuyến khích quản lý mà còn vào những khuyến khích đối với các nhà đàm phán của chính phủ cũng như vào quyền hạn của họ và chất lượng của thông tin mà họ yêu cầu. Sự khác biệt lớn về địa vị, thu nhập và ảnh hưởng giữa các nhà đàm phán của chính phủ và doanh nghiệp nhà nước góp phần dẫn đến những chỉ tiêu yếu kém và không rõ ràng. Sự thay đổi thường xuyên về vị trí, nhân viên và quyền hạn còn làm suy yếu hơn nữa vị thế của đại diện chính phủ.
- Sự tham gia của các cá nhân am hiểu tình hình và không chịu ảnh hưởng của chính phủ và chính trị có thể giúp tránh được tình trạng thất hứa và nâng cao chất lượng quản lý. Sự tham gia của bên thứ ba với vai trò là cơ quan cưỡng chế đưa đến những kết quả pha trộn, nó hoạt động tốt nhất khi bên đại diện chỉ đóng vai trò hỗ trợ chứ không phải là cưỡng chế thực hiện hợp đồng. Nhưng sức ép của bên ngoài đối với các hợp đồng hoạt động chỉ nên có vai trò hạn chế, bởi vì họ không phải bên hữu quan tham gia và hợp đồng và do vậy, tốt nhất là chỉ nên có quyền lợi gián tiếp trong kết quả hợp đồng.

Hợp đồng quản lý: Với các nhà quản lý tư nhân

Ký kết hợp đồng doanh nghiệp nhà nước với khu vực tư nhân thường được coi là một cách cải tiến hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và chuẩn bị cho việc bán doanh nghiệp, nếu như việc tư nhân đó là việc hoàn toàn

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

đáng được mong đợi (Hegstad và Newport 1987; Kikeri, Nelli và Shirley 1992; Roth 1987; Ngân hàng Thế giới 1994b; Berg 1998). Liệu các hợp đồng quản lý có hoạt động không? Trước đây, người ta chưa phân tích một cách hệ thống kinh nghiệm từ các hợp đồng này để xác định xem liệu chúng có cải thiện hoạt động của doanh nghiệp nhà nước hay không và nếu có thì trong điều kiện nào. Do vậy, phần này sẽ bổ sung cho khiếm khuyết này bằng cách phân tích xem các hợp đồng quản lý có thể thấy ở đâu, chúng hoạt động như thế nào và tại sao, và phân tích những nhân tố lý giải cho việc sử dụng chúng hạn chế như vậy. Cũng như phần trước, để lý giải kết quả, chúng tôi sẽ nghiên cứu xem các hợp đồng này đã ảnh hưởng như thế nào đến những động cơ khuyến khích về mặt thông tin, thưởng, phạt và cam kết.

Chúng tôi định nghĩa hợp đồng quản lý là thoả thuận giữa chính phủ và một bên tư nhân trong việc điều hành công ty có phí (thường là phí theo thành tích hoạt động, nhưng đôi khi có cả phí cố định). Theo định nghĩa này, chính phủ không thu một khoản tiền thuê cố định (vì nó đi kèm với hợp đồng cho thuê); chịu trách nhiệm về những khoản đầu tư cố định (không kèm với việc chuyển nhượng đất), và nắm phần lớn quyền sở hữu, nhường quyền kiểm soát thông qua một hợp đồng rõ ràng (rất khác với hợp doanh nơi mà chính phủ chỉ nắm thiểu số). Định nghĩa của chúng tôi bao gồm cả những hợp đồng mà theo đó bên tư nhân cung cấp vốn lưu động hay sở hữu thiểu số cổ phần. Ở nước sở tại, một số hợp đồng này được gọi là hợp đồng cho thuê, nhưng chúng tôi coi hợp đồng quản lý bởi vì chúng không bao gồm khoản thanh toán cố định chính phủ.

Những hợp đồng quản lý này được sử dụng rộng rãi như thế nào? Ngay khi sử dụng định nghĩa rộng của chúng tôi, một nghiên cứu trên phạm vi toàn thế giới cho thấy rằng chúng thường chỉ được sử dụng phổ biến trong ngành khách sạn. Trong số hơn 200 hợp đồng quản lý mà chúng tôi phát hiện được các nước đang phát triển, 44 hợp đồng liên quan đến những khách sạn được quản lý theo một trong năm chuỗi khách sạn chính (xem bảng 3.7)28 và chắc chắn rằng những hợp đồng quản lý khách sạn không bao gồm những chuỗi khách sạn này cũng tồn tại²⁹. Mặc dù một số nền kinh tế chuyển đổi, đặc biệt là Ba Lan và Rumani, đang từng bước đưa ra hợp đồng quản lý cho nhiều doanh nghiệp nhà nước, nhưng đến nay, chưa có nước nào phụ thuộc nhiều vào chúng Xri Lanca có nhiều hợp đồng quản lý nhất, 24 hợp đồng, trong đó 22 bản có liên quan đến các đồn điền chè và cao su. Trong số 49 nước có hợp đồng khác, nếu loại trừ ngành khách sạn thì chúng tôi thấy rằng chỉ có năm nước có trên năm hợp đồng và một nước có trên 10 hợp đồng.

So sánh giữa các khu vực, chúng tôi thấy rằng các hợp đồng quản lý tập trung ở châu Phi. Bên cạnh các hợp đồng khách sạn tồn tại ở mọi khu vực, hợp đồng đồn điền ở Xri Lanca, châu Phi chiếm tới 2/3 tổng số hợp đồng quản lý hiện hành trong mẫu của chúng tôi (91 trong số 136). Nhiều doanh nghiệp trong hợp đồng quản lý ở châu Phi trước đây thuộc sở hữu của các công ty đa quốc gia, rồi bị quốc hữu hoá và sau đó lại được ký hợp đồng, đôi khi là với chủ cũ của chúng. Vì vậy, có thể ở châu Phi có số lượng hợp đồng quản lý cao là xuất phát từ nhận thức cho rằng những công ty tư nhân trước đây sẽ hoạt động tốt nhất dưới sự quản lý của tư nhân, và cũng một phần do tương đối thiếu kỹ năng từ phía chính phủ. Nó cũng cho thấy nguồn cung sẵn có các dịch vụ quản lý tư nhân; bên cạnh sự tham gia thường xuyên của các chủ sở hữu cũ, có hai nhà ký hợp đồng tư nhân nổi tiếng luôn tập trung nhiều nỗ lực tiếp thị vào khu vực này là Booker Tate trong ngành công nghiệp phục vụ nông nghiệp và Công ty dịch vụ quản lý châu Phi (AMSCO) trong ngành khai khoáng, công nghiệp và nhiều ngành khác.

Các hợp đồng cũng tập trung theo ngành. Trong số 158 hợp đồng chúng tôi nghiên cứu, có tới 45% tập trung vào một trong hai khu vực: khách sạn (44 hợp đồng) và nông nghiệp (24 trong ngành mía đường và 22 trong các đồn điền ở Xri Lanca). Nếu cộng thêm cả ngành công nghiệp phục vụ nông nghiệp chế biến (12), cơ sở hạ tầng (12 ở ngành điện, 7 ở ngành nước, 4 ở ngành viễn thông); và các ngành khai thác (6 ở ngành khai khoáng và 6 ở ngành dầu khí) thì con số này lên tới 68% tổng số hợp đồng quản lý trên thế giới (xem bảng 3.8). Nếu đánh giá theo những con số này thì hợp đồng quản lý không được sử dụng rộng rãi các ngành khác như chế tạo, tài chính, thương mại, giao thông, v.v.. Dưới đây chúng tôi sẽ lý giải nguyên nhân dẫn đến điều này.

Liệu các hợp đồng quản lý có cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước không?

Để đánh giá tác động của các hợp đồng quản lý tới việc quản lý và những biện pháp khuyến khích của chính phủ và do đó là hoạt động của công ty chúng tôi đã nghiên cứu 20 hợp đồng ở nhiều nước và nhiều

Bảng 3.7. Các hợp đồng quản lý, theo nước

<i>Nước</i>	<i>Số lượng</i>	<i>Nước</i>	<i>Số lượng</i>
Dămbia	16	Pakistan	2
Tandania	10	Xri Lanca ^c	2
Kênia	8	Trinidad và Tôbagô	2
Papua Niu Ghinê	7	Ăngôla	1
Ghinê	6	Băngladét	1
Ba Lan ^b	5	Bácbáđót	1
Buốckina Phasô	4	Cônggô	1
Camêrun	4	Cộng hoà Séc	1
Sát	4	Cộng hoà Đôminica	1
Ấn Độ	4	Giamaica	1
Iran	4	Mali	1
Bôtxoana	3	Nigiê	1
Gabông	3	Xiêra Lion	1
Gana	3	Xênegan	1
Guyana	3	Quần đảo Sôlômôn	1
Nigiêria	3	Xômalì	1
Philippin	3	XanKít và Nêvít	1
Uganda	3	Xudăng	1
Malauy	2	Xoadilen	1
Bênanh	2	Tôgô	1
Cộng hoà Trung Phi	2	Vênêxuêla	1
Côlômbia	2	Dimbabuê	1
Cốt Đivoa	12		
Gămbia	2	Tổng	136
Indônêxia	2	Xri Lanca (đồn điền)	22
Mađagaxca	2		
Ôman	2	Tổng số	156

Chú thích: Các hợp đồng quản lý dường như không được sử dụng ở các nước sau: Áchentina, Bôlivia, Chilê, Côxta Rica, Êcuado, Ai Cập, En Xanvađo, Phigi, Goatêmalá, Ôndurat, Malayxia, Mêhicô, Panama, Pêru, Urugoay, Êtiaôpia, Daia, Tuynidi, Thổ Nhĩ Kỳ, Yêmen, Hàn Quốc, Thái Lan và Việt Nam.

a. Ngoại trừ khách sạn

b. Những doanh nghiệp này là một phần trong số 27 công ty trong chương trình tư nhân hoá thông qua cải tổ.

c. Loại trừ 22 đồn điền được giao cho các công ty tư nhân.

Nguồn: Dựa trên nghiên cứu trên toàn thế giới, sử dụng số liệu của Ngân hàng Thế giới, UNDP và các nguồn khác. Ở một số nước có thể có các hợp đồng bổ sung.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

ngành (bảng 3.9)30. Chúng tôi xem xét những thay đổi trong hoạt động bằng cách sử dụng hai loại chỉ số - khả năng sinh lãi và năng suất. Đối với từng loại chỉ số, chúng tôi sử dụng hai loại so sánh: kết quả hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng và hoạt động của công ty theo hợp đồng quản lý so với hoạt động của các công ty tương tự được quản lý theo những cách khác. Trong 5 trường hợp chúng tôi có đủ số liệu cho cả hai loại so sánh đối với hai loại chỉ số; đối với số còn lại, chúng tôi chỉ có thể so sánh hoạt động (cả khả năng sinh lãi và năng suất) trước và sau khi ký hợp đồng (xem bản 3.10 dưới đây).

Đương nhiên, khả năng sinh lãi là một thước đo hoạt động không hoàn hảo, bởi vì lợi nhuận có thể tăng do nhiều lý do không liên quan tới việc quản lý. Tuy nhiên, vì phần lớn các công ty trong mẫu của chúng tôi không chỉ bán sản phẩm của mình trên các thị trường có tính cạnh tranh, mà còn mua các yếu tố đầu vào từ các thị trường cạnh tranh, nên khả năng sinh lãi là một thước đo hoạt động có ý nghĩa hơn đối với mẫu hợp đồng quản lý so với các doanh nghiệp nhà nước độc quyền theo hợp đồng hoạt động mà chúng tôi khảo sát ở phần trước.

Các thước đo năng suất cũng cần phải bàn đến, bởi vì, như chúng tôi đã lưu ý trong phần thảo luận về các hợp đồng hoạt động, một hay nhiều chỉ số năng suất có thể tăng trong khi tổng hiệu suất lại giảm. Để hạn chế tối đa vấn đề này, chúng tôi sử dụng một vài thước đo năng suất cho từng hợp đồng, bao gồm thước đo cho ngành cụ thể (ví dụ, mức sử dụng phòng ở ngàn khách sạn, tỷ lệ phế phẩm trong ngành dệt, mức tinh chiết trong ngành đường) và các chỉ tiêu cụ thể trong các hợp đồng (ví dụ cải tiến chất lượng, thâm nhập thị trường xuất khẩu, đa dạng hoá, và phục hồi máy móc và thiết bị). Đối với từng hợp đồng chúng tôi đòi hỏi phải có sự cải thiện toàn diện trong một số chỉ số năng suất (mặc dù không nhất thiết là toàn bộ) để xếp loại công ty là đã nâng cao năng suất.

Trong khi đánh giá năng suất và khả năng sinh lãi, chúng tôi có tính đến bất kỳ yếu tố bên ngoài nào có thể lý giải cho những thay đổi mà chúng tôi quan sát được, bao gồm các xu hướng trong giá đầu vào yếu tố sản xuất và sản phẩm trên thế giới, các cuộc đình công của giới lao động, tăng lương do chính phủ bắt buộc, và suy thoái trên các thị trường sản phẩm. Nếu có thể chúng tôi đánh giá xem liệu xu hướng thay đổi hoạt động có tồn tại lâu sau khi loại trừ ảnh hưởng của các biến số ngoại lai không. Sau khi đã có những đánh giá này, chúng tôi sẽ coi hợp đồng là thành công trong việc cải thiện hoạt động nếu cả năng suất và khả năng sinh lãi đều tăng lên rõ ràng. Chúng tôi coi nó giáp ranh, nếu một thước đo cải thiện, còn

thước đo kia thì không, và coi là thất bại rõ ràng, nếu cả hai thước đo đều không được cải thiện.

Như biểu đồ 3.5 cho thấy, hai phần ba số hợp đồng (13 trong số 20, tính cả 22 hợp đồng với các đồn điền ở Xri Lanca vào một trường hợp) đều thành công xét theo cả hai thước đo. Bên cạnh các đồn điền ở Xri Lanca, các hợp đồng thành công khác gồm năm khách sạn, hai công ty dịch vụ công cộng (hai công ty nước) hai công

Bảng 3.8
Hợp đồng quản lý, theo ngành

<i>Ngành</i>	<i>Số lượng</i>
Khách sạn ^a	44
Phi khách sạn	
Đường	24
Chế biến thực phẩm và đồ uống	13
Điện ^b	12
Nước ^b	7
Khai khoáng	6
Dầu khí	6
Xi măng	5
Viễn thông	4
Ô tô	4
Hàng không và	
dịch vụ cảng hàng không	4
Các ngành khác	48
Không rõ	3
Tổng số phi khách sạn	136
Xri Lanca (đồn điền)	22
Tổng số toàn bộ	202

a. Chủ yếu dựa vào thông tin từ Marriott, Intercontinental, Sheraton, Hyatt cộng với các nghiên cứu trường hợp; không có khảo sát toàn diện về tất cả các hợp đồng quản lý ở các khách sạn thuộc sở hữu nhà nước.

b. Một số hợp đồng có thể là chuyển

Nguồn: Dựa theo một nghiên cứu toàn thế giới sử dụng nguồn của Ngân hàng Thế giới, UNDP và các nguồn khác. Ở một số nước có thể có thêm một số hợp đồng bổ sung nữa.

Bảng 3.9. Mẫu hợp đồng quản lý

<i>Doanh nghiệp</i>	<i>Nước</i>	<i>Nhà ký thầu</i>	<i>Ngành</i>
<i>Thành công</i>			
Manila Terminal	Philippin	ISTSI (nước sở tại)	Cảng
Công ty đường Mumias	Kênia	Booker Tate (Anh)	Đường
Hino-Rak	Pakistan	Consortium (UEA, Nhật)	Lắp ráp ô tô/xe tải
Công ty đồ gia dụng	Pakistan	Al. Futtain (UAS)	Lắp ráp thiết bị điện
Công ty đường Guyana	Guyana	Booker Tate (Anh)	Đường
SONEG	Ghinê	SEEG Ghinê và Pháp	Nước
SNE	Cộng hoà Trung Phi	SAUR (Pháp)	Khách sạn
Shepherd Hotel	Ai Cập	Helnan (Đan Mạch)	
Cairo Sheraton		Sheraton (Mỹ)	
Nile Hilton		Hilton (Mỹ)	
Sofia Sheraton	Bungary	Sheraton (Mỹ)	
Hotel Stadt	Đức	InterContinental (Mỹ)	
Các đồn điền Xri Lanca	Xri Lanca	Các nhà thầu sở tại	Chè, cao su
<i>Giáp ranh</i>			
Linmine Guyana	Guyana	Minprod (Ôxtrâylia)	Khai thác Bôxít
Cty dệt Mount Kenia	Kênia	AMSCO (Hà Lan)	Dệt
Nhà máy năng lượng Naga	Philippin	Ontario Hydro (Canada)	Điện
Cty khai thác vàng quốc gia	Gana	Canada-Guyana Mining (Canada)	Khai thác vàng
Light Rail (LRTH)	Philippin	Meralco (nước sở tại)	Vận tải
<i>Thất bại</i>			
Cty đường Nzoia	Kênia	Arkel (Mỹ)	Đường
Cty dệt Sanata	Guyana	Doanh nghiệp nhà nước (Trung Quốc)	Dệt

Chú thích: Xếp loại theo các chỉ số trong bảng 3.10 như đã được giải thích trong bài viết.
 Nguồn: Shaikh và Minovi (1994).

ty đường, một cảng, một nhà chế tạo ô tô và một nhà chế tạo đồ gia dụng. Năm công ty được xếp ở loại giáp ranh, tức là cải thiện được một loại chỉ số, nhưng lại có kết quả hết sức pha trộn đối với loại chỉ số kia. Ba trong số các công ty này đã tiến gần đến thành công. Một công ty mỏ bô xít Linmine ở Guyana đã tăng năng suất sau khi ký hợp đồng vào năm 1992, nhưng khả năng sinh lãi lại pha trộn, chủ yếu do chi phí cao cho việc sửa chữa và phục hồi trong năm đầu tiên. Dù vậy, những chi phí này không phải là không phù hợp, bởi vì

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Bảng 3.10. Tóm tắt kết quả

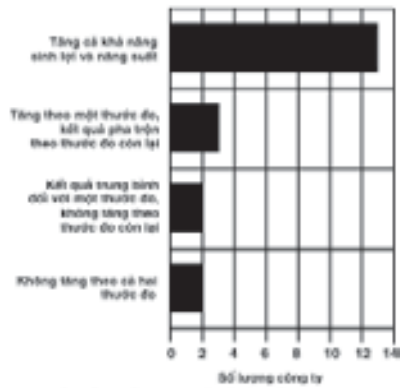
Doanh nghiệp	Phương pháp luận được sử dụng^a	Khả năng sinh lợi có được cải thiện?	Năng suất có được cải thiện
<i>Thành công</i>			
Manila Terminal	1	Có	Có
Công ty đường Mumias	2	Có	Có
Hino-Rak	1,2	Có	Có
Công ty đồ gia dụng	1	Có	Có
Công ty đường Guyana	1	Có	Có
SONEG	1	Có	Có
SNE	1	Có	Có
Shepherd Hotel	1,2	Có	Có
Cairo Sheraton	2	Có	Có
Nile Hilton	2	Có	Có
Sofia Sheraton	1,2	Có	Có
Hotel Stadt	1	Có	Có
Các đồn điền Xri Lanca	1	Có	Có
<i>Giáp ranh</i>			
Linmine Guyana	1	Pha trộn	Có
Cty dệt Mount Kenia	1,2	Có	Pha trộn
Nhà máy năng lượng Naga	1	Pha trộn	Có
Cty khai thác vàng quốc gia	1	Không	Không
Light Rail (LRTH)	1	Không	Pha trộn
<i>Thất bại</i>			
Cty đường Nzoia	1,2	Không	Không
Cty dệt Sanata	1	Không	Không

a. So sánh trước và sau = 1; So sánh liên ngành = 2

Nguồn: Shaikh và Minovi (1994).

bản hợp đồng yêu cầu ban quản lý phải phục hồi công ty và chuẩn bị cho việc tư nhân hoá. Một ví dụ nữa là Công ty năng lượng Nga ở Philippin cũng tăng năng suất trong sáu tháng đầu tiên, nhưng cũng có kết quả hoạt động pha trộn đối với khả năng sinh lãi. Chúng tôi cũng xếp nó vào loại giáp ranh, bởi vì thời hạn hợp đồng quá ngắn (chỉ có chín tháng). Ngoài ra, bên ký hợp đồng còn từ chối không ký tiếp một hợp đồng kế tiếp dài hạn hơn do vấn đề lao động và do sự chông đối lại những thay đổi đề ra trong hợp đồng từ phía các nhà quản lý mà trước khi có hợp đồng họ vẫn đương chức. Trường hợp giáp ranh thứ ba, Công ty dệt Mount của

Biểu đồ 3.5. Việc thực hiện các hợp đồng quản lý: tóm tắt kết quả



Nguồn: Số liệu công ty và ước tính của Ngân hàng Thế giới

Các hợp đồng quản lý đã tăng cả khả năng sinh lợi và năng suất ở phần lớn các trường hợp được nghiên cứu.

Kênia, đã tăng lợi nhuận nhưng lại có kết quả năng suất rất pha trộn. Năng suất lao động giảm vì lực lượng lao động ở công ty tăng 10% để làm thêm ca bốn; tuy nhiên, khi nhu cầu giảm thì công ty phải chịu sức ép của chính phủ nhằm tránh tình trạng sa thải.

Hai trường hợp giáp ranh khác thì nghiêng về phía thất bại hơn. Công ty quá cảnh đường sắt hạng nhẹ Manila (Manil Light Rail) hiếm khi thu được lợi nhuận, chủ yếu là do nhà nước quyết định giảm giá cước; nhưng xét theo một thước đo năng suất (tỷ lệ doanh thu hoạt động trên chi phí), hoạt động của nó có thể so sánh với các công ty quá cảnh khác trong khu vực. Tương tự như vậy, mặc dù Tổng công ty khai thác vàng nhà nước Ghana không cải thiện được xét về mặt tài chính, nhưng nó đã đạt được thành tựu trong sản xuất và năng suất, cho dù có thấp hơn so với chỉ tiêu đặt ra trong hợp đồng. Cuối cùng, hai hợp đồng khác, một nhà máy đường và một công ty dệt, đều đã không cải thiện được cả năng suất lẫn khả năng sinh lãi.

Như vậy, rõ ràng là cho dù chúng tôi coi tất cả các trường hợp giáp ranh là thất bại, thì kết quả mẫu nghiên cứu của chúng tôi với 2/3 số hợp đồng thành công vẫn thiên về việc coi các hợp đồng quản lý là một công cụ giúp nâng cao hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Bởi vậy, điều quan trọng là phải hiểu tại sao các hợp đồng này đã cải

thiện hoạt động và tại sao chúng ít được sử dụng đến như vậy.

Tại sao các hợp đồng quản lý cải thiện hoạt động?

Để hiểu tại sao các hợp đồng quản lý thành công hay thất bại, chúng tôi sẽ phân tích chính ba biến số đã dùng cho các hợp đồng hoạt động: thông tin thường phạt và cam kết.

Thông tin. Đường như cạnh tranh đóng vai trò quan trọng trong việc làm cho thông tin trở nên sẵn có hơn và điều này, đến lượt nó, đã góp phần tạo nên khả năng thành công. Trong số 13 hợp đồng thành công theo cả hai loại chỉ số, 10 hợp đồng hoạt động trên các thị trường cạnh tranh (gồm có năm khách sạn) trong khi ba cơ quan độc quyền còn lại (hai công ty nước và công ty Manil Terminal) thì được đấu thầu cạnh tranh. Hai mươi hai đơn điền ở Xri Lanca đã thành công xét theo cả hai loại chỉ số, cũng được đấu thầu cạnh tranh - một nhân tố góp phần tạo ra thành công của chúng (xem hộp 3.3). (Chúng tôi nhận được bốn bản thảo trong mẫu và kết luận rằng nhìn chung, chúng đều rõ ràng và công bằng). Ngược lại, hai công ty độc quyền có hoạt động giáp ranh (Công ty điện lực Nga - thiên về thành công, và Công ty Light Rail - nghiêng về thất bại) đều không được thầu³¹. Tuy vậy, chỉ cạnh tranh thôi không bảo đảm được thành công; phần lớn các công ty giáp ranh và thất bại trong mẫu của chúng tôi đã hoạt động trên các thị trường cạnh tranh, và trong một trường hợp (Công ty khai thác vàng nhà nước Ghana), hợp đồng đã được đưa ra đấu thầu. Cho dù cạnh tranh có tiết lộ thông tin, nhưng nó chỉ nâng cao hoạt động nếu thông tin được dùng để định ra mức thưởng và tăng cường cam kết.

Phần thưởng và hình phạt. Như có thể thấy qua các hợp đồng hoạt động, phần thưởng bao gồm hai loại lớn - tiền và quyền lực, còn cắt bỏ hay giảm những cái này lại là hai loại hình phạt. Về mặt lý thuyết, hoạt động sẽ được cải thiện nếu thưởng và phạt đi liền với hoạt động. Trong mẫu của chúng tôi thực tế là như vậy.

Là một khuyến khích tài chính cho cải tiến, thù lao theo mức độ thành công gắn liền với hoạt động của doanh nghiệp tỏ ra hiệu nghiệm hơn là thù lao cố định không gắn với hoạt động. Trên thực tế, thù lao cố định còn có thể có tác động cản trở, đặc biệt là khi chúng đủ cao để trang trải cho tất cả mọi chi phí của người ký hợp đồng, như vậy chúng đã xóa bỏ mọi hình phạt đối với hoạt động yếu kém. Tất cả các hợp đồng thành công đều sử dụng thù lao theo thành công hay lợi ích cố phần; nhiều hợp đồng trong số này còn không bao hàm thù lao

Hộp 3.3. Kinh nghiệm về hợp đồng quản lý của Xri Lanca

Kinh nghiệm của Xri Lanca đối với hợp đồng ở 22 đồn điền chè vào cao su tuy còn mới mẻ nhưng đã đầy hứa hẹn. Mười tám trong số 22 đồn điền đã cải thiện được hoạt động tài chính sau khi ký hợp đồng vào năm 1992. Điều này đã diễn ra bất chấp sức ép tăng lương mạnh từ phía chính phủ, và trong chín tháng đầu sau khi ký hợp đồng, thua lỗ của toàn bộ nhóm đồn điền đã giảm 35% so với cùng kỳ năm trước. Trên thực tế, nếu không tính việc tăng lương thì các đồn điền đã có lãi. Hơn nữa, mặc dù hạn hán làm thất thu 15% sản lượng của các đồn điền, nhưng tổng sản lượng vẫn tăng 30% so với năm trước.

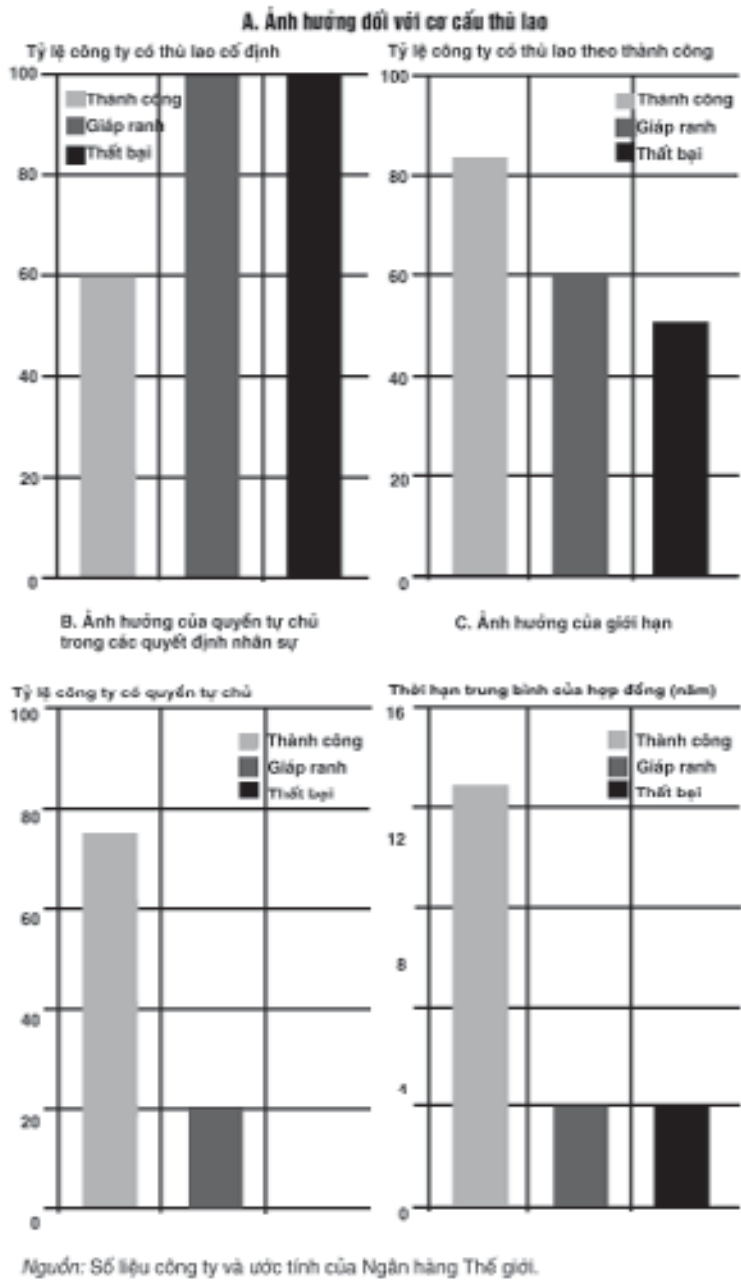
Những lý do quan trọng giải thích thành công của các hợp đồng này là việc sử dụng rộng rãi cạnh tranh và cơ cấu phần thưởng. Các hợp đồng được đấu thầu một cách công khai, công bằng, dưới sự xem xét của một chuyên gia tư vấn độc lập của Ngân hàng Thế giới. Bốn mươi sáu công ty ở Xri Lanca (ngoại trừ các công ty nước

ngoài) đủ tiêu chuẩn dự thầu trên cơ sở thực trạng tài chính và quy mô tối thiểu (40% tiêu chuẩn trước khi dự thầu) và kỹ năng kỹ thuật và quản lý (60%). Cuối cùng, 39 công ty đã gửi 102 lợi gọi thầu đối với 22 hợp đồng quản lý đồn điền. Không nhà dự thầu nào trúng thầu nhiều hơn một hợp đồng, một quy định nhằm đảm bảo rằng các nhà trúng thầu sẽ phải cạnh tranh với nhau về giá cả và chất lượng loại chè họ sản xuất. Hợp đồng được ký thầu trên cơ sở những đề xuất kỹ thuật của người dự thầu đối với việc điều hành đồn điền (50%) và tỷ lệ lợi nhuận được dùng làm thù lao theo thành công cộng với số tiền nhà nước trả cho việc điều hành doanh nghiệp (50%). Cơ cấu thưởng đã khuyến khích mạnh mẽ các nhà hoạt động trong việc tăng lợi nhuận. Thù lao theo thành công trung bình chiếm khoảng 20% lợi nhuận, bởi vì họ có thể gia hạn hợp đồng ba lần (mỗi lần năm năm) nếu lợi nhuận cao hơn mức định trước (3% tài sản ròng đối với lần gia hạn thứ nhất, 7% đối với những lần sau)

cố định (biểu đồ 3.6). Ngược lại, tất cả các hợp đồng giáp ranh hay thất bại đều có thù lao cố định; một số thậm chí còn không có thù lao theo thành công. Trong số bốn hợp đồng giáp ranh và thất bại đã sử dụng thù lao theo thành công, có hai hợp đồng trả theo sản xuất chứ không phải theo lợi nhuận, điều này ít khuyến khích việc kiểm soát chi phí hay tăng doanh thu. Hai hợp đồng còn lại cũng bao gồm thù lao theo lợi nhuận giống như hầu hết các hợp đồng thành công, nhưng những nhân tố khác đã làm giảm hiệu quả khuyến khích. Một hợp đồng (Công ty đường Nzoia của Kênia) đã kết hợp thù lao theo thành công với một khoản thù lao cố định lớn khiến cho người ký hợp đồng luôn có thu nhập cao bất chấp hoạt động như thế nào; công ty khác (Công ty Manil Light Rail ở Philippin) phải chịu sự kiểm soát giá cả của nhà nước, điều này đã làm cho công ty không thể kiếm lời. Ngược lại, các hợp đồng thành công buộc các nhà ký thầu kiếm phần lớn thu nhập của mình bằng cách nâng cao hoạt động của công ty. Ví dụ, hãy so sánh thù lao cố định rất cao của Công ty đường Nzoia với Công ty đường Mumias cũng ở Kênia, nơi mà thù lao cố định chỉ đủ trang trải cho chi phí của người ký thầu và do vậy người ký thầu chỉ thu được lợi nhuận khi công ty có khả năng sinh lãi. Tương tự như vậy, thù lao gắn liền với hoạt động là nguyên tắc cho tất cả các khách sạn trong mẫu của chúng tôi. Trên thực tế, việc so sánh các khách sạn ở Ai Cập cho thấy rằng việc tính thù lao thành công (và các điều khoản hợp đồng khác như thù lao tiếp thị hay đặt chỗ) đều như nhau cho các khách sạn trong cùng một chuỗi, cho dù chúng thuộc sở hữu chính phủ hay tư nhân.

Thưởng và phạt liên quan đến quyền lực thể hiện rõ nhất ở mức độ quyền tự chủ mà chính phủ giao cho nhà ký thầu, hay ngược lại, hạn chế bớt quyền tự chủ này theo cách làm tăng chi phí hoặc giảm doanh thu. Vai trò của quyền lực trong những hợp đồng này rất khác so với vai trò trong các hợp đồng hoạt động đã đề cập trong phần trước. Đối với các nhà quản lý nhà nước, quyền tự chủ lớn hơn và việc xoá bỏ nhưng hạn chế đối với doanh nghiệp nhà nước làm cho nhiệm vụ quản lý của họ trở nên dễ dàng hơn và có thể giúp họ tạo được uy tín; trong một số ít trường hợp nó còn ảnh hưởng đến khả năng giành tiền thưởng của họ. Đối với các nhà quản lý tư nhân, quyền lực lớn hơn tác động đến thu nhập thuần của họ theo chế độ thù lao theo thành công. Nhìn chung, các hợp đồng thành công hơn cho phép các nhà ký thầu theo đuổi mục tiêu hợp đồng một cách độc lập với chính sách của chính phủ, trong khi các hợp đồng kém thành công hơn lại khiến cho thu nhập của nhà ký thầu phụ thuộc vào những quyết định của chính phủ nằm ngoài tầm kiểm soát của họ. Trong các trường hợp mà nhà ký thầu bị phụ thuộc, thì trách nhiệm của chính phủ trong việc gây ra hậu quả lại thường không được định rõ trong hợp đồng. Chúng tôi có rất nhiều ví dụ loại này. Hợp đồng của Manila Light Rail xác định thù lao theo thành công bằng 5% lợi nhuận của công ty, nhưng chính sách giảm thù lao của chính phủ lại làm giảm

Biểu đồ 3.6. Ảnh hưởng của hợp đồng đối với cơ cấu thù lao, quyền tự chủ và thời hạn hoạt động



Các hợp đồng quản lý thường thành công hơn nếu gắn thù lao với hoạt động; nếu chúng trao cho nhà quản lý nhiều quyền tự chủ trong các quyết định nhân sự, ví dụ như thuê mướn hoặc sa thải; và nếu thời hạn hợp đồng dài hơn

lợi nhuận trong nhiều năm. Một lý do khiến nhà thầu khoán chấp nhận hợp đồng này là mọi chi phí hoạt động sẽ do chính phủ trang trải, bởi vậy mặc dù ở trên có hạn chế thì ở dưới vẫn có không đáng kể. Tương tự như vậy, các chỉ tiêu sản xuất của Công ty khai thác vàng nhà nước Gana và Công ty đường Nzoia Kênia lại quá cao, không thể hoà thành nếu không có những khoản đầu tư mới, lớn vào công ty - những khoản đầu tư mới mà chính phủ không định thực hiện. Trong trường hợp của Công ty đường Nzoia, hợp đồng định rõ là nhà kỹ thuật chỉ quản lý công ty chứ không có quyền đối với tài chính, nguồn cung mía hay tiếp thị.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Chính phủ can thiệp vào chính sách nhân sự nhiều hơn vào các lĩnh vực hoạch định chính sách khác. Bởi vậy, ở đây quyền tự chủ doanh nghiệp gắn liền với hoạt động được cải thiện. Phần lớn các hợp đồng thành công đều trao cho người quản lý quyền hạn khá lớn trong việc đặt mức lương, thuê và sa thải lao động, trong khi tất cả (ngoại trừ một) hợp đồng giáp ranh hay không thành công đã hạn chế quyền hạn của ban quản lý đối với lao động (biểu đồ 3.6B). Trong một trường hợp cực đoan, hợp đồng cho Công ty trách nhiệm hữu hạn đồ gia dụng ở Pakixtan được phép sa thải toàn bộ số lao động cũ và tuyển mới. Trong một số trường hợp, mặc dù hợp đồng có hứa hẹn về quyền tự chủ, nhưng chính phủ vẫn can thiệp. Ví dụ, năm 1993, các đồn điền ở Xri Lanca phải chấp nhận mức tăng lương do nhà nước quy định cao gấp đôi mức tăng trung bình hàng năm trong 5 năm trước. Bất chấp việc tăng này, các đồn điền vẫn cải thiện được hoạt động có lẽ là vì các nhà quản lý nghĩ rằng trong tương lai sẽ không có mức tăng lớn như vậy. Tương tự, mặc dù hợp đồng của Công ty dệt Mount Kênia đã cho phép nhà ký thuê quyền tự do thuê mượn và sa thải, nhưng các nhà quản lý mà đã từng thuê thêm công nhân khi nhu cầu tăng thấy rằng chính phủ không cho phép họ sa thải số người này khi nhu cầu giảm. Chi phí phụ trội này đã góp phần dẫn đến hoạt động yếu kém của công ty.

Đối với nhiều hợp đồng quản lý kiểu này, điều chỉnh giá không phải là vấn đề, bởi vì các công ty hoạt động trên các thị trường sản phẩm cạnh tranh không có kiểm soát giá cả. Đối với các công ty độc quyền, hoạt động tốt hơn luôn đi kèm với điều chỉnh giá cả, và điều này tạo cho các nhà quản lý động cơ khuyến khích nâng cao hiệu quả. Qua trường hợp của Công ty Manila Light Rail, chúng ta đã thấy các điều chỉnh giá cả có thể là một trở ngại nguy hại như thế nào đối với việc cải thiện hoạt động. Về mặt tích cực, giá cả đối với các công ty nước ở Ghinê và Cộng hòa Trung Phi (SONEG và SNB) được đặt ra qua đấu thầu cạnh tranh (hợp đồng được dành cho nhà dự thầu nào đưa ra được giá trung bình thấp nhất cho việc lắp đặt đường ống mới).

Cam kết. Các cơ chế thể chế giải quyết xung đột và thực thi các điều khoản dường như không đóng vai trò chủ đạo trong việc giữ cam kết ở mẫu của chúng tôi. Không hợp đồng nào xác định rõ là một bên thứ ba trong nước được coi là trung gian hay có thẩm quyền để làm cho hợp đồng có hiệu lực. Ở phần lớn các hợp đồng, việc giám sát được thực hiện bởi ban giám đốc công ty (do nhà nước bổ nhiệm) hay bởi công ty sở hữu tài sản, và cũng sử dụng cùng chỉ số như đối với thù lao theo thành công. Nhiều hợp đồng với các nhà quản lý nước ngoài đã chỉ định trọng tài quốc tế (do phòng thương mại quốc tế hay ICSID, trung tâm giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế thực hiện) và một số chỉ định trọng tài trong nước (ví dụ, Công ty Manila Light Rail có thể đệ đơn lên hệ thống tòa án); nhưng không có bằng chứng cho thấy những kênh này đã từng được sử dụng. Ở đây chỉ có ba trường hợp sai hợp đồng (khi hợp đồng bị huỷ bỏ hay chấm dứt bởi bên khác trước khi kết thúc) và ở những trường hợp này, việc tự giải quyết tương đối đơn giản và được ưa thích hơn là đưa ra trọng tài.

Sự vắng mặt của bên thứ ba cho thấy rằng các bên phụ thuộc vào cơ chế cam kết của nhau, ví dụ như các hợp đồng dài hạn, khả năng ký tiếp hợp đồng, mức độ quan tâm rất cao của bên ký thuê đối với việc giữ uy tín và các hành động dọn đường tốn kém của chính phủ; điều này rất đúng đối với các công ty hoạt động tốt hơn trong mẫu của chúng tôi. Các hợp đồng dài hạn với khả năng giới hạn lớn đã khuyến khích cải thiện hoạt động theo một số cách. Điều rõ ràng nhất là các nhà ký thuê có động cơ khuyến khích lớn hơn trong việc nâng cấp doanh nghiệp và đầu tư cho một số thay đổi khác (ví dụ, cải tiến việc tiếp thị hay tìm những nguồn cung ứng rẻ hơn), nếu như họ muốn thu được lợi nhuận. Các hợp đồng dài hạn cũng cung cấp cho chính phủ nhiều thông tin hơn về hoạt động và nâng cao sự quan tâm của các nhà ký thuê đối với việc giữ uy tín, bởi vì điều này tác động tới triển vọng gia hạn hợp đồng tiếp³². Như vậy, với điều kiện các yếu tố khác không đổi, hợp đồng dài hạn với khả năng gia hạn lớn hơn sẽ giảm bớt động cơ của người ký thuê trong việc tận dụng tối đa tài sản, không đáp ứng thị trường hay đánh đổi lợi ích dài hạn của doanh nghiệp nhà nước là những nguồn lợi trước mắt, ít nhất là gần đến khi hợp đồng hết hạn. Bằng chứng mà chúng tôi có được đã ủng hộ nhận xét này. Như biểu đồ 3.6C cho thấy thời hạn xác định của các hợp đồng rất khác nhau, từ 25 năm đến chín tháng và nhìn chung các hợp đồng thành công thường là các hợp đồng dài hạn.

Bên cạnh thời hạn và khả năng gia hạn hợp đồng, sự quan tâm đối với việc tạo uy tín có thể còn do các nhân tố khác, có lẽ còn quan trọng hơn, quyết định. Điều này đặc biệt rõ trong trường hợp các khách sạn, nơi mà những chuỗi khách sạn lớn như Sheraton hay Hilton có động lực rất lớn để bảo vệ chất lượng hàng hoá hữu hình của mình. Các công ty lớn khác có các hợp đồng trên khắp thế giới như Booker Tate trong ngành

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

đường (Công ty này đã giành được 1 trong số 24 hợp đồng đường trong các phát hiện của chúng tôi) hay Societ d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR), hay Générale des Eaux trong ngàn nước, dường như được khuyến khích bởi mối quan tâm tương tự về uy tín quốc tế của mình. Ít ra, trong mẫu của chúng tôi, tất cả các hợp đồng với các công ty nhận thầu quốc tế lớn đều thành công.

Trong các trường hợp thành công, chính phủ đã đánh tín hiệu về cam kết của mình theo nhiều cách: bằng cách đầu tư cho những chi phí gọi thầu và thương lượng hợp đồng (trong một trường hợp đặc biệt, việc nghiên cứu chuẩn bị và thương lượng tốn tới 300.000 USD và kéo dài trong nhiều tháng), bằng cách trả thù

Bảng 3.11 Ảnh hưởng của việc lựa chọn và cấp vốn đối với hoạt động của hợp đồng

<i>Doanh nghiệp</i>	<i>Quá trình lựa chọn</i>	<i>Nguồn cấp vốn bên ngoài</i>
<i>Thành công</i>		
Manila Terminal	Đấu thầu	
Công ty đường Mumias	Thương lượng	
Hino-Rak	Thương lượng	
Công ty đồ gia dụng	Thương lượng	
Công ty đường Guyana	Thương lượng	IBRD/IDA
SONEG	Đấu thầu	IBRD/IDA
SNE	Đấu thầu	
Shepherd Hotel	Thương lượng	
Cairo Sheraton	Thương lượng	
Nile Hilton	Thương lượng	
Sofia Sheraton	Thương lượng	
Hotel Stadt	Thương lượng	
Các đồn điền Xri Lanca	Đấu thầu	IBRD/USAID
<i>Giáp ranh</i>		
Linmine Guyana	Thương lượng	IBRD/IDA
Cty dệt Mount Kenia	Thương lượng	Neth. Dev, UNDP
Nhà máy năng lượng Naga	Thương lượng	CIDA
Cty khai thác vàng quốc gia	Đấu thầu	IBRD/IDA
Light Rail (LRTH)	Thương lượng	
<i>Thất bại</i>		
Cty đường Nzoia	Thương lượng	AfDB
Cty dệt Sanata	Thương lượng	Chính phủ Trung Quốc

Chú thích: IBRD/IDA: Ngân hàng Thế giới; USAID: Cơ quan phát triển quốc tế của Mỹ; Neth. Dev. Cơ quan phát triển của Hà Lan; UNDP: Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc; CIDA: Cơ quan phát triển quốc tế của Canada; AfDB Ngân hàng phát triển châu Phi.

Nguồn: Shaikh và Minovi (1994).

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

lao, thực hiện đầu tư mới hay có những bước đi gây tổn thất về mặt chính trị như cho phép sa thải công nhân hay dành một phần cổ phần cho nhà nhận thầu.

Điều đáng ngạc nhiên là ở phần lớn các hợp đồng kém thành công hơn chính phủ không có tín hiệu về việc cam kết. Thay vào đó, chính quyền nước sở tại hay một nhà cho vay đa phương đã khởi xướng quá trình hợp đồng và đảm nhiệm mọi trách nhiệm tổn kém của chính phủ, ví dụ như chọn nhà nhận thầu và chi trả phần lớn mọi chi phí bao gồm cả chi phí cho nhà nhận thầu (bảng 3.11). Những sắp xếp này đã dồn mọi chi phí và rủi ro cho chính phủ và do vậy làm giảm động cơ khuyến khích chính phủ thực thi hợp đồng. Còn về phía nhà nhận thầu, nhu cầu bảo đảm sự cam kết của chính phủ cũng bị xoá mòn, bởi vì chi phí đã được bảo đảm bởi một bên thứ ba đáng tin cậy. Hơn nữa các cơ quan viện trợ thường hạn chế lượng các nhà nhận thầu tiềm năng (ví dụ chỉ giới hạn ở các công ty có trụ sở đặt tại nước sở tại), do vậy đã làm giảm cạnh tranh và những lợi thế đi kèm của nó. Với rất ít rủi ro và cạnh tranh, các nhà nhận thầu chắc chắn sẽ ít quan tâm đến việc thương lượng về một hợp đồng khả thi hơn so với trường hợp ngược lại.

Ba trong số các hợp đồng thành công đã sử dụng đến nguồn tài chính bên ngoài (IBRD trong cả ba trường hợp, và nguồn quỹ bổ sung từ USAID trong trường hợp các đồn điền ở Sri Lanka). Trong những trường hợp này, nguồn quỹ bên ngoài dường như không làm xói mòn cam kết bởi vì cơ quan cấp quỹ không tác động đến việc lựa chọn nhà nhận thầu (hai trong ba trường hợp là đấu thầu cạnh tranh) và không cấp vốn cho các khoản thù lao cố định lớn.

Ở bốn trong số sáu hợp đồng khác có nguồn vốn bên ngoài, việc thiếu vắng cam kết dường như đã trở thành vấn đề. Ví dụ, cơ quan viện trợ Canada đã hỗ trợ cho hai hợp đồng bằng cách trả thù lao cho các nhà nhận thầu Canada. Một trong các hợp đồng này, hợp đồng với Công ty khai thác vàng Ghana (cũng được tài trợ một phần bởi IBRD, IDA và UNDP), vẫn tiến triển cho dù rất nhiều cam kết quan trọng của nhà nước trong việc phục hồi các mỏ không bao giờ được thực hiện, một phần bởi vì tỷ lệ bồi thường trọn gói cố định rất lớn này không chịu rủi ro³³. Một hợp đồng khác, Nhà máy năng lượng Nga ở Philippin đã kế thúc hoạt động sau chín tháng thử thách bởi vì nhà nhận thầu từ chối thực hiện tiếp giai đoạn thứ hai do sự chống đối từ phía người lao động và ban quản lý và thiếu sự hỗ trợ của chính phủ.

Trong trường hợp của Công ty dệt Mount Kênia, nhà nhận thầu (AMSCO đã nâng thù lao cho mình từ các cổ đông và các cơ quan phát triển, do vậy đã giảm bớt rủi ro của chính phủ; nhưng, như chúng tôi đã lưu ý, sau đó chính phủ lại tước quyền sa thải công nhân thừa của AMSCO. Các vấn đề cam kết của chính phủ có lẽ còn mang tính cố kết trong cách khởi xướng hợp đồng: động lực không phải từ phía chính phủ, mà từ phía các nhà cho vay tín dụng của công ty, những người sợ rằng họ sẽ không được thanh toán nếu công ty bị thanh lý.

Một trong những ví dụ mắc mớ nhất về nguồn tài chính bên ngoài có liên quan tới vai trò của Chính phủ Trung Quốc ở Công ty dệt Sanata ở Guyana. Theo hiệp định về nguồn cung vốn của Trung Quốc, Chính phủ Trung Quốc đã lập một đội quản lý người Trung Quốc mặc dù chính quyền Guyana mới nhận hợp đồng về việc quản lý. Vấn đề giao tiếp càng trở nên trầm trọng khi hai phiên dịch về nước, để lại nhóm nhà quản lý Trung Quốc không thể giao tiếp thấu đáo với các nhà quản lý và công nhân Guyana. Các vấn đề lao động gia tăng, và đó tồn tại một đồng lớn phụ tùng thừa mua từ Trung Quốc, đồng thời lại thế những phụ tùng khác.

Nguồn tài chính bên ngoài từ Ngân hàng phát triển châu Phi dành cho hợp đồng của Công ty đường Nzoia không phải là nguyên nhân chính gây ra các vấn đề cam kết. Thay vào đó, đó là trường hợp khi lợi nhuận của nhà nhận thầu tế một chương trình đầu tư tương đương rất lớn làm cho những khuyến khích trong hợp đồng quản lý trở nên không phù hợp. Hợp đồng với Công ty đường Nzoia là một phần trong giai đoạn II của một dự án khôi phục doanh nghiệp lớn hơn. Nhà nhận thầu giai đoạn I, ARKEL, đã nhận định đúng rằng chính sự yếu kém của ban lãnh đạo Nzoia đã làm chậm giai đoạn I khôi phục. Bởi vậy Chính phủ Kênia đã nhất trí rằng ARKEL nên lãnh đạo nhà máy đường trong khi nó đồng thời vẫn thực hiện giai đoạn II đầu tư. Trong trường hợp này, sự hấp dẫn của những khoản lời lớn đối với chương trình khôi phục (do bên ngoài cấp vốn đã khiến ARKEL đề xuất hợp đồng với chính phủ (mà không hề nghiên cứu lợi ích hay mục tiêu của hợp đồng); hợp đồng mà ARKEL thoả thuận với chính phủ đã hạn chế chặt chẽ quyền kiểm soát của ban quản lý đối với tài chính, tiếp thị và ngay cả nguồn cung mía của công ty.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Nguồn cung vốn bên ngoài không hề làm hại đến cam kết của chính phủ và nhà ký hợp đồng trong việc nâng cấp công ty Linmine của Guyana. Hơn thế nữa, trong trường hợp này, nguồn cung vốn bên ngoài từ Ngân hàng Thế giới cho việc khôi phục có thể đã giúp duy trì một công ty mà không thể có lãi với thời giá bô xít lúc bấy giờ. Như vậy, Linmine đã phá sản nhưng lại được đưa ra đấu thầu bởi vì chính phủ muốn tiếp tục cung cấp bô xít, còn Ngân hàng Thế giới lại đặt điều kiện phải có một hợp đồng quản lý mới như là một điều kiện cho vay để phục hồi công ty.

Điều đáng ngạc nhiên là trong số bảy hợp đồng không hoàn toàn thành công theo các tiêu chuẩn năng suất và khả năng sinh lãi, thì chỉ có một hợp đồng của Công ty Manila Light Rail là không có nguồn cung vốn bên ngoài cho các chi phí của các bên ký hợp đồng. Trong trường hợp này, mối quan hệ mật thiết bất thường giữa chính quyền đương nhiệm và nhà ký hợp đồng đã lý giải cho lời cam kết lỏng lẻo đối với việc cải thiện hoạt động: hợp đồng được giao cho anh trai của Imelda Marcos, người vợ rất có ảnh hưởng của Tổng thống Ferdinand Marcos.

Tại sao các hợp đồng quản lý không được sử dụng rộng rãi hơn?

Nếu kinh nghiệm trong mẫu của chúng tôi mang tính đặc thù thì các hợp đồng quản lý có thể cải thiện hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Nhưng bất chấp thành công này, phần lớn các nước đều chỉ sử dụng chúng một vài lần và trong một số tương đối ít ngành. Khảo cứu của chúng tôi đã tìm ra một số nguyên nhân lý giải như sau:

- *Các hợp đồng quản lý hoạt động ở một số ngành tốt hơn so với ở các ngành khác.*

Chúng thường được sử dụng nhiều nhất ở các ngành khách sạn, nông nghiệp và nước vì những lý do thuận lợi. Các chính phủ thấy việc giám sát và cưỡng bức thực hiện một hợp đồng bớt tốn kém hơn nếu nhà cung ứng muốn giữ gìn uy tín quốc tế và chất lượng có thể dễ dàng so sánh, như trong ngành khách sạn, hoặc nếu công nghệ không thay đổi nhanh; hoặc có sản phẩm đơn giản đồng nhất như trong ngành sản xuất ô tô. Tuy nhiên số này tương đối ít có lẽ là do rất khó soạn thảo và giám sát hợp đồng đối với các ngành có công nghệ và tiêu chuẩn thay đổi nhanh, có nhiều dây chuyền sản xuất và các thị trường phân đoạn. Khả năng thực hiện rộng rãi và thành công các hợp đồng quản lý ở các ngành công nghiệp như vậy, đặc biệt là ở các nước đang phát triển, nơi mà khả năng hiệu lực hoá hợp đồng quá yếu, có lẽ là còn rất xa.

- *Các hợp đồng quản lý có thể có chi phí chính trị thấp hơn so với việc tư nhân hoá, song cũng có thành quả chính trị thấp hơn.*

Vì các hợp đồng quản lý không rõ rệt như việc tư nhân hoá nên chúng đỡ gây tổn thất về mặt chính trị hơn, tuy không nhiều. Một số đặc quyền của các quan chức chính phủ có thể vẫn giữ nguyên (thành viên trong ban giám đốc, mức giá đặc biệt tại các khách sạn theo hợp đồng...). Tuy nhiên, nhìn chung, các hợp đồng quản lý cũng buộc các quan chức chính phủ phải trả giá cao về mặt chính trị: họ phải chấm dứt việc sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào các mục đích vụ lợi họ phải chấp nhận việc sa thải nếu thấy phù hợp, và thông thường phải nhường quyền kiểm soát cho người nước ngoài (95% trong số 150 hợp đồng quản lý mà chúng tôi nghiên cứu là ký với các công ty nước ngoài; ngoại lệ lớn nhất là các đồn điền ở Xri Lanca).

Đồng thời, nhiều doanh nghiệp phù hợp với các hợp đồng quản lý thì cũng tiềm tàng khả năng phù hợp với tư nhân hoá, việc có thể đem lại cho nhà nước nhiều lợi thế mà không thể có theo cách khác. Nhiều trong số những hợp đồng này là với các doanh nghiệp nhà nước ở các khu vực cạnh tranh tiềm tàng và bởi vậy có thể được bán mà không cần phải đặt ra các cơ chế điều tiết quá lớn nếu xóa bỏ những kiểm soát thị trường. Tư nhân hoá đem lại cho chính phủ nhiều cách giành được sự ủng hộ đối với cải cách hơn so với hợp đồng bởi vì nó tạo ra nhiều doanh thu hơn và tiềm năng bán các cổ phần giám giá cho dân chúng hay công nhân (xem thường 4). Cuối cùng, chi phí giao dịch ở các hợp đồng quản lý có thể cao hơn so với tư nhân hoá: ít ra việc thương lượng và giám sát thành công một hợp đồng cũng khó như tư nhân hoá một công ty cạnh tranh, và chi phí này có tính định kỳ, bởi vì hợp đồng phải giám sát và thương lượng lại theo định kỳ; và rốt cục vẫn là bán.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Những kết quả về hợp đồng quản lý các hợp đồng quản lý có tiềm năng cải thiện hoạt động của doanh nghiệp nhà nước nhưng chúng chỉ hoạt động tốt trong một số ít trường hợp và ngành nghề. Mẫu của chúng tôi cho thấy rằng ở nơi nào mà hoàn cảnh phù hợp với hợp đồng quản lý, các hợp đồng quản lý sẽ hoạt động tốt nhất nếu các điều kiện sau được thoả mãn:

- Hợp đồng được đưa ra đấu thầu cạnh tranh.
- Phần lớn tiền trả cho các nhà ký thầu phụ thuộc vào thù lao theo thành công được tính theo thước đo hoạt động tổng hợp, ví dụ như lợi nhuận và nhà ký thầu có quyền tự chủ trong việc tiến hành thông hành động cần thiết để cải thiện hoạt động của doanh nghiệp, kể cả việc sa thải.
- Cả hai bên đều phải đối phó với rủi ro (mà không thể loại trừ được bằng nguồn cung vốn bên ngoài), bởi vậy mỗi bên đều đòi hỏi bên kia tiến hành những hành động cần thiết để giữ cam kết. Chính phủ có thể tổ chức hiệu lực giữ cam kết bằng cách chấp thuận hợp đồng dài hạn với khả năng gia hạn lớn và cho phép nhà quản lý tư nhân có đủ quyền tự chủ cần thiết để tạo ra lợi nhuận thoả đáng. Các nhà ký hợp đồng cho thấy rằng họ cam kết đưa hợp đồng đến thành công nếu họ phải đánh cược bằng thanh danh của mình và chấp nhận một phần lớn thu nhập của mình dựa vào hoạt động của doanh nghiệp.
- Cuối cùng, các nhà cung cấp viện trợ có thể khuyến khích việc sử dụng hợp đồng quản lý nếu thấy thích hợp bằng cách cấp vốn cho việc tìm người nhận thầu và chi phí thương lượng, nhưng nên thận trọng để không làm lu mờ phần đặt cọc của cả hai bên vào thành công của hợp đồng. Đặc biệt họ cần tránh gây ra những trở ngại cho cạnh tranh giữa các nhà nhận thầu hay cấp những khoản thù lao cố định quá lớn làm giảm ảnh hưởng khuyến khích của thù lao theo hoạt động.

Hợp đồng điều chỉnh: Với các chủ sở hữu tư nhân

Các hợp đồng điều chỉnh - loại hợp đồng thứ ba và là cuối cùng mà chúng tôi nghiên cứu trong chương này, đã xác định mối quan hệ giữa chính phủ và chủ sở hữu của một công ty độc quyền tư nhân bị điều tiết. Thông

Bảng 3.12. Giá trị tư nhân hoá cơ sở hạ tầng trong thời gian gần đây ở các nước đang phát triển

Ngành	Triệu USD					Phần trăm trong	
	1988	1989	1990	1991	1992	Tổng số ^a	tổng số
Viễn thông	325	212	4036	5743	1504	11820	59,7
Năng lượng	106	2100	20	346	2726	5298	26,8
Khí đốt	0	0	0	0	1906	1906	9,6
Đường sắt	0	0	0	110	217	327	1,7
Đường bộ	0	0	250	0	0	250	1,3
Cảng	0	0	0	0	7	7	0,04
Nước	0	0	0	0	175	175	0,9
Tổng số	431	2312	4306	6199	6535	19783	100,0
Phần trăm của ngành viễn thông và năng lượng	100	100	98	98	65	87	

a. Các số có thể đã được làm tròn

Nguồn: Sader (1993), trích trong Báo cáo phát triển thế giới 1994

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

thường, các hợp đồng này phát sinh khi chính phủ tiến hành tư nhân hoá một công ty độc quyền thuộc sở hữu nhà nước; chúng là một bước tiến đối với quyền sở hữu tiếp tục của chính phủ nếu chúng tạo ra được đủ khuyến khích để thuyết phục chủ sở hữu mới đầu tư, mở rộng dịch vụ và điều hành công ty một cách hiệu quả, trong khi vẫn bảo vệ được người tiêu dùng khỏi bị bóc lột độc quyền. Việc soạn thảo các hợp đồng điều chỉnh hiệu quả đã trở nên ngày càng quan trọng vì các nước đang phát triển đang tiến hành tư nhân hoá ngày càng nhiều các công ty độc quyền của nhà nước trước đây trong các ngành viễn thông, năng lượng, nước, đường sắt, đường bộ, cảng và khí đốt. Giá trị của việc chính phủ bán công ty trong các khu vực này đã bùng nổ từ chỉ 431 triệu USD năm 198 lên gần 6,5 tỷ USD năm 1992 (bảng 3.12). Việc tư nhân hoá đã được thử nghiệm với nhiều loại công ty độc quyền trong khu vực cơ sở hạ tầng, nhưng phần lớn việc bán ra chỉ tập trung vào hai ngành - viễn thông (60%) và năng lượng (27%). Sự tăng trưởng nhanh chóng này có thể là do nhà nước không thể đáp ứng nhu cầu đang gia tăng trong ngành viễn thông và năng lượng, một phần do những hạn chế về tài chính, hay do ngày càng nhận thức được rằng sở hữu tư nhân hiệu quả hơn sở hữu nhà nước. Cũng có thể ngày càng có nhiều nước đạt đến trình độ phát triển kinh tế mà ở đó khu vực tư nhân có thể huy động đủ nguồn lực cần thiết để điều hành các công ty lớn này và chính phủ chỉ có thể uỷ thác chứ không thể sở hữu chúng.

Để đánh giá ảnh hưởng của các hợp đồng điều chỉnh, chúng tôi tập trung vào ngành viễn thông (xem bảng 3.13), bởi vì đây là ngành mà các nước đang phát triển tiến hành giải thể nhiều nhất. Cũng như trong

Bảng 3.13. Mẫu các nước có khu vực tư nhân tham gia vào ngành viễn thông

<i>Nước</i>	<i>Năm cải cách điều tiết^a</i>	<i>Phần trăm khu vực tư nhân^b</i>	<i>GNP theo đầu người thực, tính bằng đôla 1991</i>	<i>Tốc độ tăng trưởng GDP^c</i>	<i>Những năm phải chờ điện thoại^d</i>	<i>Mật độ điện thoại 1981^e</i>
Áchentina	1990	100	3442	1,4	4,1	7,7
Chilê	1987	100	1995	4,5	5,7	3,4
Giamaica	1988	100	1242	1,9	9,0	2,6
Malaixia	1987	25	2096	6,3	1,6	3,6
Mêhicô	1990	100	2510	1,4	4,9	4,4
Philippin	1986	100	669	1,2	14,7	0,9
Vênêxuêla	1991	40	3647	2,5	2,5	5,6

a. Các cuộc cải cách trước đó diễn ra ở Chilê (1978, 1982) và Giamaica (1982); một số cuộc cải cách bổ sung nhằm tạo thuận lợi cho công cuộc tư nhân hoá từng phần được tiến hành ở Malaixia vào năm 1990. Ngoại trừ Malaixia và Philippin là những nước có ngành viễn thông đã được tư nhân hoá hàng thập kỷ, còn năm cải cách chính là năm tư nhân hoá.

b. Vào năm 1983

c. Tốc độ tăng trưởng GDP thực bình quân cho thời kỳ 1981-1992

d. Năm 1987 cho Áchentina và năm 1986 cho Giamaica; được tính theo tỷ lệ số đơn xin lắp trong danh sách đợi và số đường dây trung bình được bổ sung thêm trong 3 năm gần nhất.

e. Số điện thoại có trên 100 người.

Nguồn: Galal và Nauriyal (1995).

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

các phần trước, trước hết chúng tôi sẽ đánh giá hoạt động trước và sau khi ký hợp đồng, trong trường hợp này đó là việc giải thể đi kèm với điều tiết. Sau đó chúng tôi sẽ phân tích những kết quả này theo các hệ thống quen thuộc như thông tin, thưởng, phạt và cam kết. Như chúng ta sẽ thấy, các hợp đồng điều chỉnh thành công nhất nếu chính phủ thực hiện cả ba điều này. Thứ nhất, họ làm giảm bớt lợi thế về thông tin của công ty bằng cách tăng cường cạnh tranh (ví dụ, so sánh các công ty độc quyền trong khu vực hay đấu thầu quyền được cung cấp các dịch vụ độc quyền). Thứ hai, họ đặt ra các hình phạt và khen thưởng chủ yếu dưới dạng điều tiết giá buộc các công ty phải hoạt động hiệu quả và chuyển một phần tiền tiết kiệm sang cho người tiêu dùng. Cuối cùng, chính phủ thể hiện cam kết bảo vệ các nhà sản xuất khỏi hành vi cơ hội chủ nghĩa bằng những cơ chế tương lai để các chủ sở hữu có thể tiến hành những khoản đầu tư cần thiết cho việc nâng cấp và mở rộng dịch vụ. Khi những yêu cầu này được đáp ứng thì việc tư nhân hoá có điều tiết sẽ hoạt động tốt; nếu chúng không được đáp ứng thì kết quả rất đáng thất vọng. Khu vực tư nhân không thể đầu tư đủ để thoả mãn nhu cầu hay có thể không đủ khả năng nâng cao năng suất; và đồng thời, nó có thể sẽ lợi dụng vị trí độc quyền của mình để thu lời quá mức.

Đánh giá hoạt động của các hợp đồng điều chỉnh

Để đánh giá được ảnh hưởng của các hợp đồng đối với hoạt động, chúng tôi so sánh hoạt động của ngành viễn thông trước và sau cải cách điều tiết ở bảy nước. Ngoại trừ ở Philippin, nước có các công ty viễn thông đã được tư nhân hoá từ nhiều thập kỷ nay, còn cải cách có điều tiết luôn gắn với tư nhân hoá. Hai mươi chín nước đang phát triển đã chuyển một số phần của ngành viễn thông từ sở hữu nhà nước sang sở hữu tư nhân trong thời kỳ 1989 - 1993. Tuy nhiên, chỉ có bảy trong số 29 nước này cho phép khu vực tư nhân tham gia vào dịch vụ điện thoại cơ bản - là một độc quyền tự nhiên. Chúng tôi sẽ sử dụng bảy nước này làm mẫu. Mặc dù mẫu này nhỏ và không phổ biến, nhưng sự đa dạng của chúng xét về tăng trưởng kinh tế, tốc độ tăng trưởng kinh tế, sự phát triển khởi đầu của ngành viễn thông, tiến độ và thời điểm tiến hành cải cách điều tiết và mức độ tư nhân hoá đã cho phép chúng tôi phân tích nhiều khía cạnh khác nhau của kế hoạch điều tiết trong rất nhiều hoàn cảnh khác nhau.

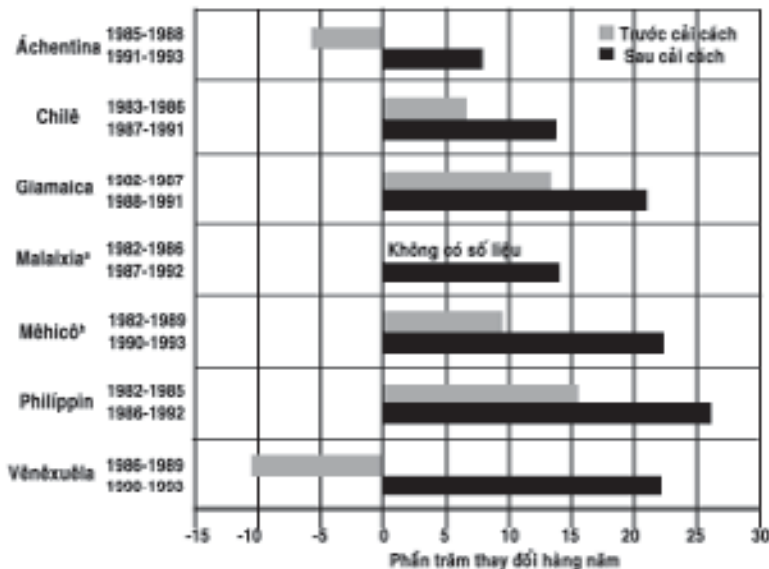
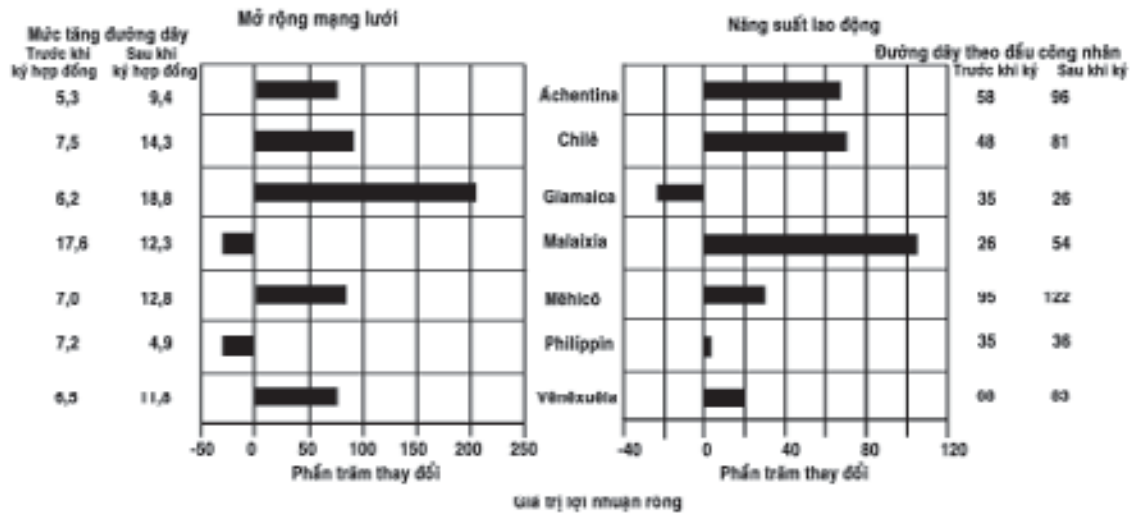
Chúng tôi sử dụng các chỉ số sau để đánh giá hoạt động: tăng trưởng hệ thống và năng suất lao động, mức lợi nhuận của nhà sản xuất và một số biện pháp đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng. (Các số liệu không đủ để đánh giá năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất). Những phát hiện của chúng tôi ủng hộ quan điểm cho rằng quyền sở hữu tư nhân và điều tiết đã tạo ra những kết quả có lợi cho xã hội, nhưng chúng rất khác nhau giữa các nước. Chilê, nước có kết quả hết sức tích cực, và Philippin, nước có kết quả tiêu cực, đại diện cho hai thái cực này.

Phát triển và năng suất. Trước hết, chúng ta hãy xem xét đóng góp có thể của các hợp đồng đối với nền kinh tế thông qua việc mở rộng dịch vụ và tăng năng suất. Biểu đồ 3.7 cho thấy sự thay đổi tốc độ tăng trưởng hàng năm của các lĩnh vực dịch vụ chính và năng suất lao động (được tính theo từng lĩnh vực dịch vụ chính chia cho số lượng nhân viên) trước và sau khi cải cách.

Biểu đồ cho thấy mô hình đi lên rõ nét. Nhờ đầu tư gia tăng, hệ thống này đã mở rộng nhanh chóng trong thời kỳ sau cải cách ở tất cả các nước, ngoại trừ Malaixia và Philippin. Năng suất lao động cũng được nâng cao ở tất cả các nước trừ Giamaica (ở nước này năng suất lao động giảm) và Philippin (nơi năng suất tăng không đáng kể). Những khoản đầu tư lớn ở năm trong số bảy nước này cho thấy khu vực tư nhân tin tưởng rằng chính phủ sẽ không có hành động cơ hội chủ nghĩa. Đồng thời, những bước tiến lớn trong năng suất lao động (ở năm trong số bảy nước) biểu thị rằng các cải cách điều tiết tỏ ra rất hiệu quả trong việc buộc các công ty phải nâng cao hiệu suất. Như chúng ta sẽ thấy ở nước này việc mở rộng và năng suất không tăng hoặc giảm, như trong trường hợp của Philippin, các cuộc cải cách điều tiết đã không giải quyết triệt để những vấn đề thông tin, thưởng, phạt và cam kết.

Lợi nhuận trên vốn. Nghiên cứu phần lợi nhuận của nhà sản xuất, chúng tôi thấy rằng lợi nhuận (sau thuế) trung bình theo giá trị ròng (biểu đồ 8.7) đã tăng ở tất cả các nước, cho thấy rằng tài sản thuộc sở hữu tư nhân có thể sinh lợi nhiều hơn là khi thuộc sở hữu nhà nước (giá trị ròng ở đây là một mẫu số vì không có

Biểu đồ 3.7. Cải cách ngành viễn thông: ảnh hưởng tới việc mở rộng mạng lưới, năng suất lao động và lợi nhuận



Các hợp đồng điều tiết: thường đẩy nhanh việc mở rộng mạng lưới, nâng cao năng suất lao động và nâng cao lợi nhuận thuần.

a. Lợi nhuận sau cải cách trước khi tính thuế so với giá trị tài sản thực cho năm 1990.
 b. Số liệu sau cải cách được ước tính theo dự đoán của Ngân hàng Thế giới về doanh thu và chi phí cho TELMEX.
 Chú thích: Thời kỳ trước cải cách/sau cải cách có số liệu là Argentina: 1981-1990/1991-1992; Chile: 1981-1986/1987-1992; Jamaica: 1981-1987/1988-1992; Malaysia: 1985-1986/1987-1992; Mexico: 1981-1989/1990-1992; Philippines: 1980-1985/1986-1992; và Venezuela: 1981-1990/1991-1993.
 Nguồn: Hill và Abdala (1995); Galal (1994); Spiller và Sampson (1993); Ngân hàng Thế giới (1993, 1990); Wellenius và những người khác (1994); Estahani (1994); Clemente (1994); Hiệp hội Viễn thông quốc tế (các năm, 1994).

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

ty và đảm bảo cam kết đáng tin cậy. Ngược lại, mức lợi nhuận khiêm tốn ở Argentina và Chilê, cộng với hoạt động mở rộng và năng suất rất tốt của họ cho thấy rằng các nước này đã giải quyết thành công các vấn đề điều tiết. Các nước còn lại có thể thành công trong việc giải quyết một số vấn đề điều tiết, nhưng lại thất bại đối với các vấn đề khác. Như chúng ta sẽ thấy trong phần sau, mức độ giải quyết những vấn đề này ở các nước là một nhân tố quan trọng quyết định ảnh hưởng của các hợp đồng điều chỉnh đối với người tiêu dùng.

Ảnh hưởng đối với người tiêu dùng. Người tiêu dùng rõ ràng được lợi nhờ dịch vụ mở rộng ở nơi có sự gia tăng trong đầu tư (ở Argentina, Chilê, Giamaica Mêhicô và Venêxuêla), so với ở các nước có tốc độ mở rộng dịch vụ suy giảm (Philippin và Malaixia). Không có gì đáng ngạc nhiên khi lượng nhu cầu chưa được đáp ứng - tỷ lệ đơn xin lắp đặt so với số lượng điện thoại được lắp đặt giảm ở Argentina, Mêhicô và tăng ở Philippin (bảng 3.14). Nhưng tỷ lệ nhu cầu chưa được đáp ứng cũng gia tăng ở Chilê, Giamaica và Venêxuêla, cho dù số lượng đường dây điện thoại gia tăng nhanh. Sở dĩ như vậy là do triển vọng lắp đặt điện thoại được cải thiện nên nhiều người nộp đơn hơn, do vậy tỷ lệ người xin lắp đặt gia tăng. Như vậy, hai nước có tỷ lệ nhu cầu chưa được đáp ứng cao nhất (Philippin 79% và Giamaica 81%) lại có những nguyên do rất khác nhau sự phát triển hệ thống chậm chạp ở Philippin và sự phát triển nhanh Giamaica.

Bên cạnh việc được lợi nhờ mở rộng hệ thống, người tiêu dùng ở tất cả các nước mà chúng tôi có số liệu còn được hưởng dịch vụ tốt hơn như có thể thấy qua những tiến bộ trong tỷ lệ thực hiện cuộc gọi (bảng 3.14). Nhưng mức độ chất lượng rất khác nhau; đặc biệt, sự trái ngược rõ nét giữa Chilê và Philippin vẫn tồn tại: năm 1992, tỷ lệ các cuộc gọi không được thực hiện ở Chilê là 1% còn ở Philippin, con số này lên tới 18%³⁴.

Các hợp đồng điều chỉnh thường nâng cao hoạt động

Tóm lại, cả ba loại thước đo của chúng tôi - đầu tư và năng suất lao động, lợi nhuận từ vốn, và số lượng, chất lượng dịch vụ - đều cho thấy chắc chắn rằng nhìn chung các hợp đồng điều chỉnh đều cải thiện hoạt động theo rất nhiều cách. Các cuộc cải cách đã thúc đẩy đầu tư vào việc mở rộng ở tất cả các nước trong mẫu của chúng tôi, ngoại trừ ở Malaixia và Philippin, và đưa tới những bước tiến về năng suất, ngoại trừ ở Philippin và Giamaica. Lợi nhuận từ vốn tất cả các nước đều tăng, mặc dù mức lợi nhuận theo giá trị thực ở Philippin cao bất thường. Cả số lượng lẫn chất lượng dịch vụ đều có những bước tiến rõ rệt ở tất cả các nước có số liệu; tuy nhiên ở Philippin không tốt bằng ở các nước khác, điều này cho thấy rằng tỷ suất lợi nhuận cao bất thường của chủ sở hữu có được là do người tiêu dùng phải trả giá. Để lý giải mô hình kết quả này chúng tôi sẽ trở lại với những vấn đề giờ đây đã quen thuộc trong việc ký kết hợp đồng: thông tin, thưởng, phạt và cam kết.

Giải quyết các vấn đề thông tin. Như chúng tôi đã đề cập trong phần đầu chương này, sự mất cân xứng về thông tin có thể được khắc phục theo nhiều cách. Cạnh tranh là giải pháp đỡ tốn kém nhất. Ở ngành viễn thông, bản giới thiệu về độc quyền tự nhiên, những tiến bộ gần đây về máy vi tính, các thiết bị ngắt, tín hiệu đỏ và liên lạc vô tuyến đã làm tăng tiềm năng cạnh tranh. Ví dụ bây giờ một số nhà cung ứng viễn thông nối mạng có thể cạnh tranh trong việc cung cấp các dịch vụ như gọi điện đường dài, gọi điện nối mạng và rất nhiều dịch vụ có giá trị gia tăng khác (ví dụ như truyền số liệu, nhắn tin, mạng tư nhân). Nhiều nước trong mẫu của chúng tôi đã tận dụng những tiến bộ công nghệ này để đưa cạnh tranh vào các hợp đồng điều chỉnh của mình.

Ở nơi công nghệ không cho phép các thị trường cạnh tranh (ví dụ, do các nền kinh tế quy mô trong việc lắp đặt đường cáp và đường dây cho các mạng địa phương) thì ở đó cũng có những cách khác để tạo ra cạnh tranh. Việc đấu thầu quyền cung cấp dịch vụ điện thoại cơ bản có thể giúp tiết lộ thông tin và nguy cơ cạnh tranh sau khi ký hợp đồng có thể buộc nhà cung ứng phải hoạt động có hiệu quả. Việc ký hợp đồng với một vài nhà cung ứng trong một nước (cho dù mỗi nhà cung ứng độc quyền ở một vùng) cho phép nhà điều tiết so sánh hoạt động giữa các công ty. Để ngăn ngừa sự cấu kết giữa các công ty, cái gọi là cạnh tranh chuẩn mực đã đưa lại cho nhà điều tiết một cơ chế thẩm định thông tin do các công ty cung cấp và tập hợp thông tin về tác động của các nhân tố môi trường (ví dụ như thời tiết) đối với hoạt động. Cuối cùng, nhà nước có thể đưa các công ty vào kỷ luật bằng cách đe dọa sẽ chuyển hợp đồng cho các nhà cung ứng cạnh tranh nếu đương sự không đáp ứng được các mục tiêu đã ký kết.

Bảng 3.14. Các chỉ số về chất lượng dịch vụ viễn thông trước và sau khi cải cách

Nước	Tỷ lệ các cuộc gọi không thành công				Nhu cầu chưa được đáp ứng trung bình (phần trăm) ^a			
	Trước cải cách		Sau cải cách		Trước cải cách		Sau cải cách	
	Năm	Năm	Năm	Năm	Năm	Năm	Năm	
Áchentina	19	1990	13	1992	32	1981-1990	10	1991-1992
Chilê	-	-	1	1992	33	1981-1986	35	1987-1992
Giamaica	-	-	-	-	72	1986-1987 ^b	81	1989-1992
Malaixia	-	-	-	-	24	1981-1986	7	1987-1992
Mêhicô	11	1988	9	1992	22	1990-1989	16	1990-1992
Philippin	-	-	18	1992	46	1986-1985	79	1986-1992
Vênêxuêla	43	1990	37	1992	25	1981-1990	35	1991-1993

- Không có số liệu

a. Tỷ lệ danh sách đợi đường dây chính đi vào hoạt động

b. Không có số liệu về thời kỳ 1981-1985

Nguồn: Hiệp hội viễn thông quốc tế (1994).

Bảng 3.15 cho thấy mức độ sử dụng những cơ chế này của từng nước trong mẫu thông qua cơ cấu thị trường của ngành viễn thông, quá trình đấu thầu và chọn nhà thầu, và sử dụng mối đe dọa cạnh tranh để khép nhà trúng thầu và kỷ luật. Tất cả các nước trong mẫu, ngoại trừ Giamaica, nước mà chúng tôi nghiên cứu dưới đây, đều đưa cạnh tranh vào thị trường các dịch vụ có giá trị gia tăng. Đối với các dịch vụ cơ bản, tất cả các nước, trừ Achentina, về cơ bản đều trao cho một công ty độc quyền. Achentina sử dụng cạnh tranh chuẩn mực chia thị trường này thành hai công ty độc quyền khu vực - một ở miền Bắc và một ở miền Nam. Mặc dù về mặt pháp lý, Chilê và Philippin đều cho phép tham gia vào thị trường dịch vụ cơ bản, nhưng trên thực tế, ở các nước này, công ty có ảnh hưởng lớn nắm tới 95% thị phần.

Bốn nước đưa hợp đồng ra đấu thầu quốc tế là Achentina, Chilê, Mêhicô, Vênêxuêla. Bởi vì tất cả các nước này đều nhận được ít nhất là hai đơn bỏ thầu từ các nhà cung ứng tiềm năng nên chắc chắn những cuộc đấu thầu này đã tiết lộ thông tin làm hạn chế khả năng khai thác lợi nhuận từ thông tin của người trúng thầu. Ba nước còn lại trong mẫu của chúng tôi không sử dụng các cuộc đấu thầu cạnh tranh để buộc các công ty tiết lộ thông tin. Cái giá phải trả cho việc không tổ chức đấu thầu ít rõ rệt nhất ở Malaixia, nơi chính phủ chỉ bán 25% công ty viễn thông độc quyền cho khu vực tư nhân và việc quản lý vẫn tiếp tục chịu sự chi phối của giới quan chức nhà nước. Dẫu vậy, việc thiếu các cuộc đấu thầu cộng với thiếu số cổ phần bán cho khu vực tư nhân có thể giải thích tại sao Malaixia là một trong rất ít nước mà đầu tư tư nhân không hề tăng sau khi ký kết hợp đồng. Giamaica đã thương lượng chuyển nhượng độc quyền với các dịch vụ cơ bản và giá trị gia tăng với Công ty Cable & Wireless trong vòng 25 năm. Ở Philippin, Công ty điện thoại đường dài Philippin đã hoạt động với tư cách là một công ty độc quyền tư nhân hàng thập kỷ nay. Trong trường hợp như vậy dẫu quá trình ký hợp đồng đầu tiên có bao gồm cả đấu thầu cạnh tranh thì công nghệ cũng thay đổi nhiều đến mức giá trị của thông tin đối với nhà điều tiết chắc hẳn chẳng còn gì.

Các nước trong mẫu của chúng tôi cũng rất khác nhau về mức độ mà họ sử dụng các chỉ tiêu hoạt động làm cơ chế khép các công ty vào kỷ luật. Một mặt Achentina, Chilê, Giamaica, Mêhicô và Vênêxuêla đều đặt ra những điều khoản trong việc cấp giấy phép cho công ty, điều tiết ngành hay hợp đồng bán hàng buộc công

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

ty tư nhân phải đáp ứng các chỉ tiêu cụ thể về mở rộng mạng lưới và chất lượng dịch vụ. Ở đây còn có quy định là việc không hoàn thành các nhiệm vụ này sẽ là cơ sở để chính phủ rút lại hợp đồng và trao cho nhà cung ứng khác. Ngược lại, Malaixia và Philippin không nêu rõ nguy cơ này trong khuôn khổ điều tiết của mình.

Những cách thức sử dụng cạnh tranh rất khác nhau của các nước trong mẫu của: chúng tôi đã giúp giải thích cho mức lợi nhuận tương đối cao ở Philippin, Giamaica và mức lợi nhuận tương đối thấp ở Chilê và Achentina. Tuy nhiên mức lợi nhuận còn phụ thuộc vào cơ chế định giá và độ khả tín của cam kết của chính phủ. Tiếp theo chúng tôi sẽ xem xét cơ chế định giá.

Điều tiết giá cả với tư cách là cơ chế thưởng và phạt. Điều tiết giá cả là cơ chế quan trọng nhất mà chính phủ nắm trong tay để khen thưởng hay trừng phạt chủ sở hữu của các công ty tư nhân bị điều tiết như trong mẫu của chúng tôi. Một hệ thống điều tiết giá lý tưởng sẽ tạo ra những khuyến khích cho các chủ sở hữu đầu tư và nâng cao dịch vụ, và sẽ có khen thưởng đối với những cải tiến trong hiệu suất, đồng thời lại chuyển phần tiết kiệm lớn nhất có thể nhờ đó cho người tiêu dùng. Tóm lại, điều tiết giá cả lý tưởng sẽ đưa lại những kết quả tương tự như thị trường cạnh tranh. Trong phần này, chúng tôi sẽ tóm lược những điểm mạnh và điểm yếu của nhiều loại điều tiết giá cả trong ngành viễn thông, sau đó sẽ phân tích việc sử dụng các ý đồ cụ thể ở các nước trong mẫu của chúng tôi đã tác động đến kết quả như thế nào.

Các ý đồ điều tiết giá cả của các dịch vụ điện thoại cơ bản bao gồm điều tiết mức lợi nhuận, khung giá cả và điều tiết mục tiêu. Mỗi loại ý đồ đặt giá này đều có những đặc trưng khuyến khích riêng mà hẳn đã được thảo luận chi tiết ở đâu đó. Nói một cách ngắn gọn, theo điều tiết tỷ suất lợi nhuận, thì giá cả sẽ được ấn định sao cho công ty có thể trang trải mọi chi phí và thu được mức lợi nhuận thoả đáng. Ý đồ này bị chỉ trích với lý do cho rằng nó buộc công ty tăng chi phí một cách giả tạo, đầu tư quá mức và tiến hành trợ giá chiều ngang bằng các chuyển chi phí từ các dịch vụ mà nó phải cạnh tranh sang các dịch vụ bị điều tiết mà nó không phải cạnh tranh. Điều tiết khung giá và chỉ tiêu đều có tiềm năng hoạt động tốt hơn điều tiết tỷ suất lợi nhuận trong việc khuyến khích các nhà sản xuất hạ giá thành và chuyển một phần tiền tiết kiệm nhờ đó cho người tiêu dùng. Theo điều tiết khung giá, nhà điều tiết đặt ra mức giá trần, trên cơ sở chỉ số giá bán lẻ và mức tăng cước phí trung bình cho một số dịch vụ định trước mà công ty nắm độc quyền. Nhà điều tiết có thể định kỳ

Bảng 3.15 Các cơ chế tiết lộ thông tin về ngành viễn thông

<i>Nước</i>	<i>Cơ cấu thị trường</i>		<i>Đấu thầu/Đấu giá</i>	<i>Khả năng xem xét</i>
	<i>Dịch vụ cơ bản</i>	<i>Dịch vụ giá trị gia tăng</i>	<i>Dịch vụ cơ bản</i>	<i>Dịch vụ cơ bản</i>
Áchentina	Cùng độc quyền ^a	Cạnh tranh	Có	Một phần
Chilê	Tham gia tự do	Độc quyền	Có	Toàn bộ
Giamaica	Độc quyền	Cạnh tranh	Không	Không
Malaixia	Độc quyền	Cạnh tranh	Không	Không
Mêhicô	Độc quyền	Cạnh tranh	Có	Một phần
Philippin	Tham gia tự do ^b	Cạnh tranh	Không	Một phần
Vênêxuêla	Độc quyền	Cạnh tranh	Có	Một phần

a. Các công ty độc quyền khu vực - một hoạt động ở miền Bắc và một hoạt động ở miền Nam.

b. Có khoảng 60 công ty dịch vụ viễn thông, nhưng PLDT, công ty lớn nhất kiểm soát 94% toàn bộ dịch vụ điện thoại.

Nguồn: Galal và Nauriyal (1995).

Hộp 3.4. Điều tiết khung giá và mục tiêu

Điều tiết khung giá và mục tiêu là những thay thế hữu hiệu so với điều tiết tỷ suất lợi nhuận phổ biến hơn bởi chúng loại trừ những khuyến khích khiến các công ty thổi phồng chi phí, đầu tư quá mức và tiến hành bù giá chiều ngang. Khung sẽ lý giải cách tính lợi nhuận cho nhà đầu tư theo hai phương pháp này, những lợi thế cũng như điểm yếu bổ sung của chúng.

Trong điều tiết giá cả (còn được gọi là điều tiết RPI trừ X, do những nguyên nhân được giải thích dưới đây) chính phủ đã quy định mức trần đối với mức tăng cước phí trung bình cho nhóm dịch vụ mà công ty nắm độc quyền. Ví dụ, mức tăng giá trung bình có thể được ấn định bằng cách lấy chỉ số giá cả bán lẻ (RPI trừ đi một số (X) mà chính phủ lấy làm hằng số cho một thời kỳ nhất định. Nếu X dương, hệ thống này sẽ chuyển một số lợi ích có được nhờ tiến bộ công nghệ và năng suất được nâng cao tới người tiêu dùng; mức độ lợi ích được chuyển cho người tiêu dùng phụ thuộc vào quy mô của X. Vì X được ấn định một cách độc lập với chi phí của công ty nên kế hoạch này hạn chế các biện pháp khuyến khích và cơ hội để các công ty bóp méo số liệu về chi phí của mình hay chuyển chi phí cho các dịch vụ cạnh tranh vào chi phí cho các hoạt động độc quyền của mình. Thay vào đó, công ty được khuyến khích giảm thiểu chi phí và tìm cách cải tiến công nghệ, bởi vì nó sẽ được hưởng bất cứ khoản lợi nào nhờ cắt giảm chi phí trong thời kỳ giữa hai cuộc điều chỉnh cước phí. Nhược điểm lớn nhất của kế hoạch này là nó dành quyền quyết định về nhân tố X cho các nhà điều tiết, điều này gây ra sự bất ổn định,

có thể khiến các công ty ít đầu tư. Ngoài ra, nếu các nhà điều tiết cũng cố gắng tác động đến tỷ suất lợi nhuận của công ty trong khi họ ấn định X thì kế hoạch này có thể suy thoái thành loại điều tiết tỷ suất lợi nhuận. Trong số các nước sử dụng điều tiết khung giá, chỉ có Mêhicô quy định X phải tăng từ 0 trước năm 1996 lên 3% cho các năm 1997-1998¹, Áchentina, Vê-nê-xuê-la và Malaysia ấn định X=0 mà không hề quy định X phải dương. Nếu điều này không được thay đổi thì giá cả của các công ty ở những nước này sẽ tăng lên cùng tỷ lệ lạm phát và các ông chủ sẽ bỏ túi bất kỳ khoản tiết kiệm nhờ giảm chi phí nào chứ không chịu chia sẻ lợi ích nhờ tiến bộ công nghệ với người tiêu dùng.

Ở điều tiết chỉ tiêu, giá cước phí được ấn định để cho phép công ty có được mức lợi nhuận phải chăng theo một chuẩn mực chứ không theo chi phí thực. Mức chuyển có thể là chi phí của một công ty hiệu quả giả định hay chi phí của một công ty tương tự. Vì chi phí chuẩn mực tách khỏi chi phí thực của công ty và vì cước phí chỉ được xem xét lại vài năm một lần nên điều tiết chỉ tiêu cũng có những lợi ích nhờ giảm chi phí tương tự như điều tiết khung giá. Ngoài ra, vì kế hoạch này định rõ mức lợi nhuận phải chăng, nó hạn chế bớt sự tùy tiện của các nhà điều tiết và giảm sự bất ổn định. Nhược điểm chính của hệ thống này là ở chỗ có thể nảy sinh sự bất đồng giữa các nhà điều tiết và công ty độc quyền trong việc đặt định mức.

1. Từ đây, X phải được điều chỉnh trên cơ sở xem xét chi phí gia tăng bốn năm một lần.

thay đổi công thức ấn định giá đó những cả thiện trong hiệu suất được chuyển tới người tiêu dùng. Trên lý thuyết, điều này giúp tránh khỏi các vấn đề phát sinh trong điều tiết tỷ suất lợi nhuận, bởi vì các công ty tránh được tình trạng lạm phát và không có động cơ khuyến khích mở rộng cơ sở tài sản một cách kém hiệu quả; nhưng ngược lại, họ có thể nắm giữ bất kỳ khoản lợi nhuận nào phát sinh nhờ hiệu suất được nâng cao làm giảm chi phí thấp hơn giá trần trong thời kỳ giữa hai cuộc điều chỉnh công thức ấn định giá. Điều tiết mục tiêu hoạt động theo nguyên tắc tương tự, ngoại trừ việc giá cả được ấn định theo chi phí của một công ty đồng hạng ở nơi khác hay một công ty hiệu quả giả định. Giới quản lý cũng được khuyến khích nâng cao hiệu suất bởi vì công ty được hưởng lợi nhuận cho đến khi giá cả được đàm phán lại. Những điều chỉnh đi xuống quá liên tục trong công thức ấn định giá theo một trong hai hệ thống này sẽ làm giảm khuyến khích đối với công ty trong việc giảm chi phí để nắm lấy bất cứ khoản tiết kiệm nào trước khi có cuộc điều chỉnh giá mới; chúng cũng quá tốn kém và phức tạp đối với nhà quản lý. Hộp 3.4 mô tả hoạt động, một số lợi thế và tồn tại có thể của hai loại điều tiết này.

Bảng 3.16 cho thấy các cơ chế ấn định giá, thời đoạn sửa đổi, việc điều chỉnh lạm phát và tham số cho việc ấn định giá (như đã giải thích trong hộp S.4) trong mẫu của chúng tôi. Chỉ có Giamaica và Philíppin lựa chọn điều tiết tỷ suất lợi nhuận, trong khi năm nước khác sử dụng hoặc điều tiết khung giá hoặc điều tiết định mức. Giamaica bảo đảm cho công ty mức lợi nhuận thực sau thuế trong khoảng từ 17,5% đến 20% cổ phần của cổ đông và định kỳ điều chỉnh lạm phát. Cơ chế ấn định giá này dành rất ít quyền tự do cho nhà điều tiết, điều này như chúng ta sẽ thấy, đã giúp biểu đạt cam kết của nhà nước và do vậy, giúp người chủ tin tưởng để đầu tư. Ngược lại, Philíppin để các nhà điều tiết tùy tiện quyết định giá cả (với mức trần là 12%

Bảng 3.16 Điều tiết giá cả ở các nước mẫu

<i>Nước</i>	<i>Công thức ấn định giá</i>	<i>Tần số xem xét lại biểu giá cước</i>	<i>Điều chỉnh lạm phát</i>	<i>Tham số năng suất/tỷ suất lợi nhuận</i>
Áchentina	PC	Nửa năm một lần	Chỉ số với CPI Mỹ	Một phần
Chilê	BM	Năm năm	Chỉ số với CPI	Toàn bộ
Giamaica	ROR	Theo đề nghị của công ty	Chỉ số với CPI	Không
Malaixia	PC	Theo đề nghị của công ty	Chỉ số với CPI	Không
Mêhicô	PC	Bốn năm một lần từ sau năm 1998	Chỉ số với CPI	Một phần
Philippin	ROR	Theo đề nghị của công ty	Không	Một phần
Vênêxuêla	PC	Hàng quý	Trước 1996, chỉ số đầy đủ với WPI. Trong những năm 1997-2000, chỉ số cục bộ	Một phần

Chú thích: BM: Chuẩn mực; PC: Khung giá; ROR: Tỷ suất lợi nhuận; CPI: Chỉ số giá tiêu dùng; WPI: Chỉ số giá bán buôn

Nguồn: Hill và Abdala (1994); Galal (1994); Spillê và Sampson (1995); Ngân hàng Thế giới (1993, 1990); Wellenius và những người khác (1994); Esfahani (1994); Clemente (1994).

lợi nhuận trên tài sản do Tòa án tối cao đặt ra cho tất cả các ngành dịch vụ công cộng) và là nước duy nhất trong mẫu của chúng tôi không cho phép điều chỉnh lạm phát. Chính sự bất định về khả năng sinh lãi trong tương lai này có ngầm ý rất tiêu cực về cam kết, như chúng tôi sẽ đề cập dưới đây.

Năm nước còn lại đều áp dụng một trong hai cơ chế giá cả tiết kiệm nhờ chi phí: Áchentina, Mêhicô, Vênêxuêla và Malaixia sử dụng điều tiết khung giá, còn Chilê sử dụng điều tiết định mức. Tuy nhiên, một số nước thực hiện điều tiết tốt hơn so với các nước khác. Ví dụ, Chilê và Mêhicô dành cho các công ty nhiều khuyến khích hơn trong việc cắt giảm chi phí nhờ xem xét điều chỉnh việc ấn định giá ít thường xuyên hơn (năm năm một lần ở Chilê và bốn năm một lần Mêhicô) so với ở Áchentina (nửa năm một lần) và Vênêxuêla (hàng quý). Các nước này cũng rất khác nhau về mức độ khuyến khích nhà sản xuất chuyển một phần tiết kiệm nhờ chi phí cho người tiêu dùng. Mêhicô đặt điều kiện chuyển tiết kiệm nhờ hiệu suất bằng cách cho phép nhà điều tiết ấn định mức giá thấp hơn tỷ lệ lạm phát theo yếu tố hiệu suất thoả thuận, bắt đầu từ năm 1977. Áchentina Malaixia và Vênêxuêla không có điều khoản này. Hệ thống đặt giá tiêu chuẩn của Chilê khuyến khích các công ty hoạt động hiệu quả bằng cách đặt mức giá cước cho từng loại dịch vụ bị điều tiết trên cơ sở chi phí cận biên gia tăng của một công ty hiệu quả giả định. Sau đó mức giá có được sẽ được điều chỉnh để đảm bảo rằng các công ty có thể thu được tỷ suất lợi nhuận phải chăng từ tài sản đã được đánh giá lại sử dụng mô hình định giá tài sản vốn (Galal 1994)

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Những khác biệt trong cách thức các nước sử dụng phần thưởng đặt giá để thúc đẩy các công ty giảm tối đa chi phí và thu về một tỷ suất lợi nhuận phải chăng thể hiện rõ nhất ở sự tương phản giữa Chilê và Philippin. Trên đây chúng ta đã thảo luận về cách thức mà Chilê, một trong những nước hoạt động tốt nhất theo thước đo năng suất và dịch vụ của chúng tôi, đã dành quyền ưu tiên cho khu vực tư nhân. Chilê đã sử dụng đấu thầu quốc tế và đặt ra những điều khoản trong điều tiết định mức để thu hồi giấy phép nếu công ty không hoàn thành các mục tiêu đã thoả thuận. Họ cũng áp dụng điều tiết định mức cho việc đặt giá điều này đã khuyến khích các công ty không hoạt động theo hướng cơ hội. Ngược lại, Philippin, một trong những nước hoạt động yếu kém nhất lại không sử dụng những cơ chế khai thác thông tin này. Chính phủ Philippin cũng không sử dụng khen thưởng đó hạn chế lợi thế thông tin của công ty; họ chỉ đặt ra mức trần đối với lợi nhuận của công ty. Trong số các nước còn lại, Áchentina và Mêhicô thiên về phía Chilê, còn Giamaica, Vênêxuêla thiên về phía Philippin. Kinh nghiệm của Malaixia còn trong thời kỳ phôi thai bởi vì khu vực tư nhân ở đây chỉ được nắm giữ ít cổ phần và việc điều tiết vẫn nằm dưới sự chỉ đạo của các quan chức nhà nước.

Giải quyết vấn đề cam kết

Như đã lưu ý ở trên, chủ sở hữu các công ty độc quyền với nỗi lo sợ rằng chính phủ sẽ quốc hữu hoá tài sản của họ hay ấn định giá sao cho họ không thu được mức lợi nhuận phải chăng, đã hạn chế tối đa rủi ro bằng cách đầu tư ít. Bởi vậy, nếu chính phủ trông chờ chủ sở hữu công ty độc quyền tư nhân tiến hành những khoản đầu tư cần thiết để mở rộng dịch vụ, đặc biệt ở một ngành then chốt như viễn thông, cần có khuyến khích mạnh để biểu thị cam kết tuân thủ hợp đồng. Dẫu vậy, một số chính phủ đã thực hiện điều này thành công hơn so với các nước khác. Trong phần này, chúng tôi sẽ nghiên cứu xem các nước trong mẫu của chúng tôi đã tạo ra cam kết bằng cách ấn định các cơ chế giải quyết xung đột, giao việc thực hiện điều tiết cho các cơ quan phù hợp và tách cơ chế điều tiết khỏi hành động chính trị thất thường như thế nào.

Các cơ chế giải quyết xung đột. Tất cả các nước trong mẫu đều tiên lượng được những xung đột về việc ấn định giá, tham gia nổi mạng và đã đề ra những điều luật để giải quyết chúng. Nhưng một số nước định ra các điều luật rõ ràng hơn những nước khác. Lý thuyết cho rằng các điều luật sẽ đáng tin cậy hơn, các nhà đầu tư sẽ tin tưởng hơn nếu những điều luật này rõ ràng. Mặc dù chúng tôi không thể đo lường trực tiếp mối quan hệ này, nhưng bằng chứng từ mẫu của chúng tôi cho thấy rằng thực tế đúng là như vậy. Các điều luật được ấn định rõ nhất ở Chilê và Giamaica, còn mập mờ nhất ở Áchentina, Malaixia và Vênêxuêla, và Mêhicô nằm ở giữa. Ở Philippin, các thủ tục giải quyết xung đột tương đối rõ ràng, nhưng sự bất ổn định trong các điều tiết cơ bản đã làm lu mờ lợi thế tiềm tàng này.

Điều tiết của Chilê xác định từng bước thủ tục tố tụng và phân xử. Ví dụ những tranh chấp giữa công ty và nhà điều tiết về việc ấn định giá được giải quyết thông qua một hội đồng phân xử gồm ba thành viên với hai thành viên do hai bên liên đới lựa chọn và thành viên thứ ba được lựa chọn theo thoả thuận chung. Tranh chấp về việc tham gia được giải quyết bởi một uỷ ban chống độc quyền do chính phủ chỉ định và có thể đệ đơn kháng án lên Tòa án tối cao. Tranh chấp về việc nổi mạng phải được đưa lên trọng tài liên đới. Tương tự như vậy, ở Giamaica, xung đột về điều chỉnh giá cước phải đưa lên trọng tài liên đới. Ngoài ra, giấy phép hoạt động cho phép công ty có quyền đệ đơn phản kháng bất kỳ hành động vi phạm điều khoản thoả thuận nào từ phía chính phủ lên Tòa án tối cao, mà quyết định của nó có thể được xem xét lại tại uỷ ban Tòa án thuộc Hội đồng Cơ mật hoàng gia ở Luân Đôn. Sự kết hợp giữa việc cấp cho nhà sản xuất một giấy phép đặc biệt và khả năng chống án ở ngoài nước đã làm cho cơ chế điều tiết ở Giamaica trở nên đáng tin cậy. Mặc dù các toà án luôn nổi tiếng là độc lập, nhưng việc đưa điều tiết vào một bộ luật như ở Chilê đã không được thực hiện, bởi vì ở một chế độ nghị viện như ở Giamaica, chính phủ mới có thể huỷ bỏ các đạo luật do chính phủ trước đó ban hành.

Ngược lại, mặc dù các công ty ở Áchentina có quyền đệ trình các cuộc tranh chấp về việc định giá, tham gia hay nổi mạng lên một cơ quan điều tiết mới được thành lập (CNT), nhưng các quyết định của cơ quan này chỉ có thể được đưa lên tổ chức hành pháp quốc gia (Bộ Kinh tế). Ở Malaixia, trước hết xung đột được đưa lên cơ quan điều tiết; ngoài ra thủ tục không được xác định rõ và thường dẫn đến những quá trình đặc biệt để tạo ra quyết định của chính bộ trưởng. Vênêxuêla, tranh chấp về nổi mạng thường được giải quyết thông qua trọng tài theo yêu cầu của các bên mà không có việc chống án tiếp. Tuy nhiên, tranh chấp về giá cước chỉ có

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

thể được đệ trình lên cơ quan điều tiết (CONATEL), và không rõ ngoài ra công ty có thể trông cậy vào đâu. ở Philippin, có thủ tục rõ ràng về việc đệ đơn lên Tòa án Tối cao để hạn chế sự tùy tiện điều tiết và giải quyết xung đột đối với giá cước, việc tham gia việc nối mạng. Tuy nhiên, do chính các điều luật điều tiết không được xác định rõ ràng, nên quá trình này thiếu cơ sở để có thể đệ đơn. Điều này thể hiện rõ nhất ở điều tiết giá cả mà, như chúng ta đã thấy, chỉ đặt mức trần đối với tỷ suất lợi nhuận mà không có điều khoản rõ ràng về việc điều chỉnh lạm phát.

Cưỡng chế. Việc cưỡng chế sẽ có hiệu quả cao nhất nếu được trao cho một cơ quan trung gian có đủ quyền lực để đem thi hành và có khả năng xử lý thông tin cần thiết (bảng 3.17 phân loại các cơ quan trong mẫu của chúng tôi theo những đặc trưng này). Sự trung lập được đảm bảo nếu các cơ quan cưỡng chế độc lập với giới quan chức, hay ở nơi nào đệ đơn được tiến hành thông qua hệ thống pháp lý, thì các tòa án nổi tiếng về sự độc lập của mình. Quyền cưỡng chế thực thi sẽ tồn tại nếu các cơ quan này rõ ràng được uỷ nhiệm yêu cầu và thẩm định thông tin từ công ty. Cuối cùng, các kỹ năng cần thiết để thẩm định thông tin sẽ có được nếu cơ quan này có đủ thẩm quyền và nguồn lực tài chính để thu hút các nhân viên giàu kinh nghiệm hay thuê các nhà tư vấn nếu cần thiết.

Đường như chỉ có Chilê và Giamaica bảo đảm được tính trung lập của các cơ quan cưỡng chế. Ở Chilê, tính trung lập có được là nhờ dựa vào nhiều cơ quan giải quyết xung đột (một nhân tố kiểm tra đối với hoạt động phân xử của bất kỳ cơ quan nào), và vào danh tiếng về sự độc lập của các tòa án. Ở Giamaica quyền tố tụng lên uỷ ban Hành pháp trực thuộc Hội đồng Cơ mật hoàng gia Luân đôn đã ngăn ngừa hành vi cơ hội của chính phủ (Spiller và Sampson 1993). Ở tất cả các trường hợp khác, các cơ quan điều tiết chỉ là sự phát triển thêm lên của giới quan chức, và ông bộ trưởng bộ chủ quản có lời phán xét cuối cùng nếu nảy sinh xung đột. Đương nhiên, ông bộ trưởng cũng có thể cố gắng điều hoà lợi ích của nhà sản xuất và người tiêu dùng, nhưng

Bảng 3.17 Các cơ quan thực hiện việc điều tiết: tính trung lập, quyền cưỡng chế thực thi và khả năng của họ

<i>Nước</i>	<i>Các cơ quan</i>	<i>Tính trung lập</i>	<i>Quyền cưỡng</i>	
			<i>ché thực thi</i>	<i>Kỹ năng</i>
Áchentina	CNT, Bộ trưởng kinh tế SUBTEL, Uỷ ban chống độc	Thiếu	Có	Trung bình
Chilê	quyền, toà án, trọng tài MPU, toà án, gồm cả công	Đảm bảo	Có	Tốt
Giamaica	chúng	Đảm bảo	Có	Trung bình
Malaixia	JTM, Bộ trưởng bộ chủ quản	Thiếu	Có	Trung bình
Mêhicô	SCT	Thiếu	Có	Trung bình
Philippin	NTC/DOTC, toà án	Thiếu	Không	Yếu
Vênêxuêla	CONATEL, chưa được xác định	Thiếu	Có	Trung bình

Chú thích: CNT: Uỷ ban viễn thông quốc gia; SUBTEL: Ban thư ký viễn thông (của Bộ); MPU: Bộ trưởng dịch vụ công cộng; JTM: Công ty viễn thông Jabatan Malayxia; SCT: Ban thư ký giao thông liên lạc; NTC/DOTC: Uỷ ban Viễn thông quốc gia và Ban giao thông và Viễn thông; CONATEL: Uỷ ban viễn thông quốc gia.
Nguồn: Galal và Nauriyal (1995).

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

chẳng có gì bảo đảm cho hành động như vậy cả chỉ trừ hai trường hợp, còn tất cả các cơ quan điều tiết trong mẫu của chúng tôi có quyền yêu cầu các công ty nộp những thông tin cần thiết và thực hiện việc điều tiết. Ngoại lệ thứ nhất là Philíppin, nơi mà sự tồn tại của hai cơ quan với những uỷ thác mơ hồ có thể đã làm suy yếu quyền lực của họ. Ngoại lệ thứ hai là Malaixia: bởi vì công ty này chủ yếu vẫn thuộc sở hữu nhà nước nên quyền cưỡng chế thực thi vẫn thuộc về các quan chức. Như vậy, mặc dù cơ quan điều tiết của Malaixia được mô phỏng theo mô hình cơ quan điều tiết viễn thông Anh và đứng đầu là một tổng giám đốc, nhưng ông bộ trưởng bộ chủ quản vẫn phê duyệt mọi quyết định về giá cước và việc cấp giấy phép³⁵.

Cuối cùng, rõ ràng là các cơ quan điều tiết nhìn chung đều ở vào thế bất lợi so với các công ty mà họ điều tiết. Trên diện rộng, đó là vì lương công chức thấp không thu hút và giữ được các nhân viên có kỹ năng cần thiết cho việc xử lý thông tin và đàm phán với các đối tác được trả lương cao hơn, thông thạo hơn và có thể có động cơ khuyến khích lớn hơn. Ở Chilê, Mêhicô và Áchentina những vấn đề này được khắc phục phần nào nhờ dựa vào các nhà tư vấn bên ngoài trong việc chuẩn bị những kiến nghị, ví dụ như cho việc sửa đổi giá cước cơ quan điều tiết của Vênêxuêla không được thành công như vậy. Nó phải tạo vốn hoạt động từ lệ phí cấp giấy phép và các lệ phí khác. Tuy nhiên, trên thực tế, các nguồn này tỏ ra không đủ. Điều này đã hạn chế khả năng xem xét lại mức giá cước theo từng quý của nó dẫn đến việc làm chậm quá trình tăng giá cước như đã hứa với công ty trong cuộc điều chỉnh giá năm 1993.

Phân tách các nhà điều tiết khỏi khía cạnh chính trị. Cuối cùng, các nước mẫu của chúng tôi đã cố gắng, với những mức độ thành công khác nhau, cách ly những cơ chế điều tiết của mình khỏi những biến động thất thường do thay đổi chính trị gây nên. Chilê và Giamaica dường như thành công nhất, trong khi Philíppin kém thành công nhất. Chilê đã xử lý vấn đề này bằng cách đưa điều tiết và một bộ luật chi tiết. Nước này đã có bề dày lịch sử về hệ thống pháp lý phân quyền, trong đó bộ phận hành pháp ít khi chiếm đa số, điều này có nghĩa là rất khó sửa đổi các bộ luật. Ngoài ra, hệ thống pháp lý và hiến pháp có truyền thống bảo vệ quyền tư hữu, ví dụ như chống lại việc quốc hữu hoá dưới thời Allende vào đầu những năm 1970 hay sung công đất vào những năm 1960. Cả hai yếu tố này dường như làm cho cam kết không hành động một cách cơ hội của chính phủ trở nên đáng tin cậy hơn.

Ở Giamaica, vấn đề cam kết được giải quyết theo cách khác. Cơ chế điều tiết được gắn liền với một giấy phép rõ ràng quy định tỷ suất lợi nhuận cụ thể những điều khoản hoạt động khác và những điều kiện để hai bên (công ty và nhà điều tiết) có thể thay đổi giấy phép. Đó làm cho hiệp định này có tính bắt buộc hay rất tốn kém nếu nhà nước muốn thay đổi, nó quy định rằng bất kỳ phán quyết nào của tòa án tối cao về việc vi phạm các điều khoản của giấy phép đều phải chịu sự xem xét lại của Ủy ban Hành pháp thuộc Hội đồng cơ mật hoàng gia ở Luân đôn. Giải pháp này làm cho hướng giải quyết của Giamaica trở nên đáng tin cậy hơn là của Chilê, bởi vì các bộ luật có thể thường xuyên bị thay đổi trong hệ thống nghị viện của Giamaica vì nội các mới nắm đa số trong quốc hội.

Mặt khác, Philíppin đã minh họa cho việc chính trị có thể xói mòn độ tin cậy của việc điều tiết như thế nào. Từ năm 1972 đến năm 1986, quyền lực tập trung vào nhánh hành pháp và ở đây rất ít hạn chế đối với sự tùy tiện của giới cầm quyền. Sự độc lập của tòa án chỉ mang tính thoả hiệp bởi vì tổng thống có quyền phế truất bất kỳ vị thẩm phán nào. Rốt cục, chính quyền Marcos không đủ tin cậy để giữ vững các chính sách chắc chắn và không hoạt động theo hướng cơ hội (Esfahani 1994). Sau năm 1986, mặc dù chính phủ Marcos đã mất quyền lực nhưng các liên minh kinh doanh của chế độ cũ - được hưởng lợi từ thực trạng của ngành viễn thông - vẫn có đủ ảnh hưởng thông qua các thể chế chính trị (như Quốc hội) để ngăn ngừa trước việc đưa ra cạnh tranh hay các cuộc cải cách khác trong ngành này.

Mêhicô, Áchentina, Vênêxuêla và Malaixia thành công hơn Phihippin, nhưng lại kém thành công hơn Chilê và Giamaica trong việc tạo ra các cơ chế cam kết đáng tin cậy. Họ điều tiết bằng các hợp đồng bán hàng hay sắc lệnh, khiến việc giải quyết xung đột bị xác định sai và cho phép ông bộ trưởng chủ quản có quyền tự quyết lớn. Khả năng về việc các sắc lệnh của tổng thống và các hợp đồng bán hàng có thể được thay đổi càng lớn thì độ tin cậy của những yếu tố bảo vệ hợp đồng tránh khỏi hành vi cơ hội của các chính phủ kế nhiệm càng giảm sút. Có thể giả định rằng uy tín và mối bận tâm về thành công của cải cách kinh tế có thể làm giảm nhẹ ảnh hưởng tiêu cực của việc này, nhưng ảnh hưởng dài hạn vẫn bất ổn định. Ví dụ, mối bận tâm của Mêhicô

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

đối với việc tạo danh tiếng là nhà cải cách và cam kết của nó đối với việc ký kết hiệp định NAFTA cộng với việc phân phối rộng rãi cổ phần của TELMEX có thể bảo đảm với các nhà đầu tư rằng chính phủ sẽ tuân thủ hợp đồng, ít nhất là về trung hạn. Tuy nhiên dường như Venêxuêla cũng có thể khắc phục những ảnh hưởng bất lợi của cam kết mở cửa về việc đầu tư bằng cách để cho các công ty mức lợi nhuận tương đối lớn đây có thể được coi là khoản đặt cọc cho rủi ro có thể từ những quyết định điều tiết bất lợi về dài hạn. Theo lôgic có thể cho là Áchentina cũng phải đưa ra giảm thiểu tỷ suất lợi nhuận cao hơn. Ở đó, thước đo cạnh tranh có thể dẫn tới giảm thiểu tỷ suất lợi nhuận. Malaixia chỉ bán một số ít cổ phần và danh tiếng với tư cách là một đối tác chính có trách nhiệm của mình ở các công tác khác có thể đã tạo ra uy tín với các nhà đầu tư. Giải pháp của giới quan chức Malaixia dường như là giữ lợi nhuận ở mức vừa phải, nhưng sau khi có sự tham gia của tư nhân đầu tư chỉ giảm chứ không tăng.

Tóm lại, những mức độ đầu tư khác nhau đã phản ánh mức độ thành công khác nhau của các chính phủ trong việc thuyết phục các nhà đầu tư rằng họ sẽ tuân thủ hợp đồng và cam kết này luôn được giữ vững cho dù chính quyền có thay đổi. Chilê và Giamaica đã tìm ra những cơ chế cam kết đáng tin cậy nhất điều này giúp giải thích sự gia tăng đầu tư ở hai nước này. Chilê còn định ra việc giải quyết xung đột và giao việc cưỡng chế thực hiện điều tiết cho nhiều cơ quan, mà đa phần đã có tiếng về sự độc lập. Nó còn chuyển các quy định của ngành viễn thông thành một bộ luật, cái rất khó thay đổi ở Chilê. Tương tự như vậy Giamaica ấn định trước cách thức giải quyết xung đột và gán những gia ước này với một giấy phép rõ ràng, cho phép đưa các tranh chấp lên tận Luân Đôn. Mêhicô, Áchentina và Venêxuêla tuy có làm ít hơn, nhưng cũng dàn xếp theo cách khác, còn việc bán một phần nhỏ cổ phần ở Malaixia không đủ để thúc đẩy đầu tư mới. Cuối cùng, cam kết điều tiết ở Philíppin còn phải nỗ lực nhiều hơn nữa trong hầu hết các lĩnh vực. Mặc dù tranh chấp được trình lên hệ thống tòa án, nhưng các điều luật điều tiết không được nêu rõ, các cơ quan cưỡng chế lại không có quyền hạn rõ ràng và hệ thống pháp luật bị suy yếu do ảnh hưởng của tổng thống trong việc bổ nhiệm thẩm phán.

Những kết quả của hợp đồng điều chỉnh

Mặc dù mẫu của chúng tôi nhỏ và không rộng, nhưng nó bao gồm tất cả các nước đang phát triển mà gần đây đã tư nhân hoá các công ty độc quyền nhà nước trong ngành dịch vụ điện thoại cơ bản. Phân tích của chúng tôi về kết quả ở bảy nước này chỉ ra sự mở rộng mạng lưới nhanh chóng và năng suất được nâng cao ở phần lớn các trường hợp sau cải cách. Mặc dù không thể so sánh kết quả này với một đối trọng, nhưng nghiên cứu so sánh của chúng tôi về Chilê và Mêhicô (với các nước khác) đã cho rằng những thành quả to lớn này có được là nhờ tư nhân hoá (Galal và những người khác 1994).

Dẫu vậy, ở đây kết quả theo từng nước rất khác biệt. Sự khác biệt này có thể là do những điểm khác nhau trong hợp đồng điều chỉnh. Một mặt, Chilê có thể giải quyết vấn đề thông tin và khen thưởng (bằng cách tăng cường cạnh tranh và tiến hành việc đặt giá định mức) cũng như vấn đề cam kết (bằng cách được điều tiết chi tiết thành một bộ luật để tách nó khỏi những thay đổi chính trị) kết quả là rất tích cực đối với người sản xuất và tiêu dùng. Mặt khác, Philíppin không giải quyết được cả ba vấn đề này, do vậy hoạt động rất đáng thất vọng. Kinh nghiệm của năm nước còn lại nằm giữa hai thái cực này. Ví dụ, Giamaica giải quyết được vấn đề cam kết, nhưng không làm tốt việc ấn định giá và cạnh tranh, còn Venêxuêla lại giải quyết được các vấn đề thông tin, ấn định giá nhưng lại thiếu sót về cam kết. Trong cả hai trường hợp, những người chủ mới đã đầu tư và mở rộng dịch vụ nhưng vẫn thu được tỷ suất lợi nhuận tương đối cao, còn người tiêu dùng phải trả giá.

Những nghiên cứu này đã đưa đến một số bài học cho các nước khác:

- Các hợp đồng điều chỉnh thành công giải quyết đồng thời các vấn đề thông tin, thưởng, phạt và cam kết. Nếu chỉ giải quyết được một hay hai vấn đề thì sẽ dẫn đến đầu tư ít hoặc tỷ suất lợi nhuận quá mức do người tiêu dùng phải trả giá.
- Một số khác biệt là do những đặc trưng riêng của từng nước mà không dễ gì thay đổi trong thời gian ngắn, chẳng hạn như tòa án không độc lập hay hệ thống pháp lý dễ dàng huỷ bỏ các bộ luật. Nhưng một số nước đã soạn thảo được những hợp đồng khắc phục được các điểm hạn chế này.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Các hợp đồng điều chỉnh khó, chứ không phải không thể, được soạn thảo dựa rằng sự thoả hiệp là cần thiết và còn nhiều điểm chưa hoàn thiện trong phác thảo nhưng vẫn có thể đạt được những thành tựu quan trọng.

Các nghiên cứu trường hợp của chúng tôi cho thấy rằng các hợp đồng quản lý và điều chỉnh đối với khu vực tư nhân đã hoạt động tốt hơn trong việc cải thiện hoạt động của công ty so với hợp đồng ký với các nhà quản lý nhà nước. Lý giải của chúng tôi đối với điều này nằm trong khái niệm “người được quyền hưởng thặng dư”; nghĩa là bên được hưởng bất kỳ khoản lợi nhuận thặng dư nào còn tồn tại sau khi những yêu sách khác đã được đáp ứng sẽ được hưởng khuyến khích nhiều nhất trong việc nâng cao hoạt động. Như vậy, do chủ sở hữu tư nhân và, ở mức độ thấp hơn, các nhà quản lý tư nhân có nhiều cái được, mất hơn những nhà quản lý nhà nước và do đó, họ có nhiều động lực để cải thiện hoạt động hơn. Mặc dù các nhà quản lý nhà nước cũng có thể được hưởng một phần nhỏ lợi nhuận nhưng theo định nghĩa thì họ không có quyền tư hữu. Hơn nữa, ít nhất là trong mẫu của chúng tôi, các nhà quản lý nhà nước không bị phạt do hoạt động yếu kém và cũng hiếm khi được khen thưởng vì những kết quả tốt. Ngược lại, nhà đầu tư tư nhân đã mua một doanh nghiệp nhà nước với những tài sản rất cụ thể, có thể đòi được hưởng một phần lớn lợi nhuận nếu hoạt động được cải thiện và sẽ bị phạt rất nặng - thậm chí có thể còn mất trắng khoản đầu tư - nếu mọi việc diễn ra tồi tệ. Nhà quản lý tư nhân theo hợp đồng của chính phủ cũng có ít thứ để mà được, mất hơn so với chủ sở hữu tư nhân; nhưng hợp đồng có thể quy định những thưởng phạt khiến nhà quản lý tư nhân quan tâm nhiều hơn và trực tiếp hơn đến việc cải thiện hoạt động của doanh nghiệp so với các nhà quản lý nhà nước. Nếu bên tư nhân còn có lợi ích trong việc xây dựng uy tín thì ảnh hưởng khuyến khích còn lớn hơn.

Hợp đồng với đối tác tư nhân cũng làm thay đổi những khuyến khích đối với các quan chức chính phủ. Những hợp đồng này thường chịu sự xem xét của báo chí, công luận và các chính trị gia nhiều hơn so với hợp đồng hoạt động với các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước. Nỗi lo sợ bị chỉ trích ngày càng lớn trong tình hình này đã thúc đẩy các quan chức lựa chọn đối tác ký hợp đồng một cách cẩn thận, yêu cầu những mục tiêu đơn giản và dễ giám sát hơn, giám sát kết quả kỹ lưỡng và cưỡng chế thực thi hợp đồng. Đương nhiên, ở đây có sự mạo hiểm là sự dò xét như vậy có thể đi ngược lại quyền lợi của chủ sở hữu và các nhà quản lý, đặc biệt là chủ sở hữu và nhà quản lý người nước ngoài, nếu như nó phản đối việc tăng giá hay sa thải cho dù việc này vẫn nằm trong khuôn khổ hợp đồng. Bởi vậy, các đối tác tư nhân thường cần có bằng chứng về việc nhà nước sẵn sàng tuân thủ hợp đồng trước khi họ chấp nhận những mạo hiểm như vậy. Tương tự, các nhà ký hợp đồng tư nhân, dù là chủ sở hữu hay nhà quản lý cũng thường muốn thoả thuận về những tiêu chuẩn đơn giản, dễ đánh giá và nhờ vậy, dễ tránh khỏi điều tiếng thị phi; những mục tiêu như vậy sẽ là giảm khả năng phát sinh những cuộc tranh cãi tốn kém hoặc, nếu điều này là không thể tránh khỏi, làm cho chúng dễ được đệ trình lên tòa án hay trọng tài hơn nếu có thể. Điều này trái ngược hoàn toàn với sở thích của các nhà quản lý nhà nước, những người luôn cố gắng phức tạp hoá mục tiêu hợp đồng để tăng cường cơ hội thăng tiến.

Trong các hợp đồng quản lý và điều chỉnh, một số chính phủ sử dụng cạnh tranh, đấu thầu hay cạnh tranh chuẩn mực để giải quyết vấn đề thông tin. Trên lý thuyết, điều này có thể được áp dụng cho các hợp đồng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (ví dụ, bằng cách cho phép các nhóm nhà quản lý nhà nước đấu thầu); nhưng nó chưa được thử nghiệm ở bất kỳ hợp đồng hoạt động này trong mẫu của chúng tôi hay, trên thực tế, ở phần lớn các hợp đồng hoạt động mà chúng tôi bắt gặp trong quá trình nghiên cứu. Tương tự như vậy, trên lý thuyết, việc điều tiết quá trình ấn định giá cho doanh nghiệp nhà nước có thể được hoạch định và thực hiện như đối với các công ty độc quyền tư nhân bị điều tiết hoạt động thành công hơn (ví dụ như công ty độc quyền viễn thông ở Chile) nhưng điều này lại cũng không được áp dụng cho bất kỳ hợp đồng hoạt động nào mà chúng tôi đã nghiên cứu chi tiết. Những phát hiện này cho thấy quá trình ký hợp đồng với đối tác tư nhân đã thúc đẩy các quan chức sử dụng những cơ chế tiết lộ thông tin mà họ hiếm khi, nếu không muốn nói là không bao giờ áp dụng khi làm việc với các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước (những người này cũng có thể là quan chức nhà nước). Do đó, khi soạn thảo hợp đồng hoạt động doanh nghiệp nhà nước, các chính phủ có xu hướng phụ thuộc vào hướng tiếp cận thứ bậc chứ không phải vào các thị trường; còn khi soạn thảo các hợp đồng quản lý và điều chỉnh, chính phủ thường cố gắng sử dụng các giải pháp thị trường. Và ở đâu mà giải pháp thị trường được thử nghiệm thì ở đó chúng đều đưa lại những kết quả tốt hơn.

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Cam kết là điểm yếu - gót chân Achille - của cả ba loại hợp đồng, mặc dù hợp đồng hoạt động chịu ảnh hưởng nhiều nhất. Như chúng ta đã thấy, các vấn đề cam kết sẽ được dàn xếp nếu một bên ký kết là chính phủ do những khó khăn rõ ràng mà bên kia vấp phải trong việc buộc chính phủ phải tuân thủ. Khác với các nhà quản lý nhà nước, các bên ký kết tư nhân lựa chọn giải pháp không chấp nhận hợp đồng. Điều này buộc chính phủ phải có tín hiệu về cam kết hoặc phải đưa ra một loại đặt cọc mạo hiểm hay cam kết nào đó. Sự có mặt của nguồn tài chính bên ngoài cho các hợp đồng quản lý đã làm yếu lợi thế này bởi vì nó đảm bảo trang trải cho sự rủi ro của các nhà quản lý tư nhân. Bởi vậy, các hợp đồng quản lý có nguồn cấp vốn bên ngoài như vậy thường kém hiệu quả hơn cả hợp đồng quản lý với hai bên liên đới phải tự gánh lấy rủi ro.

Tuy nhiên, ở đây cũng có một điều bất lợi đối với các bên đối tác tư nhân: cái được mất lớn hơn của các bên tư nhân trong kết quả cũng có thể đưa lại cho các nhà quản lý và chủ sở hữu tư nhân các khuyến khích để hành động một cách cơ hội. Nếu kỹ năng thương lượng và giám sát của chính phủ yếu kém thì điều này có thể dẫn đến việc lợi dụng. Có thể thiết kế các van an toàn để giảm rủi ro lợi dụng và nếu điều này được làm tốt thì lợi ích từ sự tham gia của tư nhân là rất lớn.

Có thể so sánh các hợp đồng quản lý với các hợp đồng điều chỉnh, nghĩa là với việc tư nhân hoá và điều tiết, như thế nào? Các hợp đồng quản lý hay được áp dụng nhất với các công ty cạnh tranh trong khi nhiều vấn đề ký kết có thể được khắc phục bằng cách mở cửa các thị trường và tư nhân hoá mà không cần điều tiết. Nếu các hợp đồng quản lý được áp dụng vào khu vực cơ sở hạ tầng chúng không kích thích được những khoản đầu tư lớn của tư nhân, điều mà chưa thể làm được nếu tư nhân hoá (Galal và những người khác 1994). Vì các hợp đồng quản lý cũng có nhiều vấn đề và chi phí như các hợp đồng điều chỉnh, nên chúng cũng đòi hỏi những nỗ lực tương tự nhưng đưa lại lợi ích nhỏ hơn.

Lời kết của phân tích này là việc ký kết hợp đồng có thể hỗ trợ cho cải cách doanh nghiệp nhà nước nhưng chỉ khi những khuyến khích được thu xếp sao cho cả chính phủ và giới quản lý công ty đều cố gắng nâng cao hiệu quả. Điều cần bản hơn, khảo cứu của chúng tôi cho thấy bất kỳ loại hợp đồng nào trong số ba loại này ít được thử nghiệm đến mức nào, xét trên khía cạnh hàng nghìn doanh nghiệp nhà nước vẫn đang hoạt động ở các nước đang phát triển. Điều này phù hợp với kết luận trước đó của chúng tôi là, mặc dù cải cách doanh

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

ngành nhà nước có thể được thực hiện, nhưng nhiều nước không cải cách. Lý do tại sao lại như vậy là chủ đề của chương sau.

1. Caillaud, Guesnerie, Rey và Tirole (1988) Sappington và Stiglitz (1986), và Besanko và Sappington (1987) khảo sát tài liệu về điều tiết trong điều kiện thông tin không đầy đủ. Romer và Rosenthal (1985) khảo cứu khía cạnh chính trị của nghiên cứu điều tiết. Baron (1989) đưa ra tổng quan lý thuyết.

2. Ví dụ, nếu nhà quản lý tư nhân không tin rằng chính phủ sẽ cho phép hợp đồng được thực hiện hết thời hạn và công ty hưởng một phần lợi nhuận hợp đồng, người ký hợp đồng có thể khai thác triệt để tài sản; nếu chủ sở hữu tin rằng nhà nước sẽ điều tiết hết lợi nhuận của họ, thì người mua một doanh nghiệp tư nhân đã tư nhân hoá có thể sẽ đầu tư ít.

3. Những đảm bảo về rủi ro phi thương mại từ một bên thứ ba, ví dụ như một tổ chức đa quốc gia cũng có thể phục vụ cho mục tiêu này (xem hộp 5.3).

4. Chúng tôi định nghĩa hợp đồng hoạt động là những thoả thuận được thương lượng giữa chính phủ và doanh nghiệp nhà nước, trong đó những mục tiêu có thể xác định về lượng được định rõ cho một giai đoạn cụ thể và hoạt động được đánh giá theo những mục tiêu đó vào cuối giai đoạn này. Định nghĩa của chúng tôi còn bao gồm cả các thoả thuận mà không được gọi là hợp đồng hoạt động ở nước được nghiên cứu.

5. Nó không mang tính ngẫu nhiên vì chúng tôi chỉ chọn hợp đồng từ các nước mẫu và chúng tôi cho một công ty điện ở mỗi nước để kiểm nghiệm hiệu ứng ngành (không tìm thấy hiệu ứng nào).

6. Công ty viễn thông Hàn Quốc chỉ mới được tách riêng ra hai năm trước khi nó được đi ký hợp đồng. Công ty viễn thông Xênegan được thành lập vào đúng năm được ký hợp đồng đầu tiên; chúng tôi sử dụng phép ngoại suy đẩy về trước hai năm, sử dụng số liệu từ các tổ chức viễn thông trước thời tái cơ cấu. Chúng tôi còn đưa vào hợp đồng thứ hai của Công ty điện Xênegan (bắt đầu từ năm 1990), mặc dù nó chưa từng được ký. Kết luận rút ra cũng không có gì thay đổi dù loại bỏ thời kỳ này. Chúng tôi còn lấy năm 1987 làm mốc khởi đầu cho các hợp đồng của Công ty dầu Ấn Độ, mặc dù nó ký dạng hợp đồng sơ bộ từ năm 1986 (trên cơ sở kế hoạch hợp đồng nhiều năm kiểu Pháp). Sau đó chính phủ đã chuyển sang một loại hợp đồng hoàn toàn khác (gần với mô

hình của Hàn Quốc, sử dụng các mục tiêu được đánh giá hàng năm). Kết luận rút ra không thay đổi nếu tính thêm thời kỳ hợp đồng trước đó.

7. Sự cải tiến hoạt động không có gì mơ hồ với hoạt động tốt theo một nghĩa tuyệt đối. Ví dụ, Công ty cấp thoát nước Gana đã tăng TFP trung bình 12,5% một năm trong ba năm ký hợp đồng mà chúng tôi có số liệu (1990, 1991, 1992). Nhưng đây vẫn là một công ty có 50% nước bị thất thoát và chỉ cung cấp nước cho khoảng 2/3 dân số.

8. Số liệu được rút ra từ các sổ sách của công ty từ các hợp đồng và báo cáo đánh giá, có bổ sung thêm số liệu của Ngân hàng Thế giới. Thêm vào đó, khảo cứu các quan chức chủ chốt của nhà nước và doanh nghiệp, sử dụng bảng câu hỏi và phỏng vấn chuẩn mực cho những người am hiểu và Ngân hàng Thế giới, đã cung cấp thêm cơ sở. Xem Dyer Cissé (1994) để biết thêm về bảng câu hỏi mẫu. Mặc dù đã rất cố gắng nhằm định độ chính xác của các số liệu, nhưng trong một số trường hợp, các hệ thống thông tin cơ sở còn rất yếu kém. Tuy nhiên, dường như cũng không có gì bất hợp lý nếu các sai số không liên mạch và không ảnh hưởng lớn đến việc phân tích xu hướng. Ở đâu mà tài sản không được công ty định giá lại thì chúng tôi định giá lại, sử dụng số liệu của công ty cho việc giảm giá trị và chỉ số giảm phát GDP cho lạm phát. Đối với năng suất toàn bộ các yếu tố sản xuất, được tính là giá trị sản xuất không thay đổi so với chi phí cho toàn bộ các yếu tố sản xuất hàng số, chúng tôi sử dụng tất cả số liệu của công ty để tính chỉ số giá cụ thể cho từng yếu tố đầu vào và đầu ra của công ty nếu có thể; nếu không, chúng tôi sử dụng chỉ số giá tương ứng của quốc gia. Lợi nhuận trên tài sản được tính như sau: lấy số bán ra trừ đi chi phí mua hàng hoá để bán và khấu hao đối với toàn bộ tài sản cố định đã được định giá lại.

9. Tuy nhiên, giá cả của nó lại thấp hơn 1/3 so với giá cả đặt cho khu vực tư nhân, nhưng các nhà sản xuất tư nhân được tự do hơn trong việc thay đổi giá của nhà sản xuất.

10. Giá cước đã bị phóng đại do ảnh hưởng của tỷ giá hối đoái, nhưng Xênegan vẫn được xếp vào một phần ba nhóm nước đầu tiên cho dù giá cước của nó cao gấp rưỡi.

11. Lợi nhuận từ tài sản sau khi ký hợp đồng

KÝ KẾT HỢP ĐỒNG: ĐIỀU GÌ CÓ HIỆU QUẢ, ĐIỀU GÌ KHÔNG, TẠI SAO?

Công ty điện lực Philippin bị ảnh hưởng bất lợi do việc tăng chi phí cho việc mua dầu lửa nhập khẩu nhưng điều này cũng không thể lý giải cho hoạt động yếu kém của nó trong TFP. TFP hẳn cũng chịu ảnh hưởng bất lợi do những đổ vỡ vì cuộc động đất Luzon cộng với núi lửa phun vào các năm 1989 và 1990; tuy nhiên, các quan sát viên am hiểu về công ty này cho rằng hoạt động của nó thường xuyên yếu kém. Hơn nữa, các thảm họa khác (núi lửa Mi.Pinatubo và trận lụt Ormoc năm 1991) không ngăn cản được công ty khôi phục mức sản xuất. Công ty viễn thông Xê-nê-gan có thể được lợi nhờ tách khỏi dịch vụ bưu điện vào năm 1986, năm đầu tiên của hợp đồng. Mặc dù chúng tôi cố gắng tách hoạt động viễn thông tế trước khi có sự phân tách này, nhưng không phải lúc nào cũng làm được và có thể sẽ làm cho thời kỳ trước khi ký hợp đồng có vẻ yếu kém hơn so với khi ngược lại (Sự chia tách này tự nó không phải là một ảnh hưởng ngoại sinh cho dù nó rõ ràng không phải là một phần của hợp đồng).

12. Xem Jones (1993) để biết thêm về các khái niệm tiêu chuẩn và giá trị tiêu chuẩn và một tổng quát tuyệt vời về các vấn đề ký kết hợp đồng hoạt động.

13. Phỏng vấn Hafeez Shaikh (1994).

14. Ở Ghana, các nhà thương lượng và giám sát chính phủ thuộc uỷ ban Doanh nghiệp Nhà nước (SEC) đã mất quyền lực khi trách nhiệm quản lý các hợp đồng năng lượng được chuyển giao cho các cơ quan chủ quản ngành. Mặc dù việc chuyển giao này chỉ tác động trực tiếp tới hai doanh nghiệp nhà nước (gồm một trong số ba doanh nghiệp nhà nước trong mẫu của chúng tôi), nhân viên của SEC tin rằng việc thay đổi đã tác động tiêu cực tới uy tín của toàn bộ việc thương lượng và giám sát. Một báo cáo của SEC lưu ý: "Tình hình này có xu hướng tạo ra sự bất ổn lớn về đối tượng có thể đòi hỏi thông tin hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Điều này đã ảnh hưởng đến khả năng thực hiện các chức năng báo cáo và đánh giá của Uỷ ban" (SEC 1991).

15. Các cuộc phỏng vấn những nhà đánh giá hoạt động của chính phủ và những quan sát viên am hiểu cũng cho thấy rằng các nhà quản lý trong mẫu của chúng tôi luôn thương lượng về nhiều mục tiêu hơn và mục tiêu đơn giản hơn, và thường chịu trách nhiệm về những thay đổi trong chuẩn mực.

16. Các mục tiêu về dây chuyền mới, dây chuyền chính và thu nhập. Những chậm trễ trong việc thu

nhận thông tin cũng có thể là một lý do giải thích tại sao đại diện của nhà nước đồng ý đặt mục tiêu thấp hơn kết quả của năm trước. Các mục tiêu của Công ty điện lực Philippin về lợi nhuận từ tài sản đã định giá lại và công suất phát điện tính theo công nhân cũng giảm cho dù chúng đã từng được hoàn thành vượt mức.

17. Phỏng vấn trực tiếp theo lĩnh vực.

18. Lợi nhuận công cộng là lợi nhuận tư nhân đã được điều chỉnh để đánh giá lợi ích đối với toàn xã hội và để loại trừ các yếu tố nằm ngoài tầm kiểm soát của các nhà quản lý (Jones 1981).

19. Không có đủ số liệu về việc hoàn thành mục tiêu cho tất cả các mục tiêu. Những khác biệt về việc hoàn thành các mục tiêu kinh tế là do những đánh giá khác nhau đối với các mục tiêu. Nếu chúng ta đã đánh giá theo điểm hoàn toàn đối với các mục tiêu kinh tế như trong bảng 3.3 thì sẽ có sự khác biệt đôi chút giữa các nhóm hoạt động TFP.

20. Sự suy giảm trong chi tiêu vốn cho phép nó hoàn thành vượt mức chỉ tiêu tự cung cấp vốn và dịch vụ nợ; điểm số chung về hai tiêu chí này đã loại trừ hoạt động yếu kém của công ty trên chỉ tiêu dù toán vốn.

21. Điều này một phần do đóng cửa các giếng cũ cũng như việc khoan mới.

22. Ở Hàn Quốc, những đánh giá về việc các ban, bộ phận, phòng khác nhau đã đóng góp như thế nào vào những thành tựu của hợp đồng cũng được tính đến khi xét sự thăng tiến trong nội bộ (Shirley 1991).

23. Thông tin về việc thất hứa ở phần này và bảng 3.5 là từ các câu trả lời khảo sát, phỏng vấn báo cáo của công ty và Ngân hàng Thế giới.

24. Ban Giám đốc thường trực được thay bằng ban điều hành; đại diện của chính phủ trong các ban này giảm xuống còn hai người; giờ chỉ cần ban phê duyệt ngân sách, còn trước đây bộ chủ quản, Ban Kế hoạch hoá kinh tế, và nội các cũng phải phê duyệt, trách nhiệm về phần lớn các quyết định nhân sự được chuyển từ bộ chủ quản sang cho doanh nghiệp việc mua dầu vào thông qua một cơ quan trung ương mang tính tự nguyện thay vì bắt buộc; toàn bộ việc giám sát tập trung vào hợp đồng với việc thanh tra thường niên thay cho hệ thống thanh tra, giám sát mở rộng được sử dụng trước đây (trong năm trước khi ký hợp

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

đồng, Công ty năng lượng Hàn Quốc có tới tám cuộc thanh tra kéo dài 108 ngày); các ứng cử viên trong nội bộ thường hay được cử giữ các chức vụ quan trọng hơn so với trước (trước đây hơn một nửa số này do người ngoài công ty nắm giữ); và hệ thống đánh giá công trạng rõ ràng được đưa ra (Shirie 1991, tr.11-12).

25. Một khảo sát ý kiến của 750 nhân viên thuộc mọi chức giới ở các doanh nghiệp nhà nước có hợp đồng cho thấy rằng 93% cho rằng việc quản lý có được cải thiện nhờ hệ thống đánh giá hoạt động; 55% nhận thấy có bước tiến lớn; 94% giám đốc điều hành nói rằng đã có bước tiến cần thiết hay bước tiến lớn (Song 1988).

26. Dấu hiệu biểu thị cam kết này có thể là việc tách khỏi khả năng sinh lợi công cộng, như đã đề cập ở trên.

27. Chính phủ Mêhicô phân biệt giữa những hiệp định cải tổ hành chính và hợp đồng hoạt động.

28. Xem phụ lục thống kê để biết về việc xếp loại chi tiết. Một số hợp đồng có thể bị bỏ sót hay ký kết sau khi nghiên cứu được tiến hành vào năm 1993.

29. Những chuỗi khách sạn này là Hyatt Marriott, Holiday Inn, Intercontinental và Sheraton.

30. Bởi vì các hợp đồng cho 22 đơn điền ở Xri Lanca rất giống nhau nên chúng tôi xếp chúng thành một nghiên cứu trường hợp.

31. Công ty Light Rail được ký hợp đồng với một nhà ký thầu có quan hệ với tổng thống đương nhiệm lúc bấy giờ của Philippin (nhà ký thầu là em trai của Imelda Marcos).

32. Đương nhiên, nếu công nghệ bất ổn hoặc thay đổi nhanh, nhà ký thầu có thể yêu cầu thương lượng lại hợp đồng sau một thời gian ngắn, viện dẫn những chi phí không mong đợi làm nguyên nhân lý giải. Công nghệ bất ổn có thể cho phép nhà ký thầu lợi dụng thông tin tư của mình mà hành động một cách cơ hội và do vậy, làm yếu ảnh hưởng khuyến khích của các giao dịch lặp lại. Xem Williamson (1976).

33. Chính phủ đã không cấp đủ toàn bộ số nội tệ lúc đầu dự định cấp cho chương trình khôi phục. Nhà ký thầu sử dụng 75% ngoại tệ dự định chỉ cho việc khôi phục để khôi phục “nhỏ”, còn bỏ mặc phần khôi phục “chính” không đủ vốn.

34. Không thể đánh giá người tiêu dùng đã được hưởng lợi gì xét về mặt giá cước. Rất khó tập hợp số liệu về lĩnh vực này. Cho dù có thể tách các cuộc gọi của khách hàng và thời kỳ hưng thịnh nhất với thời kỳ khó khăn nhất thì việc phân chia giá cước cố định theo từng loại dịch vụ và theo biến động tỷ giá hối đoái cũng phức tạp đến nỗi nó làm giảm giá trị và khả năng so sánh của các số liệu.

35. Biểu giá cước không thay đổi từ năm 1985 mặc dù công ty được phép điều chỉnh do lạm phát theo điều tiết khung giá.

CHƯƠNG IV

CHÍNH TRỊ HỌC VỀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Chú thích

Như chúng tôi đã trình bày, các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn là vật cản đáng kể đối với việc cải thiện tình hình kinh tế của các nước đang phát triển, và những lợi ích của việc giải thể và các cuộc cải cách khác có ý nghĩa rất lớn, nhưng chỉ có một số nước chấp nhận các cuộc cải cách đó và số nước thành công còn ít hơn nữa. Rõ ràng là có các yếu tố khác ngoài hiệu quả kinh tế quyết định tính chất, tốc độ và phạm vi cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong các yếu tố này thì quan trọng nhất là yếu tố chính trị học. Cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể lấy chính phủ làm chỗ dựa. Do đó các chính khách dù ở nước nào chẳng nữa cũng phải cân nhắc cẩn thận mọi thay đổi về chính sách đối với doanh nghiệp nhà nước và họ ưu tiên một cách tự nhiên cho các chính sách có lợi cho các cử tri của họ và giúp họ giữ ghế của mình hơn các chính sách làm mất sự ủng hộ và có thể làm họ phải mất chức. Trừ một số nhà lãnh đạo xuất chúng có khả năng thay đổi những người ủng hộ cho họ và huy động các cử tri mới cho cải cách, còn lại đa số phải uốn theo những người ủng hộ họ lên nắm quyền.

Vậy những cản trở chính trị đối với cải cách là gì? Đối với các nước cải cách thành công thì họ làm thế nào để vượt qua những cản trở đó? Làm thế nào mà các nhà hoạch định chính sách của các nước đang phát triển cũng như các tổ chức cung cấp viện trợ nước ngoài có thể xác định trước xem cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể thành công hay không? Và cuối cùng, những điều kiện cho cải cách thành công không thể có ở những nơi nào, và làm thế nào để tạo ra nó? Đó nghiên cứu những vấn đề này và làm sáng tỏ những động thái của quá trình hoạch định chính sách, chúng tôi sẽ xem xét tính hiệu lực của ba giả định liên quan đến việc cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công:

- Cải cách phải là một sự mong muốn về mặt chính trị, tức những lợi ích đối với giới lãnh đạo và các cử tri của họ phải lớn hơn những phí tổn.*
- Cải cách phải khả thi về mặt chính trị, tức giới lãnh đạo phải có khả năng tiến hành cải cách và dẹp tan sự phản đối.*
- Cải cách phải có tính đáng tin cậy, tức giới lãnh đạo phải hứa hẹn bù đắp cho những người bị thiệt hại và sự bảo hộ các quyền tài sản của nhà đầu tư phải được bảo đảm.*

Qua sử dụng các chỉ số khách quan và định lượng để đánh giá bằng chứng lấy ra từ 12 trường hợp các nước được nghiên cứu, chúng tôi thấy rằng trên thực tế tất cả các điều kiện này đều cần thiết để cải cách thành công doanh nghiệp nhà nước. Các nước cải cách thành công là những nước tối thiểu phải đáp ứng phần

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nào cả ba điều kiện; còn các nước cải cách kém thành công hơn là các nước không đáp ứng dù chỉ một trong ba điều kiện đó.

Việc phân loại các nước của chúng tôi thành các nước có kết quả cải cách thành công hơn, pha trộn và kém thành công hơn được phân tích trong chương 2. Trong phần này, chúng tôi trước hết xếp các nước theo các thước đo về tình hình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và sau đó đi đến kết luận rằng những nỗ lực cải cách sâu rộng và liên tục sẽ mang lại kết quả khả quan. Do vậy việc phân loại của chúng tôi trong chương này phản ánh cả những nỗ lực cải cách lẫn những kết quả cải cách. Trong chương 2 chúng tôi cũng lấy năm 1985 làm mốc để phân tích vì đối với hầu hết các nước, trừ các nước đang quá độ từ kế hoạch hoá tập trung, năm này được coi là năm bắt đầu cải cách. Chúng tôi tiếp tục cách làm đó trong phần phân tích của chương này.

Phân tích này không nhằm đánh giá các nước hay chính phủ của họ. Đúng hơn, nó đánh giá những trở ngại có thể ngăn cản ngay cả những nhà lãnh đạo hiệu quả và vô tư nhất tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. Phân tích của phần này cũng không nhằm đánh giá chương trình cải cách thực tế của cá nước mà chúng tôi đã làm trong các chương trước. Cụ thể, chương này nhằm tìm hiểu xem làm thế nào các nước cải cách thành công vượt qua được những trở ngại mà các nước khác phải đầu hàng. Để đạt được mục tiêu này, chúng tôi sử dụng phương pháp luận với ba đặc điểm quan trọng. Thứ nhất, các thước đo của chúng tôi về sự mong muốn, tính khả thi, và tính đáng tin cậy, và những kết luận mà chúng tôi rút ra, phải mạch lạc và có thể kiểm nghiệm được về tính chính xác và tính nhất quán. Đa số các chỉ số của chúng tôi đều có thể tính toán được và sáu trong 11 chỉ số không có tính chính trị. Thứ hai, chúng tôi sử dụng các biện pháp có thể quan sát một cách độc lập và trong thời gian trước khi bắt đầu cải cách doanh nghiệp nhà nước. Về nguyên tắc, điều này cho phép người ta sử dụng chúng để dự báo. Cuối cùng, chúng tôi nghiên cứu từng chỉ số của từng nước. Nó không liên quan gì đến các phân tích trước, những phân tích sử dụng các tiêu chí khác nhau cho các nước khác nhau, làm cho việc khái quát hoá trở nên rất khó khăn.

Tuy nhiên, sự phân tích vẫn còn những mặt hạn chế. Cũng như các khoa học hành vi, việc nghiên cứu quá trình ra quyết định chính trị rất phức tạp. Các biến số như tính cứng rắn về quan điểm của cử tri hay các phẩm chất cá nhân của nhà lãnh đạo có thể thay đổi kết quả, nhưng khó mà đo và sử dụng các biến số đó một cách nhất quán và có tính khái quát. Do vậy, các phân tích chính trị phụ thuộc vào các biến số này không dễ kiểm nghiệm để biết chúng là đúng hay sai, hay liệu chúng có khả năng dự báo không. So với các phân tích đó, cách tiếp cận được sử dụng ở đây tập trung vào các biến số có thể đo một cách nhất quán. Tuy nhiên, mặc dù có ưu điểm trên, nhưng sự phân tích không phải bao giờ cũng sẽ dẫn tới các kết luận và các dự đoán rõ ràng. Chúng tôi sẽ quay lại điểm này trong chương 5.

Vì lý do khuôn khổ và để lập luận trở nên rõ ràng, trong chương này chúng tôi tự giới hạn trong việc trình bày các ví dụ chọn lọc về các cách mà các nước trong nghiên cứu của chúng tôi đã đáp ứng hoặc không thể đáp ứng được từng điều kiện trong số ba điều kiện trên. Các kết luận của chúng tôi không chỉ dựa trên những ví dụ này, mà còn dựa trên sự công nhận rằng ba điều kiện cải cách đã có và những chỉ số chúng tôi sử dụng để đo chúng một cách nhất quán giải thích cho các kết quả cải cách trong toàn bộ mẫu của chúng tôi. Vì lý do đó và vì trong các nước được nghiên cứu, mỗi nước có một nét thú vị riêng nên chúng tôi đưa tư liệu không có sẵn trong phần nội dung chính vào phần phụ lục của chương này. Chúng tôi sẵn sàng thảo luận với các độc giả muốn tiến hành các phân tích tương tự về các nước không có trong mẫu của chúng tôi cũng như những ai quan tâm đến từng nước hay từng điều kiện cụ thể. *Như chúng ta sẽ thấy, các nghiên cứu mẫu cho rằng nếu những yêu cầu tối thiểu cho bất cứ một trong ba điều kiện - sự mong muốn về chính trị, tính khả thi chính trị và tính đáng tin cậy - mà không được đáp ứng thì việc cải cách doanh nghiệp nhà nước sẽ không thể thành công¹.*

Việc phải đáp ứng tất cả những điều kiện này nhắc nhở chúng ta cần tránh các kết luận giản đơn. Chẳng hạn, qua phân tích chúng ta thấy quan điểm phổ biến cho rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước dễ tiến hành trong các chế độ cực quyền hơn là các chế độ dân chủ là không có căn cứ. Trong mẫu của chúng tôi, các chính phủ cực quyền cho thấy cả mặt tốt lẫn mặt xấu của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Chilê dưới thời tướng Augusto Pinochet đã theo đuổi những cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước đặt nền móng cho sự tăng trưởng

nhanh trong tương lai dù với chi phí xã hội khá cao. Philippin dưới thời Tổng thống Ferdinand Marcos đi theo hướng ngược lại, quốc hữu hoá các công ty tư nhân và ngăn cản cạnh tranh dẫn tới làm nên kinh tế đình trệ và nghèo đói nghiêm trọng. Ở các trường hợp đó không có mối quan hệ rõ ràng vào giữa dân chủ và cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong giai đoạn mà chúng tôi nghiên cứu, cải cách diễn ra khá chậm chạp ở Ấn Độ, nhưng lại nhanh chóng ở Cộng hoà Séc và Ba Lan. Trên thực tế, có thể thu được những kết quả pha trộn này. Trong khi các cuộc cải cách có thể khả thi hơn dưới chế độ cực quyền là chế độ mà giới lãnh đạo không cần sự đồng thuận trước khi hành động, thì các thể chế đòi hỏi xây dựng sự đồng thuận tại các nền dân chủ làm tăng tính đáng tin cậy của các chính sách đề ra, như chúng tôi sẽ bàn đến dưới đây.

Đánh giá điều kiện I: sự mong muốn về chính trị

Chúng tôi bắt đầu bằng giả thiết rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước được mong muốn khi những lợi ích chính trị đối với giới lãnh đạo và các cử tri của họ lớn hơn những phí tổn chính trị. Chúng tôi cho rằng điều này sẽ diễn ra trong hai trường hợp: hoặc có những thay đổi về lãnh đạo và cá cử tri của họ, hoặc có một cú sốc hay khủng hoảng kinh tế làm thay đổi các tính phí tổn và lợi ích.

Trường hợp thứ nhất nảy sinh khi các nhóm thu lợi từ chính sách doanh nghiệp nhà nước hiện hành và có quyền hạn chế những tổn thất do cải cách ảnh hưởng đến họ. Điều này có thể diễn ra do sự thay đổi về chế độ hay do sự thay đổi trong thành phần liên minh cầm quyền. Những thay đổi này hạ thấp phí tổn chính trị của việc cải cách doanh nghiệp nhà nước có lợi cho các cử tri của các chế độ trước. Trường hợp thứ hai là các cú sốc như hạn hán, cắt giảm viện trợ nước ngoài, hay giảm sút thương mại trầm trọng làm cho chính phủ khó có thể tiếp tục trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động không hiệu quả. Quy mô sa sút kinh tế làm cho cải cách trở nên mong muốn về mặt chính trị phụ thuộc vào việc chính phủ dựa vào sự ủng hộ của doanh nghiệp nhà nước đến mức nào. Nếu các nhóm thua thiệt từ cải cách doanh nghiệp nhà nước không phải là bộ phận chính trong số những người ủng hộ cho chính phủ thì những phí tổn của cải cách đối với các quyết sách của chính phủ sẽ thấp, và thậm chí một sự đình đốn kinh tế tương đối nhỏ cũng đủ để làm cho cuộc cải cách trở nên được mong muốn đối với họ (như ở Hàn Quốc năm 1980). Tuy nhiên, thông thường, các nhóm được lợi từ cải cách doanh nghiệp nhà nước, đối lập với những nhóm bị thua thiệt, là hạt nhân cơ bản của cơ sở hậu thuẫn cho chính phủ (như Ai Cập, Ấn Độ và Thổ Nhĩ Kỳ). Trong các trường hợp này, cuộc khủng hoảng có thể phải hết sức lớn trước khi các lợi ích chính trị của cải cách vượt quá những phí tổn hay trước khi các cử tri phản đối cải cách ngừng sự phản kháng của họ. Thực tế, trong mẫu của chúng tôi không có ví dụ nào cho thấy chỉ cần một cú sốc kinh tế cũng đủ để làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên mong muốn đối với chính phủ mà chủ yếu dựa vào sự ủng hộ của doanh nghiệp nhà nước.

Vì những lý do đó, chúng tôi phân loại các nước thoả mãn điều kiện I theo ba trường hợp sau:

- *Thay đổi chế độ trong đó những lợi ích của doanh nghiệp nhà nước không phải là một bộ phận của những người ủng hộ ban lãnh đạo mới.*
- *Tổ chức lại liên minh với hiệu quả tương tự.*
- *Một cú sốc lớn làm cho giới lãnh đạo không bị phụ thuộc vào sự ủng hộ của khu vực doanh nghiệp nhà nước.*

Những chỉ số này được thể hiện qua các kết quả bầu cử và thông tin lịch sử về vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong đời sống chính trị của một nước. Trong hầu hết các trường hợp, bằng chứng này có thể thu được tại thời điểm nghiên cứu cải cách và do vậy, về nguyên tắc, có thể được sử dụng để đánh giá sự mong muốn về mặt chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước. Số liệu về các nước trong mẫu được tóm tắt trong bảng 4.1. Những chú thích trong bản mô tả những chỉ số được sử dụng để đo các yếu tố của điều kiện I.

Trong mẫu của chúng tôi có ba nước cải cách thành công nhất trong số các nền kinh tế không phải qua giai đoạn chuyển đổi, cũng như ba nền kinh tế chuyển đổi ít nhất đáp ứng được phân nào điều kiện I; điều đó có nghĩa, cải cách được mong muốn đối với ban lãnh đạo và những người ủng hộ họ. Không nước nào chậm cải

Bảng 4.1 Điều kiện I để cải cách doanh nghiệp nhà nước: Sự mong muốn về chính trị

<i>Nước</i>	<i>Giai đoạn</i>	<i>Sự thay đổi hay sắp xếp lại liên minh?^a</i>	<i>Thay đổi ngoại sinh?^b</i>	<i>Những người chịu thiệt từ các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước nằm ngoài cơ sở ủng hộ chính phủ?^c</i>
<i>Các nước cải cách DNNN thành công hơn</i>				
Chilê	1974-76	Có	Có	Có
	1984-88	Không	Có	Có
Hàn Quốc	1983-90	Không	Có	Có
Mêhicô	1982-88	Một phần	Có	Một phần
	1988-94	Có	Không	Có
<i>Các nước có kết quả cải cách DNNN pha trộn</i>				
Philippin	1986	Có	Không	Một phần
	Những năm			
Ai Cập	1980	Không	Có	Không
Gana	1983-92	Có	Không	Một phần
<i>Các nước cải cách DNNN kém thành công hơn</i>				
<i>Những năm</i>				
Ấn Độ ^a	1980	Không	Không	Không
Xê-nê-gan	1983-88	Có	Không	Không
	1988-	Không	Không	Không
Thổ Nhĩ Kỳ	1983-91	Có	Không	Không
	1991-	Không	Không	Không
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi</i>				
Trung Quốc	1975-	Một phần	Không	Một phần
CH Séc	1989-	Có	Có	Một phần
Ba Lan	1989-	Có	Có	Một phần

a. Sự thay đổi chế độ diễn ra khi đảng cầm quyền thay đổi. Việc tổ chức lại liên minh diễn ra khi đảng nắm quyền vẫn như cũ, nhưng cơ sở hậu thuẫn cho đảng thay đổi. Trong nhiều trường hợp, số liệu bầu cử ủng hộ cho kết luận về việc tổ chức lại liên minh

b. Những sự kiện ngoại sinh (như sút giảm thương mại) như được phản ánh trong tốc độ tăng trưởng hay tăng thâm hụt ngân sách và thất nghiệp

c. Sự ủng hộ khu vực doanh nghiệp nhà nước dựa trên dấu hiệu (thường là bầu cử) trung thành chính trị của các công nhân doanh nghiệp nhà nước

Nguồn: Xem nội dung

cách mà có thể đáp ứng điều kiện này. Phần còn lại của chương này sẽ trình bày bối cảnh làm cho các cuộc cải cách được mong muốn ở nước này mà không phải ở nước khác.

Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công: Chile, Mêhicô và Hàn Quốc

Cả ba nước Chile, Mêhicô và Hàn Quốc là các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước khá thành công đã đáp ứng được điều kiện I. Chile và Mêhicô được trình bày ở phần dưới. Hàn Quốc, nước mà chi phí và lợi ích đối với các nhà lãnh đạo và các cử tri của họ đều thấp, sẽ được mô tả trong phần phụ lục của chương này.

Ở Chile đã diễn ra cả sự thay đổi chế độ lẫn khủng hoảng kinh tế vào năm 1973. Rõ ràng là việc lật đổ chính quyền Allende và thay thế bằng chính quyền Pinochet năm 1973 đã tạo ra sự thay đổi chế độ. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng kinh tế lớn nhất đã diễn ra đồng thời và có thể còn diễn ra nhanh quá trình tiếp quản quân sự. Từ năm 1972 đến 1973, GDP giảm 5,6% và tiền lương thực tế giảm 26% (Amagada và Graham 1994).

Quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước đáng kể có thể diễn ra, vì theo tài liệu của Valenzuela (1978), các nhóm được lợi từ doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là những người làm công, không phải là một bộ phận của cơ sở ủng hộ của chính phủ quân sự mới. Mặc dù rõ ràng không có kết quả bầu cử nào để chứng tỏ các nguồn ủng hộ chế độ Pinochet, tuy nhiên cách tiếp cận của chính phủ này đối với các doanh nghiệp nhà nước có thể đoán trước sau cuộc đảo chính, nhưng trước khi các cuộc giải thể ồ ạt bắt đầu diễn ra, bằng cách phân tích số cử tri ủng hộ và chống đối Tổng thống Allende. Các công nhân mỏ, những người lao động thành thị và những công nhân công nghiệp lành nghề, các nhóm mà đa số là công nhân các doanh nghiệp nhà nước, đã ủng hộ Tổng thống Allende mạnh nhất trong cuộc bầu cử năm 1970. Trái lại, tầng lớp trung lưu và các thành viên trụ cột trong giới kinh doanh, công nghiệp và nông thôn lại phản đối ông nhiều nhất (Valenzuela 1978, bảng 13 và 15). Theo sự ủng hộ này, chính phủ Allende đã mở rộng các doanh nghiệp nhà nước, từ con số 68 lên đến vài trăm (Hachett và Luders 1992; Bokil 1990). Sau đó, chế độ Pinochet đã tư nhân hoá tất cả, trong khoảng 30 doanh nghiệp nhà nước⁶. Chính phủ mới cũng cải cách các doanh nghiệp nhà nước còn lại để làm cho chúng vận hành như các hãng tư nhân, như đã được bàn tới trong chương 2.

Cuộc cách mạng về chính sách doanh nghiệp nhà nước của Mêhicô trải qua hai kỳ bầu cử tổng thống - cuộc bỏ phiếu năm 1982 đưa Miguel de la Madrid lên nắm quyền và năm 1988 Carlos Salinas đã thắng cử. Trong những năm đó Mêhicô đã trải qua các cuộc khủng hoảng kinh tế và dần dần sắp xếp lại liên minh mà không thừa nhận vai trò quan trọng của khu vực doanh nghiệp nhà nước đối với sự ủng hộ cho chính phủ. Tốc độ cải cách doanh nghiệp nhà nước phản ánh những thay đổi kinh tế và chính trị đó.

Các vấn đề kinh tế làm tăng chi phí của việc không tiến hành cải cách đã bộ lộ trong suốt nhiệm kỳ 1982-1988 của Tổng thống Miguel de la Madrid. Cuộc khủng hoảng nợ năm 1982 đã làm tiền lương sản xuất thực tế giảm 17,5% và làm tăng thâm hụt ngân sách lên 15,6% GDP (Kaufman, Bazaresch, và Heredia 1994). Các sự kiện kinh tế này, cùng với việc tổ chức lại liên minh diễn ra tại Mêhicô (hộp 4.1), đã mở cửa về mặt chính trị cho phép tổng thống mới được bầu mời vào chính phủ một nhóm các nhà kỹ trị (trong đó có Carlos Salinas), nhóm này đã làm giảm ảnh hưởng của các doanh nghiệp nhà nước trong đảng (Partido Revolucionario Institucional, hay PRI). Cuộc khủng hoảng kinh tế đã thúc đẩy nhu cầu phải cải cách vào năm 1986, khi giá dầu hoả tụt từ 25 đô la xuống còn 12 đô la một thùng và thâm hụt tăng từ 8 lên 15% GDP, phá vỡ những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô trước đó.

Khủng hoảng đã dẫn tới quyết định giải thể hơn 600 trong số gần 120 doanh nghiệp nhà nước của nước này trong những năm 1982-1988 và kéo theo cải cách tại một số trong các doanh nghiệp nhà nước còn lại. Tuy nhiên, do lợi ích của các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các tổ chức công đoàn, vẫn tiếp tục có tầm quan trọng đối với cơ sở hậu thuẫn của PRI, nên các cuộc cải cách mà de la Madrid tiến hành rất hạn chế về quy mô. Các xí nghiệp lớn được tư nhân hoá không nhiều; doanh thu của chính phủ từ quá trình tư nhân hoá đạt mức cao nhất trong năm cuối cùng ông ta nắm quyền là 524 triệu đô la (Cordon 1993b).

Các cuộc cải cách được xúc tiến dưới thời Tổng thống Salinas, sau việc tổ chức lại liên minh trong cuộc bầu cử năm 1988, trong đó nhiều người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước đã ủng hộ đảng mới, Đảng

Hộp 4.1. Các chỉ số về tổ chức lại liên minh - trường hợp Mêhicô

Việc xác định xem liệu sự thay đổi liên minh có diễn ra trong một đảng cầm quyền hay không và việc đánh giá xem bằng cách nào sự thay đổi đó có thể ảnh hưởng tới mong muốn về chính trị của cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước đòi hỏi phải có sự phân tích thận trọng về các chỉ số khách quan. Trong trường hợp Mêhicô, cả ba loại chỉ số đều ủng hộ quan điểm cho rằng việc cải cách doanh nghiệp nhà nước ngày càng được mong muốn về chính trị dưới thời de la Madrid và Salinas; đó là bản chất của sự thay đổi chính sách trong các khu vực khác của nền kinh tế, những thay đổi nhân khẩu, và có lẽ nặng cân nhất, số liệu bầu cử.

Sự thay đổi chính sách trong các lĩnh vực khác gây bất lợi cho các cử tri bảo vệ doanh nghiệp nhà nước cũng là một hình thức biểu hiện. Nhiều thay đổi chính sách là Carlos Salinas tiến hành được Đảng đối lập cánh hữu Partido de Accion Nacional (PAN) ủng hộ. Chẳng hạn, chính phủ bỏ tù vì tội tham nhũng những thành viênệt nam nông cốt và các nhà kinh doanh hưởng lợi từ các chính sách kinh tế cũ (Waterbury 1993). Chính phủ cũng huỷ bỏ những điều luật hiến pháp lỗi thời trong đó đã tước bỏ quyền bỏ phiếu của giới tăng lữ và phủ nhận quyền của nhà thờ Thiên chúa giáo được có tài sản hay được bồi thường trước toà. Chính quyền Salinas cũng chủ trương thay đổi điều luật trong Hiến pháp cho phép nhà đầu tư tư nhân về đất đai chính thức thuộc sở hữu cộng đồng do nhà nước điều tiết. Những bước đi này đã thay đổi chính sách mà, cùng với sự ủng hộ sở hữu nhà nước, đã trở thành một bộ phận của hệ tư tưởng của bản của PRI kể từ sau Cách mạng Mêhicô (Cordon 1993b).

Những thay đổi trong về nhân khẩu trong trường hợp di cư từ nông thôn ra thành thị của Mêhicô là một hình thức nữa của bằng chứng cho thấy sự thay đổi liên minh. Đảng PRI theo truyền thống được sự ủng hộ mạnh mẽ của nông thôn. Chẳng hạn, năm 1982, tám trên 10 cử tri nông thôn bỏ phiếu cho PRI so với khoảng ½ cử tri tại Mêhicô City (Molinar 1991). Tuy nhiên, tỷ lệ dân Mêhicô sống tại các khu vực nông thôn đã giảm sút mạnh mẽ, từ

hơn 40% năm 1970 xuống khoảng 26% năm 1992. Do những người dân thành thị mới này rõ ràng không đi làm cho các doanh nghiệp nhà nước thành thị (tỷ lệ lao động tại doanh nghiệp nhà nước trong tổng số lao động không thay đổi từ năm 1978 đến năm 1988; xem phụ lục thống kê, bảng A5), PRI không thể hi vọng thuyết phục những người bỏ phiếu cho họ theo các chính sách cũ - những chính sách làm lợi không đều cho các khu vực nông thôn và khu vực doanh nghiệp nhà nước. Do đó, không lấy gì làm ngạc nhiên là dưới thời Tổng thống de la Madrid, PRI bắt đầu sửa đổi lại chương trình của mình để thu hút sự ủng hộ của các giai cấp trung lưu và buôn bán ngày càng tăng ở thành thị, những người mà lợi ích của họ không trùng với lợi ích của những người là công nhân doanh nghiệp nhà nước.

Những thay đổi về bầu cử và về đảng phái là hình thức biểu hiện cuối cùng và rõ rệt nhất sự thay đổi liên minh trong PRI. Trước sự thay đổi về chính sách của Tổng thống de la Madrid, nhiều người ủng hộ PRI theo lối cũ đã rời bỏ đảng để ủng hộ Cuauhtemoc Cardenas, con trai của chủ tịch đầu tiên của PRI. Cardenas thành lập Partido de Reforma Democratica (PRD) và là ứng cử viên của đảng trong cuộc bầu cử tổng thống năm 1998. Cơ sở hậu thuẫn của ông chủ yếu gồm những người nông dân và công nhân - trong số họ có nhiều người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước mà vốn trước kia ủng hộ cho PRI (Cordon 1993b, Molinar và Weldon 1990).

Khi xem xét cùng với những cuộc khủng hoảng kinh tế được dẫn ra trong chương này, ba chỉ số của sự tái liên kết ủng hộ cải cách - những thay đổi trong các chính sách ngoài doanh nghiệp nhà nước không có lợi cho các đối tượng được lợi từ doanh nghiệp nhà nước, sự di dân từ nông thôn ra thành thị, và những thay đổi trong bầu cử và đảng phái - cho thấy rõ ràng là việc cải cách doanh nghiệp nhà nước ngày càng trở nên được mong muốn đối với giới lãnh đạo Mêhicô dưới các chính quyền của de la Madrid và Salinas.

Partido Revolucionario Democratico (hộp 4.1). Do những người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước không phải là một bộ phận của liên minh thắng cử của Tổng thống Salinas nên những phí tổn chính trị của việc cải cách doanh nghiệp nhà nước thấp hơn mức phải chịu trong giai đoạn 1982-1988. Điều này tạo điều kiện cho chính phủ Salinas giải quyết 200 doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1988-1992, bằng cách bán cả những công ty lớn như TELMEX và hai hãng hàng không quốc gia. Những khoản thu được nhờ tư nhân hoá trong ba năm đầu dưới thời Salinas lên tới 15 tỷ đô la (Galal và những người khác 1994).

Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước có kết quả pha trộn Ai Cập, Gana và Philippin

Trong số ba nước đạt được có kết quả pha trộn trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1980 thì Ai Cập không đáp ứng điều kiện I về mọi chỉ số: không có sự thay đổi chế độ liên minh cầm

quyền và các công nhân doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận quan trọng hậu thuẫn cho giới lãnh đạo. Hai nước còn lại là Gana và Philippin phần nào thoả mãn điều kiện I vì họ trải qua cả những thay đổi chính trị lớn làm giảm tầm quan trọng của lợi ích của doanh nghiệp nhà nước lẫn khủng hoảng kinh tế làm tăng chi phí của việc trì hoãn cải cách. Mặc dù tình hình diễn ra như vậy, chính phủ cũng không nghiêm cấm hoàn toàn việc sử dụng các doanh nghiệp nhà nước là nguồn ủng hộ và do vậy hạn chế việc tiến hành cải cách chúng. Hơn nữa, như chúng ta sẽ thấy, tính khả thi của cải cách là vấn đề nan giải đối với cả hai nước. Chúng tôi sẽ trình bày về Ai Cập ở phần dưới, Gana và Philippin trong phần phụ lục.

Trong những năm 1980, Ai Cập vấp phải những khó khăn kinh tế nghiêm trọng: thâm hụt tài chính bằng khoảng 10% GDP, là mức cao nhất trong số các nước trong mẫu của chúng tôi; và mức tăng GDP thực tế tính trên đầu người thấp hơn 2% một năm. Những vấn đề có thể làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên được mong muốn về chính trị - không giải quyết được vì hai lý do: thứ nhất, khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ trọng lớn và có nghĩa quan trọng trong việc hậu thuẫn cho chính phủ, do vậy việc thu gọn các doanh nghiệp nhà nước sẽ rất tốn kém về chính trị; thứ hai, viện trợ nước ngoài có thể làm giảm nhẹ gánh nặng kinh tế của các khoản trợ cấp cho doanh nghiệp nhà nước.

Chúng ta khó mà sử dụng số liệu bầu cử của Ai Cập để đánh giá vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong việc ủng hộ chính phủ. Do vậy, chúng ta sẽ dựa vào các số liệu ít có sẵn hơn để đánh giá sự mong muốn về chính trị đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước. (Ví dụ về phương pháp luận tương tự trong cá hoàn cảnh khác nhau, xem phần thảo luận điều kiện I của Hàn Quốc trong phụ lục chương. Theo Banerji và Sabot (1994), Chính phủ Ai Cập từ lâu đã sử dụng các doanh nghiệp nhà nước để cung cấp việc làm cho các sinh viên tốt nghiệp đại học nhằm giành được sự ủng hộ của giới trí thức. Trong những năm 1980 các doanh nghiệp nhà nước chiếm khoảng 14% tổng số lao động (phụ lục thống kê, bảng A.5), trong khi lao động của khu vực công cộng đạt 40% (Ayubi 1991) một trong những tỷ lệ phần trăm cao nhất trong mẫu của chúng tôi. Ibrahim (1994) báo cáo rằng, trong những năm 1980, Tổng liên đoàn lao động, một liên minh có thể lực tập hợp đa số các công đoàn của các doanh nghiệp nhà nước, đã nắm được quyền trên thực tế chi phối các quyết định của chính phủ có ảnh hưởng tới doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, cũng không có người ủng hộ mạnh cho cải cách doanh nghiệp nhà nước ở nước này.

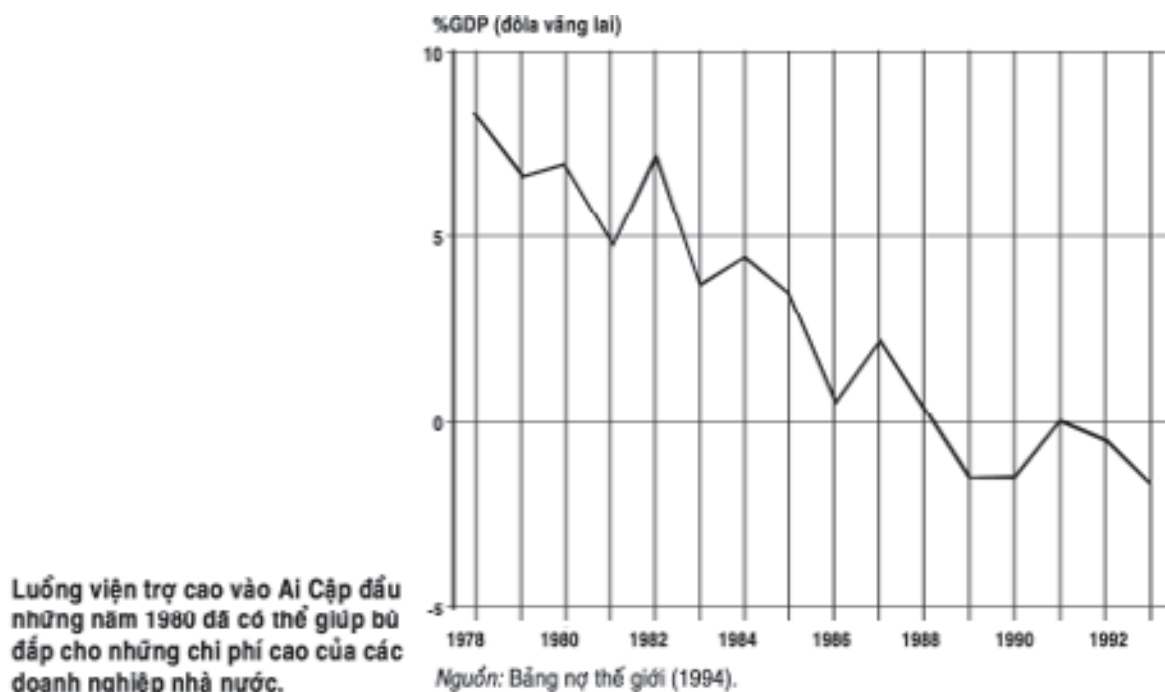
Mặc dù những trở ngại chính trị này làm tăng chi phí cải cách doanh nghiệp nhà nước, Waterbury (1993) cho rằng các dòng vốn nước ngoài đổ vào, chủ yếu dưới hình thức tài trợ và vay địa tô cao của chính phủ, đã hạ thấp chi phí giữ vững nguyên trạng, giảm áp lực đối với cải cách. Từ năm 1980 đến 1989, một phần do các khoản vay địa tô này mà nợ của Ai Cập đã tăng từ 20 tỷ USD lên 49 tỷ USD. Phần lớn các khoản vay này không liên quan đến cải cách kinh tế trái lại nó liên quan tới những bước đi chính trị nảy sinh từ cuộc xung đột tại Trung Đông. Trong giai đoạn này, các nỗ lực nhằm cải thiện khu vực doanh nghiệp nhà nước hết sức ít ỏi và nhỏ bé. Chẳng hạn, các doanh nghiệp nhà nước được tổ chức lại dưới dạng công ty cổ phần, nhưng điều này không tạo ra những thay đổi cơ bản về cung cách hoạt động của các công ty. Tiền lương thực tế được phép giảm 50% từ những năm 1980-1989. Mặc dù sự giảm sút này đi liền với sự gia tăng khiêm tốn lợi nhuận của khu vực doanh nghiệp nhà nước tại Ai Cập nhưng sản lượng vẫn tiếp tục đi xuống (xem biểu đồ 2.1 và 2.2).

Càng về cuối thập kỷ này, các khoản vay và viện trợ nước ngoài càng giảm sút mạnh, và bức tranh này bắt đầu thay đổi. Các luồng viện trợ ròng của nước ngoài giảm hơn 5% GDP năm 1980 xuống còn zero năm 1988 và thành âm năm 1989 (biểu đồ 4.1). Mặc dù vậy, ảnh hưởng chính trị của khu vực doanh nghiệp nhà nước buộc chính phủ phải ra sức điều chỉnh mà không làm giảm sự ủng hộ của các xí nghiệp nhà nước. Trong khi chính phủ giảm thâm hụt tài chính khoảng 15% những năm 1980 xuống khoảng 5% năm 1993, làm mất giá đồng tiền khoảng 10%, và tăng đáng kể giá dầu và giá điện, thì chỉ có không nhiều các doanh nghiệp nhà nước nhỏ được tư nhân hoá (Ibrahim 1994). Vào đầu những năm 1990, chính phủ phải bán hoặc giải thể một số lượng lớn các doanh nghiệp nhà nước hay giảm đáng kể biên chế thừa trong lực lượng lao động các doanh nghiệp nhà nước.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn: Ấn Độ, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ

Các nước cải cách kém thành công hơn trong mẫu của chúng tôi đều không đáp ứng điều kiện I. Cải cách

Biểu đồ.1. Các luồng viện trợ ròng cho Ai Cập



Luồng viện trợ cao vào Ai Cập đầu những năm 1980 đã có thể giúp bù đắp cho những chi phí cao của các doanh nghiệp nhà nước.

doanh nghiệp nhà nước không được hoan nghênh trong đa số những người hậu thuẫn cho các nhà lãnh đạo của ba nước này. Ấn Độ không thay đổi chế độ hay liên minh cầm quyền. Hơn thế nữa, cả đảng cầm quyền lẫn bất kỳ đảng lớn nào khác tại Ấn Độ đều không được sự ủng hộ của giới chủ trương cải cách doanh nghiệp nhà nước. Cuộc khủng hoảng kinh tế có thể thay đổi bức tranh này, nhưng Ấn Độ không bị khủng hoảng kinh tế trầm trọng vào những năm 1980 để có thể khiến bất kỳ nhóm nào trong số các nhóm cử tri này quay ngược sự phản đối của họ đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước. Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ đã thay đổi đáng kể chính phủ, nhưng cũng như Ấn Độ, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn là nguồn ủng hộ quan trọng đối với các chính phủ mới như trước kia. Chúng tôi minh họa tình huống thứ hai này bằng thảo luận về Xênegan. Các đánh giá của chúng tôi về sự mong muốn về chính trị của cải cách tại Ấn Độ và Thổ Nhĩ Kỳ được giải thích trong phần phụ lục chương.

Cũng như Mêhicô, Xênegan đã có sự thay đổi liên minh cầm quyền và nếm trải khủng hoảng kinh tế. Tuy nhiên, không giống Mêhicô, Xênegan không đáp ứng điều kiện I vì khu vực doanh nghiệp nhà nước tiếp tục có ý nghĩa chính trị quan trọng trong liên minh mới và nắm một khoản lớn viện trợ nước ngoài mà nó nhận được. Sự thay đổi chính phủ liên hiệp diễn ra năm 1980 khi Leopold Senghor, sau mấy thập kỷ làm tổng thống và thủ lĩnh Đảng Xã hội, đã trao lại chức vụ cho Abdou Diouf, người đã từng là thủ tướng. Sự thay đổi giới lãnh đạo diễn ra giữa lúc GDP thực tế đang sụt xuống và thâm hụt ngân sách tăng lên⁷.

Cũng như PRI của Mêhicô, Ka và van de Walle (1994) quan sát thấy rằng Đảng Xã hội của Xênegan có cả các phần tử ủng hộ lẫn phản đối cải cách; và cũng như trường hợp Mêhicô, việc sắp xếp lại liên minh cầm quyền thể hiện khi tổng thống ra đi lựa chọn được một người kế tục kỹ trị. Tuy nhiên, khả năng của Diouf trong việc tạo ra một chính phủ kỹ trị thoát tiên bị hạn chế hơn nhiều so với Tổng thống Salinas, vì Tổng thống Diouf không phải do nhân dân bầu ra và do vậy phải phụ thuộc nhiều vào bộ máy đảng để giành sự ủng hộ chính trị. Để củng cố ảnh hưởng của mình, ông đã tiến hành bầu cử tổng thống và quốc hội đa đảng năm 1983 và ông đã thắng với hơn 80% phiếu bầu. Ka và van de Walle (1994) mô tả dấu hiệu thuyết phục về sự thay đổi liên minh khi họ liên hệ rằng sau cuộc bầu cử, tổng thống đã thay thế nhiều thành viên cũ của đảng

Biểu đồ 4.2. Các luồng viện trợ ròng cho Xênegan



Tại Xênegan, các luồng viện trợ đáng kể trong hầu hết những năm 1980 đi xuống với các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước trì trệ

bằng các viên chức có phẩm chất kỹ trị cao hơn.

Cuộc bầu cử và khủng hoảng kinh tế tạo điều kiện cho chính phủ Diouf tiến hành một loạt cải cách kinh tế quan trọng⁸. Tuy nhiên, vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong các cuộc cải cách này khá khiêm tốn; mặc dù 28 trong số 85 doanh nghiệp nhà nước của nước này được bán hay thanh lý năm 1991 nhưng những doanh nghiệp công kênh nhất và tốn kém nhất vẫn nằm trong tay chính phủ. Sự hỗ trợ ngân sách cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước chỉ giảm một chút, từ 6,3% chi tiêu của chính phủ năm 1988-1989 xuống 5% năm 1990-1991 (Ka và van de Walle 1994). Như chương 2 cho thấy, tình hình doanh nghiệp nhà nước tại Xênegan tiếp tục tụt hậu so với các nước khác trong mẫu.

Có thể nhận ngay thấy hai trong các lý do giải thích tại sao những thay đổi chính trị này không làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước được giới lãnh đạo Xênegan mong đợi. Một là, ngược với Mêhicô, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn là nguồn ủng hộ chủ yếu cho đảng cầm quyền. Tổng thống Diouf nhất quán theo đuổi chính sách hợp tác, đưa các yếu tố cạnh tranh, bao gồm cả khu vực doanh nghiệp nhà nước, vào nền tảng chính trị của chính phủ (Ka và van de Walle 1994); việc này đã nâng cao một cách có hiệu quả chi phí cải cách doanh nghiệp nhà nước so với Mêhicô và làm cho nó trở nên kém hấp dẫn. Hai là, viện trợ đáng kể của nước ngoài làm Xênegan đỡ bị ảnh hưởng của khủng hoảng (biểu đồ 4.2). Chẳng hạn, viện trợ nước ngoài đã đủ sức làm giảm thâm hụt ngân sách năm 1986-1987 từ 4% xuống còn 2% GDP (Haggard và Webb 1994). Viện trợ không thể không làm cho Xênegan phải tiến hành những cải cách nhất định; cả điều kiện chính sách mà các nước cung cấp viện trợ áp đặt cho Xênegan lẫn tính trầm trọng của khủng hoảng đòi hỏi nước này phải có những cải cách chính sách kinh tế sâu rộng. Tuy nhiên, viện trợ với điều kiện không hợp lý cho phép chính phủ trì hoãn hay làm chậm các cải cách doanh nghiệp nhà nước vốn đã vướng mắc về chính trị, mà các cuộc

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

cải cách này mặt khác lại có thể được coi là cần thiết⁹. Sự suy giảm mạnh mẽ các luồng viện trợ ròng vào giữa những năm 1980 diễn ra cùng lúc với việc bắt đầu nỗ lực cải cách mới, nhưng vai trò quan trọng tiếp tục được duy trì của những người sẽ bị thua thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước - những người này là cơ sở hậu thuẫn chính phủ - có nghĩa rằng cải cách vẫn không được coi là mong muốn về mặt chính trị.

Các nền kinh tế chuyển đổi: Cộng hoà Séc, Ba Lan và Trung Quốc

Các điều kiện làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước được mong muốn về mặt chính trị trong các nền kinh tế chuyển đổi tương đối giống với điều kiện của các nền kinh tế khác mà chúng tôi nghiên cứu. Ảnh hưởng của các nhóm ủng hộ cải cách bị suy sụp và tan biến do việc tổ chức lại liên minh cầm quyền hay thay đổi chế độ; các cú sốc kinh tế cũng tạo động lực tương tự cho cải cách; sự có mặt của những người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước trong cơ sở hậu thuẫn của chính phủ cũng kìm hãm tiến trình cải cách. Tuy nhiên, trong hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi, khu vực doanh nghiệp nhà nước đã ôm gôn như toàn bộ lực lượng lao động công nghiệp, tạo ra một lực lượng gây sức ép thường là chống đối cải cách. Do vậy, người ta không hy vọng rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể diễn ra trong các nền kinh tế chuyển đổi mà không đi cùng với những thay đổi chính trị triệt để và các cuộc khủng hoảng kinh tế nặng nề. Cả hai điều này đều diễn ra ở Cộng hoà Séc và Ba Lan; tại Trung Quốc, những thay đổi chính trị diễn ra ít mạnh mẽ hơn trong những năm gần đây khi nước này tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, cả ba nền kinh tế chuyển đổi này ít nhất thoả mãn phần nào điều kiện I. Để minh hoạ, chúng tôi xin đề cập vấn đề đến cả ba nước.

Tại Cộng hoà Séc và Ba Lan, sự thay đổi chính trị đã phá bỏ tận gốc chính phủ cực quyền và sự kiểm soát của nhà nước đối với cuộc sống hàng ngày. Vì khu vực doanh nghiệp nhà nước có liên quan chặt chẽ đến các chính quyền trước nên việc cải cách doanh nghiệp nhà nước ít gặp trở ngại hơn, ngay cả từ phía các công nhân trong khu vực đó, so với các nước không trải qua sự thay đổi nhanh chóng về xã hội và chính trị đó. Mặc dù chúng tôi xếp cả ba nước chuyển đổi này là đáp ứng ít nhất phần nào điều kiện I, nhưng những khác biệt về các biện pháp và mức độ mà các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên được mong muốn về chính trị giúp chúng ta hiểu được những đường lối cải cách khác nhau mà các nước này áp dụng.

Chúng ta cùng nghiên cứu sự tương phản giữa Cộng hoà Séc và Ba Lan. Tại Cộng hoà Séc, biện pháp cải

Hộp 4.2. Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc

Cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc diễn ra rõ rệt nhất tại các xí nghiệp hương trấn (TVE) và thực chất là kết quả tự nhiên của của các cuộc cải cách nông nghiệp. Đặng Tiểu Bình nắm quyền trong lúc đang diễn ra một loạt các thử nghiệm ở cấp tỉnh về phi tập thể hoá nông nghiệp, quá trình này được chấp nhận vì sự trì trệ nông nghiệp kéo dài. Năm 1981, chính phủ tại Bắc Kinh đã chính thức tán thành phong trào này và đến năm 1983, hầu hết các hộ nông dân tại Trung Quốc đã thực hiện nó (Lall 1994). Trong khi quá trình phi tập thể hoá nông nghiệp đã thành công trong việc nâng cao sản lượng nông nghiệp, nó cũng làm tăng đáng kể tình trạng thất nghiệp công khai trong khu vực nông nghiệp và làm giảm nguồn thu của chính quyền địa phương. TVE được các cấp chính quyền coi là một biện pháp nhằm tạo việc làm có tính tình thế cho những nông dân mới thất nghiệp, những người mà nếu không có việc có thể sẽ di cư ra thành phố, là chất xúc tác cho tăng trưởng nông thôn và là cách để bù đắp thiếu hụt về khoản thu của chính quyền. Từ năm 1985 đến 1990, TVE đã phát triển nhanh chóng vì những lý do mà chúng tôi đã thảo luận trong Chương 2.

Tuy nhiên, những cải thiện trong các doanh nghiệp nhà nước tại Trung Quốc đã rất to lớn và lợi ích của chúng thì không chắc chắn. Bắt đầu từ năm 1978, chính quyền đã tăng quyền tự chủ của các doanh nghiệp nhà nước bằng cách trao cho họ nhiều quyền kiểm soát hơn đối với lợi nhuận sau khi đã nộp thuế. Để ngăn ngừa sự phản đối tiềm tàng từ phía các chính quyền địa phương đang bị mất ảnh hưởng đối với việc sử dụng các quỹ của doanh nghiệp, chính quyền trung ương đã trao cho họ quyền giám sát và quản lý hành chính đối với các doanh nghiệp trong khu vực quyền hạn của mình. Tính đến giữa những năm 1980, các doanh nghiệp nhà nước do chính quyền tỉnh, thành phố, thị xã quản lý chiếm 54% sản lượng công nghiệp trong khi các doanh nghiệp do chính quyền trung ương quản lý chỉ chiếm 20% (Lall 1994). Tuy nhiên, mặc dù có sự thay đổi này, các khoản trợ cấp vẫn tiếp tục chảy ồ ạt. Như chúng ta đã thấy trong chương 2, tỷ lệ của doanh nghiệp nhà nước trong sản lượng công nghiệp giảm từ 80% năm 1978 xuống 50% năm 1991; nhưng đó chủ yếu do sự tăng lên của các doanh nghiệp tư nhân và TVE chứ không phải do những cải cách tận gốc trong bản thân khu vực doanh nghiệp nhà nước (Gelb và Singh 1994).

cách cơ bản là tư nhân hoá nhanh chóng, hàng loạt thông qua các tập phiếu (voucher) (xem phần dưới, trong hộp 4.4) mà không ưu đãi gì đối với công nhân các doanh nghiệp nhà nước. Tại Ba Lan, những thay đổi về chế độ sở hữu diễn ra chậm hơn và công nhân các doanh nghiệp nhà nước được lợi lớn hơn trong các doanh nghiệp nhà nước được tư nhân hoá, cho dù những hạn chế ngân sách cho doanh nghiệp nhà nước của Ba Lan tối thiểu cũng cứng rắn như các hạn chế áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước mới được tư nhân hoá tại Cộng hoà Séc. Những đặc trưng này được giải thích một phần là do sự khác biệt về năng lực của các công nhân và cán bộ quản lý của doanh nghiệp nhà nước tại hai nước trong việc áp đặt chi phí lên các nhà lãnh đạo theo hướng cải cách doanh nghiệp nhà nước. Các tổ chức công đoàn không đóng vai trò đáng kể trong việc chấm dứt chế độ trước đây tại Cộng hoà Séc. Kết quả là các tổ chức công đoàn không có tiếng nói quan trọng trong việc hoạch định chính sách và không thể phản đối hình thức tư nhân hoá bằng phiếu - hình thức không đem lại ưu tiên gì cho công nhân doanh nghiệp nhà nước trong việc phân phối cuối cùng các quyền sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Trái lại, công đoàn Đoàn kết Ba Lan là công cụ trong việc chấm dứt chế độ trước đây và có ảnh hưởng đối với các chính phủ quá độ ban đầu. Mặc dù liên minh chính trị sinh ra từ công đoàn Đoàn kết bị chia rẽ thành các đảng khác nhau, ảnh hưởng của công nhân các doanh nghiệp nhà nước chỉ giảm đi một cách từ từ (Milor 1994). Các công nhân doanh nghiệp nhà nước tại Ba Lan nhờ vậy có thể đòi phần sở hữu lớn hơn trong các doanh nghiệp tư nhân hoá.

Việc tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc diễn ra mạnh hơn và được thúc đẩy bởi sự thay đổi liên minh cầm quyền tương tự như những thay đổi diễn ra tại một số nước không chuyển đổi mà cải cách. Sau cái chết của Mao Trạch Đông năm 1975 bắt đầu nổ ra cuộc xung đột chính trị tàn khốc giữa bè lũ bốn tên và Đặng Tiểu Bình mà sau đó thắng lợi đã thuộc về Đặng năm 1978. Thắng lợi của ông đánh dấu sự thay đổi đáng kể trong chính quyền. Bằng chứng thay đổi này là một loạt cán bộ (các cán bộ thuộc đảng cộng sản) bị về hưu bắt đầu vào năm 1980, khi ông dọn chỗ cho các nhà kỹ trị trẻ trung hơn (Manion 1993)¹⁰. Việc sắp xếp lại liên minh củng cố thêm cải cách, như mở rộng khu vực TVE hoạt động với hạn chế ngân sách ngặt nghèo (hộp 4.2). Tuy nhiên, mặc dù những người ủng hộ khu vực doanh nghiệp nhà nước truyền thống bị suy yếu do hậu quả của sự cải tổ chính quyền, nhưng họ vẫn là nhóm cử tri chủ chốt trong các bộ phận của đảng cộng sản (Shirk 1993). Hơn thế nữa, ngay cả trong liên minh cầm quyền, người ta cũng chấp nhận rất hạn chế quyền sở hữu tư nhân. Các cải cách trong khu vực doanh nghiệp nhà nước do vậy giới hạn trong các hợp đồng hoạt động, quyền tự chủ rộng rãi hơn và những đổi mới quản lý khác. Các cuộc cải cách này và các áp lực cạnh tranh từ các TVE đã làm tăng năng suất lao động (chương 2), nhưng dòng trợ cấp khổng lồ vẫn được dồn cho các doanh nghiệp nhà nước và việc dư thừa biên chế vẫn còn là vấn đề nan giải. Tuy nhiên do đã sắp xếp lại liên minh cầm quyền và một số người ủng hộ khu vực doanh nghiệp nhà nước đã bị đưa ra khỏi liên minh cầm quyền, Trung Quốc đã phần nào đáp ứng được điều kiện I.

Đánh giá điều kiện II: tính khả thi về mặt chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước

Chúng tôi đã trình bày rằng các doanh nghiệp nhà nước chỉ thành công nếu ban lãnh đạo hay liên minh cầm quyền coi nó là đáng mong muốn. Nhưng tính mong muốn chỉ là bước thứ nhất. Cải cách phải khả thi về mặt chính trị. Điều này đòi hỏi ban lãnh đạo phải có khả năng thực hiện cải cách, thứ nhất, bằng cách giành được sự đồng tình và ủng hộ của các khu vực nhà nước khác - sự hợp tác của họ rất quan trọng đối với thành công. Đó là các nhà lập pháp, các nhà quản lý hành chính và chính quyền nhà nước hay tỉnh có trách nhiệm soạn thảo chính sách hay tiến hành cải cách. Ngay cả khi các cử tri bầu cho giới lãnh đạo ủng hộ cải cách và làm cho nó trở nên được mong muốn, thì có thể các cử tri của các nhóm khác của chính phủ không ủng hộ và gây cản trở cho việc tạo tính khả thi của cải cách. Thứ hai, giới lãnh đạo phải có khả năng chế ngự được sự phản đối cải cách. Mặc dù cải cách trở nên được mong muốn khi những người phản đối cải cách không còn là những cử tri quan trọng nữa, nhưng điều đó không có nghĩa là giới lãnh đạo có thể phớt lờ những người yếu thế, đặc biệt nếu họ là một bộ phận thiểu số thường rất hay và sẵn sàng chống đối và đình công.

Nếu giới lãnh đạo có đầu óc cải cách kiểm soát tất cả các bộ phận của chính phủ chịu trách nhiệm hoạch định và thực thi chính sách, thì giới lãnh đạo đó theo định nghĩa, sẽ khó giành được sự đồng tình và ủng hộ

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

của các bộ phận đó. Điều này có thể giải quyết được bằng nhiều cách. Rõ ràng là các nhà cải cách trong các chế độ dân chủ thường chi phối quá trình lập chính sách khi họ kiểm soát đa số ghế trong cơ quan lập pháp và có quyền chỉ định hay bãi nhiệm giới quan chức và các thống đốc bang. Nhưng khi bộ máy lãnh đạo không chi phối được đa số trong quốc hội hay không có khả năng kiểm soát giới quan chức hay các chính quyền bang hay địa phương, và những thực thể này phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước, thì quá trình trở nên phức tạp hơn và có lẽ diễn ra chậm hơn. Các nhà cải cách khi đó phải củng cố liên minh nhằm mở đường cho thay đổi và điều này không phải bao giờ cũng làm được¹¹.

Tuy nhiên, việc kiểm soát quá trình hoạch định chính sách và thực hiện chính sách có thể vẫn chưa đủ, nếu công nhân các doanh nghiệp nhà nước hay các nhóm khác, bị thua thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước, cũng phản đối bằng cách kháng kháng rằng họ nằm ngoài quá trình chính trị bình thường và sẵn sàng dùng cách đình công, biểu tình hay các hình thức phản đối khác. Sự phản kháng đó càng dễ diễn ra khi những phần tử chống đối được tổ chức và đông về số lượng, khi họ tiến hành đình công để phong toả những thay đổi về chính sách trước đó của chính phủ, và khi họ bị thua thiệt lớn vì các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước. Tình huống sau cùng diễn ra khi mức lao động hay tiền lương của doanh nghiệp nhà nước cao hơn đáng kể so với mức đáng có nếu các doanh nghiệp bị giải thể hay cải cách. Trong một số trường hợp, sự phản kháng trở nên quá tốn kém đối với ban lãnh đạo, xét về mặt kinh tế và chính trị đến mức cải cách trở nên không khả thi. Mối nguy hiểm này sẽ lớn hơn nếu công nhân trong các khu vực chiến lược, như viễn thông hay điện, cũng tham gia ngừng làm việc.

Các nhà lãnh đạo có thể giải quyết sự phản kháng bằng cách kết hợp đền bù và cưỡng chế, chẳng hạn bằng cách trả tiền một cục cho công nhân bị sa thải và bằng cách cấm đình công trong các ngành chiến lược hay mặt khác giảm quyền lực của các tổ chức công đoàn. Tuy nhiên, những hành động này cũng khá tốn kém và không chỉ về mặt kinh tế¹². Đặc biệt, cưỡng bách thường để ra chi phí xã hội rất cao. Bên cạnh đó, các chính sách được thực hiện bằng cách ép buộc thường không bền. Những tính toán này đặc biệt quan trọng đối với các chính phủ độc đoán. Giới lãnh đạo trong chế độ độc đoán có thể kiểm soát quá trình hoạch định chính sách nhiều hơn giới lãnh đạo trong chế độ phi độc đoán; do vậy tính độc đoán nhiều hay ít của chính phủ một nước là một chỉ số mạnh về tính khả thi (mặc dù không phải là về tính mong muốn hay đáng tin cậy). Dù vậy, các chế độ độc đoán, cũng như các chế độ dân chủ, phải đương đầu với tình trạng đình trệ khi khắc phục sự phản kháng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong khi các chế độ độc đoán dễ phớt lờ hay dập tắt phản kháng hơn các chế độ dân chủ họ cũng phải chịu những chi phí xã hội, chính trị và kinh tế của việc làm đó đặc biệt khi sự phản kháng mạnh mẽ và được tổ chức tốt.

Làm thế nào chúng ta có thể dự đoán mức độ phản đối đối với quá trình cải cách? Mấu chốt vấn đề này là mức độ dư thừa biên chế trong các doanh nghiệp nhà nước - đối tượng phải cải cách. Nếu chúng ta xác định dư thừa biên chế là khi việc làm của lực lượng lao động lớn hơn mức hiệu quả, thì mức độ dư thừa biên chế cho chúng ta biết bộ phận nào trong công nhân doanh nghiệp nhà nước sẽ mất việc do cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong mẫu của chúng tôi đã đưa ra những ước tính về tình trạng dư thừa biên chế tại năm nước. Mặc dù các phương pháp ước tính khác nhau, nhưng cũng có thể dùng để tạm so sánh. Ai Cập, Ấn Độ và Thổ Nhĩ Kỳ là ba nước cải cách doanh nghiệp nhà nước khá chậm chạp, đã cho thấy mức độ dư thừa biên chế cao hơn Chile và Gana (bảng 4.2), nơi tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước đáng kể hơn¹³. Nói chung các doanh nghiệp nhà nước thu hút một phần lớn lực lượng lao động trong khu vực chính thức ở các nước nghèo hơn trong mẫu của chúng tôi và điều này giải thích cho kết quả cải cách không mấy thành công so với các nước giàu hơn.

Việc phân tích xem liệu cải cách có khả thi về mặt chính trị hay không đối với các nước trong mẫu của chúng tôi được tóm tắt trong bảng 4.3. Do không có các số liệu về tình trạng thừa biên chế tại tất cả các nước trong mẫu của chúng tôi nên việc đánh giá của chúng tôi về việc liệu sự phản đối nằm ngoài các kênh chính trị thông thường có phá vỡ cải cách hay không một phần dựa vào việc liệt kê các kế hoạch đặt ra có đánh lừa hay bắt buộc công nhân phải tuân thủ hay không. Khác với số liệu về thừa biên chế, thông tin về đền bù khó sử dụng để dự đoán hơn, nhưng lại có thể được sử dụng để đánh giá những nỗ lực cải cách trong quá khứ và nâng cao chất lượng hoạch định cải cách. Trong phân tích của từng nước, chúng tôi cũng lấy các thông tin như hoạt động bãi công trước kia tại nước đó và quy mô tuyệt đối và tương đối của lực lượng lao động tại doanh nghiệp

CHÍNH TRỊ HỌC VỀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

nhà nước làm những chỉ số về tiềm năng phản đối cải cách. Chúng tôi nghiên cứu cải cách khả thi về mặt chính trị tại các nước có ghi “Có” trong cả hai cột; nó có nghĩa rằng những người cải cách có thể bảo đảm sự nhất trí của tất cả các cơ quan hoạch định chính sách của nhà nước có liên quan và họ có thể khắc phục sự phản ứng từ khu vực doanh nghiệp nhà nước đối với chính sách thông qua biện pháp đền bù kết hợp với cưỡng chế. Như bảng trên cho thấy, ba nước cải cách thành công hơn trong mẫu của chúng tôi đã thoả mãn điều kiện II, và cả ba nước chuyển đổi, ít nhất, cũng phần nào đáp ứng được yêu cầu đó.

Bảng 4.2. Những ước tính về tình trạng dư thừa biên chế tại các doanh nghiệp nhà nước

Nước	Năm	Khu vực/DNNN	Dư thừa biên chế (% lực lượng lao động)		Cơ sở ước tính ^a
				Nguồn	
Chile	1974	DNNN trước 1970	17 (1970)	Hachette(1998)	C
Ai Cập	1973	DNNN bị quốc hữu hóa sau 1970	24 (1970)	Hachette(1998)	C
		DNNN sản xuất	58	El-Issawy	A
	1975	DNNN thương mại, khách sạn, v.v...	52	El-Issawy	B1
		DNNN dệt	70-80	Handoussa (1983)	
		Công ty xe chỉ và dệt Delta	93 (xe chỉ)	Handoussa (1983)	
	1980	Nhà máy dệt Dakalia	92	Handoussa (1983)	C
		Công ty thương mại nước ngoài			
	1990	Misr	50	Rivlin (1985)	C
		Công ty dược phẩm Abu Zamal	55	Rivlin (1985)	
		Tất cả các DNNN phi tài chính	10	USAID (1990)	
1991	Các DNNN thép và xi măng	20-80	Ngân hàng thế giới (1991) ^a	C	
Gana	1978	Công ty đường sắt và nhà nước	28	Svejnar và Terrell (1981)	C
	1987	Công ty vận tải nhà nước	54	Svejnar và Terrell (1981)	
Ấn Độ	1989	Công ty dịch vụ xe buýt tốc hành thành phố	50-55	Svejnar và Terrell (1981)	B2
	1987	Viễn thông	19-80	Dữ liệu Ngân hàng thế giới	C
	1980	Cảng Bombay, ga container	91	Svejnar và Terrell (1981)	
	Những năm				
1988	Các DNNN trung ương	Dưới 40	Dữ liệu Ngân hàng thế giới	B2	
1990	Các DNNN thép, hóa chất, dệt	Hơn 33	Dữ liệu Ngân hàng thế giới	B2	
	Các DNNN trung ương	25-33	Dữ liệu Ngân hàng thế giới	B2	
Thổ Nhĩ Kỳ	1993	Tất cả các DNNN	33	Ngân hàng thế giới (1993)	C
		TCDD (Đường sắt)	40	Ngân hàng thế giới (1993)	

a. A: So với khu vực tư nhân; B1: So với các công ty châu Âu; B2: So với Pakistan (1987), Thái Lan (1988) và Xingapo (1987); C: So với sử dụng tối ưu công nghệ hiện có

b. Chỉ tính nhân viên hành chính

Nguồn: Banerji và Sabot (1994)

Bảng 4.3. Điều kiện II để cải cách doanh nghiệp nhà nước: tính khả thi về mặt chính trị

(Trước năm 1990)

Nước	Cải cách được ủng hộ không? Tại sao có và tại sao không?		Sử dụng biện pháp trợ cấp cả gói hay cưỡng chế?	
<i>Các nước cải cách DNNN thành công hơn</i>				
Chilê	Có	Chính phủ quân sự	Có	Trả trọn gói, phân phối cổ phần, hạn chế lao động
Hàn Quốc	Có	Chính phủ quân sự	Có	Những khuyến khích để cải thiện tình hình
Mêhicô	Có	PRI chiếm đa số trong bộ máy lập pháp	Có	Phân phối cổ phần, hạn chế lao động
<i>Các nước có kết quả cải cách DNNN pha trộn</i>				
Philippin	Một phần	Những người thực hiện không chiếm đa số trong cơ quan lập pháp	Không	Không có chương trình đền bù
Ai Cập	Có	Những người thực hiện chiếm đa số trong cơ quan lập pháp	Không	Không có chương trình đền bù
Gana	Không	Chính quyền quân sự	Một phần	Đền bù cả gói nhưng sau dần dần hạn chế
<i>Các nước cải cách DNNN kém thành công hơn</i>				
Ấn Độ	Không	Không phải đa số cơ quan lập pháp ủng hộ cải cách	Không	Không có chương trình đền bù
Xê-nê-gan	Có	Đa số Đảng Xã hội trong cơ quan lập pháp	Không	Không có chương trình đền bù
Thổ Nhĩ Kỳ	Có	Đa số Đảng Tổ quốc trong cơ quan lập pháp	Có	Hạn chế lao động
1983-1991				
1991	Không	Liên minh chống đối nhau sau năm 1990	Không	Bãi bỏ hạn chế
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi</i>				
Trung Quốc	Một phần	Những người cải cách không kiểm soát toàn bộ quá trình ra quyết định của Đảng	Không	Không có chương trình đền bù cho khu vực doanh nghiệp nhà nước truyền thống
CH Séc	Có	Những người thực hiện chiếm đa số trong cơ quan lập pháp	Một phần	Chương trình phân chia cổ phần: đền bù hạn chế cho những công nhân bị sa thải
Ba Lan	Một phần	Có sự phản đối từ những người trong liên minh	Một phần	Đền bù trọn gói theo thỏa thuận tùy từng công ty; đền bù hạn chế cho những công nhân bị sa thải

Nguồn: Xem nội dung

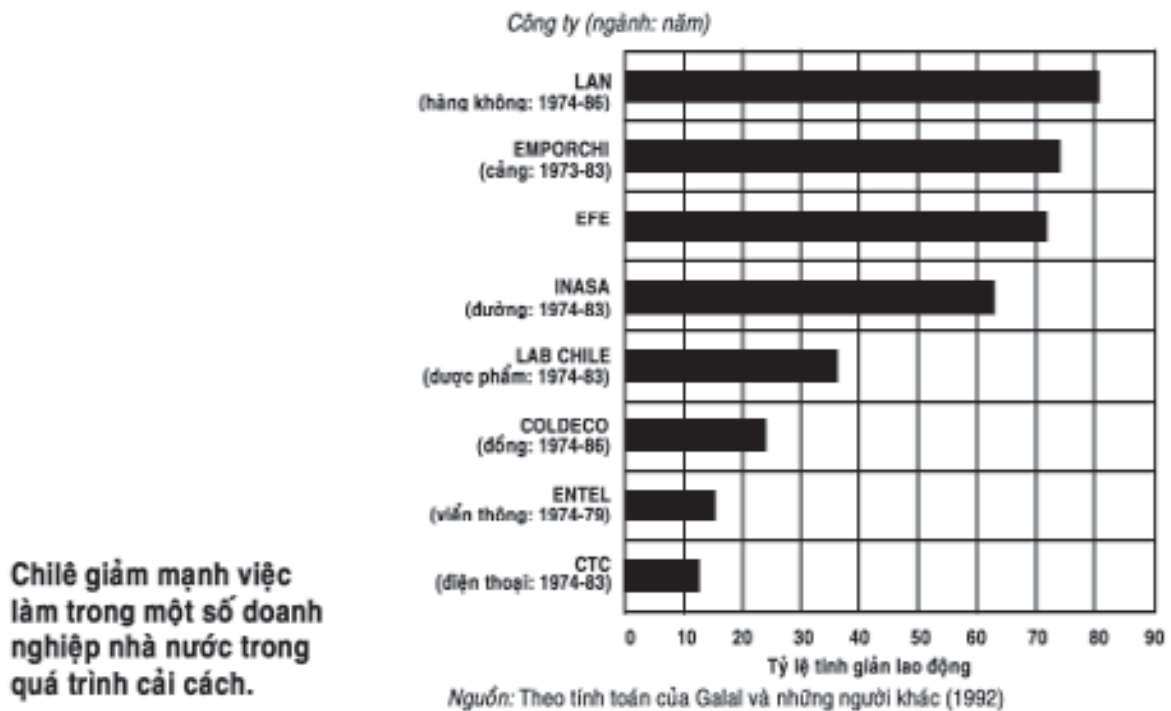
Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công

Chilê, Mêhicô và Hàn Quốc là ba nước trong mẫu của chúng tôi thuộc các nền kinh tế phi chuyển đổi đã cải cách thành công doanh nghiệp nhà nước, đều đáp ứng được điều kiện II. Thực tế là ba nước này đã tập trung đa số hay toàn bộ quyền lực chính trị trong tay các bộ phận chấp hành. Tuy nhiên, điều này lại không cần thiết đối với cải cách như trong trường hợp Ba Lan và Cộng hòa Séc đã cho thấy. Dấu sao, vì quyền lực tại ba nước này đã nằm trong tay các cơ quan chấp hành, các cơ quan lập pháp không đóng vai trò đáng kể trong việc hoạch định chính sách tại bất cứ nước nào trong ba nước này vào thời điểm cải cách. Kết quả là, ban lãnh đạo của cả ba nước đã kiểm soát bộ máy hoạch định chính sách của doanh nghiệp nhà nước. Do vậy, việc đạt được sự đồng thuận trong cá nhà hoạch định chính sách không phải là trở ngại đáng kể cho việc tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. Hơn nữa, ở nơi nào cần thiết, các nước này đã hoạch định thành công các chính sách để giải quyết sự phản đối từ công nhân các doanh nghiệp nhà nước và những người khác nằm ngoài quá trình hoạch định chính sách. Phần thảo luận dưới đây sẽ tập trung vào việc làm thế nào Chilê đã giải quyết được sự phản đối của doanh nghiệp nhà nước. Các trường hợp của Mêhicô và Hàn Quốc được trình bày trong phần phụ lục chương.

Chính quyền quân sự của tướng Pinochet đã kiểm soát toàn bộ việc hoạch định chính sách doanh nghiệp nhà nước (và các hình thức hoạch định chính sách khác) từ cuộc đảo chính năm 1973. Chính phủ này cũng tránh và dập tắt sự phản đối bằng cả đền bù lẫn cường chế, và thường sử dụng những biện pháp cứng rắn. Như bảng 4.3 cho thấy, các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước gây ra tình trạng sa thải ồ ạt, chứng tỏ tình trạng dư thừa biên chế tại một số doanh nghiệp nhà nước là hết sức lớn và sự phản ứng đối với các biện pháp cải cách đã gay gắt¹⁴. Hơn nữa, các cuộc biểu tình và đình công xảy ra dưới thời Allende vì bất kỳ lý do gì, cũng chứng tỏ rằng các hình thức phản đối đó có thể xuất hiện ở Chilê.

Chặng đường cải cách doanh nghiệp nhà nước đầu tiên trong những năm 1970 tập trung vào tái tư

Biểu đồ 4.3. Chilê: Tình giảm lao động tại các doanh nghiệp nhà nước chọn lọc



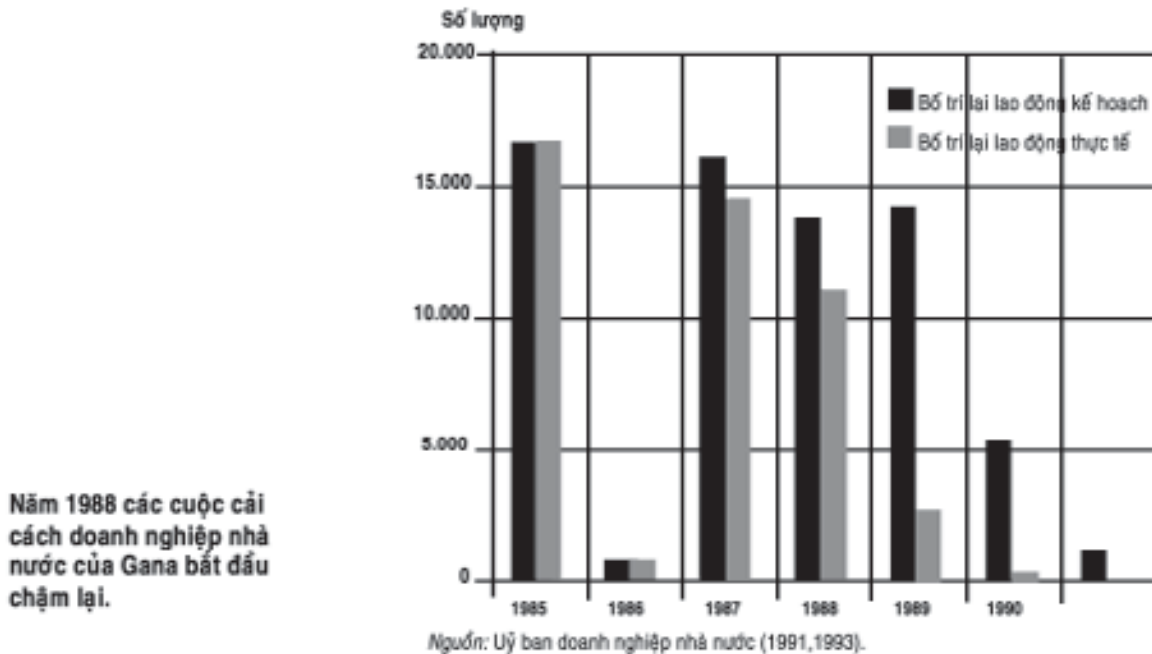
Hộp 4.3. Đền bù cho những người bị thiệt vì cải cách trong cải cách doanh nghiệp nhà nước của Chile

Giai đoạn I. Hầu hết các công nhân bị sa thải trong giai đoạn đầu cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Chile không được đền bù. Ở tập đoàn xe lửa quốc gia EFE, nơi đang dư thừa biên chế quá mức, trong trường hợp đình công có thể sử dụng xe tải và các phương tiện vận tải ven biển để thay thế, năm 1975, chính phủ đã sa thải 3.000 công nhân và chỉ đền bù theo luật, theo đó, quy định trả trọn gói dưới sáu tháng cho các công nhân làm việc dưới 15 năm (Svejnar và Terrell 1990). Tuy nhiên, chính phủ đã có nỗ lực đáng kể để giảm nhẹ cơn gió cải cách trong các ngành chiến lược. Năm 1981, chính phủ tìm cách hạn chế hoạt động khép kín của tổ chức công đoàn và các quy định lao động hào phóng của EMPORCHI, Cục cảng quốc gia. Vì các cảng là bộ phận chủ chốt của chiến lược kinh tế định hướng xuất khẩu của chính phủ nên việc cần phải tránh gây các vụ đình công hay các hành động phản ứng đối với các biện pháp này được ưu tiên. Các công nhân cảng được cấp trung bình 19.000 đôla để chấp nhận những thay đổi này (Svejnar và Terrell 1990).

Giai đoạn II. Các doanh nghiệp nhà nước mà chính phủ thu dụng lại trong thời gian khủng hoảng 1981-1982 được giải thể thông qua “chủ nghĩa tư bản đại chúng”. Những người trả thuế được phép mua các cổ phần tại các công ty bằng một khoản tiền nhỏ (khoảng bằng cổ tức kỳ vọng trong một năm), được quyết toán trả hết trong 15 năm với lãi suất 0% (Martin del Campo và Winkler 1991). Những giới hạn về số lượng cổ phiếu - mà cá nhân có thể mua - được định ra theo số tiền thuế phải trả, dựa trên cơ sở tiền thuế được sử dụng để cứu các doanh nghiệp này trong thời gian khủng hoảng (Cordon 1993a). Trong quá trình tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước mang tính truyền thống hơn, kiểu phục vụ công cộng, những người làm thuê, gồm binh lính và nhân dân nói chung, được tùy thích mua thêm cổ phần thông qua các giải pháp tài chính rộng rãi do chính phủ đưa ra. Một trong những biện pháp đó là cho phép các cá nhân mua cổ phần bằng một khoản thanh toán nhỏ với phần còn lại được trả bằng các cổ tức của công ty. (Martin del Campo và Winkler 1991)

nhân hoá các doanh nghiệp đã được quốc hữu hoá hiệu quả dưới thời Salvatore Allende¹⁵. Bằng cách trả các doanh nghiệp này cho những người chủ của chúng, chế độ quân sự lập luận rằng chính phủ Allende đã kiểm soát bất hợp pháp và rằng bất kỳ vụ thuê mướn nào sau khi có sự can thiệp đều là bất hợp pháp. Do vậy, các công nhân được thuê dưới thời Tổng thống Allende bị mất việc đều không được đền bù. Cũng trong giai đoạn đầu cải cách này, các doanh nghiệp nhà nước khác bắt đầu hợp lý hoá lực lượng lao động của họ và mức lương; nhiều công ty trong số đó được tư nhân hoá trong giai đoạn hai cải cách vào những năm 1980. Mặc dù chính phủ quân sự đã giải quyết được sự phản đối đối với giai đoạn đầu của cuộc cải cách bằng cách đưa ra bộ luật lao động mới hạn chế thắng thừng hoạt động của công đoàn và nghiêm cấm các cuộc đình công, nó vẫn phải dựa vào biện pháp thuyết phục mức độ nhất định, như hộp 4.3 minh họa. Giai đoạn cải cách thứ hai động chạm tới hai loại doanh nghiệp: các ngân hàng và các công ty khác mà chính quyền quân sự đã tư nhân hoá trong những năm 1970, nhưng bị phá sản trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế 1981-1982 và lại bị chính phủ thu lại (phần nào do sai lầm trong việc thiết kế quá trình tư nhân hoá vào những năm 1970 đã được thảo luận trong hộp 2.9); và các ngành độc quyền lớn về công nghiệp và dịch vụ công cộng, như điện và viễn thông, vốn thuộc sở hữu nhà nước trong nhiều thập kỷ. Chính phủ bắt đầu trả lại các ngân hàng và các công ty bị tái quốc hữu hoá cho khu vực tư nhân ngay sau cuộc khủng hoảng, thông qua chương trình được gọi là “chủ nghĩa tư bản đại chúng” (hộp 4.3). Năm 1984, chính phủ bắt đầu tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước lớn, độc quyền. Trong số các doanh nghiệp này, Cordon (1993a) báo cáo rằng các cơ sở dịch vụ công cộng thực sự là thách thức đặc biệt đối với chế độ, một phần vì nhiều người Chile cho rằng quyền sở hữu của chính phủ trong các công ty đã là hợp lý. Chẳng hạn, ông viết rằng ngay trong nội bộ nhóm junta, lực lượng không quân tỏ ra muốn hạn chế việc tư nhân hoá ngành viễn thông. Cần nói thêm là các cuộc cải cách này diễn ra sau những rối loạn xã hội lớn bắt đầu trong thời gian khủng hoảng kinh tế năm 1982: các cuộc biểu tình đã diễn ra lần đầu tiên dưới thời chính phủ quân sự và các nhóm phản đối có vũ trang bắt đầu ra tay (Cordon 1993a). Chính phủ đáp lại những khó khăn này bằng cách cho phép công nhân, những người sống tại các khu vực đặt doanh nghiệp nhà nước và công chúng được mua cổ phần với điều kiện ưu đãi. Các chính sách này đã dẹp được phần lớn sự phản kháng đối với giai đoạn II của cải cách doanh nghiệp nhà nước và tăng thêm sự ủng hộ đối với các chính sách của chính phủ nói chung (Cordon 1998a)¹⁶. Hộp 4.8 mô tả ngắn gọn các chính sách đó.

Biểu đồ 4.4. Gana: Tình hình cắt giảm việc làm: kế hoạch và thực tế tại các doanh nghiệp nhà nước



Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước có kết quả pha trộn

Trong số các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước có kết quả pha trộn Philippin chưa đáp ứng được yêu cầu về tính khả thi, Gana và Ai Cập chỉ phần nào đáp ứng được điều kiện đó. Chúng tôi sẽ mô tả khả năng của Ai Cập trong việc đáp ứng điều kiện II trong phần phụ lục. Cuộc thảo luận của chúng ta đây sẽ tập trung vào Gana là nước thoả mãn điều kiện I và phần nào đáp ứng điều kiện II, và Philippin là nước thoả mãn điều kiện I nhưng không thoả mã điều kiện II vì các nhà cải cách thiếu sự kiểm soát của cơ quan lập pháp và hành chính.

Chính phủ của Tổng thống Rawlings đã kiểm soát quá trình hoạch định chính sách tại Gana trong hầu hết những năm 1980 và đến tận những năm 1990. Tuy nhiên, riêng trong năm 1985, sau khi chính phủ tiến hành những bước đi nhằm dẹp bỏ sự phản đối thì các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước đã được xúc tiến. Thứ nhất, như Ninsin (1991) đã dẫn chứng, chính phủ đã củng cố khả năng cường chế của mình bằng cách đưa các sĩ quan quân đội các cấp và chính quyền; hành động đó dẫn tới việc sắp xếp lại tổ chức của các tổ chức công đoàn và làm giảm sức mạnh của Liên đoàn công nhân công nghiệp và thương mại, đại diện cho đa số công nhân doanh nghiệp nhà nước và ngăn cản các lãnh tụ công nhân chỉ trích cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong giai đoạn này, cuộc cải cách ít ra phần nào cũng có tính khả thi.

Tuy nhiên, đến năm 1988, các cuộc cải cách trở nên ít khả thi hơn và những phí tổn cho việc ngăn chặn bất đồng và đền bù cho những người bị thiệt trở nên quá lớn. Như biểu đồ 4.4 minh họa, mức sa thải thực tế tại doanh nghiệp nhà nước (được gọi là “bố trí lại” ở Gana) thấp hơn mức sa thải dự kiến năm 1987 và cải cách dần dần bị chặn đứng. Năm 1991, các khoản thanh toán cả gói được đàm phán với các công đoàn đã tăng lên giữa ba và sáu tháng ăn lương trong một năm làm việc. Do không thể trả được số tiền trợ cấp cao như vậy, chính phủ đã giảm dần và ngừng hẳn những cố gắng nhằm làm giảm lao động thừa tại các doanh nghiệp nhà nước. Có hai giải thích cho chiều hướng leo thang của số tiền thanh toán cả gói. Thứ nhất, tháng 6 và tháng 7-1987 được đánh dấu bằng các vụ va chạm giữa chính phủ và các tổ chức công đoàn và các cuộc biểu tình của

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

sinh viên (EIU 1987). Thứ hai, các cuộc bầu cử khu vực diễn ra năm 1988. Cả hai sự kiện này làm chính quyền ngại sử dụng các biện pháp cưỡng chế và tăng khoản thanh toán cả gói mà chính phủ sẵn sàng trả cho các công nhân thừa biên chế.

Công nhân ở Gana luôn chứng tỏ khả năng và tinh thần sẵn sàng đình công vì nó cũng làm tăng sức mặc cả của họ. Công nhân ngành đường sắt của Gana đình công vào các năm 1950, 1961 và 1971. Từ năm 1977 đến 1981, Gana đã mất hơn 200.000 ngày công một năm vì các vụ đình công. Mặc dù con số này giảm xuống còn zero năm 1982, nhưng trong năm đầu năm quyền của Tổng thống Rawlings, nó đã tăng lên 40.000 năm 1983 (Herbst 1991). Chỉ số về sự phản đối tiềm tàng này, được biết trước khi tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước không phải hoàn toàn là khả thi. Tại Gana, cơ quan hành pháp kiểm soát quá trình hoạch định chính sách nhưng cải cách doanh nghiệp nhà nước vấp phải nguy cơ bị chống đối từ bên ngoài các kênh vạch chính sách. Trái lại, tại Philippin, những trở ngại đối với tính khả thi của cải cách phát sinh từ sự kiểm soát một phần của cơ quan hành pháp đối với việc hoạch định chính sách và bộ máy thực hiện. Sau sự chấm dứt của chế độ Marcos và khôi phục chế độ dân chủ năm 1986, cả Tổng thống Aquino lẫn Tổng thống Ramos đều không kiểm soát được cơ quan lập pháp, cơ quan hành chính hay tòa án. Cũng như hệ thống Mỹ, cơ quan lập pháp của Philippin có thể đình chỉ các cải cách chính sách và không tổng thống hậu Marcos nào có thể lãnh đạo đảng chiếm đa số trong cơ quan lập pháp. Trái lại mỗi chính quyền đều phải dựa vào liên minh mong manh gồm một số đảng đó thông qua được các sáng kiến ở cơ quan lập pháp. Tổng thống Aquino đứng đầu liên minh gồm sáu đảng, nhưng liên minh này đã giải thể trước khi kết thúc nhiệm kỳ sáu năm của bà. Tổng thống Ramos lãnh đạo đảng chỉ chiếm 33 trong 200 ghế ở Hạ nghị viện và hai trong 24 ghế ở Thượng nghị viện. Mặc dù ông đã thành công nhất định trong việc tăng cường liên minh lập pháp chặt hơn, nhưng những người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước trong cơ quan lập pháp có khả năng làm giảm tốc độ của quá trình và thu hẹp phạm vi của nó. Cộng với việc không có chương trình đền bù, thực tế cho thấy rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước không khả thi về chính trị tại Philippin vào cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990.

Các nước cải cách kém thành công hơn

Cả ba nước trong mẫu của chúng tôi với kết quả cải cách doanh nghiệp nhà nước không thành công lắm đều không đáp ứng được điều kiện I - nghĩa là, giới lãnh đạo không coi cải cách doanh nghiệp nhà nước là một sự mong muốn về mặt chính trị. Ở đây chúng tôi xin tóm tắt ngắn gọn xem từng nước đáp ứng điều kiện II như thế nào (về chi tiết, xem phụ lục chương).

- Ấn Độ không đáp ứng các yêu cầu của điều kiện II. Cơ quan lập pháp phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước và khả năng phản đối tiềm tàng đối với cải cách nằm ngoài các kênh chính trị cũng khá cao.
- Thổ Nhĩ Kỳ đáp ứng điều kiện II trong những năm 1980 nhưng không đáp ứng điều kiện I - nghĩa là, cải cách là khả thi, nhưng không có sự mong muốn về mặt chính trị. Do đó, không thể tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong những năm 1990, ban lãnh đạo mới chủ trương cải cách doanh nghiệp nhà nước chỉ có thể điều hành với sự ủng hộ của nhóm phản đối cải cách cùng nằm trong liên minh và làm cho cải cách vừa không được mong muốn và vừa không có tính khả thi về chính trị.
- Xênegan, cũng như Thổ Nhĩ Kỳ, đáp ứng điều kiện II chỉ trong giai đoạn đầu. Trong khi ban lãnh đạo không có gì thay đổi, nhưng việc thay đổi các thoả thuận liên minh và sự bất ổn xã hội đã làm giảm sức mạnh của ban lãnh đạo đến mức các điều kiện chính trị cho cải cách doanh nghiệp nhà nước vào cuối giai đoạn trở nên tồi tệ hơn lúc đầu.

Các nền kinh tế chuyển đổi

Tính khả thi về chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Trung Âu khác với các nền kinh tế đang phát triển theo hướng thị trường về cơ bản. Tại đa số các nước trong mẫu của chúng tôi, các doanh nghiệp nhà nước

được thành lập sau khi đất nước giành được độc lập từ ách thực dân như Gana, hay sau những nỗ lực không mệt mỏi nhằm theo đuổi các mục tiêu dân tộc, như Ai Cập hay Ấn Độ. Do vậy, chúng diễn ra đồng thời với các bước phát triển chính trị mà nhiều công dân, đặc biệt là các trí thức, ủng hộ một cách nhiệt tình. Tình hình đó làm tăng thêm sự phản kháng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước làm cho nó trở nên ít khả thi hơn. Mặt khác, tại Cộng hòa Séc và Ba Lan, các doanh nghiệp nhà nước gắn liền với chế độ trước đây, do vậy mặc dù khu vực doanh nghiệp nhà nước rất lớn, nhưng sự phản đối cải cách tương đối khiêm tốn. Do vậy, chúng tôi coi Cộng hòa Séc và Ba Lan ít nhất phần nào đã đáp ứng điều kiện II, mặc dù quy mô cải cách không thể xác định được và thực tế là ban lãnh đạo tại các nước này không chiếm đa số trong quốc hội. Trung Quốc tương đối giống các nước khác trong mẫu của chúng tôi hơn. Các doanh nghiệp nhà nước được thành lập như một bộ phận của một phong trào được ủng hộ rộng rãi và có ít dấu hiệu cho thấy giới lãnh đạo ủng hộ cải cách mạnh doanh nghiệp nhà nước. Điều đó có nghĩa là Trung Quốc chỉ phần nào đáp ứng điều kiện II. Phần này sẽ tóm tắt một số phân tích chính tại từng nước trong số này. Ba Lan sẽ được phân tích thêm trong phần phụ lục chương.

Cả các nhà lãnh đạo Ba Lan lẫn Séc đều đối kháng với các chính phủ liên minh. Điều đó làm cho các cuộc cải cách trở nên khó khăn hơn do nó làm tăng thêm cơ hội cho những người chống đối cải cách doanh nghiệp nhà nước tham gia chính phủ. Tuy nhiên, như đã thảo luận về sự mong muốn về chính trị phần trên, những người lãnh đạo của Cộng hòa Séc kiểm soát chặt chẽ hơn các cơ quan hoạch định chính sách và đối phó với sự phản kháng của công nhân doanh nghiệp nhà nước được tổ chức kém hơn so với những người lãnh đạo Ba Lan. Luật tư nhân hoá đầu tiên được phê chuẩn tại Tiệp Khắc năm 1991 trước khi Liên bang Tiệp Khắc tan rã, khi các đại biểu Xlôvakia tại quốc hội đồng gần bằng người Séc¹⁷. Quyết định tư nhân hoá cuối cùng đã được thông qua mặc dù chỉ được sự ủng hộ thờ ơ của người Xlôvakia (thái độ này khi đó đã được biết đến rộng rãi và được khẳng định thêm bởi việc làm chậm quá trình tư nhân hoá tại Xlôvakia sau khi tan rã). Điều đó càng làm cho sự ủng hộ của cơ quan lập pháp tại Cộng hòa Séc đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước được củng cố thêm. Kể từ các cuộc bầu cử năm 1992 sau khi Liên bang tan rã, Liên minh dân chủ nhân dân do Vaclav Klaus đứng đầu đã chiếm đa số 76 trong số 200 ghế tại cơ quan lập pháp.

Mặt khác, tại Ba Lan, những người cùng trong liên minh thường phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước. Do đó, quá trình tư nhân hoá bằng phiếu dễ được cơ quan lập pháp phê chuẩn hơn tại Cộng hòa Séc so với Ba Lan. Do không thể giành được sự đồng thuận về pháp chế đối với việc thay đổi quyền sở hữu hàng loạt theo kiểu Cộng hòa Séc, các nhà hoạch định chính sách chủ trương cải cách tại Ba Lan, thay vào đó đã đặt ra các biện pháp hạn chế ngân sách cứng, và ủng hộ cái gọi là tư nhân hoá “tự phát”; cả hai hướng này đều không cần phải có sự phê duyệt của cơ quan lập pháp. Tại Ba Lan, cũng như tại đa số các nước khác, bộ tài chính và ngân hàng trung ương được quy định những hạn chế ngân sách chặt chẽ mà không cần sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp. Tương tự, tư nhân hoá “tự phát”, trong đó các tài sản của doanh nghiệp nhà nước được chuyển cho công nhân sau khi có thoả thuận với các cơ quan giám sát không cần được cơ quan lập pháp phê chuẩn. Do vậy, giải pháp chung đối với cải cách ở mỗi nước được hình thành từ yếu tố khả thi về chính trị.

Các kế hoạch đền bù trái ngược của hai nước cũng phản ánh những khác biệt về tính khả thi chính trị. Tại Cộng hòa Séc, các nhà quản lý các doanh nghiệp nhà nước có khả năng ảnh hưởng đến loại hình cải cách doanh nghiệp nhà nước (mặc dù không thể tác động đến tốc độ của nó) bằng hai cách. Thứ nhất, như Milor (1994) đã viết, một số quan chức của Bộ Công nghiệp, có tiếng nói trong việc phê chuẩn các kế hoạch tư nhân hoá các công ty, bản thân là các nhà quản lý các doanh nghiệp nhà nước cũ và thông cảm với những nỗi lo của các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước. Thứ hai, các kế hoạch tư nhân hoá từng doanh nghiệp nhà nước thường do các nhà quản lý doanh nghiệp chuẩn bị (Milor 1994). Chiến lược của chính phủ về phân phối cổ phần rộng rãi (hộp 4.4) không chỉ làm tăng sự ủng hộ rộng rãi đối với tư nhân hoá, mà còn giải quyết được những phản ứng của các nhà quản lý. Nó mở ra khả năng phân phối rộng rãi quyền sở hữu các xí nghiệp bị giải thể và cho phép các nhà quản lý duy trì sự kiểm soát ngay cả khi họ chỉ có rất ít các cổ phần sở hữu trong công ty¹⁸. Mặt khác tại Ba Lan, các công nhân doanh nghiệp nhà nước không chỉ có ảnh hưởng lớn đối với việc hoạch định chính sách (xem tính khả thi về chính trị ở trên), mà còn có nhiều quyền hợp pháp hơn đối với các doanh nghiệp nhà nước nơi họ làm việc. Kết quả là họ có thể nhận được trợ cấp ở mức độ cao hơn – điển hình là hình thức quyền sở hữu đối với hãng được tư nhân hoá - để làm cho các cuộc cải cách có thể diễn ra. (Xem

Hộp 4.4. Tư nhân hoá hàng loạt cổ phiếu tại cộng hoà Séc

Chương trình tư nhân hoá bằng cổ phiếu tại cộng hoà Séc đã chứng tỏ là biện pháp hữu hiệu nhằm chuyển nhượng tài sản của nền kinh tế bằng khoản tiền tiết kiệm hạn chế mà vẫn đảm bảo được sự ủng hộ rộng rãi và tránh sự chỉ trích rằng tư nhân hoá chỉ mang lại lợi ích cho một số cá nhân thay vì cho đa số. Chương trình này rất đơn giản: mỗi người có đăng ký và trả một khoản phí hành chính 1,035kr (khoảng 35 đô la) sẽ được nhận một tập phiếu (voucher) trị giá 1000 điểm đầu tư. Các điểm có thể được sử dụng để mua trực tiếp cổ phần hay thông qua các quỹ đầu tư thu gom điểm từ nhiều cá nhân. Về vấn đề giá cả, chung cho các cuộc chào bán ban đầu, các cổ phần trong giai đoạn đầu đấu thầu được định giá theo điểm dựa vào giá trị kế toán của hãng. Nếu số lượng đặt giá cho cổ phần với giá ban đầu bằng hay nhỏ hơn nguồn cung cổ phần, thì tất cả các nhà đấu thầu được chia các cổ phần của mình, và các cổ phần còn lại được đưa mời với giá thấp hơn trong vòng hai của cuộc đấu thầu. Nếu cầu vượt quá cung nhỏ hơn 25%, các cổ phần không được phân phối mà được tiếp tục chào bán với giá cao hơn. Nếu cầu vượt quá cung nhỏ hơn 25%, các cổ phần được phân phối và cá nhân được ưu tiên hơn so với các nhà đầu tư thể chế.

Các quỹ đầu tư tư nhân hoá (PIF) ra đời tự phát

đứng ra quản lý các voucher thay mặt những người sở hữu để chọn mua các xí nghiệp bằng số điểm của họ. Năm 1994, có khoảng 290 PIF với 13 quỹ lớn nhất kiểm soát khoảng 35% các cổ phần được tư nhân hoá (Milor 1994). Trong số bảy PIF lớn nhất có sáu quỹ do các ngân hàng quản lý - bản thân các ngân hàng đó cũng là đối tượng của chương trình tư nhân hoá bằng voucher. Đa số các PIF do tư nhân quản lý và được điều tiết chặt chẽ.

Chương trình tỏ ra khá hiệu quả trong việc chuyển các doanh nghiệp từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân. Trong làn sóng tư nhân hoá voucher đầu tiên năm 1992, nhà nước đã giải thể 946 công ty với giá trị sổ sách là 208 tỷ kr (7 tỷ đôla). Gần 6 triệu người, hay khoảng 75% số người trưởng thành trở thành cổ đông. Làn sóng tư nhân hoá voucher thứ hai bắt đầu vào cuối năm 1993 với khoảng 861 công ty với giá trị sổ sách khoảng 150 tỷ kr (5 tỷ đôla) được tư nhân hoá. Sự phổ biến của tư nhân hoá voucher có thể đo được bằng thực tế rằng có thêm khoảng 230.000 người tham gia làn sóng tư nhân hoá thứ hai so với làn sóng thứ nhất.

Nguồn: Gelb và Singh (1994); Sephton (1993); de Keijzer (1993); Klaus (1994); Ceska (1994).

chi tiết ở phần phụ lục chương).

Trung Quốc cũng phần nào đáp ứng điều kiện II, mặc dù không bằng các nước Đông Âu trong mẫu của chúng tôi; điều này, cùng với thực tế là Trung Quốc đáp ứng kém hơn điều kiện I, giúp chúng ta lý giải tại sao Trung Quốc tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước chậm hơn nhiều. Trong khi có bằng chứng cho thấy ban lãnh đạo Trung Quốc có thể sử dụng các biện pháp cứng rắn để tiến hành cải cách nói chung thì việc sử dụng các biện pháp này cũng đòi hỏi phải có sự đồng thuận của các bộ phận khác nhau trong chính quyền, đặc biệt đối với việc cải cách doanh nghiệp nhà nước. Do vậy, đó cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Trung Quốc có tính khả thi về chính trị, những người cải cách phải kiểm soát các tổ chức khác nhau của đảng cộng sản, cả ở cấp tỉnh lẫn thành phố, cũng như các cơ quan lãnh đạo đảng tại trung ương. Việc tổ chức lại liên minh được trình bày trong phần thảo luận về điều kiện I cho thấy rằng việc kiểm soát này rất hãn hũu. Sự phản kháng nằm ngoài các kênh chính trị đó với cuộc cải cách đáng kể khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn cũng có thể lên cao với hàng chục triệu công nhân các doanh nghiệp nhà nước vốn được tổ chức tốt và tiềm tàng khả năng gây hỗn loạn, những người, đang bị đe dọa mất việc và giảm lương bởi cải cách. Trong hoàn cảnh đó, điều hiển nhiên không có gì đáng ngạc nhiên là chính phủ phải sử dụng biện pháp cải cách từng bước doanh nghiệp nhà nước và tránh tư nhân hoá bất cứ doanh nghiệp nhà nước nòng cốt nào.

Đánh giá điều kiện III: tính đáng tin cậy của cải cách doanh nghiệp nhà nước

Điều kiện thứ ba và là điều kiện cuối cùng đó cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công là tính đáng tin cậy của chính phủ. Khả năng của ban lãnh đạo trong việc giảm thiểu sự phản đối và khuyến khích sự ủng hộ của các nhà đầu tư phụ thuộc phần lớn vào triển vọng giữ lời hứa của chính phủ. Những lời hứa này có hai loại: những lời hứa đối với những người cần được đền bù, đặc biệt là công nhân doanh nghiệp nhà nước là những

người phải chịu tổn thất do cải cách doanh nghiệp nhà nước; và những lời hứa đối với các nhà đầu tư rằng chính phủ sẽ xây dựng một chế độ chính sách có khả năng tạo ra các hoạt động sinh lợi và không quốc hữu hoá, hay nói cách khác là không tước đoạt các tài sản được tư nhân hoá.

- *Những hứa hẹn đối với những người chịu thiệt vì cải cách:* như chúng ta đã thấy trong phần trình bày về tính khả thi chính trị, công nhân và những người quản lý các doanh nghiệp nhà nước và những người khác, bị mất việc làm hay giảm lương vì cải cách doanh nghiệp nhà nước, thường cần ngay một khoản tiền đền bù cho những tổn thất của họ. Nhưng thông thường các chính phủ thiếu các nguồn lực để thanh toán ngay, đặc biệt là trường hợp thường xảy ra nhất là khi chính phủ tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước để đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính (Dewatripont và Roland 1993). Nếu chính phủ có thể hứa chắc chắn sẽ đền bù trong tương lai, họ có thể giải quyết tình trạng thiếu hụt nguồn lực hiện có này. Tuy nhiên, đối với các chính phủ mà lời hứa của họ không được coi là đáng tin cậy thì phải trả phí tổn tức thời cao hơn và có thể buộc phải giảm quy mô và tốc độ cải cách hay thậm chí bãi bỏ cải cách. *Do vậy, khả năng của chính phủ trong việc hứa hẹn chắc chắn về khoản đền bù trong tương lai cho người bị thiệt có ý nghĩa quan trọng đối với thành công của cuộc cải cách.*
- *Những hứa hẹn đối với các nhà đầu tư:* thành công của cải cách doanh nghiệp nhà nước phụ thuộc vào mong muốn của các nhà đầu tư tư nhân sẵn sàng mua các doanh nghiệp nhà nước và cung cấp vốn cho quá trình hiện đại hoá và mở rộng các công ty được tư nhân hoá. Khả năng sinh lợi của các khoản đầu tư này phụ thuộc vào một loạt các chính sách kinh tế bao gồm các quyền tài sản bảo đảm, chế độ thuế, và giá cả mà các nhà đầu tư được phép đánh vào sản phẩm đầu ra của mình. Vì các nhà đầu tư không thể dễ dàng thu hồi vốn mà họ bỏ vào các doanh nghiệp nhà nước được tư nhân hoá, họ phải dựa vào những hứa hẹn của chính phủ rằng các chính sách này sẽ ổn định. Khi họ coi những lời hứa là thiếu tin cậy thì họ sẽ đòi giảm giá thật thấp bất cứ tài sản nhà nước nào mà họ mua (hay trong trường hợp các công ty độc quyền có điều tiết, là mức lãi được đảm bảo cao). Các khoản hạ giá lớn và mức lãi được bảo đảm cao cho các nhà đầu tư làm cho cải cách trở nên khó khăn hơn, vì chúng có thể gây ra di nghị rằng chính phủ rút bỏ các tài sản quốc gia và chúng làm giảm các nguồn có thể làm tăng sự ủng hộ trong nước đối với cải cách. *Do vậy, khả năng của chính phủ trong việc cam kết chắc chắn đối với các chính sách kinh tế tương lai có ý nghĩa quan trọng đối với sự thành công của cải cách.*

Ba nhân tố được thảo luận dưới đây làm tăng tính đáng tin cậy của chính phủ: đó là danh tiếng trong việc giữ lời hứa; những cản trở trong nước đối với sự thay đổi chính sách, như luật pháp hay các hạn chế về hiến pháp; và những cản trở quốc tế như các hiệp định và các kế ước vay nợ.

- *Danh tiếng.* Danh tiếng cho phép chính phủ giành được sự ủng hộ rẻ hơn (bằng cách hứa đền bù trong tương lai cho những người bị thiệt) và thuyết phục các nhà đầu tư trả giá cao hơn cho các tài sản doanh nghiệp nhà nước. Nếu các chính phủ không giữ lời hứa và làm tổn hại danh tiếng của mình họ sẽ mất đi những thế mạnh này và phải trả giá cao hơn trong tương lai. Các nước như vậy trong mẫu của chúng tôi được sự tin cậy cao nhất chủ yếu nhờ vào danh tiếng của mình.
- *Những cản trở trong nước đối với việc thay đổi chính sách.* Những cản trở trong nước làm cho các chính phủ khó mà không thực hiện những cam kết trước đó gồm ba loại: (1) những điều khoản hiến pháp mà ngầm làm cho việc nuốt lời của chính phủ trở nên khó khăn hơn, chẳng hạn như quy định rằng các quyền tài sản chỉ có thể thay đổi với sự đồng ý của 2/3 đa số trong quốc hội; (2) các biện pháp kiểm tra và cân bằng mà buộc các quyết định của giới lãnh đạo phải dựa trên sự nhất trí của cơ quan lập pháp và tư pháp độc lập, hay bộ máy hành chính chuyên nghiệp được điều tiết theo các tiêu chuẩn nội bộ chặt chẽ; và (3) hoạch định các chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước - đặc biệt là sử dụng chính sách phân phối cổ phần rộng rãi - có thể làm giảm ý muốn thay đổi bằng cách phân chia rộng rãi lợi nhuận dài hạn của cải cách theo các cách tạo sự ủng hộ rộng rãi cho cải cách và làm tăng chi phí chính trị của chính phủ nếu muốn thay đổi chính sách¹⁹. Các nước như Ấn Độ và Philippin, với các hệ thống chính trị là cho cải cách vừa khó tiến hành vừa khó thay đổi, đôi khi vấp phải những vấn đề khi đáp ứng điều kiện II. Tuy nhiên, các nước đó dễ đáp ứng điều kiện III hơn và điều đó cho thấy rằng cải cách tại Các nước có sự kiểm soát và cân bằng chính trị khó mà đảo ngược được hơn. Các trở ngại trong nước không quan trọng bằng danh

Hộp 4.5. Đo lường tính đáng tin cậy

Chúng tôi sử dụng một số chỉ số của ba cơ chế đáng tin cậy được thảo luận trong bài. Phần này giải thích cách đo của chúng tôi đối với ba khía cạnh của độ tin cậy: danh tiếng, những cản trở trong nước, và những cản trở quốc tế.

Đo lường danh tiếng. Chúng tôi có thể đo danh tiếng bằng hai cách: bằng thứ tự xếp hạng của một nước được tiến hành độc lập và bằng phân tích riêng của chúng tôi về quá trình lịch sử của một nước tuyên bố và theo đuổi cải cách hay không.

- Thứ tự xếp hạng độc lập của một nước. Chúng tôi sử dụng kết quả xếp loại của Chỉ dẫn rủi ro quốc tế tại các nước (International Country Risk Guide-ICRG) với ba tiêu chí đối với một nước: quy định pháp luật, nguy cơ bị tước đoạt, và nguy cơ bị quy t hợp đồng. Vì ICRG bán bảng xếp hạng này cho các nhà đầu tư nước ngoài nên tính chính xác của nó cần được thị trường kiểm nghiệm. Đối với chín nước có thể tính điểm trong mẫu của chúng tôi thì tổng số điểm của ba tiêu chí này trung bình là 13, 5 từ năm 1985 đến năm 1989. Trong mẫu ICRG lớn hơn, chỉ số trung bình dao động từ 7,6 đối với Daia lên 21,4 đối với Xingapo và đạt cao nhất 30 đối với Thụy sĩ. Những đánh giá so sánh của một hãng cạnh tranh, khảo sát rủi ro môi trường đầu tư (Business Environment Risk Intelligent-BERI), cũng đưa ra xếp hạng tương tự về các nước trong mẫu. Mặc dù để tiện chúng tôi sử dụng các thước đo của ICRG để thể hiện danh tiếng của các nước, nhưng chúng cũng có thể được sử dụng làm thước đo chung về tính đáng tin cậy, do những cản trở trong nước và quốc tế chắc chắn ảnh hưởng tới các đánh giá của ICRG mà các nước nhận được.
- Tuân thủ chính sách cải cách. Để bổ sung cho xếp loại của ICRG, chúng tôi phân tích xem liệu các chính phủ có tuân thủ các biện pháp khuyến khích cải cách chính sách đã tuyên bố bên cạnh việc cải cách doanh nghiệp nhà nước hay không. Một chính phủ tuyên bố cải cách nhưng không thực hiện lời tuyên bố đó hay thay đổi nó thì đã gây một vết nhơ cho danh tiếng chung của mình. Thêm vào đó, các chính phủ mà cải cách thành công không chỉ trong lĩnh vực doanh nghiệp nhà nước đã phát tín hiệu cho những người ủng hộ và những người phản đối cải cách rằng họ có khả năng giành chiến thắng trong các cuộc chiến cải cách; điều này khích lệ những người ủng hộ và làm nản lòng những người chống đối khi chính phủ bắt tay cải cách doanh nghiệp nhà nước. Một nước được coi là cải cách rộng rãi khi nước đó triển khai chương trình ổn định (đặc biệt trong các chính sách tài chính

và thương mại) trong thời gian tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. (Các nước tạo được môi trường kinh tế vĩ mô đúng đắn, như Hàn Quốc đã làm trước khi cải cách, rõ ràng không cần phải thay đổi chính sách nhiều để tạo tính tin cậy cho các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước của họ).

Đo lường những cản trở trong nước. Chúng tôi đo mức độ mà những cản trở trong nước làm tăng tính đáng tin cậy bằng cách đặt hai câu hỏi:

- Các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước liệu có tạo ra các cử tri sẽ phản đối việc đảo ngược cải cách hay không? Các nghiên cứu mẫu được trình bày trong chương này cho thấy có dấu hiệu của điều đó, như sự phân phối rộng rãi cổ phần tại các doanh nghiệp được tư nhân hoá.
- Liệu có các thể chế trong nước có thể hạn chế mức độ mà cơ quan hành pháp có thể được toàn quyền ra quyết định, do đó ngăn chặn được việc thay đổi chính sách hay không? Chúng tôi sử dụng bộ dữ liệu Polity II. Số liệu này cho biết liệu các nước có cơ quan lập pháp được bầu và có hiệu lực và các cơ quan hành pháp được bầu đúng thể thức hay không, và mức độ mà việc ra quyết định của cơ quan hành pháp bị hạn chế bởi một loạt các thủ tục đã được ấn định đòi hỏi phải có sự nhất trí của các cơ quan chính phủ khác. (Gurr, Jaggars, và Moore 1989). Mức độ của biến số hạn chế thi hành của bộ dữ liệu Polity II được trình bày trong bảng 4.4.

Cách đo những hạn chế quốc tế: Những hạn chế quốc tế được đánh giá trên cơ sở dữ liệu một nước có bị ràng buộc bởi các nghĩa vụ của hiệp định buôn bán GATT và NAFTA hay không, và mức độ phụ thuộc của nước đó vào thương mại quốc tế.

- Những hạn chế của hiệp định thương mại. Các nước đang phát triển thường được hưởng nhiều miễn trừ trong các hiệp định đó (đặc biệt là GATT), làm cho những hạn chế hiệp định ít có tính ràng buộc hơn. Khi đánh giá 12 nước chúng tôi đã tính cả các miễn trừ đó.
- Sự phụ thuộc vào thương mại quốc tế. Những hạn chế hiệp định thương mại chỉ có ý nghĩa khi một nước phụ thuộc vào ngoại thương nhiều đến mức những đe dọa trả đũa của các bạn hàng thương mại có thể làm chùn bước cải cách lớn. Do đó chúng tôi cũng cân nhắc đến một phần rất nhỏ của GDP của các nước có nguồn gốc từ xuất khẩu.

Bảng 4.4 Điều kiện III đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước: tính đáng tin cậy

Nước	Giai đoạn	Những cản trở trong nước đối với việc đảo ngược chính sách						Tỷ trọng xuất khẩu theo % trong GDP (1986-1990)
		Danh tiếng của chính phủ		Những hạn chế đối với cơ quan hành pháp ^c		Những cản trở quốc tế		
		Cải cách vĩ mô có được thực hiện không? ^a	Đánh giá của tư nhân về rủi ro công ty ^b	Phải chăng việc hoạch định cải cách không tạo đã cho thay đổi?	Những hạn chế đối với cơ quan hành pháp ^c	Bị ràng buộc bởi hiệp định buôn bán		
<i>Các nước cải cách DNNN thành công hơn</i>								
				Không (những năm 1970)				
Chi-lê	1972-1988	Có	16,8	Có (những năm 1980 - phân phối cổ phần rộng rãi)	1	GATT	32,7	
Hàn Quốc	1983-1990	Có, trước cải cách DNNN	18,1	Có (chỉ các hợp đồng hoạt động)	2	GATT	36,2	
Mê-hi-cô	1982-1994	Có	15,0	Có (Chỉ phân phối cổ phần trong một số công nhân)	3	NAFTA, GATT	17,1	
<i>Các nước có kết quả cải cách DNNN pha trộn</i>								
Philippin	1986- Những năm	Có	8,9	Không	6 hay 7	GATT (ít ràng buộc hơn) ^e	27,5	
Ai Cập	1980	Không	12,0	Không	3	GATT (ít ràng buộc hơn)	20,5	
Gana	1983-92	Có	11,6	Không	1	GATT (ít ràng buộc hơn)	17,1	
<i>Các nước cải cách DNNN kém thành công hơn</i>								
Ấn Độ ^a	Những năm 1980	Không	15,4	Không	7	GATT (ít ràng buộc hơn)	6,9	
Xê-nê-gan	1983-88 1988-	Có Không	12,8	Không	3	GATT (ít ràng buộc hơn)	25,1	
Thổ Nhĩ Kỳ	1983-91	Có	14,0	Không	5	Thành viên tương lai của EU, GATT	20,6	
<i>Các nền kinh tế chuyển đổi</i>								
Trung Quốc		Có (dần dần)	-	Có (chỉ phi tập trung hóa nhất định)	1 hay 2 ^d	Thành viên tương lai của WTO	19,3 (1991)	
CH Séc		Có	-	Có (phân phối cổ phần rộng rãi)	6 hay 7 ^d	WTO, thành viên tương lai của EU	57,8 (1001-1992)	
Ba Lan		Có	-	Có (các loại phí quản lý, tham gia cổ phần của công nhân)	5 hay 6 ^d	Thành viên tương lai của EU, WTO	21,9 (1990-1993)	

Không có tư liệu

a. Có tức là tiến hành các cải cách kinh tế vĩ mô mở rộng lớn như tự do hóa thương mại, khôi phục lại cán cân tài chính và cải cách thuế. Không có nghĩa là các cuộc cải cách là cần thiết, nhưng không được thực hiện.

b. Số điểm của ICRG (được sử dụng để khẳng định giá trị của đánh giá khu vực tư nhân về rủi ro của hãng) là trung bình của tổng số điểm ICRG về ba khuynh hướng được mô tả trong nội dung trong những năm 1985-1989 (số liệu trong những năm 1983-1984 không tính được). Số điểm tối đa là 30.

c. Những cản trở đối với cơ quan hành pháp được đo bằng điểm Polity II năm 1985 theo thang từ 1 đến 7. Số liệu Polity II chỉ có cho đến năm 1986. Những cản trở đối với cơ quan hành pháp được tính một điểm khi, chẳng hạn, những hạn chế hiến pháp đối với hoạt động của cơ quan lập pháp bị phớt lờ hay luật lệ bị sử dụng lập đi lập lại. Biên số được tính 7 điểm, chẳng hạn, khi cơ quan lập pháp đề ra pháp chế quan trọng. Các nước thiếu sự cạnh tranh chính trị, một cơ quan lập pháp hiệu quả và một cơ quan tư pháp độc lập sẽ được ít điểm nhất; các nước có tất cả các đặc điểm đó sẽ được điểm cao nhất.

d. Dự đoán - điểm Polity II không tính được sau năm 1986.

e. "Ràng buộc ít hơn" có nghĩa là một nước được miễn nhiều hạn chế của GATT về các chính sách bảo hộ.

Nguồn: OECD (1992); các bảng thế giới (1994); Xem nội dung.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

tiếng trong việc tạo ra độ đáng tin cậy tại các nước phi chuyển đổi đáp ứng được điều kiện III, do cơ quan hành pháp có nhiều quyền hành động tại các nước này, nhưng lại quan trọng đáng kể hơn tại Ba Lan và Cộng hòa Séc. Tuy nhiên, Chilê và Hàn Quốc tiến hành các biện pháp sau cải cách để tạo trở ngại trong nước, điều đó làm cho việc đảo ngược cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên khó khăn hơn và do đó ít khả năng diễn ra hơn.

- *Những cản trở quốc tế.* Những cam kết quốc tế của một nước có thể hạn chế ít nhất hai hình thức thay đổi cải cách doanh nghiệp nhà nước. Thứ nhất các chính phủ có thể khôi phục lại bao cấp hay bảo hộ mật độ cho các doanh nghiệp nhà nước. Họ sẽ không thể làm thế nếu nước họ là thành viên của các tổ chức thương mại như WTO, NAFTA, và Liên minh châu Âu- những tổ chức ngấm ngấm hạn chế các hiệp ước tạo điều kiện cho các công ty trong nước, gồm cả các hãng nhà nước, bằng các khoản trợ cấp và bảo hộ quan thuế và hạn ngạch²⁰. Thứ hai, các chính phủ có thể phủ nhận các thoả thuận với các chủ đầu tư nước ngoài mua tài sản doanh nghiệp nhà nước. Họ cũng không thể làm như vậy nếu nước này phải dựa chủ yếu vào thương mại và do vậy dễ bị chính phủ nước ngoài trừng phạt thương mại để trả đũa²¹. Các bản khế ước vay nợ với các thể chế cho vay đa phương cũng có thể ngăn trở việc thay đổi cải cách.

Như chúng ta sẽ thấy, tính đáng tin cậy của chính phủ càng lớn thì nó càng có khả năng cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công; hơn nữa, không có chính phủ nào thiếu sự đáng tin cậy lại cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công. Tuy nhiên, các chính phủ không cần phải sử dụng cả ba cơ chế để tạo sự tin cậy. Trong mẫu của chúng tôi, danh tiếng đạt được thông qua việc điều chỉnh kinh tế vĩ mô một cách căn bản và liên tục và các chương trình tự do hoá là chìa khoá tạo sự tin cậy của cả ba nước phi chuyển đổi đã cải cách thành công; những cản trở trong nước được quan tâm ít hơn nhiều. Nói chung, chúng tôi thấy rằng đối với các nước thoả mãn điều kiện I và II - tức là các nước mà cải cách doanh nghiệp nhà nước vừa được mong muốn lẫn khả thi về chính trị - thì việc thoả mãn điều kiện III là yếu tố cần thiết cuối cùng để cải cách thành công. Một số nước cải cách kém thành công hơn như Ấn Độ dường như có những đặc tính cần thiết để làm cho những lời hứa trở nên đáng tin cậy. Tuy nhiên, điều đó không tạo cho họ lợi thế trong việc cải cách doanh nghiệp nhà nước vì họ đã không thoả mãn hai điều kiện đầu. Hộp 4.5 mô tả một số thước đo được sử dụng để đánh giá tính đáng tin cậy của một nước. Đối với hầu hết các trường hợp, các thước đo này có khá sớm để sử dụng cho việc dự báo tình hình; còn trong một số trường hợp khác, các thước đo có sẵn duy nhất này có mặt đồng thời với các giai đoạn cải cách mà chúng tôi khảo sát²².

Phần còn lại trong mục này sẽ trình bày một số ví dụ về cách chúng tôi sử dụng các chỉ số trong hộp 4.5 đối với các nước trong mẫu của chúng tôi để khẳng định nước đó có thoả mãn điều kiện III không; điều đó có nghĩa là chính phủ nào đủ sự tin cậy để làm cho những lời hứa về cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên tin tưởng được. Bảng 4.4 tóm tắt phần lập luận này.

Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công

Trong thời gian tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước, Chilê, Mêhicô và Hàn Quốc đã rất nổi tiếng nhờ các cuộc cải cách và thành tựu kinh tế vĩ mô, và phải chịu những hạn chế quốc tế chặt chẽ dưới hình thức sự phụ thuộc vào thị trường nước ngoài và các hiệp định thương mại. Tỷ trọng xuất khẩu trong GDP của Chilê (chiếm 32,7% GDP năm 1986-1990) và Hàn Quốc (36,2%) là khá lớn so với các nước cải cách có kết quả pha trộn và các nước cải cách kém thành công hơn mà lần lượt chỉ chiếm 21,7% và 17,5% GDP. Với tỷ trọng xuất khẩu 17,1%, Mêhicô là trường hợp ngoại lệ trong các nước cải cách thành công nhưng phải chịu những hạn chế rất lớn do các hiệp ước và nghĩa vụ trong NAFTA. Các nước cải cách thành công hơn được xếp hạng thấp hơn xét theo các cản trở trong nước; việc phân chia cổ phần rộng rãi là một bộ phận quan trọng của cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước chỉ ở Chilê, và không nước nào trong ba nước đó có những quy định quan trọng về hiến pháp hay thủ tục nhằm chống lại việc thay đổi chính sách (tình hình này sau đó có thay đổi tại Chilê và Hàn Quốc). Mặc dù vậy, chỉ cần dựa vào hai trong ba chỉ số thì cũng có thể nói rằng chính phủ của cả ba nước này đã đáp ứng phần nào điều kiện III. Chúng tôi minh họa điều này bằng trường hợp Chilê; Mêhicô và Hàn Quốc được thảo luận trong phần phụ lục chương.

Tính đáng tin cậy của các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Chile dựa trên sức mạnh danh tiếng của chính phủ đạt được từ các cuộc cải cách chính sách sâu rộng, và một thực tế hiển hiện là những người phản đối cải cách có rất ít hay không có cơ hội gì đó làm chậm hay đảo ngược các sáng kiến về chính sách của chính phủ. Chile cũng thể hiện sự phụ thuộc ngày càng tăng vào các thị trường quốc tế; tỷ trọng xuất khẩu trong GDP tăng từ 15% năm 1970 lên 21 năm 1974 và hơn 80% những năm 1980²³. Cả hai vòng cải cách doanh nghiệp nhà nước (vào những năm 1970 và 1980) đều gắn chặt với các chương trình kinh tế vĩ mô đầy tham vọng bao gồm các chính sách tài khoá (fiscal) thắt chặt và nới lỏng các hạn chế thương mại và tài chính (financial). Tác động của các cuộc cải cách này đối với danh tiếng của chính phủ tại Chile có thể thấy qua sự cải thiện điểm số của hãng BERI của Chile đối với nguy cơ quốc hữu hoá và tính cưỡng chế của hợp đồng. Từ năm 1973, ngay sau biến động đưa giới quân sự lên nắm quyền, đến năm 1982, tổng số điểm của Chile về hai loại rủi ro này tăng từ 0,6 lên 4,9. Tính đáng tin cậy của Chile trong vòng hai cũng khá cao, thể hiện qua số điểm ICRG của nước này trong những năm 1980, cao thứ hai trong mẫu của chúng tôi.

Việc hoạch định chính sách và những hạn chế hiến pháp đối với việc thay đổi chính sách cũng góp phần nhỏ tạo tính đáng tin cậy cho các cuộc cải cách và những năm 1970. Tuy nhiên, cả hai nhân tố này đóng vai trò quan trọng hơn trong những năm 1980. Chúng tôi đã mô tả cách Chính phủ Chile thúc đẩy việc sở hữu rộng rãi cổ phần như là một phần của việc thiết kế cải cách doanh nghiệp nhà nước. Ở đây chúng tôi chỉ lưu ý rằng quyền sở hữu rộng rãi là một trong các đặc điểm của điều kiện II và III; điều đó có nghĩa là nó hỗ trợ cho tính khả thi về chính trị của cải cách (điều kiện II) bằng việc ủng hộ quá trình thực hiện, và nó củng cố tính tin cậy của cải cách (điều kiện III) bằng cách tạo ra số cử tri sẽ bảo vệ cải cách trong tương lai, làm cho việc tái quốc hữu hoá các công ty đã được tư nhân hoá khó thực hiện hơn đối với bất cứ bộ máy hành chính nào. Những cản trở khác ở trong nước được mô tả trong hộp 4.6.

Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước có kết quả pha trộn

Trong số các nước đạt được có kết quả pha trộn trong cải cách doanh nghiệp nhà nước trong mẫu của chúng tôi, chỉ có Philippin ít nhất phần nào đáp ứng được điều kiện III trong những năm 1980. Sức mạnh của tiếng tăm và những cản trở trong nước của các nước này khác nhau. Tuy nhiên, không nước nào bị ràng buộc chặt chẽ bởi các cản trở quốc tế; chẳng hạn, khối lượng xuất khẩu trong GDP của mỗi nước trong ba nước này thấp hơn của Chile và Hàn Quốc làm cho đối tượng hoạt động bên ngoài ít có cơ hội trừng phạt hơn nếu không giữ lời hứa. Phần thảo luận dưới đây sẽ so sánh đối chiếu Gana với Philippin, Ai Cập, nước không đáp ứng điều kiện III trong những năm 1980, được thảo luận ở phần phụ lục chương.

Trong những năm 1980, những cản trở trong nước và quốc tế yếu đến mức khó tồn tại ở Gana. Những đòi hỏi của công nhân về đền bù trực tiếp (trả trọn gói) hàm nghĩa rằng các kế hoạch đền bù không làm tăng thêm sự ủng hộ tương lai đối với việc tiếp tục cải cách doanh nghiệp nhà nước. Những cải cách chính sách kinh tế của Gana trong những năm 1980 bao gồm việc phá giá đồng tiền chính, cắt giảm dịch vụ công cộng và giảm

Hộp 4.6. Giảm hãm cải cách: Những cản trở hành động đối với cơ quan hành pháp tại Chile

Việc xây dựng các cản trở thể chế làm cho chính phủ kế nhiệm khó xoay chuyển hơn cải cách doanh nghiệp nhà nước là một trong những hướng hành động mà các nhà hoạch định chính sách theo đuổi để nâng cao tính đáng tin cậy của cải cách. Chính quyền quân sự của Chile đã tiến hành một số biện pháp theo hướng này vào năm 1988 bằng cách tổ chức bỏ phiếu về việc kéo dài thời hạn nắm quyền của tướng Pinochet. Nhiều nhà quan sát kết luận rằng ý định của chính phủ là bảo đảm sự kiểm soát được kéo dài cho đến những năm 1990. Mục tiêu này đã cho ra đời bản hiến pháp, vô tình hay cố ý, có lợi cho cải cách. Hiến pháp mới tạo ra một hệ thống bầu cử làm tăng số đại diện của các khu vực nông thôn bảo thủ và khuyến khích sự phân chia đảng, do đó ngăn trở việc thành lập một liên minh mạnh và tạo ra một ngân hàng trung ương độc lập. Để giảm khả năng các chính phủ tương lai sẽ sửa đổi hiến pháp, các văn kiện dự thảo đã bao gồm một điều khoản qui định rằng bất cứ thay đổi nào trong hiến pháp phải được 2/3 số phiếu ủng hộ của cả hai hội đồng của cơ quan lập pháp. Mặc dù có nhiều sự phản đối quan trọng với cuộc trưng cầu dân ý năm 1980 và hình thức dân chủ mà nó tạo ra, nhưng riêng đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước, các điều khoản hiến pháp này làm tăng tính đáng tin cậy của các cuộc cải cách trong vòng 2, do vậy làm giảm rủi ro đối với các nhà đầu tư (Arragada và Graham 1993).

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

mạnh thâm hụt ngân sách. Những biện pháp đó làm tăng thêm tiếng tăm của chính phủ, nhưng số điểm ICRG chỉ đạt mức thấp 11,6 cho thấy rằng các nhân tố khác đã hoạt động không hiệu quả. Một trong số đó là mức độ mà nền kinh tế được phép thụt lùi trước cải cách. Năm 1983, thâm hụt ngân sách bằng 60% chi phí thường xuyên của chính phủ và thanh toán vốn, cao hơn cả mức thâm hụt tồi tệ nhất của Mêhicô trong cùng thời kỳ và lớn gấp bốn lần của Hàn Quốc²⁴.

Hơn nữa, một số tuyên bố của chính phủ trong những năm 1980 gây thái độ không thiện cảm đối với giới doanh nghiệp tư nhân. Điều này khác hẳn với Mêhicô dưới thời Tổng thống Salinas, nước luôn ủng hộ giới kinh doanh và chính phủ tích cực tham khảo ý kiến của lãnh đạo giới kinh doanh về các quyết định chính sách kinh tế. Làm tổn hại đến tính đáng tin cậy của Ghana hơn là những hành động mà chính phủ áp dụng nhằm chống lại một số doanh nghiệp. Chẳng hạn, trong những năm 1987-1988, chính phủ đã lấy một công ty thuộc lá nội địa từ tay một số người sở hữu tư nhân chuyển cho một nhóm tư nhân khác và trong quá trình đó thay đổi tên gọi từ Thuộc lá quốc tế sang Meridiam. Việc làm này làm chậm lại tốc độ cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Ghana. Bên cạnh đó, như Leith và Lofchie (1998) báo cáo, trong những năm đầu dưới chế độ Rawlings, các uỷ ban tự vệ nhân dân và các uỷ ban tự vệ công nhân được thành lập để giám sát và bắt giữ các nhà kinh doanh bị nghi là hoạt động “phản cách mạng”. Các hành động nêu trên làm xói mòn tính đáng tin cậy của chính phủ đối với người đầu tư.

Philippin có các cản trở trong nước khá mạnh đối với việc thay đổi chính sách trong giai đoạn cải cách, điều này giải thích tại sao nước này ít nhất đã phần nào đáp ứng điều kiện III bất chấp danh tiếng của nó còn yếu. Hiến pháp năm 1986 chứa đựng một loạt các biện pháp kiểm tra và cân đối nhằm hạn chế quyền lực của bất cứ cơ quan chính phủ nào trong việc thay đổi các chính sách hiện hành. Như chúng tôi đã nói ở trên, cơ quan lập pháp có quyền lực lớn và không bị tổng thống kiểm soát kể từ khi chấm dứt chế độ Marcos. Khi tất cả những nhân vật nòng cốt chấp nhận cải cách thì khó mà đảo ngược các cuộc cải cách đó và do vậy chúng trở nên đáng tin cậy. Tuy nhiên, Philippin đạt điểm ICRG thấp, có lẽ vì sự đe dọa của những biến động cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990. Thêm vào đó, Philippin thiếu nhất quán hơn các nước khác trong mẫu trong việc thực hiện các chính sách vĩ mô đúng đắn, và những nghĩa vụ hiệp ước với bên ngoài là khá mong manh.

Các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn

Tính đáng tin cậy của các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước của Xênegan thấp vào những năm 1980, nhưng Thổ Nhĩ Kỳ và Ấn Độ ít nhất phần nào đáp ứng được điều kiện III. Mặc dù tỷ trọng xuất khẩu trong GDP của ba nước cải cách kém thành công hơn thấp hơn mức trung bình của các nền kinh tế thị trường đang phát triển khác trong mẫu của chúng tôi, một số chỉ số về tính đáng tin cậy khác, đặc biệt là những cản trở hiến pháp đối với việc đảo ngược chính sách, của nhóm này thực tế mạnh hơn. Điều này có vẻ kỳ lạ, nhưng nó củng cố thông điệp trung tâm của chương này là cải cách không thể thành công chừng nào các nước không thoả mãn từng điều kiện trong ba điều kiện đặt ra này. Riêng tính đáng tin cậy không thì chưa đủ. Để thành công, cải cách cũng phải được mong muốn và khả thi về chính trị. Tính đáng tin cậy tương đối cao của Ấn Độ và Thổ Nhĩ Kỳ cho thấy rằng nếu các nước đó thoả mãn điều kiện và II thì triển vọng cải cách doanh nghiệp nhà nước là sáng sủa. Trong chương này, chúng tôi minh hoạ sự xếp loại tính đáng tin cậy của các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn bằng trường hợp của Ấn Độ; Thổ Nhĩ Kỳ và Xênegan được thảo luận trong phần phụ lục chương So với các nước khác có cùng mức thu nhập, Ấn Độ có tiếng tăm khá tốt đối với các nhà đầu tư, mặc dù cho đến giờ nước này vẫn chưa có một chương trình cải cách kinh tế vĩ mô rộng rãi. Nước này hầu như không có những thay đổi chính sách nào gây bất lợi cho các nhà đầu tư và cũng tránh những mất cân bằng kinh tế vĩ mô lớn gây nhiều đau đớn như trường hợp Ghana, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ. Hơn nữa, cũng như Philippin sau thời Tổng thống Marcos, hiến pháp của Ấn Độ có những hạn chế đáng kể đối với cơ quan hành pháp, làm cho việc thay đổi chính sách trở nên khó thực hiện được. Trong số các nước trong mẫu của chúng tôi thì Ấn Độ đứng cao nhất về mức độ hạn chế cơ quan hành pháp Polity II và đạt điểm tối đa là 7 (xem bảng 4.4). Mặt khác, những cản trở quốc tế chỉ có tác động hạn chế; Ấn Độ không phải thực hiện nhiều nghĩa vụ theo các hiệp định thương mại quốc tế.

Sai lầm trong phân phối các khoản đền bù đã hứa cho những người bị thua thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước cũng có thể là một nguyên nhân gây tổn hại cho tính đáng tin cậy của chính phủ. Tại một xí nghiệp dệt, các công nhân bị sa thải không nhận được khoản đền bù như đã hứa trong bốn năm. Những vấn đề đó đôi khi gây ra sự phản đối gay gắt đối với cải cách. Muku (1991) đã báo cáo về việc chính phủ của ông Uttar Pradesh bán 51% nhà máy xi măng bị thua lỗ năm 1991, một sự kiện kết thúc bằng bạo lực làm chết 40 công nhân. Mặc dù thoả thuận bán ghi rằng tất cả 8000 công nhân sẽ được giữ lại, nhưng những người công nhân sợ rằng ít nhất một nửa số người trong số họ sẽ bị sa thải với khoản thanh toán cả gói mà họ cho là không đủ. Họ còn chống lại việc bán công ty theo giá trị sổ sách, mặc dù hàng năm hãng thua lỗ trung bình 700.000 đô la trong những năm 1985-1991. Mukul kết luận rằng phần nào do sự cố này mà chính phủ bị bãi nhiệm, những người kế nhiệm không dám tiếp tục công việc.

Các nền kinh tế chuyển đổi

Những bằng chứng hạn chế thu được cho thấy các nền kinh tế chuyển đổi đã cải cách thành công doanh nghiệp nhà nước, như Cộng hoà Séc, ít nhất đã tạo được tính đáng tin cậy cho cải cách doanh nghiệp nhà nước như các nước trong mẫu của chúng tôi, bằng cách kết hợp danh tiếng tốt nhờ các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô và những cản trở trong nước đối với việc đảo ngược chính sách. Đó là một bước tiến ngoạn mục nếu xét tới những thách thức đặc biệt mà các nền kinh tế chuyển đổi phải đương đầu trong việc xây dựng tính đáng tin cậy. Trong quá trình thực hiện, các nước thành công nhất đã minh hoạ cho tính hiệu quả của bước tiến dứt khoát trong việc xây dựng sự danh tiếng tốt, đồng thời cũng đặt ra những cản trở trong nước làm cho việc thay đổi chính sách trở nên khó khăn hơn và ít có khả năng xảy ra hơn. Trung Quốc có ít những cản trở trong nước hơn; do vậy độ đáng tin cậy của nước này phụ thuộc nhiều vào danh tiếng từ các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô và khối lượng xuất khẩu ngày càng tăng. Chúng tôi sẽ thảo luận về Cộng hoà Séc và Ba Lan ở phần dưới, và Trung Quốc ở phần phụ lục chương .

Cả Ba Lan và Cộng hoà Séc đều tiến hành các cải cách kinh tế vĩ mô lớn như một phần trong những nỗ lực chung của họ nhằm chuyển đổi hệ thống. Cũng như tại Chilê và Mêhicô, những cải cách kinh tế vĩ mô này tiến hành trước khi tư nhân hoá và ra đời trước các quyết định cải cách doanh nghiệp nhà nước của các nhà đầu tư và những người mong đợi sự đền bù của chính phủ. Qua thảo luận về những thay đổi khả thi về mặt chính trị, chúng ta thấy, cả hai nước đều có những cản trở trong nước đối với việc thay đổi chính sách. Tại mỗi nước, quyền lực của cơ quan hành pháp bị hạn chế đáng kể bởi quyền lập pháp trong quá trình hoạch định chính sách và bởi các quá trình bầu cử làm cho các đảng riêng rẽ khó có thể chiếm đa số trong quốc hội. Những cản trở này đôi khi ảnh hưởng tới tốc độ cải cách, phù hợp với những phân tích ở trên về tính khả thi của cải cách. Mặc dù tại Cộng hoà Séc việc nắm quyền liên tục cho phép chính phủ theo đuổi cải cách một cách nhất quán, tại Ba Lan, sự mất ổn định chính trị dẫn đến những thay đổi nhất thời cũng như khi Waldemar Pawlak đình chỉ kế hoạch tư nhân hoá do chính phủ trước thông qua Ngoài ra, các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước là nhằm xây dựng các cử tri ủng hộ cho thành công dài hạn của các doanh nghiệp được cải cách. Tại Ba Lan, quá trình này được thực hiện thông qua việc phân phối cổ phần cho công nhân các doanh nghiệp nhà nước (hay thông qua các cuộc “tư nhân hoá tự phát” như đã thảo luận ở trên), do vậy làm cho họ trở thành những người ủng hộ dài hạn cho cải cách. Tại Cộng hoà Séc, cổ phần được phân phối rộng rãi hơn, là cho công chúng trở thành những cử tri ủng hộ cải cách. Cuối cùng, các chính phủ của cả hai nước tha thiết mong muốn (do có ý định gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, WTO) được gia nhập Liên minh châu Âu, WTO và NATO, tạo sự kiểm soát bên ngoài đối với việc thay đổi chính sách.

Giải thích và dự đoán thành công của cải cách

Khuôn khổ và dẫn chứng trình bày trong chương này đặt cơ sở cho việc phân tích khi nào và ở đâu cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công và chắc chắn. Việc phân tích dựa vào tiền đề được đưa ra trong phần đầu chương rằng các nước chỉ thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công khi họ đáp ứng ba điều kiện: thứ nhất, cải cách phải được mong muốn về chính trị; thứ hai, cải cách phải khả thi về chính trị; và thứ ba, những hứa hẹn đối với cải cách (trợ cấp cho những người bị thiệt thòi và bảo vệ quyền tài sản của các nhà đầu

Bảng 4.5. Các điều kiện không được thoả mãn tài các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước kém thành công hơn

<i>Nước</i>	<i>Điều kiện I Sự mong muốn</i>	<i>Điều kiện II Sự khả thi</i>	<i>Điều kiện III Sự đáng tin cậy</i>
Ai Cập	●		●
Gana			●
Philippin		●	
Ấn Độ	●	●	
Xê-nê-gan	1983-1988 ●		
	1988- ●	●	●
Thổ Nhĩ Kỳ	1983-1991 ●		
	1991-1992 ●	●	

- Không thoả mãn điều kiện

Điều kiện I: Thoả mãn nếu thay đổi liên minh hay khủng hoảng trầm trọng và những người bị thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước không thuộc số người ủng hộ chính cho chính phủ; không thoả mãn nếu những người bị thiệt hại vì cải cách nằm trong số người ủng hộ cho chính phủ.

Điều kiện II: Thoả mãn nếu các nhà cải cách giành được sự chuẩn y và đền bù đầy đủ để dẹp tan sự phản đối; không thoả mãn nếu ngược lại.

Điều kiện III: Thoả mãn nếu chính phủ, nổi tiếng vì biết giữ lời hứa, vấp phải những cản trở trong nước đối với sự đảo ngược chính sách. Cần lưu ý rằng theo tiêu chuẩn của OECD, trong đó các nước được điểm ICRG càng cao (chẳng hạn như Thụy Sĩ được 30 điểm) và được điểm 7 về hạn chế đối với cơ quan hành pháp, thì không nước nào trong mẫu được đánh giá là đáp ứng điều kiện III. Vì những mục đích của bảng này, Chile, Hàn Quốc và Cộng hòa Séc được sử dụng làm các mốc để so sánh với các nước còn lại trong mẫu. Nói chung, các nước thực hiện tồi hơn ở hai khía cạnh này và không tốt hơn ở các khía cạnh khác đều bị coi là không đáp ứng điều kiện này.

tu) phải đáng tin cậy. Qua phân tích các trường hợp cải cách doanh nghiệp nhà nước tại 12 nước, chúng tôi thấy trên thực tế diễn ra là: các nước cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công phải đáp ứng hay phần nào đáp ứng cả ba điều kiện; các nước cải cách không thành công không đáp ứng được dù chỉ một điều kiện trong đó. Mặc dù mẫu của chúng tôi khá nhỏ, nhưng khá đa dạng về trình độ kinh tế và vị trí địa lý. Hơn nữa, những phát hiện tỏ ra khá nhất quán trong các trường hợp cải cách như đối với Chile, Mêhicô và Thổ Nhĩ Kỳ.

Vậy tính sẵn sàng cải cách có thể dự báo trước không? Tất nhiên, sự dự báo đòi hỏi phải nắm các số liệu trước khi tiến hành cải cách. Các số liệu được sử dụng trong bảng 4.5 mang tính chất đó. Chẳng hạn, để dự báo sự mong muốn của cải cách, chúng tôi phải xem xét liệu có sự thay đổi chế độ, thay đổi liên minh hay khủng hoảng kinh tế nào không và chúng tôi xác định cơ sở hậu thuẫn đối với những người ra quyết định trong chính phủ. Để đánh giá tính khả thi của cải cách, chúng tôi phải tính tới các đặc điểm như những đòi hỏi về hiến pháp và quy định làm cho cải cách khả thi hơn hoặc kém khả thi hơn, và việc phân chia quyền lực chính trị trong các cơ quan chính phủ khác nhau. Đối với độ đáng tin cậy, chúng tôi phải dựa vào các chỉ số như những đánh giá về danh tiếng theo các dịch vụ rủi ro của các nhà đầu tư, việc hoạch định cải cách, và những hạn chế đối với quyền hành động của cơ quan hành pháp²⁵. Tất cả những cái đó là đặc điểm khách quan có thể quan sát được một cách độc lập với cải cách và thường được đo bằng các chỉ số định tính.

Đó khẳng định được khả năng dự báo của cách tiếp cận này cần có sự kiểm nghiệm dựa trên mẫu lớn hơn. Tuy nhiên, các kết quả trong bảng 4.5 minh họa triển vọng của cách tiếp cận đó trong chương này. Bảng này cho thấy trong số 12 nước mà chúng tôi nghiên cứu thì các nước không thể đáp ứng bất cứ điều kiện nào trong ba điều kiện đều cải cách kém thành công hơn; chỉ có nước nào đáp ứng cả ba điều kiện, hay ít nhất là phần nào ba điều kiện đó, mới cải cách thành công. Mặc dù sự phân tích không phân biệt các nước cải cách trung bình với các nước cải cách kém thành công hơn, nhưng nó cũng xác định những nước nào là những nước cải cách thành công.

Bảng 4.5 cũng chứng tỏ sự cần thiết phải phân tích kỹ hơn sự chuẩn bị cho cải cách. Các nhà phân tích thường cho rằng chỉ cần có sự thay đổi chế độ hay khủng hoảng kinh tế cũng có thể tạo cơ hội cho cải cách mà không tính tới việc sự thay đổi đó tác động thế nào đến tính đáng tin cậy và khả thi về chính trị của cải cách đang bàn đến. Cách tiếp cận quá đơn giản này sẽ dẫn phân tích đến dự đoán, chẳng hạn, rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể thành công trong giai đoạn chúng tôi nghiên cứu tại Ai Cập và Gana (cả hai nước đều bị khủng hoảng kinh tế) và tại Philippin (vừa bị khủng hoảng kinh tế lẫn thay đổi chế độ). Trên thực tế, bảng này cho thấy, việc xem xét các yếu tố khác của sự mong muốn về chính trị (là tổ hợp của liên minh chính phủ và cơ sở hậu thuẫn cho nó), cũng như của sự khả thi và tin cậy của các nỗ lực cải cách doanh nghiệp nhà nước, vẽ ra một bức tranh ít lạc quan hơn và xác thực hơn về khả năng cải cách thành công tại các nước đó.

Kết luận

Mặc dù chương này đã dẫn chứng nhiều tài liệu về những hàng rào cản trở cải cách, nhưng thông điệp của chương và thông điệp chứng tỏ những khám phá của chúng tôi hết sức lạc quan. Tất cả các nước cải cách thành công doanh nghiệp nhà nước đều không thể bỏ qua một hay nhiều hơn trong ba điều kiện mà chúng tôi xác định là cần thiết để cải cách thành công. Các nước này từng bước đạt được các điều kiện đó và bắt tay sửa

Phụ lục 4.1

Chính trị học cải cách doanh nghiệp nhà nước : bằng chứng bổ sung

Phần phụ lục này sẽ trình bày dẫn chứng chứng minh cho đánh giá về vai trò của ba điều kiện để cải cách thành công doanh nghiệp nhà nước - đó là sự mong muốn về chính trị, tính khả thi về chính trị và độ tin cậy - mà chúng tôi không đưa vào chương 4 vì không đủ chỗ và muốn làm cho phần trình bày tập trung hơn. Phần phụ lục sẽ thu hút sự qua tâm đặc biệt của các nhà hoạch định chính sách và các chuyên gia phát triển, những người dự định tiến hành những phân tích tương tự và do vậy muốn có thêm các ví dụ về việc chúng tôi đánh giá thế nào các cách khác nhau mà các nước trong mẫu của chúng tôi đáp ứng hay không đáp ứng mỗi điều kiện. Nó cũng thu hút sự quan tâm của độc giả muốn biết chi tiết hơn về một nước cụ thể trong mẫu của chúng tôi. Phần phụ lục tiếp theo sau nội dung chương mà không lặp lại những lập luận chính của mỗi phần. Do vậy độc giả có thể đọc chương này trước và sau đó chuyển sang phần phụ lục nếu quan tâm.

Đánh giá điều kiện I: Sự mong muốn về mặt chính trị.

Chương này phân tích chi tiết sự mong muốn về chính trị của cải cách tại hai nước cải cách thành công là Chilê và Mêhicô và một nước cải cách có kết quả pha trộn là Ai Cập. Nó cũng tóm tắt những lý do giải thích tại sao ba nước cải cách kém thành công nhất lại không đáp ứng điều kiện I. Ở đây chúng tôi sẽ trình bày thêm dẫn chứng đối với đánh giá của chúng tôi về sự mong muốn về chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Hàn Quốc, nước cải cách thành công; Gana và Philippin, hai nước cải cách có kết quả pha trộn; Ấn Độ và Thổ Nhĩ Kỳ, hai nước cải cách kém thành công hơn; và Ba Lan.

Hàn Quốc. Hàn Quốc là nước duy nhất trong các nước mẫu mà cả chi phí lẫn lợi ích đối với ban lãnh đạo và các nhóm ủng hộ cải cách doanh nghiệp nhà nước đều thấp. Những sự kiện kinh tế và chính trị lớn như tại Mêhicô và Chilê do vậy không phải bao giờ cũng dẫn đến cải cách. Chẳng hạn, không có sự thay đổi gì về chế độ hay liên minh trong thời gian phân tích. Trái lại, sự giám sát tốc độ tăng GDP

tính theo đầu người và gia tăng những tổn thất của doanh nghiệp nhà nước mà không bị coi là những vấn đề nghiêm trọng tại những nước khác lại đủ làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên được mong muốn về chính trị. Mức tăng GDP đạt trung bình khoảng 7% và cuối những năm 1970 đã giảm xuống còn -4,5 vào năm 1980. Năm 1982, số lượng các doanh nghiệp nhà nước bị thua lỗ đã tăng từ hai lên năm và tổng mức thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước cũng tăng. Tuy nhiên, sự thâm hụt này là nhỏ vì chỉ chiếm 1,5% tổng thâm hụt ngân sách của chính quyền trung ương trong năm 1982 (Song 1988).

Tại sao sự suy giảm tạm thời mức tăng trưởng rất có triển vọng của một nước và sự gia tăng tương đối nhỏ mức thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước có thể dẫn tới cải cách? Những động cơ chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc khó xác định hơn so với ở Chilê và Mêhicô, nhưng người ta thường đưa ra hai lời giải thích như sau. Thứ nhất, Chính phủ Hàn Quốc cam kết tuân thủ triệt để nguyên tắc tài chính. Từ năm 1980 đến 1991, thâm hụt ngân sách của Hàn Quốc trung bình bằng 4,5 chi tiêu thường xuyên của chính phủ và các khoản thanh toán vốn, so với hơn 15% của Ai Cập, Gana, Ấn Độ, Mêhicô, Philippin, Xênegan và Thổ Nhĩ Kỳ. Tuy nhiên, mức tăng thâm hụt doanh nghiệp nhà nước, nhỏ so với mức thâm hụt ngân sách nói chung, đã đi ngược lại cam kết này.

Thứ hai, các cải cách doanh nghiệp nhà nước có chi phí chính trị thấp. Các doanh nghiệp được điều hành tương đối có hiệu quả và, trái ngược với tình hình tại nhiều nước khác, không được sử dụng để tạo công ăn việc làm. Do không gặp phải vấn đề thừa biên chế nên doanh nghiệp nhà nước không bắt công nhân phải chịu nhiều phí tổn do nâng cao hiệu quả quản lý. Trên thực tế, công nhân không bị mất mát gì. Tỷ trọng công nhân thuộc khu vực nhà nước đã tăng lên trong tổng số lao động của Hàn Quốc từ năm 1982 đến 1990. Số lượng công nhân tại doanh nghiệp nhà nước trung bình tăng từ 3.350 năm 1988 lên 3.420 người năm 1988; và tiền lương của doanh

ng nghiệp nhà nước cũng tăng, trung bình bằng tốc độ tăng của khu vực tư nhân và chỉ thấp hơn từ năm 1982 đến năm 1985. Như vậy, kinh nghiệm đặc biệt của Hàn Quốc minh họa cho giả thuyết của chúng tôi: để làm cho cải cách được mong muốn về chính trị, những lợi ích chính trị phải lớn hơn những phí tổn chính trị. Đó là trường hợp Hàn Quốc, mặc dù cả chi phí và lợi ích của nước này đều tương đối thấp.

Gana. Từ năm 1981 đến năm 1988, Chính phủ Gana không tiến hành cải cách kinh tế vĩ mô hay doanh nghiệp nhà nước. Vào thời gian đó, những người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước nằm trong cơ sở hậu thuẫn cho chính phủ. Sau năm 1988, một phần do khủng hoảng kinh tế trầm trọng, chính phủ bắt đầu thay đổi tầng lớp ủng hộ và Gana đáp ứng điều kiện I. Các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước được xúc tiến trong thời gian này. Công nhân của 42 công ty nhà nước lớn nhất giảm từ 241.000 người năm 1984 còn 83.000 năm 1991 (xem phụ lục thống kê, bảng 5). Tuy nhiên, đến cuối những năm 1980, các cuộc cải cách đó lại diễn biến chậm lại, quá trình phát triển được giải thích chi tiết hơn trong phần thảo luận về điều kiện II.

Năm 1983, các chính sách mà chính phủ theo đuổi từ đầu, như kiểm soát chặt chẽ giá cả và tiền lương, ngày càng làm xấu đi tình hình kinh tế, làm tình trạng suy giảm thu nhập quốc dân tính theo đầu người kéo dài cả thập kỷ. Hạn hán, hai âm mưu đảo chính lớn năm 1982 và việc Nigêria trả lại 1 triệu người Gana năm 1983 càng thúc đẩy mạnh sự thay đổi lớn trong các chính sách kinh tế nói chung: chính phủ phá giá đồng tiền 1000%, áp dụng viện phí, tăng gấp đôi giá nước và điện và hạn chế đa số trong 6000 loại giá bị kiểm soát (Herbst 1991).

Năm 1983, khủng hoảng kinh tế của Gana là khủng hoảng tồi tệ nhất trong mẫu của chúng tôi và thông tin do Chính phủ Rawlings và những người ủng hộ cung cấp về chi phí và lợi ích thực tế của các chính sách của họ cũng đủ để thúc đẩy việc thay đổi chính sách mau chóng diễn ra. Tuy nhiên, có bằng chứng cho thấy việc điều chỉnh chính sách mà chính phủ thực hiện diễn ra cùng với những thay đổi về cơ sở hậu thuẫn chính trị. Gánh nặng lớn nhất của các chính sách này đè lên những người làm công ăn lương thành thị, trong đó có các công nhân doanh nghiệp nhà nước vốn ủng hộ chính quyền. Tuy vậy, tác động chính trị đối với chế độ giảm sút vì chính phủ có được cơ sở hậu thuẫn của giới quân sự và nông dân sau năm 1983.

Philippines. Có nhiều thực tế cho thấy rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể được mong muốn về chính trị tại Philippines. Nước này đã thay đổi chế độ sau cuộc nổi dậy lật đổ Ferdinand Marcos và đưa Corazon Aquino lên làm Tổng thống năm 1986. Hơn thế nữa, tình hình kinh tế xuống dốc nhanh chóng. Tăng trưởng kinh tế tính theo đầu người trong nửa đầu những năm 1980 đạt mức âm, lạm phát tăng khá cao (đạt cực điểm với tỷ lệ hàng năm khoảng 50% năm 1984), và thâm hụt ngân sách tiếp tục xấu đi, bằng khoảng 84% chi tiêu của chính phủ năm 1987. Cuối cùng, do các doanh nghiệp nhà nước trong những năm dưới thời Marcos là công cụ của “chủ nghĩa tư bản thân hữu” - tức hy sinh những ý thích để đổi lấy sự ủng hộ của chế độ Marcos - công nhân và giới quản lý các doanh nghiệp nhà nước không muốn ủng hộ cho chính quyền Aquino.

Do đó, chính phủ Aquino phải tìm cách nhanh chóng thể chế hoá cải cách doanh nghiệp nhà nước. Ngay sau khi lên nắm quyền, Tổng thống Aquino đã xây dựng một uỷ ban tư nhân hoá (COP) để theo dõi việc bán các tài sản nhà nước²⁷. Tuy nhiên, tiến bộ thực tế diễn ra khá chậm. Đến tháng 6 - 1990, COP đề nghị bán khoảng 1/3 trong 300 doanh nghiệp nhà nước của nước này nhưng thực tế chỉ có 39 xí nghiệp được đưa ra bán và 32 xí nghiệp đã được bán (Manasan và Intal 1992). Hơn nữa, như chương 2 đã trình bày các doanh nghiệp nhà nước chưa bị giải thể tiếp tục rơi vào tình trạng hoạt động kém trong suốt cả thập kỷ. Cũng như tại Gana, tốc độ cải cách chậm chạp của Philippines liên quan tới sự bất lực của Chính phủ Philippines trong việc thoả mãn điều kiện II - tính khả thi về chính trị - và cũng như trường hợp Gana, chính phủ có xu hướng sử dụng các doanh nghiệp nhà nước không bị tư nhân hoá đó làm tăng sự ủng hộ chính trị.

Ấn Độ: Ấn Độ không đáp ứng điều kiện tiên quyết nào của điều kiện I trong những năm 1980, do vậy không có gì ngạc nhiên là việc cải cách doanh nghiệp nhà nước được thực hiện không nhiều. Trái lại, các doanh nghiệp nhà nước thu hút một con số khá cố định 8,5% lực lượng lao động trong những năm 1980 và tiền lương thực tế của công nhân doanh nghiệp nhà nước đã tăng trung bình trong giai đoạn này khoảng 25%. Ấn Độ không gặp phải tình trạng thâm hụt hay lạm phát tồi tệ khiến chính phủ nước này khó tiếp tục trợ cấp cho các khoản thâm hụt của doanh nghiệp nhà nước. Lạm phát dừng ở một con số trong hầu hết thập kỷ và thâm hụt ngân sách (gồm cả tài khoản vốn của chính phủ) không dao động

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nhiều trong cùng thời kỳ, bằng khoảng 7,5% GDP. Mức tăng trưởng kinh tế cũng ít chênh lệch trong thời gian đó; và mức tăng GDP thực tế tính theo đầu người không bao giờ sụt dưới 1,5 một năm.

Hơn nữa, không có sự thay đổi về chế độ hay liên minh có lợi cho cải cách doanh nghiệp nhà nước - trên thực tế không có đảng nào có đa số ủng hộ cải cách doanh nghiệp nhà nước Ganguly và Ganguly (1982) và Waterbury (1993) báo cáo rằng công nhân các doanh nghiệp nhà nước là những người tích cực ủng hộ chính phủ do Đảng Quốc đại đứng đầu, một đảng chiếm đa số tại Lok Sabha từ năm 1980 đến năm 1989. Hơn thế nữa, sự kiểm soát của nhà nước đối với nền kinh tế là chủ thuyết cơ bản của Đảng Quốc đại ngay từ lúc thành lập (Waterbury 1993). Vì sự kiểm soát của Đảng Quốc đại đối với chính phủ không được bảo đảm chắc chắn, đặc biệt vào cuối những năm 1980 sự đổi hướng chính sách doanh nghiệp nhà nước của đảng, có nguy cơ làm mất sự ủng hộ này, khó mà được tiếp tục (thực tế, số lượng ghế của Đảng Quốc đại trong Lok Sabha tạm thời giảm từ 401 năm 1985 xuống 197 sau cuộc bầu cử năm 1989). Do vậy, có ít dấu hiệu cho thấy cải cách doanh nghiệp nhà nước được coi là đáng mong muốn về chính trị tại Ấn Độ trong những năm 1980²⁸.

Thổ Nhĩ Kỳ. Việc lên nắm quyền của giới quân sự ở Thổ Nhĩ Kỳ vào năm 1980 đã tạo ra sự thay đổi chế độ, một sự thay đổi đem lại sức mạnh cho chính phủ đang dự định tự do hoá kinh tế rộng rãi. Kiến trúc sư của các cuộc cải cách kinh tế này dưới thời chính phủ quân sự, ông Turgut Ozal, vẫn được quyền kiểm soát chính sách kinh tế khi chính phủ dân sự trở lại nắm quyền năm 1983. Ông đã đưa Đảng Tổ quốc (ANAP) đến thắng lợi trong cuộc bầu cử tổng thống trong năm đó. Mặc dù ANAP tiếp tục giành thắng lợi trong cuộc tổng tuyển cử năm 1987, nhưng sự ủng hộ cho đảng này sa sút nhanh chóng (Onis và Webb 1992). Đảng này đứng thứ 3 trong cuộc bầu cử thành phố năm 1989 và năm 1991 đã để sự kiểm soát đối với chính phủ quốc gia rơi vào tay liên minh do Đảng Con đường chân chính đứng đầu (thời đã do Suleyman Demirel lãnh đạo); đảng này cũng ủng hộ các chính sách kinh tế thị trường (EIU 1993). Tuy nhiên, không chính phủ nào thực hiện cải cách lớn doanh nghiệp nhà nước vì công nhân các doanh nghiệp nhà nước và những người ủng hộ doanh nghiệp nhà nước khác là những cử tri quan trọng đối với cả hai đảng. Cũng giống Ai Cập và Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ không thoả mãn điều kiện I; tức là mặc dù có thay đổi chế độ, các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước

không được coi là mong muốn về chính trị đối với ban lãnh đạo, vì hai lý do .

Thứ nhất, công nhân các doanh nghiệp nhà nước và những người ủng hộ khác cho doanh nghiệp nhà nước là những cử tri quan trọng cho ANAP và Đảng Con đường chân chính. Chính phủ của Ozal đã tiến hành một loạt các cải cách kinh tế rộng lớn và năm 1986 thông qua luật quy định khuôn khổ tư nhân hóa²⁹. Tuy nhiên Onis và Webb (1992) kết luận rằng việc thực hiện luật không được mong muốn về chính trị vì khu vực doanh nghiệp nhà nước là bộ phận ủng hộ chính cho chính phủ. Cũng không có khủng hoảng kinh tế đáng kể nào khiến chính phủ phải ra tay để chịu sự xa lánh của khối cử tri quan trọng này trong môi trường cạnh tranh chính trị cao. Thậm chí, khi mức thâm hụt của chính phủ trong GDP tăng từ 4,2% năm 1983 lên 10% năm 1984, chính phủ Ozal đã giảm nó xuống còn 8,2% năm 1986 mà không cần cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trái lại, Ai Cập đã tìm hãm chi tiêu của khu vực doanh nghiệp nhà nước làm cho tiền lương thực tế tại doanh nghiệp nhà nước giảm sút trong suốt thời gian những năm 1981-1986. Bằng chứng rõ ràng hơn cho thấy tầm quan trọng của công nhân các doanh nghiệp nhà nước đối với cơ sở hậu thuẫn cho ANAP là trong giai đoạn trước các cuộc bầu cử năm 1989 và 1991, tiền lương thực tế tại doanh nghiệp nhà nước tăng gấp hai lần .

Thứ hai, các nguồn khác nhau cung cấp tài liệu cho thấy chính phủ quân sự phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước, mặc dù nó bị yếu đi vào những năm 1980 (EIU 1993). Các nguồn này còn cho biết rằng chính phủ quân sự từ lâu được coi là bảo thủ trước những thay đổi kinh tế và xã hội mà Kemal Attaturk thúc giục .Trong những thay đổi này có sự thay đổi về quyền sở hữu của nhà nước đối với ngành công nghiệp, bắt đầu vào những năm 1980 và dần dần mở rộng ra ngành khác như dệt, luyện kim, hàng không, điện tử, máy công cụ và thức ăn gia súc. Thậm chí hiện nay các nhà máy thuộc sở hữu nhà nước thường trưng tẩm bản trích lời Attaturk: “mỗi nhà máy là một pháo đài phải được bảo vệ”³⁰. Mặc dù giới quân sự ủng hộ chính phủ Ozal trong các lĩnh vực khác của cải cách kinh tế, nhưng nó khó mà cho phép thay đổi các chính sách đã tồn tại hàng thế kỷ liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước (EIU 1993).

Ba lan. Bài viết trong chương nhấn mạnh tới những khó khăn mà Chính phủ Ba Lan gặp phải trong việc thông qua và thực hiện những cải cách doanh nghiệp nhà nước. Có thể nêu ra một số ví dụ

về những khó khăn đó. Chính phủ của Hauna Suchocka, lên nắm quyền tháng 5-1992 đã thông qua thành công luật về tư nhân hoá hàng loạt vào tháng 6-1993, được Quốc hội phê chuẩn đưa 195 nhà máy đầu tiên vào chương trình Tuy nhiên, thành công này quá ngắn ngủi chính phủ của bà đã sụp đổ vào tháng 10-199 và được thay bằng liên minh các đảng mà những người phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước trong đó là những người có thế lực. Biểu hiện đầu tiên của ảnh hưởng này đã diễn ra vào năm 1994 khi Thủ tướng mới Waldemar Pawlak đã từ chối phê chuẩn việc đưa 100 công ty và chương trình tư nhân hoá hàng loạt (EIU 1994 - 1995). Chỉ đến năm 1995 sự phản đối tư nhân hoá toàn bộ 400 công ty mới tạm dịu. Trái lại năm 1993, chương trình tư nhân hoá hàng loạt tại Cộng hoà Séc đã chuyển gần 1000 công ty sang sở hữu tư nhân và giải thể gần 500 công ty khác (Geth và Sinh 1994).

Đánh giá điều kiện II: Tính khả thi về chính trị.

Chương IV trình bày dẫn chứng chi tiết về Chilê, Gana, Philíppin và ba nền kinh tế chuyển đổi. Phần này của phụ lục chương sẽ bổ sung chi tiết hơn về tính khả thi của cải cách tại hai trong số các nước cải cách thành công (Hàn Quốc và Mêhicô), một nước có kết quả pha trộn (Ai Cập), ba nước cải cách kém thành công hơn và Ba Lan.

Mêhicô. Các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước khả thi về chính trị tại Mêhicô vì các nhà cải cách đã kiểm soát các cơ quan hoạch định chính sách và có các công cụ đó giải quyết sự phản đối. Mặc dù trong từng trường hợp, tình hình không phải bao giờ cũng rõ ràng như tại Chilê, Mêhicô, ít nhất cũng đã đáp ứng được điều kiện II. Văn phòng tổng thống đã kiểm soát được gần như toàn bộ việc xây dựng chính sách doanh nghiệp nhà nước (và các chính sách khác) (Kaufman, Bazdresch và Heredia 1994). Tuy nhiên, những người chống đối cải cách trong PRI vẫn có ảnh hưởng. Hơn nữa, một số doanh nghiệp nhà nước nằm trong số cải cách là các xí nghiệp chiến lược (viễn thông và hàng không), nơi mà sự phản đối của công nhân làm cho cải cách trở nên rất tốn kém.

Chính quyền Salinas đã giải quyết sự phản đối tiềm tàng này bằng cách kết hợp trợ cấp và cưỡng bách. Để dẹp yên sự phản đối này và trước những lo ngại của những người chống đối cải cách trong PRI, Tổng thống Salinas đã xây dựng Chương trình đoàn kết dân tộc, PRONASOL. Được hỗ trợ bằng tư nhân hoá, chương trình này đã hỗ trợ dự án cho những

người dân thường, đặc biệt là những người sống tại các khu vực nghèo khổ, là nơi phát sinh sự phản đối trong cuộc bầu cử năm 1988 (Waterbury 1993).

Chính quyền này còn sử dụng biện pháp cưỡng bách, đặc biệt đã bắt các nhà lãnh đạo công nhân chủ chốt vì tội tham nhũng. Kết quả là như Cordon (1993b) đã kết luận, sức nặng tương đối của các biện pháp đền bù và cưỡng chế mà chính phủ sử dụng phụ thuộc vào khả năng của phe chống đối trong việc ngăn cản cải cách. Chẳng hạn, khi tư nhân hoá TELMEX chính phủ giành được sự ủng hộ của công đoàn điện thoại có thể lực bằng cách phân phối cho công nhân TELMEX 4,4% cổ phần công ty và cho phép công nhân trả tiền mua cổ phần bằng cổ tức tương lai. Trái lại, do cuộc đình công tại hãng hàng không Aeromexico của các công nhân không muốn tư nhân hoá, chính phủ đã tuyên bố phá sản hãng, sa thải hầu hết các công nhân và sau đó bán lại công ty. Tuy nhiên, đây chính phủ cũng đền bù nhất định đó duy trì hoạt động của hãng hàng không này: các phi công không chỉ được cho phép tiếp tục làm việc mà còn được mua cổ phần với giá rẻ của hãng hàng không đã được tư nhân hoá (Cordo 1993b).

Hàn Quốc. Cơ quan hành pháp của Hàn Quốc đã kiểm soát các cơ quan hoạch định chính sách tại nước này trong giai đoạn bắt đầu và tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước. Hàn Quốc cũng có khả năng hạn chế tối thiểu sự chống đối cải cách của khu vực doanh nghiệp nhà nước bằng cách kết hợp đền bù với cưỡng bách. Tuy nhiên, ngoài các hợp đồng hoạt động buộc các nhà quản lý phải đạt các chỉ tiêu kinh tế khác nhau, thì nước này không cần cả sự đền bù lẫn cưỡng bách, vì cải cách không gây ra tình trạng suy giảm nào đáng kể và sự phản đối cải cách cũng không lớn lắm. Do vậy, Hàn Quốc đáp ứng điều kiện II vì cải cách doanh nghiệp nhà nước không bị phản đối, mặc dù nước này có khả năng giải quyết sự chống đối đó.

Ai Cập. Ai Cập không thoả mãn điều kiện trong những năm 1980 (cải cách không được các nhà lãnh đạo coi là mong muốn về chính trị tuy nhiên, cải cách tại Ai Cập được coi là phần nào là khả thi về chính trị. Cũng như nhiều nước khác trong mẫu của chúng tôi, Chính phủ Ai Cập đã kiểm soát các cơ quan hoạch định chính sách trong nước. Cũng như Mêhicô, Tổng thống Ai Cập lãnh đạo chính đảng nòng cốt chiếm đa số ghế trong quốc hội. Tuy nhiên khác với các nước cải cách thành công hơn những nước ít bị sự phản đối về cải cách hoặc có biện pháp giải quyết nó, chế

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

độ chủ trương cải cách tại Ai Cập trong những năm 1980 vấp phải sự chống đối mạnh mẽ làm cho nó khó có thể dùng cách kết hợp đền bù và cưỡng chế đó tiến hành cải cách thành công.

Khả năng phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước tiềm tàng tại Ai Cập có thể nhận thấy qua tỷ lệ công nhân doanh nghiệp nhà nước trong tổng số lao động tại nước này luôn cao hơn của Mêhicô và Hàn Quốc. Và khác với Chilê, nước mới đây mới có nhiều công nhân làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước dưới thời Allende, Ai Cập đã phải chịu tình trạng này hàng thập kỷ nay. Cuối cùng, tình trạng dư thừa lao động lên đến mức quá tải trong các doanh nghiệp nhà nước của Ai Cập cho thấy rằng các cuộc cải cách đòi hỏi phải có các điều chỉnh đầu dón hơn các nước cải cách thành công trong mẫu của chúng tôi. Cả hai chỉ số - tỷ lệ công nhân khu vực doanh nghiệp nhà nước trong tổng số lao động và mức độ dư thừa lao động - cho thấy rằng sự chống đối cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Ai Cập lớn hơn mức phản kháng tại các nước cải cách thành công.

Ấn Độ. Cải cách doanh nghiệp nhà nước có vẻ không khả thi về chính trị tại Ấn Độ trong những năm 1980 vì cả sự phản đối trong cơ quan lập pháp lẫn khả năng bị chống đối mạnh mẽ đối với những thay đổi chính sách. Hơn nữa, sự rối loạn về lao động cho thấy sự phản đối có thể làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên tốn kém lớn (Waterbury 1998) Trong suốt những năm 1980, Ấn Độ đã mất ngày công lao động gấp 30 lần và mất số công nhân tham gia làm việc gấp 20 lần Mêhicô là nước có số dân bằng 1/10 (ILO các năm khá nhau). Tình trạng này, cùng với sự dư thừa cao lao động trong các doanh nghiệp nhà nước của Ấn Độ và số lượng tuyệt đối lớn công nhân doanh nghiệp nhà nước cho thấy rằng ở Ai Cập thậm chí nếu cải cách được mong muốn về chính trị thì nó cũng sẽ không khả thi do thiếu những thay đổi kinh tế và xã hội khác.

Thổ Nhĩ Kỳ. Chính phủ ANAP Của ông Turgut Ozal không vấp phải vấn đề kiểm soát các cơ quan hoạch định chính sách, do ANAP không chỉ chiếm đa số trong quốc hội, mà năm 1990, Thủ tướng Ozal có thể chi một nửa ngân sách chính phủ mà không cần quốc hội phê chuẩn. Hơn thế nữa, trước năm 1987, chính phủ của ông đã được lợi nhờ những luật lệ khắt khe ngăn cấm phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước như cấm đình công (Onis và Webb 1992) Do vậy, dưới thời chính phủ Ozal, Thổ Nhĩ Kỳ dường như đã đáp ứng điều kiện II. Như chúng tôi sẽ trình

bày dưới đây, do Thổ Nhĩ Kỳ đáp ứng phần nào điều kiện III, nên sai lầm của nước này trong việc tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1980 có lẽ bắt nguồn từ việc thiếu khả năng đáp ứng điều kiện I của nước này, tức sự mong muốn về chính trị.

Tuy nhiên, liên minh đưa ANAP lên nắm quyền năm 1991, do Đảng Con đường chân chính đứng đầu, không đáp ứng điều kiện II. Chính phủ này (đầu tiên do Thủ tướng Demirel lãnh đạo và sau đó, khi ông Demirel trở thành Tổng thống thì do bà Tansu Ciller lãnh đạo phải đương đầu với sự phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước của đảng cùng phe trong liên minh - Đảng Dân chủ xã hội dân túy, đảng này ủng hộ sự can thiệp nhiều hơn của nhà nước vào công nghiệp (EIU 1993). Ngoài ra, các chi phí của việc phản đối cải cách doanh nghiệp nhà nước đã giảm từ năm 1987, khi những hạn chế đối với hoạt động lao động được nới lỏng. Kết quả là mặc dù Thổ Nhĩ Kỳ đáp ứng điều kiện II dưới thời chính phủ Ozal, cải cách vẫn không mang tính khả thi về chính trị dưới thời chính phủ Con đường chân chính.

Xênegan. Sau cuộc bầu cử năm 1983, khi Tổng thống Diouf củng cố quyền lực của mình cho đến cuộc bầu cử năm 1988, ông đã kiểm soát bộ máy hoạch định chính sách trong nước và phải đương đầu không nhiều với sự phản đối dưới hình thức đình công, gây rối hay biểu tình. Tuy nhiên, cải cách doanh nghiệp nhà nước diễn ra rất chậm chạp mà kết quả có lẽ liên quan đến những khó khăn trong việc triển khai trợ cấp cả gói cho khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn tại Xênegan. Trong giai đoạn từ năm 1978 đến năm 1991, công nhân doanh nghiệp nhà nước trung bình chiếm 22% tổng số lao động trong khu vực chính thức của nước này. Đó chính là trở ngại đối với Xênegan trong việc đáp ứng được điều kiện II trước năm 1988. Năm 1988, sự kiểm soát của Tổng thống Diouf đối với bộ máy hoạch định chính sách đã suy yếu và sự phản kháng đối với cải cách ngày càng tăng mạnh; do đó Xênegan không thể thoả mãn điều kiện II. Trong cuộc bầu cử năm 1988 đảng đối lập chính, Đảng Dân chủ Xênegan, đã thu được 25% số phiếu, tăng so với 14% trong cuộc bầu cử năm 1983. Đảng này đã thu hút phiếu bầu từ phái ủng hộ cải cách của Đảng Xã hội, làm cho phái phản đối cải cách trong đảng có vị thế mạnh hơn so với Tổng thống Diouf, là người lãnh đạo Đảng. Do vậy, Tổng thống không thể giành được sự ủng hộ để tiến hành cải cách mau chóng hơn³¹. Khả năng chống đối nằm ngoài giới chính trị cũng tăng lên. Ka và van de Walle

(1994) dẫn chứng rằng làn sóng bất ổn chính trị tràn vào nước này năm 1987 khi các trường học đóng cửa do sinh viên bãi khoá. Năm 1988, SUTELEC, một liên đoàn của các công nhân điện đã đình công, và SENELEC các nhân viên bệnh viện đã đình công hai ngày một tuần và các cuộc nổi dậy cũng diễn ra tại Dakar. Các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước gần như tạm ngừng sau năm 1988.

Ba Lan. Chương này nhấn mạnh rằng chi phí đền bù cho những người phản đối cải cách tại Ba Lan cao hơn của Cộng hoà Séc, chủ yếu do công nhân các doanh nghiệp nhà nước có nhiều quyền tham gia hơn vào quá trình hoạch định chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong những năm dưới chế độ cũ, những người quản lý và công nhân các doanh nghiệp nhà nước của Ba Lan ngày càng có nhiều quyền tài sản đối với hãng, vì các hội đồng công nhân được nhiều quyền hơn. Năm 1981, luật pháp Ba Lan xác định doanh nghiệp nhà nước là các tổ chức độc lập, tự quản và tự hạch toán (Milo 1994). Các nhà quản lý doanh nghiệp do đã được quyền yêu cầu cải cách tùy theo từng hãng, không tương ứng với các chương trình tư nhân hoá rộng rãi. Ảnh hưởng này cho phép giải thích tại sao tháng 10-1993, 852 doanh nghiệp đã được bán cho các nhà quản lý và công nhân doanh nghiệp nhà nước, trong khi chỉ có 92 doanh nghiệp được bán trực tiếp cho người mua hay chào bán cho công chúng (Gelb và Singh 1994).

Đánh giá điều kiện III: Tính đáng tin cậy.

Chương này trình bày dẫn chứng chi tiết về độ tin cậy của cải cách tại Chilê, Gana, Philippin, Ấn Độ, Cộng hoà Séc và Ba Lan. Ở đây chúng tôi trình bày thêm dẫn chứng của Hàn Quốc, Mêhicô, Ai Cập, Xê-nê-gan, Thổ Nhĩ Kỳ và Trung Quốc.

Hàn Quốc. Các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước không buộc chính phủ phải hứa hẹn đối với những người bị thiệt hại đối với các nhà đầu tư do chỉ có một số ít người bị thiệt hại vì cải cách và tư nhân hoá không phải là công cụ chính của cải cách doanh nghiệp nhà nước. Các vấn đề về tính đáng tin cậy hạn chế trong những hứa hẹn của chính phủ trong việc thưởng phạt các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước theo điều kiện của hợp đồng hoạt động đã ký. Có hai đặc điểm có lẽ đã thuyết phục các nhà quản lý rằng chính phủ rất nghiêm túc trong việc cải thiện

tình hình doanh nghiệp nhà nước và do vậy sẵn sàng thực hiện những lời hứa trong hợp đồng hoạt động này. Thứ nhất danh tiếng của chính phủ về kỷ luật tài chính có thể bị xói mòn do việc quản lý tồi doanh nghiệp nhà nước. Thứ hai, chính phủ đã thực hiện chiến lược tăng trưởng dựa vào xuất khẩu, mà sẽ bị cản trở bởi sự phi hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước.

Mêhicô. Cải cách doanh nghiệp nhà nước của Mêhicô ít nhất phần nào cũng đáng tin cậy. Cũng như Chilê, Mêhicô dựa vào danh tiếng nhờ những cải cách kinh tế vĩ mô sâu rộng, mặc dù các cuộc cải cách không có hệ thống và bài bản như của Chilê. Tuy nhiên, khác với Chilê những cản trở quốc tế có lẽ góp phần quan trọng làm cho Chính phủ Mêhicô có khả năng tạo sự tin cậy. Những cản trở trong nước giới hạn trong việc phân phối cổ phần cho công nhân các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là trong các ngành chiến lược như TELMEX (đã được thảo luận trong chương này ở điều kiện II).

Cả Chính phủ của de la Madrid lẫn của Salinas đều tiến hành những cải cách kinh tế vĩ mô nâng cao danh tiếng cho nước này. Những cải cách đó bao gồm thay đổi sâu sắc về chính sách tài chính, từ thâm hụt trầm trọng sang cân bằng ngân sách, tự do hoá thương mại, và bãi bỏ nhiều biện pháp kiểm soát giá. Theo Cordon (1993b), Chính phủ Salinas cũng nâng cao uy tín bằng cách thành lập các kênh trao đổi thông tin thường xuyên với đại diện khu vực tư nhân (Kaufman, Bazdresch v Heredia 1994). Những kênh này tạo điều kiện cho chính phủ thông báo các kế hoạch tương lai cho khu vực tư nhân và khẳng định sự hứa hẹn của chính phủ đối với các kế hoạch đó. Những biện pháp do Chính phủ Salinas tiến hành được phản ánh trong số điểm ICRG trung bình khá cao trong giai đoạn này, cũng như thực tế là điểm số ICRG của Mêhicô đã tăng từ 12 năm 1986 lên 17 năm 1989, khi nước này tiến hành các cuộc tư nhân hoá rộng lớn.

Những cản trở quốc tế cũng có ý nghĩa quan trọng. Việc Mêhicô chấp nhận các đòi hỏi chặt chẽ hơn của GATT năm 1986 và khả năng nước này gia nhập NAFTA đã làm tăng độ tin cậy của chính phủ. Những việc làm đó tạo điều kiện cho các nước có ảnh hưởng trừng phạt Mêhicô nếu nước này thay đổi những cải cách bảo vệ quyền tài sản cho các nhà đầu tư nước ngoài.

trong việc thực hiện những lời hứa về phân chia lợi nhuận.

Trung Quốc. Nền tảng tạo tính đáng tin cậy của Trung Quốc ít bị gò ép hơn so với hai nước chuyển đổi khác vì nó chủ yếu dựa vào tác động danh tiếng của chương trình tự do hoá của Trung Quốc diễn ra một cách vững chắc từ năm 1987. Bên cạnh đó, cũng như Hàn Quốc, Trung Quốc ngày càng phụ thuộc mạnh vào thương mại quốc tế. Tỷ trọng xuất khẩu trong GNP tăng từ 9,5% năm 1985 lên 19,3% năm 1991. Tiếp theo chiến lược tăng trưởng dựa vào thương mại, Trung Quốc tìm cách gia nhập WTO và đã thay đổi lập trường ban đầu của mình về một loạt các vấn đề (chẳng hạn, quyền sở hữu trí tuệ) nhằm giành

được chiếc ghế thành viên.

Tuy nhiên, tính đáng tin cậy của Trung Quốc cũng có giới hạn. Trung Quốc có rất ít cản trở trong nước đối với chính quyền trong việc đảo ngược cải cách. Các cơ sở pháp lý chính của hệ thống thị trường, như các luật công ty và hợp đồng, cho đến nay mới ra đời, và người ta cũng khó biết về khả năng áp dụng và tính pháp chế của các luật đó đến đâu. Các luật bảo vệ các nhà đầu tư khỏi bị vi phạm hợp đồng không rõ ràng và khó đoán biết được. Đó có thể là một lý do giải thích tại sao các nhà đầu tư nước ngoài gốc Trung Quốc lại chiếm ưu thế tại Trung Quốc, vì ngoài lý do ngôn ngữ và các mối quan hệ văn hoá và gần gũi về địa lý, nhóm này có các mối liên hệ không chính thức

giúp bảo vệ quyền tài sản của họ trong môi trường pháp lý bất ổn.

Chú thích

1. Khung phân tích các điều kiện để cải cách doanh nghiệp nhà nước diễn ra này có thể áp dụng đối với hầu hết các cải cách kinh tế. Tuy nhiên những chi tiết phân tích cải cách không giống nhau. Chẳng hạn, sự mong muốn về chính trị được đo bằng cách xác định lợi ích của cử tri; các bộ phận cử tri có liên quan và các nhà hoạch định chính sách có liên quan thường có thái độ khác nhau trong mỗi chính sách. Đồng thời, một số nước trong mẫu của chúng tôi như Gana và Thổ Nhĩ Kỳ, đã cải cách đáng kể kinh tế vĩ mô mà không phải thay đổi cơ bản các chính sách doanh nghiệp nhà nước của họ.

2. Nếu không có gì thêm, cuộc khủng hoảng có thể làm thay đổi sự tính toán về chi phí và lợi ích, đơn giản bằng cách thay đổi thông tin cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách về chi phí tương đối của các giải pháp kinh tế khác nhau.

3. Các nhà lãnh đạo cũng có thể buộc phải tư nhân hoá khi họ nghi ngờ rằng các đối thủ chính trị có thể leo lái quá trình tư nhân hoá sao cho có lợi cho họ. Trong số các trường hợp chúng tôi nghiên cứu Philippin có thể là một ví dụ điển hình về vấn đề này (xem phần phụ lục chương này).

4. Nó còn phụ thuộc vào vấn đề khó hiểu hơn là các doanh nghiệp nhà nước trung ương có vai trò thế nào đối với hệ tư tưởng của chính phủ.

5. Những thay đổi chính sách này làm cho cải cách dễ dàng hơn, nhưng không đảm bảo cho cải cách. Thậm chí, khi chế độ thay đổi một cách triệt để như đã từng thay đổi về phía Tổng thống Coranzo Aquino tại Philippin và Tổng thống Jerry Rawling tại Gana, chế độ mới có thể bị giằng xé giữa sự căm dỗ tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước mà chủ yếu để thoả mãn các cử tri của chế độ trước và sử dụng các doanh nghiệp nhà nước để củng cố sự ủng hộ chính trị của họ (Gana và Philippin đều cho thấy điều này).

6. Các chính sách của Chính phủ Allende đã chuyển biến sâu sắc theo hướng nhà nước can thiệp nhiều hơn vào nền kinh tế, một sự thay đổi còn sâu sắc hơn mức ủng hộ của cử tri dành cho Tổng thống Allende để trúng cử - 36% tổng số phiếu bầu, so với 35% dành cho ứng cử viên cánh hữu và 28% cho ứng

cử viên trung tả (Cordón 1993). Một chỉ số khác cho thấy sự quan trọng của vấn đề thay đổi chính sách là những chính sách này hay chính sách khác gây ra các vụ đình công bất ngờ của các công nhân cổ trắng (Cordón 1993). Mía mai là sự thay đổi đột ngột sang cánh tả mở đường cho tư nhân hoá sâu sắc hơn mức có thể, lại là một sự thật.

7. Giữa những năm 1977 và 1982, GNP thực tế giảm trung bình năm là 5,3%. Năm 1981, thâm hụt ngân sách tăng 9,3% GDP (Ka và van de Wall 1994).

8. Thâm hụt tài khoản vãng lai được giảm từ 17% GDP những năm 1983-1984 xuống dưới 10% những năm 1988-1989. Chi tiêu chính phủ giảm từ 32% GDP trong năm tài chính 1981-1982 xuống 21% năm 1989-1990 (Ka và van de Walle 1994). Tỷ lệ bảo hộ trung bình giảm từ 165% năm 1985 xuống 98% năm 1988.

9. Trung bình Xênegan nhận được tài trợ nước ngoài nhiều hơn tính theo tỷ lệ % trên GDP trong những năm 1980 so với Ai Cập, nhưng vẫn tiến bộ nhanh hơn trong cải cách (hạn chế mặc dù có thể là lớn đối với doanh nghiệp nhà nước). Tuy nhiên, khác với Xênegan, viện trợ của Ai Cập không được quyết định bởi các cải cách kinh tế, và Ai Cập không thay đổi chế độ hay liên minh. Mêhicô, nước không phải chịu cả khủng hoảng lẫn thay đổi chính trị, không nhận được viện trợ đáng kể so với GDP và các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước của nước này lớn hơn.

10. Năm 1980, Đặng áp dụng tuổi về hưu cho quan chức, buộc một loạt các viên chức già về hưu. Phong trào này được thúc đẩy bởi việc về hưu của các quan chức chưa đến tuổi về hưu theo luật.

11. Tuy nhiên, đây không phải là kết quả quá tồi như phân thảo luận ở dưới về độ đáng tin cậy đã nói. Các cải cách chính sách do chính phủ tiến hành, đòi hỏi phải có sự đồng ý của các cơ quan với các thành viên được lựa chọn một cách độc lập, có chiều hướng phù hợp hơn hay đáng tin cậy hơn là các cải cách chính sách do một cá nhân đưa ra.

12. Những bất hiệu quả do chính sách doanh nghiệp nhà nước gây ra càng lớn thì những lợi ích rỗng của cải cách càng cao. Những lợi ích rỗng này về nguyên tắc, được sử dụng để làm cho những người bị thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước sung túc hơn trước, làm tăng khả năng thành công của cải cách. Vì nhiều lý do, rất khó sử dụng những thành

quả rỗng này để giảm sự chống đối. Chẳng hạn, những thành quả thường thu được trong tương lai, sau khi những người bị thiệt vì cải cách doanh nghiệp nhà nước bằng lòng với cải cách. Kết quả là những người bị thiệt vì cải cách sẽ buộc phải phụ thuộc vào những hứa hẹn của giới lãnh đạo quốc gia. Như phần thảo luận về tính đáng tin cậy trong chương sau cho thấy, những hứa hẹn này có thể không đáng tin cậy. Những thành quả khác có thể không bù đắp trực tiếp cho những người bị thiệt. Chẳng hạn, nếu một doanh nghiệp hiệu quả hơn cung cấp dịch vụ tốt hơn với giá thấp hơn thì nền kinh tế và người tiêu dùng của hãng sẽ có lợi, nhưng những thành quả này khó chia phần cho những người bị thiệt.

13. Những ước tính này không nhất thiết có nghĩa rằng công việc nào cũng thừa lao động. Thông thường, đa số tình trạng thừa nhân viên diễn ra các vị trí hành chính và thư ký, chứ không phải ở các công việc đòi hỏi kỹ năng kỹ thuật cao mà nền kinh tế đang có nhu cầu cao.

14. Các con số trong biểu đồ này dường như cao hơn các mục của Chilê trong bảng 4.2, được sử dụng để chứng minh cho nhận định rằng tình trạng thừa lao động của Chilê thấp hơn các nước khác. Tuy nhiên, bảng 4.2 tính mức trung bình của tất cả các công ty và các giai đoạn khác nhau giữa bảng và biểu đồ.

15. Nói một cách chặt chẽ, những doanh nghiệp này là mục tiêu “can thiệp”, một khái niệm pháp lý của Chilê trong đó chính phủ nắm quyền kiểm soát công ty chứ không phải quyền sở hữu nó.

16. Các chính sách của chính phủ về phân phối cổ phần rộng rãi nhằm làm cho các quá trình tư nhân hoá khó bị các chính phủ sau xoay chuyển. Về mặt này, việc phân phối cổ phần rộng rãi còn nâng cao độ đáng tin cậy của các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước, như chúng tôi sẽ thảo luận sau.

17. Trước năm 1992, Đảng Dân chủ công dân chỉ có 37 ghế, hơn Phong trào Xiôvakiya dân chủ bốn ghế là đảng không ủng hộ mạnh mẽ cho các cải cách doanh nghiệp nhà nước (EIU 1992; Niên giám Thế giới Europa 1994).

18. Tùy vào mức độ điều này diễn ra, những tiến bộ về hiệu quả của sự giải thể có thể giảm.

19. Nếu những người nhận các cổ phần đó bán dần chúng, và quyền sở hữu được tập trung thì tác dụng này bị giảm.

20. Sự cưỡng chế của các điều khoản này không phải hoàn hảo do những hạn chế của GATT và Liên minh châu Âu về trợ cấp thường xuyên bị vi phạm. Tuy nhiên, các điều khoản đó làm tăng chi phí duy trì hay nâng cao trợ cấp cho các ngành công nghiệp địa phương, trong đó có các doanh nghiệp nhà nước.

21. Mặc dù chúng tôi không xem xét mặt này một cách chi tiết, các nước phụ thuộc nặng nề vào các luồng vốn bên ngoài, đặc biệt là vốn tư nhân thường đáng tin cậy hơn, do sự thay đổi hay trì hoãn chính sách có thể dẫn tới những thay đổi mạnh mẽ theo hướng các luồng đó.

22. Chúng tôi chỉ có thể sử dụng các đánh giá của Chỉ dẫn rủi ro quốc tế tại các nước (ICRG), chẳng hạn, từ năm 1985 trở về sau. Chúng tôi không hy vọng rằng chỉ các cải cách doanh nghiệp nhà nước mới làm cho các đánh giá này tịnh tiến lên trên và có thể làm cho việc xếp thứ tự này chỉ có giá trị phản ánh chứ không dự đoán được cải cách. Tuy nhiên việc phân hạng xem ra rất nhạy cảm, như chúng tôi nghĩ, trước các cải cách chính sách đáng kể trên phạm vi rộng. Chẳng hạn, Mêhicô đã tăng bậc xếp hạng ICRG từ 12 năm 1986 lên 17 năm 1989. Tuy nhiên, ngay cả đối với các cuộc cải cách của Chilê và Mêhicô, điểm số ICRG của họ vẫn thấp hơn đáng kể so với thứ bậc của Xingapo là 21 trong cùng giai đoạn và cao nhất của Thụy Sĩ là 30. Điều này cho thấy những đánh giá này chịu tác động không phải của riêng các chính sách đúng đắn.

23. Chilê cũng tự hạn chế trước các đòi hỏi nghiêm ngặt của GATT. (Các cải cách thương mại của nước này trên thực tế đã vượt quá những đòi hỏi của GATT).

24. Sự đảo ngược chính sách cũng là một mối lo tại Gana, như các sự kiện tiếp theo chứng minh. Trước các cuộc bầu cử năm 1992, chi tiêu chính phủ tăng vọt tạo thâm hụt ngân sách 4,8% GDP, so với thặng dư 1,8% GDP năm 1991.

25. Thông tin hướng dẫn rủi ro của nhà đầu tư đôi khi cùng thời với cải cách trong mẫu của chúng tôi, nhưng nó có thể được sử dụng làm nhân tố dự báo cho tất cả các cuộc cải cách sau năm 1985.

26. Do Tổng thống Rawlings lên nắm quyền trong một cuộc đảo chính, không có bằng chứng trực tiếp nào trước các cải cách doanh nghiệp nhà nước để mô tả khối cử tri của ông. Tuy nhiên, phần về tính khả thi mô tả những nỗ lực của chính phủ nhằm kiểm chế các lãnh tụ công đoàn và sinh viên sau năm 1983,

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

nhất quán với nhận định rằng ông ta ít phụ thuộc hơn vào các nhóm ủng hộ này. Ngoài ra, có bằng chứng trực tiếp về sức mạnh của nền tảng ủng hộ nông thôn của ông từ các cuộc bầu cử năm 1992 khi ông nhận được gần gấp 2 lần số phiếu bầu so với các đối thủ kế tiếp ông là Albert Adu - Doanh, mặc dù mất cho ông kia hầu hết các khu vực công nghiệp thành thị lớn của đất nước (Kwesi 1993; Daily Graphic 1992).

27. Khu vực doanh nghiệp nhà nước chưa bao giờ lại lớn tại Philippin như nhiều khu vực của các nước khác trong mẫu. Dưới thời Tổng thống Marcos, số tiền thuê rất lớn được chuyển thông qua các công ty độc quyền tư nhân do chính phủ uỷ nhiệm. Chính phủ Aquino đã phá huỷ nhiều cái trong đó: chính phủ bãi bỏ các quy định, chẳng hạn như thuế hàng xuất khẩu dừa và cấm đầu tư mới vào ngành cán dừa, việc này bảo hộ cho ngành công nghiệp cán dừa, do những người ủng hộ Tổng thống Marco kiểm soát. Chính phủ còn giải tán cơ quan tiếp thị đường Philippin, tạo hiệu quả tương tự trong ngành đường.

28. Vai trò chính trị quan trọng của các công nhân doanh nghiệp nhà nước tăng lên không phải vì chúng tạo ra nguồn ủng hộ chính đối với Đảng Quốc đại (mà trên thực tế nặng về nông thôn), mà do chúng là những lá phiếu dao động và sự ủng hộ tiếp tục của chúng rất cần thiết cho việc duy trì quyền lực của Đảng Quốc đại.

29. Thương mại được tự do hoá đáng kể; chẳng hạn, các hàng hoá cần có giấy phép nhập khẩu giảm từ 821 năm 1983 xuống 33 năm 1989. Nói chung, thu giảm (Onis và Webb 1992). Thuế giá trị gia tăng được áp dụng, và các khoản trợ cấp được giảm bớt. Những cải cách này tiếp theo các biện pháp ổn định và tự do hoá khác mà Tổng thống Ozaal đã thực hiện khi ông thành lập một bộ phận trong chính phủ quân sự.

30. William Willis, Văn phòng việc làm, giáo dục và đào tạo của Ôxtorâyliya, phát biểu tại Ngân hàng thế giới, ngày 24-5-1995.

31. Người ta cho rằng các cuộc bầu cử năm 1988 đã gây ra sự xáo trộn liên minh tại Xenêgan, do đó sau năm 1988 nước này không đáp ứng điều kiện I nữa.

32. Từ năm 1987, và đặc biệt trong những năm 1990, các hạn chế đối với hoạt động chính trị được nói lỏng, và những thay đổi bầu cử làm cho các chính phủ liên minh, mà không thay đổi chính sách một cách dễ dàng, gần như là tất yếu (Esfahani 1994). Những điều này làm tăng hạn chế đối với việc đảo ngược chính sách đối nội và tăng độ đáng tin cậy của các quyết định của Chính phủ Thổ Nhĩ Kỳ (mặc dù chúng, như đã viết trong chương về tính khả thi về chính trị, cũng làm tăng khó khăn của việc đảm bảo chấp thuận cải cách doanh nghiệp nhà nước).

CHƯƠNG V

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THÚC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

Báo cáo này chứng minh rằng nếu giảm bớt được vai trò của giới quan chức trong kinh doanh thì có thể mang lại cho một đất nước những thành quả kinh tế quan trọng. Tuy nhiên, như chúng ta đã rõ, cải cách thường diễn ra chậm chạp và hiếm khi thành công. Thông qua những tìm hiểu của mình và qua các nghiên cứu khác, chúng tôi xin gợi ý những cách thức mà những nhà lãnh đạo và những nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển có thể áp dụng thúc đẩy cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước diễn ra nhanh hơn và thành công hơn.

Có nhiều sự lựa chọn cải cách doanh nghiệp nhà nước, mỗi cách lại có một loạt vấn đề và cơ hội khác nhau. Mỗi nước tất yếu sẽ có những lựa chọn khác nhau, nhưng để đạt được thành quả tối ưu, họ cần phải tiến hành theo một trật tự lôgic. Ví dụ, rõ ràng là các nước sẽ không cải cách nếu như giới lãnh đạo vẫn chưa nhận thấy sự cấp thiết của cải cách. Tuy vậy, có lẽ vì thành quả kinh tế của cải cách quá ấn tượng, nên các tổ chức nước ngoài có ý tốt, kể cả Ngân hàng Thế giới, đôi khi đã cố gắng thúc giục các nước đang phát triển chưa sẵn sàng để cải cách phải tiến hành cải cách. Tương tự, giới lãnh đạo và hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển, bị thuyết phục bởi những mối lợi từ cải cách doanh nghiệp nhà nước, đôi khi cũng cố gắng làm như thế, và kết cục là thất bại. Vậy những người mong muốn cải cách nên tổ chức lựa chọn thế nào để nâng cao khả năng đạt được thành công.

Sẽ là hữu ích nếu vẽ một cây sơ đồ quyết định khi suy xét những điều kiện tiên quyết của cải cách doanh nghiệp nhà nước, và những điều kiện cần đó đảm bảo cho các lựa chọn cải cách thành công (biểu đồ 5.1). Ở mỗi nhánh cây chúng tôi đưa ra một câu hỏi, lời giải sẽ đưa chúng ta tới một nhánh cây khác và câu hỏi khác hoặc tới một hướng chính sách được kiến nghị. Chương này đi tìm những nhánh chính của cây sơ đồ quyết định ấy, cung cấp những khảo chứng ủng hộ cải cách có thể sử dụng khi vạch ra một chiến lược cho cải cách ở một nước nhất định hoặc thậm chí cho những xí nghiệp nói riêng.

Câu hỏi đầu tiên: đất nước đã sẵn sàng để cải cách hay chưa? Tùy thuộc và câu trả lời, chu trình hành động tiếp theo sẽ rất khác nhau. Nếu đất nước chưa sẵn sàng thì không nên theo đuổi cải cách doanh nghiệp nhà nước, song cần là nhiều việc để tạo cơ sở cho cải cách. Nếu đất nước đã sẵn sàng, thì cây sơ đồ quyết định sẽ yêu cầu giới hoạch định chính sách phân doanh nghiệp nhà nước thành hai loại:

- Loại đang hoạt động trong các thị trường cạnh tranh hoặc tiềm tàng cạnh tranh, bao gồm tất cả các ngành chế tạo và hầu hết các ngành dịch vụ.
- Loại đang hoạt động trong các thị trường độc quyền tự nhiên, nơi cần có các quy chế ngăn ngừa các doanh nghiệp lạm dụng thế lực thị trường của mình, bao gồm cả một số ngành dịch vụ công cộng và hầu hết các cơ sở hạ tầng.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

Các doanh nghiệp trong những thị trường cạnh tranh hoặc tiềm tàng cạnh tranh nên được giải thể, với điều kiện là tăng khả năng cạnh tranh của chúng và sắp xếp để bán chúng theo cách minh bạch và mở ra khả năng đấu giá cạnh tranh. Các doanh nghiệp trong những thị trường độc quyền tự nhiên cũng cần phải được giải thể, bán minh bạch và tạo điều kiện đấu giá cạnh tranh và cần phải đặt ra một cơ cấu điều tiết đáng tin cậy.

Ngay cả ở những nước mà giới lãnh đạo cam kết tư nhân hoá nhanh chóng và rộng rãi, ít ra cũng có vài doanh nghiệp nhà nước ở cả hai loại thị trường chắc chắn vẫn được nhà nước nắm giữ trong một thời gian dài, nếu không phải vì những lý do kinh tế thì cũng là vì những lý do chính trị. Đối với những doanh nghiệp không được tư nhân hoá, nhánh tiếp theo trong cây quyết định được dành cho các nhà hoạch định chính sách để cân nhắc xem nếu hợp đồng quản lý tư nhân là có thể và có cần hay không. Nói chung, chúng tôi thấy các hợp đồng quản lý tư nhân rất thành công, nhưng chúng không phù hợp với mọi loại hình doanh nghiệp, như chúng tôi sẽ trình bày chi tiết dưới đây. Ở nhánh cuối cùng của cây quyết định, nơi mà cả tư nhân hoá lẫn sở hữu nhà nước gắn với quản lý khu vực tư nhân đều không hiện thực vào những thời điểm nhất định các nhà hoạch định chính sách có thể nhanh chóng nâng cao tính cạnh tranh có lập trường cứng rắn trước những hạn chế về ngân sách của các doanh nghiệp nhà nước, và cải cách các dàn xếp tài chính và thể chế.

Trong các phần tiếp theo, chúng tôi cung cấp thêm những chỉ dẫn cho từng nhánh cây của chúng tôi. Trước hết, chúng tôi dự báo cần thận xem liệu một nước đã sẵn sàng đó cải cách hay chưa, rồi sau đó lập kế hoạch hành động cho các nước chưa sẵn sàng. Để giúp đỡ các nhà hoạch định chính sách ở những nước đã sẵn sàng cải cách, chúng tôi khai thác các bài học kinh nghiệm về giải thể, điều tiết các công ty độc quyền tư nhân, và cải cách các doanh nghiệp nhà nước nào không thể giải thể được. Phân tích này có một hàm ý quan trọng đối với viện trợ nước ngoài cũng như giới lập chính sách, được tóm tắt trong hộp phân tổng quan và được thảo luận tỉ mỉ trong phần “Những gợi ý đối với việc trợ nước ngoài” ở cuối báo cáo này.

Biểu đồ 5.1. Cây sơ đồ quyết định về cải cách doanh nghiệp nhà nước



Nguồn: Xem nội dung chương 5

Làm thế nào để khẳng định được là một nước đã sẵn sàng đó cải cách hay chưa

Không phải dễ dàng để xác định được một nước đã sẵn sàng để cải cách hay chưa; nhiều chính phủ hứa hẹn cải cách đã vừa không sẵn sàng vừa không thể thực hiện được lời hứa này. Trong chương 4, chúng tôi đã trình bày tỉ mỉ những cơ sở lý thuyết và thực nghiệm cho ba điều kiện để sẵn sàng cải cách: cải cách phải được mong muốn về chính trị đối với các nhà lãnh đạo và cử tri của họ; cải cách phải khả thi về mặt chính trị; và chính phủ phải cam kết chắc chắn theo đuổi cải cách trong tương lai. Dựa vào đó, chúng tôi xin giới thiệu một danh mục ngắn gọn giúp xác định xem một nước đã sẵn sàng đó cải cách hay chưa.

Mong muốn về chính trị

Có những dấu hiệu cho thấy rằng cải cách đã trở thành mong muốn về mặt chính trị đối với các nhà lãnh đạo và cử tri của họ. Đó là:

- *Sự thay đổi chế độ hoặc liên minh.* Khi chế độ hay liên minh cầm quyền thay đổi, có thể xuất hiện một cơ hội tốt, song với điều kiện nhóm cầm quyền mới không phụ thuộc nhiều vào các doanh nghiệp nhà nước đến mức sự sống còn của nó sẽ bị cải cách đe dọa. Kết quả bầu cử sẽ đặc biệt cho ta thấy rõ mức độ phụ thuộc của chính quyền vào doanh nghiệp nhà nước. Thắng lợi của chính quyền phụ thuộc đến mức nào vào các nhóm sẽ ủng hộ (hoặc ít ra là không chống lại) cải cách doanh nghiệp nhà nước (thí dụ như tầng lớp trung lưu và buôn bán ở đô thị có tầm quan trọng ngày càng lớn ở Mêhicô)? Những hoạt động đi trước cũng là một dấu hiệu quan trọng nữa cho thấy liệu một chính phủ mới có mong muốn cải cách doanh nghiệp nhà nước hay không. Chính phủ mới, đền ơn nhóm người ủng hộ mình bằng việc làm tại các doanh nghiệp nhà nước hay nâng tiền công thực tế tại các doanh nghiệp nhà nước một cách rộng rãi, chắc chắn trông đợi vào sự ủng hộ của những người được lợi từ nguyên trạng, trong khi chính phủ mà độ ngọt cắt giảm lượng lao động dư thừa ở các doanh nghiệp nhà nước thì có thể là không trông đợi vào nhóm đó.
- *Một cuộc khủng hoảng tài chính hoặc khủng hoảng kinh tế.* Ngay cả các chính phủ dựa vào sự ủng hộ của các doanh nghiệp nhà nước vẫn có thể tiến hành cải cách nếu có một cuộc khủng hoảng nghiêm trọng làm cho tình hình cũ trở nên không thể chịu đựng nổi. Khủng hoảng có thể làm thay đổi ý định của các cử tri ủng hộ chính phủ hoặc thuyết phục chính phủ phải xây dựng một khu vực cử tri mới mong đợi cải cách (như ở Gana và Mêhicô). Cuộc khủng hoảng cần phải nghiêm trọng đến mức nào mới biến được những thay đổi thành nguyện vọng? Điều đó buộc phải là một quyết định chủ quan; dựa vào những kinh nghiệm quá khứ, một sự chệch hướng nghiêm trọng khỏi xu hướng cũ hay khi tình trạng vốn dĩ tồi tệ bỗng trở nên tồi tệ hơn (như khi thâm hụt tài chính của Mêhicô tăng gấp đôi lên tới 15% GDP) thì có thể thuyết phục một chính phủ tiến hành những hành động mà có thể làm tổn thương một bộ phận những người ủng hộ của mình. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, ngay cả một cuộc khủng hoảng rất nghiêm trọng cũng sẽ không đẩy nhanh cải cách: thất bại trong việc giảm thâm hụt ở các doanh nghiệp nhà nước trong thời kỳ khủng hoảng tài chính là một dấu hiệu rõ ràng cho thấy đất nước chưa sẵn sàng để cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Khả thi về mặt chính trị

Những dấu hiệu cho biết cải cách là khả thi về mặt chính trị bao gồm:

- *Kiểm soát được quá trình hoạch định chính sách.* Các nhà cải cách có kiểm soát được cơ quan lập pháp, bộ máy quan chức, nhà nước và các chính quyền địa phương, và các cơ quan có liên quan khác - những nơi thông qua các cải cách doanh nghiệp nhà nước - hay không? Nếu các nhà cải cách phải thành lập liên minh để kiểm soát các cơ quan hoạch định chính sách này, thì ai sẽ là cử tri của các thành phần liên minh này và quan điểm của họ đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước ra sao? Nhiều khi các đồng minh trong các liên minh trong đảng hoặc liên đảng lại cản trở các nỗ lực cải cách như ở Mêhicô, Thổ Nhĩ Kỳ, Xênegan, Ấn Độ và các nơi khác.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- *Có khả năng vượt qua các trở ngại để cải cách.* Ngay cả một nhóm có đầu óc cải cách kiểm soát được hoàn toàn các công cụ quyền lực chính thức chưa chắc đã có thể làm thay đổi các chính sách nếu trở ngại đặc biệt và không chính thức, thường là do những người lao động ở các doanh nghiệp nhà nước, đủ mạnh. Vì thế, một dấu hiệu quan trọng khác cho biết cải cách khả thi chính là việc chính phủ có khả năng chống lại những trở ngại như thế. Tốt hơn hết, chính phủ sử dụng đền bù (bằng cách chia cổ phần cho công chúng hoặc cho công nhân trong các liên đoàn có thể lực). Tuy nhiên một số chính phủ lại sử dụng hình thức cưỡng bức (ngăn đình công, ngăn chặn chống đối, và phong tỏa thế lực của liên đoàn), đôi khi đã phải hứng chịu chi phí xã hội cao trong tiến trình phát triển. Tuy nhiên, cũng chưa có chính phủ nào cải cách thành công mà lại chỉ sử dụng hình thức cưỡng bức. Ví dụ, các nhà cải cách ở Mêhicô đã sử dụng hình thức bồi thường, trợ cấp cho các cộng đồng nông thôn bằng các quỹ có được từ tư nhân hoá và phân phối cổ phần cho người lao động trong hãng TELMEX; họ cũng dùng biện pháp cưỡng bức, đàn áp cuộc đình công của công nhân tại Aeromexico rồi sau đó bán hãng hàng không này. Vì người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước thường là những người bị thiệt thòi nhiều nhất và vì thế trở thành những người chống đối cải cách quyết liệt nhất, nên những người ủng hộ cải cách có thể đánh giá quy mô tiềm tàng của sự chống đối bằng cách đánh giá lượng nhân viên dư thừa tại các doanh nghiệp nhà nước. Dù một nước có hay không có lịch sử đình công và biểu tình chống lại các thay đổi chính sách kinh tế, thì mức độ sở hữu các doanh nghiệp nhà nước của lực lượng quân đội và bổn phận của họ đối với các bộ của mình cũng sẽ là một sự ủng hộ nữa cho sức mạnh chống đối cải cách.

Sự đáng tin cậy của chính phủ

Những dấu hiệu chứng tỏ chính phủ có thể cam kết chắc chắn thực hiện lời hứa của mình trong tương lai gồm.

- *Danh tiếng.* Những đánh giá của ICRG mà chúng tôi giới thiệu ở chương 4 là một dấu hiệu cho biết liệu chính phủ có phải là một nhà cải cách đáng tin cậy hay không. Một dấu hiệu nữa là chính phủ không có uy tín kém có nâng cao độ đáng tin cậy của mình bằng cách tuyên bố và tiến hành các cải cách kinh tế rộng lớn hay không. Các cải cách tài chính và thương mại là những dấu hiệu đặc biệt hữu ích, bởi vì đây là những cải cách khó khăn được các nhà đầu tư chăm chú theo dõi. Song niềm tin quá đáng vào các cải cách chính sách kinh tế vĩ mô nhằm tạo cơ sở sẵn sàng cho cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể làm chệch hướng, bởi vì mong muốn về chính trị và tính khả thi về mặt chính trị của cải cách kinh tế vĩ mô khác với của cải cách doanh nghiệp nhà nước, và các nước thường chỉ thi hành được một thứ mà thôi.
- *Những kiểm chế trong nước.* nỗ lực cải cách của chính phủ sẽ càng đáng tin cậy nếu có những lực cản trong nước làm tăng chi phí của các hành động chống cải cách của nhóm người nào đó. Đất nước có những biện pháp kiểm chế bằng pháp lý, chẳng hạn như điều khoản hiến pháp bảo vệ sở hữu tư nhân hay không? Hoặc những áp chế về thể chế đối với hành động chuyên quyền, ví dụ như hệ thống pháp luật và cơ quan lập pháp có đủ mạnh để ngăn cản những thay đổi chính sách đột ngột của cơ quan hành pháp hay không? Chính phủ có tạo ra được những cử tri mới ủng hộ duy trì cải cách hay không, ví dụ thông qua việc phân phối rộng rãi cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước đã được tư nhân hoá? Tuy nhiên, những lực cản về pháp lý và thể chế cần phải được đánh giá một cách cẩn thận: một mặt, chúng tạo cơ sở sẵn sàng cho cải cách; mặt khác, chúng lại làm cho việc xây dựng sự đồng thuận tiến hành cải cách trở nên khó khăn. Ví dụ, ở cả Chilê (tế năm 1990) lẫn Philíppin, quyền hành pháp đã bị cơ quan lập pháp hạn chế nghiêm trọng. Ở Chilê, việc này giúp bảo vệ cải cách và bảo đảm cho các nhà đầu tư; còn ở Philíppin sự phản đối của cơ quan lập pháp đã làm chậm quá trình ban hành cải cách.
- *Những lực cản quốc tế.* Đất nước có tôn trọng những điều khoản nghiêm khắc nhất của GATT không, hoặc có thiết tha gia nhập NAFTA, Liên minh Châu Âu, hay các hiệp định khác khuyến khích cải cách và làm cho việc đảo ngược cải cách trở nên khó khăn như từng xảy ra không? Các thoả thuận cho vay với các chính phủ tiếp nhận hoặc các thể chế đa phương và các hợp đồng với các công ty đa quốc gia cũng có thể giúp chính quyền củng cố độ đáng tin cậy của chính phủ. Những lực cản quốc tế nói chung là những dấu hiệu ít có tính thuyết phục nhất trong ba dấu hiệu về độ tin cậy; dấu hiệu mà những lực cản quốc tế phát ra mạnh đến mức nào còn tùy thuộc và cái giá mà chính phủ phải bỏ ra cao đến mức nào nếu không

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THỨC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

giữ cam kết thực hiện bốn phạm quốc tế của mình. Các nước đáp ứng đủ cả ba điều kiện - tức là những nước mà cải cách được mong muốn về chính trị, có tính khả thi về chính trị, và có sự đáng tin cậy về chính trị - đã sẵn sàng để cải cách. Những nước chưa đáp ứng được điều kiện nào là chưa sẵn sàng. Quay trở lại cây sơ đồ quyết định của chúng ta, trước tiên chúng ta hãy xem những người tán thành cải cách có thể phản ứng ra sao khi đất nước họ chưa sẵn sàng cải cách.

Cần làm gì ở những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước

Những thử nghiệm cải cách thất bại có thể là rất tốn kém xét về mặt vốn tài chính, nhân lực và chính trị. Một khi mà các doanh nghiệp không thể cải thiện được hoạt động, hoặc khi doanh nghiệp đang được tư nhân hoá lại rơi vào sự kiểm soát của chính phủ, thì sẽ là lãng phí nếu tiền được dùng để tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước và để trang trải những khoản nợ trầm trọng của họ. Cái giá do lãng phí vốn nhân lực và chính trị, tuy khó định lượng hơn, song cũng không kém phần quan trọng. Các nhà hoạch định chính sách, những người phải mất nhiều tháng hoặc nhiều năm mới thiết kế được những chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước khi mà những điều kiện tiên quyết để thành công còn thiếu, có thể đầu tư những nguồn lực quý báu của mình vào những vấn đề khác mà có nhiều khả năng thành công chắc chắn hơn. Tương tự, các nhà lãnh đạo của các nước đang phát triển và các nhà tài trợ cải cách doanh nghiệp nhà nước trong điều kiện rất hiếm hay không có cơ hội thành công đã tiêu tốn mất vốn chính trị của mình mà không nhận lại được gì đáng kể.

Liệu có phải là chẳng thể làm được gì ở những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước không? Tất nhiên không phải như vậy. Thực tế các nhà hoạch định chính sách ở những nước này có thể bắt đầu đặt nền tảng cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trong tương lai. Công việc này bao gồm các bước cải cách kinh tế vĩ mô để tạo ra một lực lượng ủng hộ cải cách doanh nghiệp nhà nước, nhờ đó mong muốn về chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước được tăng thêm; các chính sách làm giảm bớt sự chống đối cải cách từ phía công nhân của các doanh nghiệp nhà nước và các lực lượng khác phụ thuộc vào khu vực doanh nghiệp nhà nước, nhờ đó làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên khả thi hơn về mặt chính trị; và nâng cao danh tiếng của chính phủ, đặc biệt là với các nhà đầu tư trong và ngoài nước và các lực lượng ủng hộ tiềm tàng khác của cải cách, qua đó củng cố được sự đáng tin cậy. Dưới đây chúng tôi sẽ trình bày từng bước này. Hộp 5.1 bao gồm hai danh mục hành động - một dành cho những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước và một dành cho những nước đã sẵn sàng cải cách.

Làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở thành nhu cầu cấp bách hơn thông qua việc thực hiện các cải cách ở những khu vực khác

Ở những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước, giới hoạch định chính sách vẫn có thể tiến hành những cải cách kinh tế khác, đặc biệt là những cải cách thương mại, tài chính và tiền tệ và những cải cách theo định hướng thị trường khác, và có những bước đi hạn chế để phát triển khu vực tài chính. Những cải cách này không chỉ có lợi cho bản thân các khu vực được cải cách, mà dần dần nó còn tạo ra áp lực đòi giảm bớt tình trạng vô hiệu quả trong các doanh nghiệp nhà nước như dưới đây sẽ trình bày, nhờ vậy làm cho cải cách được mong muốn hơn về mặt chính trị. Những cải cách khác nhau sẽ có những lực lượng ủng hộ khác nhau, điều này lý giải tại sao các nước như Trung Quốc, Gana hay Thổ Nhĩ Kỳ lại có thể triển khai những cải cách kinh tế vĩ mô hay hệ thống quan trọng, song vẫn chẳng mấy thành công khi cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong số ba loại biện pháp mà các nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể thực hiện, thì cải cách kinh tế vĩ mô là quan trọng nhất và có lợi nhất. Quả thực, khi được triển khai một cách đúng đắn, những chương trình cải cách này chẳng những nâng cao sự mong muốn về mặt chính trị đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước tương lai, mà còn giúp tăng cường tính khả thi về chính trị và độ tin cậy. Những bước đi mà chính phủ cần phải thực hiện như một phần của chương trình cải cách toàn diện có liên quan đặc biệt đến cải cách doanh nghiệp nhà nước gồm:

- *Giám sát thâm hụt tài chính.* Những cải cách tài chính và tiền tệ đảm bảo thu chi hợp lý làm tăng áp lực đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước bằng việc vạch ra gánh nặng thâm hụt ở các doanh nghiệp nhà nước,

Hộp 5.1. Làm cho đất nước trở nên sẵn sàng cải cách

Ở những nước chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước, giới hoạch định chính sách có thể tạo ra cơ sở để cải cách doanh nghiệp nhà nước trở thành mong muốn về chính trị, khả thi về mặt chính trị, và đáng tin cậy bằng việc thực hiện các bước sau:

- Giảm thâm hụt tài chính, điều đang khiến gánh nặng thâm hụt của nhà nước càng nặng hơn.
- Nói lỏng các hạn chế thương mại sao cho sản phẩm của doanh nghiệp nhà nước phải đương đầu được với cạnh tranh của hàng nhập khẩu.
- Dỡ bỏ các hàng rào ra vào thị trường như được quyền pháp lý hay lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước có được nhờ các sắc lệnh hành chính.
- Bắt đầu cải cách hệ thống tài chính bằng cách tăng cường giám sát và điều tiết, giảm tín dụng trực tiếp, và để cho lãi suất gắn với lãi suất thực.
- Xoá bỏ các trở ngại đối với khu vực tư nhân, ví dụ như những trợ cấp làm giảm giả tạo chi phí vốn, các thứ thuế làm tăng chi phí lao động, hay các quy định đối với thuế mướn và sa thải.
- Làm cho việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước có tính đòi hỏi cao hơn bằng cách trừng phạt tệ lười biếng, làm việc riêng, và tham nhũng.
- Tách việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước ra khỏi dịch vụ xã hội (chăm sóc sức khoẻ, nhà ở...) để khuyến khích di chuyển lao động.
- Nâng cao độ tin cậy của chính phủ bằng cách kiên định cải cách như đã hứa trong các khu vực khác và tạo ra các lực cản pháp lý hay lực cản khác để ngăn chặn sự đảo ngược cải cách.

Ở những nước đã sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước, giới hoạch định chính sách cần tối đa hoá lợi ích bằng các biện pháp sau:

- Mở cửa thị trường và giải thể các doanh nghiệp nhà nước có tiềm năng cạnh tranh, đảm bảo việc bán xí nghiệp phải minh bạch và có tính cạnh tranh.
- Giải thể các độc quyền với một cơ cấu điều tiết hợp lý và đáng tin cậy và bán một cách minh bạch và có tính cạnh tranh. Một cơ cấu điều tiết chắc chắn sẽ nâng cao được hiệu quả nếu nó giải quyết được các vấn đề về thông tin (thông qua khuyến khích cạnh tranh hay đe dọa ngăn chặn cạnh tranh); phần thưởng (bằng cách phát triển một công thức định giá khuyến khích chủ sở hữu tăng hiệu quả và chuyển một phần những lợi ích thu được cho người tiêu dùng); và cam kết đặt ra cơ chế giải quyết xung đột khách quan và trung lập, hoặc ở nơi nào không thể làm điều đó, áp dụng những hành động xứng đáng để trấn an các nhà đầu tư rằng chính phủ thực sự giữ cam kết.
- Sử dụng các hợp đồng quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước nào không thể giải thể được và các doanh nghiệp nhà nước trong các khu vực mà công nghệ thay đổi không quá nhanh và tương đối dễ đánh giá thành quả (ví dụ, một sản phẩm đồng nhất, duy nhất). Các hợp đồng sẽ có hiệu quả hơn nếu doanh nghiệp nhà nước hoạt động trên các thị trường cạnh tranh và có thể bán đấu giá hợp đồng; nếu giới quản lý được tự do cải tiến và được khen thưởng vì điều đó (ví dụ, thông qua một thù lao thành công) và nếu chính phủ và giới quản lý đều hành động để chứng tỏ điều họ đã cam kết (ví dụ, đem uy tín của công ty ra đặt cược).
- Cải cách tất cả các doanh nghiệp nhà nước khác thông qua một chương trình toàn diện nhằm thúc đẩy cạnh tranh, trong khi thắt chặt ngân sách, ngừng cấp tín dụng ưu đãi, tăng tự chủ quản lý và tăng trách nhiệm. Các hợp đồng hoạt động chỉ nên được sử dụng trong một chương trình trọn gói khi chúng được soạn thảo để chuyển những tín hiệu rõ ràng đối với cải cách, quy định những phần thưởng nếu cải tiến được hoạt động và ngăn chặn khả năng chính phủ thất hứa.

nhờ đã kích lệ những nhu cầu từng bị giảm sút hay triệt tiêu. Những cải cách như thế cần được ưu tiên.

- *Nói lỏng các hạn chế thương mại.* Khi những hạn chế thương mại được tự do hoá, các nhà xuất khẩu sẽ giành được vị thế quan trọng hơn trong nền kinh tế. Vì vậy, các nhà xuất khẩu có thể trở thành lực lượng quan trọng ủng hộ cải cách doanh nghiệp nhà nước, đòi hỏi việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ của doanh nghiệp nhà nước phải có hiệu quả hơn.
- *Dỡ bỏ các hàng rào đi vào thị trường.* Dỡ bỏ các hàng rào đi vào thị trường sẽ làm tăng số người đòi cải cách doanh nghiệp nhà nước. Những người mới vào - buộc phải dựa vào hàng hoá và dịch vụ của doanh

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THÚC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

ng nghiệp nhà nước, phải đóng thuế để hỗ trợ cho hoạt động của doanh nghiệp nhà nước hoặc cạnh tranh với những sản phẩm được trợ cấp của doanh nghiệp nhà nước - sẽ bổ sung vào đội ngũ những người ủng hộ cải cách.

- *Khởi động cải cách khu vực tài chính.* Các chính phủ chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước vẫn có thể chuẩn bị phát triển hệ thống tài chính của mình. Để làm được điều này ở những nước đó, trước tiên cần phải nâng cao năng lực giám sát và điều tiết, giảm quản lý tín dụng trực tiếp và tín dụng của chính phủ qua các trung gian tài chính, và đưa lãi suất gắn với lãi suất thực dương. Điều này giúp làm minh bạch hơn những khoản trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước và giúp giảm bớt rủi ro khi những nỗ lực kiên chế thâm hụt tài chính sẽ làm cho vấn đề lan sang cả hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, tư nhân hoá các ngân hàng và tự do hoá hơn nữa trước khi tiến hành điều chỉnh và cải cách doanh nghiệp nhà nước dẫu sao cũng là chuyện mạo hiểm. Khi hai việc này đều không đem lại kết quả, thì gánh nợ chồng chất của các doanh nghiệp nhà nước chưa được cải cách và việc thiếu giám sát và điều tiết phù hợp có thể dẫn tới khủng hoảng trong hệ thống tài chính, như đã xảy ra ở Chile đầu thập niên 1980.

Làm cho cải cách doanh nghiệp nhà nước trở nên khả thi bằng cách giảm bớt sự chống đối của người lao động

Công nhân và các nhà quản lý ở những doanh nghiệp nhà nước là những người bị thua thiệt nhất do cải cách vì bị sa thải hoặc cắt giảm lương, và vì vậy họ thường là lực lượng chống lại cải cách một cách trực diện và có tổ chức nhất. Ngay cả khi lạm phát đã xói mòn đồng lương ở các doanh nghiệp nhà nước như ở nhiều nước trong những năm qua, nhiều người lao động trong doanh nghiệp nhà nước vẫn gắn bó với công việc của mình. Đó là vì họ thiếu việc làm khác hoặc vì làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước không vất vả, và vì cơ hội là thêm hay tham nhũng sẽ bù đắp lại tiền lương thấp. Ở các nền kinh tế chuyển đổi và ở một số nước đang phát triển, công nhân trong các doanh nghiệp nhà nước còn có nhiều khuyến khích để gắn bó với việc làm hơn nữa, đó là những phúc lợi, từ nhà ở cho đến các cơ hội nghỉ ngơi. Các chính phủ chưa sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể tiến hành một số bước làm suy yếu sự chống đối tiềm tàng này, qua đó nâng cao tính khả thi về mặt chính trị của các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước trong tương lai. Cụ thể là :

- *Loại bỏ những trở ngại đối với việc tạo công ăn việc làm trong khu vực tư nhân.* Sự phát triển của lao động tư nhân không những là một trong những lợi ích chính của chương trình cải cách toàn diện, mà nó còn có thể tạo ra những việc làm mới cho lực lượng lao động dư thừa ở các doanh nghiệp nhà nước, lực lượng mà nếu không còn việc làm sẽ chống lại cải cách doanh nghiệp nhà nước. Chính phủ có thể cản trở việc tạo công ăn việc làm ở khu vực tư nhân thông qua các chính sách giảm chi phí vốn một cách giả tạo như trợ cấp lãi suất, bởi vì điều này khuyến khích giới chủ thay thế lao động bằng vốn, và chính phủ còn có thể cản trở việc thuê mướn và sa thải như các quy định phức tạp và cấm hoàn toàn việc dãn thợ. Trong thực tế, những chính sách này đã gây trở ngại cho việc tạo việc làm trong khu vực tư nhân (Banerji và Sabot 1994). Cuối cùng, các loại thuế làm tăng chi phí lao động, chẳng hạn như thuế theo bảng lương, có thể được thay bằng các loại thuế khác không khuyến khích tạo ra việc làm. Điều này cũng có thể là một lĩnh vực ưu tiên hành động.
- *Thôi giãn việc làm trong các doanh nghiệp nhà nước với các dịch vụ xã hội.* Công nhân trong các doanh nghiệp nhà nước nhận được nhiều loại hàng hoá và dịch vụ xã hội thông qua phần việc của họ nên đặc biệt lo ngại khi phải từ bỏ chúng. Chẳng hạn, ở hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi, các xí nghiệp nhà nước cung cấp lâu dài cho cán bộ công nhân viên của mình các điều kiện về ăn ở, chăm sóc sức khoẻ, đi lại, giáo dục, và nhiều lợi ích khác mà bên ngoài không có. Nếu chính phủ tạo ra được các dịch vụ công cộng như chăm sóc sức khoẻ, đi lại, giáo dục thay cho các phúc lợi doanh nghiệp và tổ chức được các dịch vụ tư nhân về nhà ở và giải trí thì họ có thể bắt đầu tách được các dịch vụ này khỏi việc làm. Điều này sẽ khiến cho công nhân trong các doanh nghiệp nhà nước phải năng động hơn, giảm được sự chống đối của họ đối với cải cách, buộc họ phải đi tìm việc làm trong khu vực tư nhân.

Khuếch trương thanh thế và tạo ra những kiểm chế để nâng cao độ tin cậy

Triển khai cải cách thành công như được miêu tả ở trên là đã tiến được một bước dài tới việc nâng cao độ tin cậy của nỗ lực cải cách doanh nghiệp nhà nước trong tương lai đối với các nhà đầu tư và các lực lượng khác - mà sự giúp đỡ của họ là rất cần thiết. Các nhà lãnh đạo và giới hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển có thể nâng cao ảnh hưởng này bằng việc công bố các chương trình cải cách trước và trung thành triệt để với những kế hoạch đã công bố của họ. Ngoài ra, họ có thể đề ra những biện pháp kiểm chế trong nước, như các điều khoản hiến pháp đảm bảo quyền sở hữu, nhằm trấn an các nhà đầu tư rằng chính quyền sẽ theo đuổi các cam kết của mình và sẽ không tước đoạt tài sản đầu tư của họ, dù là trực tiếp hay gián tiếp thông qua sung công. Cuối cùng, chính quyền các nước đang phát triển có thể tham gia vào các thỏa ước Mậu dịch hay các hiệp định đa phương, nhờ đó nâng cao chi phí của việc đảo ngược các cải cách doanh nghiệp nhà nước tương lai. Đối với những nước còn chưa sẵn sàng cho cải cách doanh nghiệp nhà nước, ba loại biện pháp trên sẽ tạo ra một chương trình nghị sự đầy đủ. Những nước nào thi hành các biện pháp trên sẽ thấy mình ở nhánh đối diện trên cây sơ đồ quyết định, trong số các nước đã sẵn sàng để cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Những nước đã sẵn sàng cải cách doanh nghiệp nhà nước cần làm những gì

Giả sử đất nước đã sẵn sàng cho cải cách doanh nghiệp, vậy thì các nhà hoạch định chính sách trước tiên phải làm gì? Những phát hiện của chúng tôi về điều kiện để cải cách doanh nghiệp nhà nước thành công chỉ ra rằng, trước tiên họ hãy phân các doanh nghiệp nhà nước thành một loại gồm các doanh nghiệp đang hoạt động trên các thị trường cạnh tranh hay tiềm tàng cạnh tranh, và một loại khác gồm các doanh nghiệp trong các thị trường độc quyền tự nhiên. Các doanh nghiệp trên các thị trường cạnh tranh hoặc tiềm tàng cạnh tranh có thể được giải thể với điều kiện tăng cường năng lực cạnh tranh của chúng và sắp xếp để việc bán thật minh bạch và mang tính cạnh tranh, hay ít ra là cũng tạo điều kiện đó có thể bán đấu giá mang tính cạnh tranh. Những doanh nghiệp trên thị trường độc quyền tự nhiên cũng có thể được giải thể với điều kiện việc bán theo một phương thức minh bạch và tự do đấu giá cạnh tranh và lồng vào đó một cơ cấu điều tiết đáng tin cậy. (Hai kết luận này tương ứng với hai nhánh ngoài cùng trong cây sơ đồ quyết định của chúng tôi). Quyết định phân loại các hãng, và quyết định xem hãng có thể giải thể được hay không tùy thuộc vào từng nước; những quyết định này có thể thay đổi theo thời gian vì khả năng giải thể và điều tiết của một nước sẽ được nâng lên và vì công nghệ sẽ làm tăng khả năng cạnh tranh trong những khu vực một thời là độc quyền tự nhiên - một khuynh hướng gần đây thấy rất rõ trong các ngành viễn thông và điện năng. Trong phần còn lại của chương này, chúng tôi trước hết thảo luận những vấn đề then chốt mà các nhà hoạch định chính sách gặp phải khi quyết định xem khi nào giải thể và giải thể như thế nào. Chúng tôi đi đến kết luận và góp ý xem nên làm gì với những doanh nghiệp nhà nước vẫn nằm trong tay chính phủ.

Những lợi ích tiềm tàng của việc giải thể có thể mất đi nếu việc bán các xí nghiệp không được quản lý hợp lý. Trong phần này, trước tiên chúng tôi sẽ bàn đến những vấn đề áp dụng cho việc tư nhân hoá các xí nghiệp trên thị trường cạnh tranh và không cạnh tranh, dò ra các bẫy ngầm khi tư nhân hoá. Sau đó chúng tôi sẽ bàn đến các vấn đề dễ nảy sinh khi tư nhân hoá các công ty độc quyền; đặc biệt, sự cần thiết phải có một cơ cấu điều tiết đáng tin cậy. Cuối cùng, chúng tôi sẽ thảo luận về các hãng không thể giải thể được.

Giải thể các doanh nghiệp trên các thị trường có thể đẩy mạnh cạnh tranh như thế nào

Báo cáo này cho thấy rằng có nhiều doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động trên các thị trường cạnh tranh tiềm tàng, nhưng lại được bảo hộ trước sự cạnh tranh bằng các rào chắn pháp lý, sự bao cấp của chính phủ và những đặc quyền. Chính phủ có thể đem bán các doanh nghiệp này với càng ít sự can thiệp càng tốt nếu họ muốn tạo ra môi trường cạnh tranh thông qua tự do hoá thương mại và hạn chế giá cả và thông qua việc dỡ bỏ các rào chắn ra vào thị trường. Cắt bỏ trợ cấp, đặc quyền và tín dụng ưu đãi là cần thiết để tư nhân hoá trở thành một chuyển biến kinh tế đích thực chứ không phải chỉ là sự đổi mới danh hiệu. Đôi khi để đảm bảo cạnh tranh trong tương lai, chính phủ còn cần phải chia nhỏ các độc quyền khổng lồ trước khi đem bán và tách các hoạt động cạnh tranh tiềm tàng, chẳng hạn điện thoại bức xạ hay thiết bị điện thoại, khỏi độc quyền tự nhiên,

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THỨC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

nhu dịch vụ điện thoại địa phương.

Trong tất cả loại hình cách giải thể thì đấu giá cạnh tranh là một cách bán theo thoả thuận được ưa thích hơn cả. Đấu giá cạnh tranh không những làm tăng được giá bán của chính phủ, mà còn tạo ra áp lực để có quá trình minh bạch hơn, vì các nhà đấu tư cạnh tranh rất muốn có luật lệ rõ ràng. Hình thức chính xác của đấu giá cạnh tranh tùy thuộc vào quy mô của hãng. Với những hãng quá nhỏ, thì đấu giá mở, chẳng hạn như được tiến hành ở Cộng hoà Séc và Extônia, sẽ tạo ra một phương thức giải thể nhanh chóng, đơn giản và rõ ràng. Còn đối với các hãng vừa và lớn, nơi những người mua tiềm tàng đấu tư thời gian và nguồn lợi để quyết định giá trị của hãng, thì đấu giá cạnh tranh kín cho tất cả các đối tượng, có lẽ là phù hợp hơn, với điều kiện là các thủ tục đều có sẵn, đảm bảo giao dịch bí mật và công bằng.

Tư nhân hoá có thể có tính chất thách thức về mặt hành chính, và nó có thể khó mà bảo đảm minh bạch đối với những nước có thể chế pháp lý và quan liêu yếu kém. Những vấn đề như thế sẽ trở nên phức tạp nếu nước này chưa sẵn sàng về mặt chính trị để cải cách. Nếu tính minh bạch và cạnh tranh trên các thị trường sản phẩm hoặc những can thiệp hợp lý của độc quyền không được bảo đảm, thì chỉ nên tiến hành tư nhân hoá sau khi đã cải cách thị trường, thể chế và pháp lý; nếu không, cái giá mà nền kinh tế phải gánh chịu có thể sẽ cao (hộp 5.2).

Tư nhân hoá còn cần phải đi liền với cải cách khu vực tài chính. Việc phân phối tín dụng theo tiêu chí thương mại chứ không phải theo sắc lệnh hành chính đòi hỏi phải có sự tự chủ và khả năng cạnh tranh hơn nữa trong hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, tự do hoá tài chính vô cùng mạo hiểm, trừ phi có sự can thiệp và giám sát hợp lý. Một nguy hiểm khác cần phải cảnh giác là tư nhân hoá không đi đến kết quả khi mà quan hệ giữa các ngân hàng và các doanh nghiệp mà họ cung cấp tài chính không được lành mạnh. Ví dụ, trong đợt tư nhân hoá đầu tiên ở Chilê thập kỷ 1970, các nhà hoạch định chính sách đã không nghiên cứu kỹ càng về những người mua lại các doanh nghiệp và khả năng tài chính của họ hoặc đã không giám sát hệ thống tài chính một cách chặt chẽ đúng mức (xem hộp 2.10). Một số người mua này đã mua các ngân hàng và sử dụng các ngân hàng như tài sản thế chấp để mua các hãng khác với mức giá bán cao hơn giá thật. Điều này dẫn tới sự tập trung quyền sở hữu, nợ quá mức, vay nội bộ, và trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế đầu những năm 1980, tới việc phải trả lại khoảng 50 ngân hàng đã giải thể và các hãng của chúng cho chính phủ.

Giả sử đã sẵn có những điều kiện tối thiểu này để có thể tiến hành giải thể thì các nhà hoạch định chính sách vẫn phải đối phó với nhiều vấn đề có những lời giải khác nhau tùy thuộc vào tình hình của đất nước và, trong một số trường hợp, vào cả quy mô và tình hình của xí nghiệp được đem bán. Sau đây chúng tôi sẽ nêu chín vấn đề đó, không phải để tìm ra lời giải đúng đắn cho mỗi vấn đề, mà đó thấy rõ những vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách sẽ phải xem xét khi vạch chiến lược của mình².

- Nên bán các doanh nghiệp nhỏ hay doanh nghiệp lớn trước, hay nên bán các doanh nghiệp nhà nước trong khu vực nào trước? Quy mô của hãng và bản chất của thị trường (cạnh tranh tiềm tàng hay không cạnh tranh) quan trọng hơn là chính khu vực khi quyết định thứ tự. Bán các hãng lớn trước có thể thu được những lợi ích phúc lợi lớn hơn: hãng càng lớn thì lợi càng lớn. Ngoài ra, việc giải thể các doanh nghiệp lớn, chẳng hạn như ENTEL ở Achentina, là tín hiệu quan trọng của nỗ lực cải cách. Doanh thu có thể giúp một nước vượt qua được cuộc khủng hoảng nợ. Cuối cùng, ở nước nào mà các hãng lớn được tư nhân hoá phần nào thông qua phân phối cổ phần rộng rãi, thì việc lật ngược chính sách trở nên tốn kém hơn, do đó báo hiệu sự cam kết thực hiện cải cách. Chiến lược này có lẽ đặc biệt hữu ích ở những nơi mà năng lực kiểm soát tư nhân hoá cao, nhưng cam kết cải cách lại chưa chắc chắn. Ví dụ, Achentina bắt đầu thực hiện chương trình tư nhân hoá từ đầu những năm 1990 với công ty điện thoại và hàng không; khi đã gây được nguồn vốn cần thiết, giải nợ, và thể hiện cam kết theo đuổi cải cách sau đó họ chuyển sang các doanh nghiệp nhỏ hơn (và các hãng lớn khác) Méhicô lại làm ngược lại, bắt đầu một cách suôn sẻ với các hãng nhỏ, rút kinh nghiệm trước khi bán các hãng lớn và sử dụng phương thức phân phối cổ phần rộng rãi một cách hạn chế. Vì cả hai phương pháp xem ra đều có thể tiến hành, nên việc lựa chọn có thể tùy thuộc vào việc liệu giới hoạch định chính sách có thấy thật cần thiết phải cam kết và tăng thêm vốn hoặc nâng cao năng lực kỹ thuật để quản lý việc giải thể hay không.

Hộp 5.2. Những cạm bẫy có thể của tư nhân hoá

Những nước nào tiến hành quá trình tư nhân hoá được hoạch định một cách qua loa, yếu kém, đôi khi là để đáp ứng sự thúc ép của nước ngoài, thì sẽ không thể tư nhân hoá một cách minh bạch và có tính cạnh tranh được. Trong trường hợp ấy những lợi ích tiềm tàng của tư nhân hoá sẽ bị mất đi, và kết quả cuối cùng có thể còn tồi tệ hơn cả tình hình trước khi giải thể.

Ghinê, một trong những nước châu Phi đầu tiên tiến hành giải thể mạnh mẽ, đã tư nhân hoá hoặc phát mãi khoảng 158 doanh nghiệp nhà nước từ năm 1985 tới năm 1992 (Fukui 1992). Đáng tiếc là chương trình này thiếu những điều luật xác định phạm vi của nó và xác định cơ quan có trách nhiệm thực hiện; thiếu các thủ tục rõ ràng về đánh giá và đấu giá cạnh tranh; các mục tiêu tài chính và hiệu quả cũng không được định rõ.

Điều này đã đưa tới hậu quả nghiêm trọng. Các tài sản đôi khi bị bán dưới giá trị thực. Ví dụ, Huilerie de Kasa, một cơ sở sản xuất dầu dừa, được bán với giá 6 triệu phrăng Ghinê, trong khi chỉ riêng hai tổ máy của nó thôi đã đáng giá 30 triệu phrăng Ghinê. Tổ hợp dệt SANOYA được bán với giá 1 triệu ECU sau khi phục hồi với kinh phí 42 triệu ECU.

Thời gian bán thường kéo dài quá, và thời gian trả tiền cũng dài (5 tới 15 năm với 2 tới 5 năm gia hạn) với lãi suất rất thấp. Không nên phổ biến về đấu giá giới hạn và chỉ nên đưa ra chào hàng thật ít, trung bình không đến hai lần với đa số các hãng (17 hãng chỉ được nhận một). Tuy nhiên, hầu hết tổn thất là "cửa hở lộ" chuyển cho các nhà đầu tư, gồm tất cả các độc quyền trong nước (xi măng, thuốc lá, đồ uống), miễn thuế nhập khẩu (hầu hết các hãng). Mặc dù rất khó đánh giá chi phí do độc quyền và miễn thuế, song chỉ riêng miễn các thứ thuế đã làm cho chính phủ thiệt hại ước tính 1,5 tỷ phrăng Ghinê (2,5 triệu USD) năm 1989. Cho dù thời gian bán có kéo dài và nhiều đặc quyền trong hoạt động đến thế, nhưng vào năm 1991,

chỉ có 4 công ty đã tư nhân hoá là làm ăn có lãi, và hầu hết các chủ sở hữu mới vẫn chưa trả đủ tiền cho nhà nước. Điều này dẫn đến khả năng là có thể phải chuyển các doanh nghiệp này về tay nhà nước với tình trạng còn tồi tệ hơn trước khi chúng được bán.

Tư nhân hoá ở Mali cũng được hoạch định và triển khai kém, một phần do chính phủ đã không thể hiện vai trò làm chủ đối với chương trình tư nhân hoá do những nước cho vay điều khiển. Sự triển khai chậm chạp lúc đầu (các mức độ quản lý và điều tiết quá trình tư nhân hoá không bao giờ được thông báo) được tiếp nối bằng việc đánh giá tài sản, bán hay phát mãi một cách vội vã và không rõ ràng để cố gắng đáp ứng thời hạn do nước cho vay đặt ra. Một số xí nghiệp có khả năng bị bán đã công bố thanh lý để kịp thời gian biểu giải thể của ngân hàng Thế giới. Quá chú ý tới tiến độ là một lý do khiến chính phủ phải bán đa số kéo dài và vì thế hầu như không thu được lợi ích tuyến trên. Hơn nữa việc thanh toán nói chung thường không đúng hạn.

Một số nước được coi là tiến hành tư nhân hoá thành công cũng gặp khó khăn, đặc biệt là lúc mới bắt đầu, và chứng tỏ họ đã rút được kinh nghiệm từ những sai lầm. Ví dụ, khi Áchentina thử bán hãng hàng không quốc doanh, Argentina, thì những người tham gia mua bán đấu giá đáng mặt lại chỉ là các hãng hàng không khác của nước này. Đáng lẽ phải huỷ bỏ việc đấu giá và lại cố gắng đẩy mạnh cạnh tranh thị trường, thì chính phủ lại bán luôn, phần vì đây là một trong những vụ tư nhân hoá đầu tiên của đất nước và các chính khách rất lo lắng về khả năng trệch hướng của toàn bộ quá trình tư nhân hoá. Sau đó, các cuộc bán đấu giá bị huỷ bỏ nếu chỉ có một người tham gia và đã có nỗ lực lớn hơn nhằm tránh những cuộc bán mà có thể tạo ra độc quyền tư nhân.

Nguồn: Fukui (1992); Berg (1993); Ngân hàng thế giới (1993a, 1994a, 1994b)

- Chính phủ có nên đầu tư thêm để mở rộng hay nâng cấp doanh nghiệp trước khi đem bán hay không? Không. Đầu tư thêm trước khi tư nhân hoá hiếm khi bù đắp lại được bằng giá mua vì quan điểm đầu tư hợp lý của giới quan chức thường không giống với quan điểm của những người mua tiềm tàng. Đầu tư công cộng còn làm lẫn lộn các dấu hiệu, khiến khó nhận ra được là chính phủ có thực sự định tiến hành giải thể hay không.
- Chính phủ có nên tái cơ cấu về mặt tài chính các hãng trước khi đem bán hay không. Theo kinh nghiệm, chính phủ cần được chuẩn bị ghi lại gánh nợ của các doanh nghiệp nhà nước lớn điển hình. Ví dụ, Chính phủ Áchentina và Venêxuêla đánh giá gánh nợ là 930 triệu USD và 471 triệu USD trước khi bán các công ty điện thoại của mình. Do không dễ gì thể doanh nghiệp về mặt chính trị bằng cách để người mua phải trả nợ của doanh nghiệp, nên giải quyết khoản nợ có lẽ là biện pháp khả thi duy nhất để bán tổng một công ty có số nợ vượt quá cả giá trị thu được khi bán hết tài sản của nó.

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THÚC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

- Chính phủ có nên sa thải công nhân trước khi bán doanh nghiệp hay không. Nhiều nước như Argentina, Nhật Bản, Mêhicô, Niu -Dilon, Tuynidi và Anh đã sa thải người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước trước khi tư nhân hoá. Đôi khi chính phủ phải làm như vậy nếu như một doanh nghiệp được đem bán, bởi vì các nhà đầu tư rất ngại tranh chấp công khai về vấn đề lao động. Hơn nữa, chính phủ thường có khả năng hơn các nhà đầu tư tư nhân trong việc giảm nhẹ các hậu quả xã hội và nhờ đó xoa dịu được sự chống đối của công nhân. Như chúng ta đã thấy trong chương 4, các nước tư nhân hóa nhân công đã triển khai các kế hoạch tìm hiểu và giải quyết lực lượng lao động, bồi thường nghỉ việc cho họ, và khuyến khích công nhân tham gia sở hữu đối với các trường hợp bán lớn hơn. Những nước chưa chuẩn bị cho công nhân đối phó với tình trạng dư thừa trầm trọng, sự phản đối của công nhân rất quyết liệt, và trong một số trường hợp, đã cản trở hoặc làm ngừng trệ quá trình tư nhân hoá.
- Có thể giảm chi phí xã hội của việc sa thải công nhân bằng cách nào. Thanh toán hết hợp đồng có thể giữ một vai trò quan trọng để giảm bớt rủi ro mà công nhân phải hứng chịu. Khi tính toán việc thanh toán cả gói, chính phủ thường mắc sai lầm là trả quá nhiều cho một số công nhân phải rời bỏ doanh nghiệp và để mất nhiều công nhân giỏi. Tốt hơn là nên thanh toán tùy theo từng loại công nhân, do đó mà không ai gặp may và những công nhân có năng lực và sẵn sàng làm việc miệt mài sẽ ở lại. Tái đào tạo, trợ cấp tìm việc, và cho phép khởi sự kinh doanh Nói chung không phù hợp ở hầu hết các nước đang phát triển vốn thiếu các tiền đề cần thiết về năng lực hành chính cao và nhu cầu lao động ngày càng tăng.
- Có nên bán công ty với giá rẻ cho công chúng hay bán đấu giá cho một tập đoàn các nhà đầu tư thông. Bán rẻ cho công chúng có sức hấp dẫn về mặt chính trị, vì dẫn tới phân phối cổ phần rộng rãi hơn và hạn chế sự phê phán cho rằng bán công ty là trò lừa đảo hoặc rằng chính phủ chuyển tài sản cho tầng lớp giàu có nhỏ hẹp. Bất chấp những lợi thế này, cách bán thẳng chiếm tuyệt đại bộ phận trong các cuộc tư nhân hoá ở các nước đang phát triển từ năm 1988 đến năm 1998 - 58% nếu tính theo giá trị và 80% nếu tính theo số vụ giao dịch (Sader 1994). Có một số lý do khiến các nước đang phát triển muốn bán thẳng hơn. Đối với các hãng vừa và nhỏ, bán thẳng thường đơn giản hơn và ít tốn kém hơn là bán rẻ cho công chúng. Các nước đang phát triển có khuynh hướng thực hiện công khai các chương trình tư nhân hoá lớn hơn của họ: giá trị trung bình của các doanh nghiệp nhà nước được bán rẻ cho công chúng thời kỳ những năm 1988-1998 là 132 triệu USD, lớn gấp bốn lần giá trị trung bình của một doanh nghiệp nhà nước được bán thẳng. Bán thẳng cũng có thể tỏ ra thích hợp hơn đối với các hãng lớn đang gặp rắc rối song vẫn có thể kiếm lời nếu nằm trong tay một ông chủ mạnh, và sẽ có nguy cơ không thích hợp khi chính phủ chào giá trên một thị trường chứng khoán còn non nớt. Bán thẳng gần như là phương pháp duy nhất ở Nam Sahara châu Phi, có thể là một sự phản ánh tình trạng giá trị tài sản thấp, thị trường vốn địa phương kém phát triển, và việc sử dụng rộng rãi phương pháp tư nhân hoá bằng cách phát mãi hãng và bán tài sản (Sader 1994). Trái lại, ở các nền kinh tế chuyển đổi, do nhu cầu tư nhân hoá, nhiều hãng lớn, do quan tâm tới vấn đề công bằng, và do muốn phát triển các hệ thống tài chính của mình, có xu hướng thích bán cho công chúng.
- Nước ngoài được phép tham gia đến mức nào? Nên để nước ngoài tham gia tích cực. Những lợi ích bao gồm vốn đầu tư mới; tiếp cận các thị trường nước ngoài, chất lọc được kiến thức về quản lý và công nghệ. Hơn nữa, nước ngoài tham gia sẽ làm cho việc đấu giá càng cạnh tranh, nâng giá bán. Đối với những doanh nghiệp lớn ở các nước mà cơ sở tư bản tư nhân nhỏ thì sẽ không thể tư nhân hoá được nếu thiếu sự tham gia của các nguồn vốn nước ngoài. Những nhân tố này lý giải tại sao ở nhiều nước, bất chấp sự chống đối của những người dân tộc chủ nghĩa rất quyết liệt mà đầu tư nước ngoài vẫn chiếm tới 1/8 giá trị tư nhân hoá trong các nước đang phát triển từ năm 1988 đến năm 1993 và gần 40% doanh thu từ việc bán các hãng viễn thông và năng lượng (Sader 1994). Nơi nào có sự phản đối mạnh mẽ và doanh nghiệp lại lớn, thì chính phủ đôi khi có thể khắc phục được sự chống đối thông qua việc phân phối rộng rãi một phần cổ phần cho công chúng, nhưng bán một phần nhỏ với sự kiểm soát quản lý cho các nhà đầu tư nước ngoài. Tất nhiên, trong một vài ví dụ, sự phản đối chính trị đối với đầu tư nước ngoài có thể mạnh đến mức lợi ích thu được cũng không đáng kể gì.
- Chính phủ có nên chấp nhận nợ hay chi chấp nhận trả ngay để đầu tư vào tài sản công cộng. Khi tư nhân hoá, trả ngay luôn được ưa chuộng hơn nợ, vì trả ngay giảm được rủi ro cho chính phủ và ngăn những

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

chủ sở hữu mới sử dụng nợ của mình với chính phủ để đòi được bảo hộ và được hưởng đặc quyền. Thế nhưng, nhiều chính phủ lại không tự lựa chọn và chấp nhận một IOU của người mua như một cách trợ giúp tài chính, bởi vì tài sản được bán quá nhiều rủi ro hoặc thị trường quá kém phát triển đến mức người mua tiềm tàng không có cách nào khác để tăng vốn. Các nhà hoạch định chính sách có thể khắc phục được tình thế tiến thoái lưỡng nan này bằng một trong hai cách. Một cách là bán hăng một cách từ từ (giao quyền kiểm soát quản lý ngay cho tư nhân, cho họ quyền cổ đông thiểu số và cho họ thời gian để tăng vốn mua dần của chính phủ). Cách thứ hai là chính phủ tham gia vào một chương trình công ty hợp doanh (những người mua tư nhân có số vốn đầu tư cổ phần vào doanh nghiệp và trở thành những người đồng quản lý). Lợi ích phúc lợi của việc bán cổ phần thiểu số mà nhờ đó nhà đầu tư tư nhân có quyền kiểm soát quản lý có thể khá cao. Qua nghiên cứu hai doanh nghiệp được tư nhân hoá ở Malaixia, người ta thấy ngay cả cổ phần thiểu số tư nhân nhỏ cũng có thể đem lại lãi kinh tế lớn nếu như nhà sở hữu tư nhân có quyền kiểm soát quản lý (Galal và những người khác 1994).

- Nên sử dụng doanh thu do bán các hăng như thế nào? Doanh thu do tư nhân hoá chính là sự trao đổi dòng thu nhập tương lai lấy tiền mặt; chúng có thể được sử dụng để xoa dịu mọi sự chống đối của công nhân dựa vào thu nhập tương lai đó, chứ không phải để khởi động các dự án công cộng mà một khi doanh thu này không còn thì cũng ngừng hoạt động luôn. Ví dụ, Mèhicô đã sử dụng một phần doanh thu này để trả một phần nợ nước ngoài của họ. Giảm nợ không chỉ tăng được độ tin cậy, mà còn giảm được thâm hụt ngân sách do phải trả lãi vay. Một cách sử dụng quan trọng khác là bồi thường cho những người bị thiệt hại do cải cách, ví dụ, trả tiền hết hợp đồng hay phân phối cổ phần cho người lao động, v.v..

Giải thể các tổ chức độc quyền ở nơi nào có thể đặt ra cơ cấu điều tiết đáng tin cậy

Bán các tổ chức độc quyền có thể tạo ra những lợi ích phúc lợi to lớn, đặc biệt là thông qua những đầu tư mới, miễn là việc bán chúng có tính cạnh tranh và minh bạch và một cơ cấu điều tiết đáng tin cậy có thể được đặt ra và thực hiện (Galal và những người khác 1994; Levy và Spiller sắp xuất bản). Ví dụ, việc giải thể các công ty viễn thông ở Chilê đã đem lại khoản lợi ước chừng 1,3 tỷ USD (giá trị ròng tính theo USD năm 1988; xem Galal và những người khác 1994), phần lớn vì có những khoản đầu tư khổng lồ của các sở hữu chủ mới. Do khoản đầu tư này, trong năm năm đầu sau khi bán, mức tăng hàng năm của tổng số tuyến và số máy thuê bao trên 100 người dân, tăng hơn bốn lần, lên tới lần lượt là 29% và 13% một năm.

Muốn đạt được những lợi ích này, giới hoạch định chính sách và các nhà quản lý cần đề ra một hợp đồng điều chỉnh nhằm cải tiến thông tin điều tiết về chi phí của hăng, kích thích hăng hoạt động hiệu quả trong khi vẫn cho phép nó thu được tỷ suất lợi nhuận khá từ tiền đầu tư của mình, và bảo vệ các chủ sở hữu khỏi thái độ cơ hội của chính phủ trong tương lai. Lý tưởng nhất là đạt được điều này thông qua cạnh tranh hoàn hảo đó loại bỏ lợi thế về thông tin của hăng; tiền thưởng (xác định giá ban đầu) được thiết kế hoàn toàn để tạo động lực thúc đẩy một hăng đầu tư và hoạt động một cách tối ưu; và cam kết của chính phủ được hoàn toàn bảo đảm bằng cách dự tính được mọi tình huống bất ngờ và xác định được các cơ chế giải quyết xung đột. Tất nhiên, trong thực tế, không có hợp đồng nào hoàn hảo cả. Vì thế, các nhà hoạch định chính sách cần phải chuẩn bị tinh thần để đánh giá phạm vi đánh đổi giữa những thoả hiệp cần thiết để soạn ra một hợp đồng điều chỉnh và lợi thế thu được do thúc đẩy việc giải thể. Sự phân tích chi phí - lợi ích như thế là một việc không chắc chắn, nhất là vì nó chỉ hữu ích khi được tiến hành trước khi đã rõ hoàn toàn về chi phí hay về lợi ích. Ngay cả khi đó, nó vẫn là cách tốt nhất mà chúng tôi phải suy tính một cách hệ thống về những đánh đổi này. Có một cách phân tích chi phí - lợi ích được đưa ra để đánh giá ảnh hưởng xã hội của tư nhân hoá sau khi đã rõ thực tế đó, và Ngân hàng Thế giới đang bắt tay để biến điều đó thành một công cụ dự báo. Xem xét khả năng thoả hiệp, các nhà hoạch định chính sách nào cho rằng giải thể và điều tiết các độc quyền là phù hợp với nhu cầu của nước mình sẽ muốn tham-khảo những điều sau để quyết định khi tiến hành và tiến hành thế nào.

- *Hợp đồng điều chỉnh sẽ hoạt động có hiệu lực hơn khi chính phủ hạn chế lợi thế thông tin của hăng.* Cạnh tranh là con đường ít tốn kém nhất để cải tiến thông tin, tức cơ sở của hợp đồng. Có thể đẩy mạnh cạnh tranh bằng cách tách các tổ chức độc quyền tự nhiên ra và điều tiết việc tiếp cận thị trường (ví dụ, Chilê đã tách tổ chức độc quyền sản xuất điện ra khỏi chuyển tải điện, rồi tổ chức thành bảy hăng cạnh tranh

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THỨC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

với nhau và điều tiết sự tiếp cận thị trường của chúng); cách khác là có thể chia nhỏ theo chiều ngang, cho phép cạnh tranh ngang sức. Ví dụ, Nhật Bản và Argentina đã chia ngành đường sắt của mình ra theo khu vực (Ngân hàng Thế giới 1994d). Argentina chia tổ chức độc quyền viễn thông của mình ra thành hai công ty khu vực. Nhưng ngay cả khi không còn có thể cố gắng đẩy mạnh cạnh tranh, thì sự chia cắt thị trường vẫn sẽ duy trì độc quyền (phân phối và chuyển tải điện và các dịch vụ điện thoại cơ bản ở địa phương). Để hạn chế lợi thế thông tin của hãng trong các trường hợp này, các nhà hoạch định chính sách có thể bán đấu giá quyền kinh doanh và yêu cầu người mua phải đáp ứng những mục tiêu nhất định, nếu không sẽ bị mất quyền. Như chúng ta đã thấy ở chung 8, Argentina, Chile, và Mêhicô đã làm theo trình tự đó trong khu vực viễn thông và kết thúc bằng việc mở rộng đáng kể mạng lưới và thực hiện nhiều dịch vụ tốt hơn.

- *Phần thưởng (xác định giá ban đầu) là động cơ có hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy hãng đẩy mạnh hoạt động hiệu quả nếu nó ít lệ thuộc hơn vào đánh giá chi phí của hãng và nếu nó thường xuyên được điều chỉnh.* Điều tiết giá có thể được tổ chức sao cho khuyến khích được các hãng đầu tư và hoạt động có hiệu quả, thu được tỷ suất doanh lợi tương đối và làm cho khách hàng được hưởng những ích lợi của năng suất lao động cao. Có thể thực hiện được điều này bằng một vài cách. Chile đã hạn chế sự phụ thuộc vào thông tin của hãng bằng cách sử dụng chi phí của một hãng được giả định, hoạt động hiệu quả làm tiêu chuẩn so sánh định giá. Argentina, Mêhicô và Venêxuêla lại đi theo cách của Anh, và đặt ra một giới hạn cho tăng giá dựa vào tỷ lệ lạm phát trừ đi một mức điều chỉnh để nâng cao hiệu quả. Chile và Mêhicô thông báo rằng tương ứng, họ sẽ cho phép một thời gian là năm năm và bốn năm để điều chỉnh giá; điều này khuyến khích các hãng giảm chi phí vì họ có thể giữ lại lời trong thời kỳ quá độ. Ở những nước thực hiện công thức giá trần theo cách của Anh, ví dụ Mêhicô, có thể chuyển một phần lợi ích thu được từ nâng cao hiệu quả cho người tiêu dùng bằng cách đặt mức tăng giá thấp hơn lạm phát.
- *Hợp đồng điều chỉnh khuyến khích các hãng tư nhân đầu tư nếu các quy tắc được cho là đáng tin cậy.* Khi chính phủ không thể chứng tỏ được rằng họ sẽ chấp nhận các điều kiện về phía mình trong cuộc thương lượng - ví dụ, theo đó các hợp đồng dựa vào những sắc lệnh của tổng thống mà cho thấy có chỗ gây tổn hại đến việc xoá bỏ hay thiếu các điều khoản đó áp đặt khách quan, không thiên vị và tháo gỡ xung đột - họ phải cho phép các nhà đầu tư được hưởng doanh lợi cao hay thế lực độc quyền lớn hơn mới thuyết phục được rằng họ thực sự đã cam kết. Ví dụ, Giamaica đã cho công ty Cable & Wireless quyền ưu đãi độc nhất vô nhị đối với tất cả các phần của thị trường viễn thông và cho phép hãng hưởng tỷ suất lợi nhuận 17,5 tới 20% theo giá trị ròng. Trong một số trường hợp, một nền kinh tế có thể phải trả giá quá đắt để cho phép các hãng hưởng tỷ suất lợi nhuận rất cao nhằm bồi thường cho việc thiếu những cam kết đáng tin cậy. Điều này xảy ra khi các thể chế của một đất nước không thể cam kết lại những gì đã làm sai - ví dụ, khi tòa án tỏ ra không độc lập và khách quan, thì cơ quan lập pháp sẽ thường xuyên thay đổi luật, và uy tín đối với quyền sở hữu và luật lệ đều thiếu. Cũng có khi, các nước có lẽ chỉ cần một khoảng không gian đó thờ trong khi họ đang xây dựng uy tín của mình (đặc biệt nếu đất nước đang tiến hành các cuộc cải cách quan trọng - ví dụ, ổn định hoá, điều tiết mậu dịch và đầu tư nước ngoài, điều tiết tài chính và quản lý tài khoá - hoặc đang trong quá trình gia nhập các hiệp ước quốc tế quan trọng). Những lúc ấy, các nhà hoạch định chính sách có đầu óc cải cách có thể thấy thích tìm những chỗ dựa bên ngoài để tăng cường khả năng cam kết và đẩy nhanh tiến trình tư nhân hoá (hộp 5.8).

Cần làm gì với các doanh nghiệp nhà nước không thể giải thể

Một số doanh nghiệp nhà nước trên các thị trường cạnh tranh và không cạnh tranh lại không giải thể được, hoặc vì lý do chính trị, hoặc vì chính phủ nhất thời không thể giải thể với một tinh thần cạnh tranh và minh bạch, hoặc vì không có năng lực hành chính để điều tiết độc quyền tư nhân. Các nhà hoạch định chính sách có hai lựa chọn để giải quyết tình thế này: hợp đồng quản lý - giữa chính phủ và các nhà quản lý tư nhân - và cải cách dưới sự quản lý của nhà nước, như ngân sách ngặt nghèo, cải cách tài chính và cải cách thể chế. Trước tiên, chúng tôi trình bày về hợp đồng quản lý tư nhân, sau đó đến cải cách dưới sự quản lý của nhà nước.

Hộp 5.3. Những bảo đảm và tư nhân hoá

Một số nước đã sẵn sàng tư nhân hoá các doanh nghiệp trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng lại không thể hấp dẫn nổi người mua bằng một tỷ suất lợi nhuận hợp lý. Điều này xảy ra nếu như những người đầu giá tiềm tàng có lý do để lo ngại rằng chính phủ sẽ thất hứa về một hợp đồng điều tiết dựa trên thoả hiệp, và sẽ làm giảm lợi nhuận kỳ vọng của họ. Rủi ro này, được gọi là "rủi ro điều tiết", đặc biệt cao nếu các nhà đầu tư còn phân vân là liệu chính phủ tương lai có tiếp tục những cam kết của chính quyền hiện nay không. Trong trường hợp đó, một sự bảo đảm của một người ngoài (trong thực tế thường là người cho vay hay tổ chức đa phương) có thể làm giảm rủi ro điều tiết của nhà đầu tư, cho phép quá trình tư nhân hoá diễn tiến.

Tuy vậy, những đảm bảo bên ngoài có thể có những ảnh hưởng ngoài dự định làm xói mòn khả năng thành công của công cuộc tư nhân hoá. Những bảo đảm đa phương ngừa rủi ro điều tiết là một hiện tượng tương đối mới; không thể chỉ trong vài năm là có thể đánh giá thực nghiệm được về ảnh hưởng của nó. Trong khi đó, giới hoạch định chính sách coi việc tìm kiếm một đảm bảo quốc tế - và cho các nước vay và các tổ chức đa phương có thể đáp ứng điều đó - nên xem xét cẩn thận những điều cần làm và tránh làm sau đây.

Thuận: những đảm bảo có thể có:

- Nâng cao được uy tín của chính phủ và củng cố niềm tin của nhà đầu tư, làm cho dòng vốn tư nhân lớn hơn. Ví dụ, ngân hàng thế giới đã đảm bảo một khoản cho vay của một ngân hàng, trị giá 240 triệu USD cho dự án HUB POWER của PAKIXTAN, và ngân hàng xuất - nhập khẩu Nhật Bản đã đảm bảo một khoản 120 triệu USD khác. Dự án này do một công ty tư nhân soạn thảo và tiến hành, và những bảo đảm chỉ có thể được đưa ra nếu chính phủ không làm đúng theo thoả thuận pháp lý đạt được giữa họ với công ty kia, làm cho công ty không trả nổi nợ cho các ngân hàng thương mại. Những sự việc như thế bao gồm cả, ví dụ, tình huống các cơ quan hữu trách về cấp nước và điện của chính phủ không mua điện do HUB sản xuất theo những điều khoản đã thoả thuận. Những đảm bảo này cho phép dự án tiếp cận những nguồn tài chính trước kia chưa từng có. (Tổng tài trợ cho dự án 1292 MW là khoảng 1.9 tỷ USD, 75% bằng nợ và 25% bằng cổ phần không có lãi cố định). Giá mà đến một lúc nào đó chính phủ có thể làm đúng như những điều cam kết trong hợp đồng của dự án này và cả các dự án khác, thì các nhà đầu tư sẽ chẳng cần những bảo đảm như vậy nữa (trừ phi chúng chẳng hề tốn kém gì).
- Quan hệ tốt với chính quyền tương lai, nếu không họ có thể vi phạm thoả ước do chính phủ hiện nay đưa

ra. Những chính phủ kế nhiệm có thể muốn vi phạm những cam kết của chính phủ tiền nhiệm vì một số lý do. Chính phủ mới có thể ít cam kết tư nhân hoá hơn chính phủ cũ, hoặc đang phải đối phó với một cú sốc giá chưa từng thấy làm cho các hiệp định ít hấp dẫn hơn trước. Bất kể vì lý do gì, các đảm bảo trợ cấp và các đảm bảo đa phương làm tăng chi phí của việc thất hứa, vì nếu thất hứa sẽ gây ra nhiều hiệu ứng chảy tràn tiêu cực - ít ra cũng khiến các nhà tài trợ ngần ngại. Bằng cách tăng chi phí của việc thất hứa, những đảm bảo sẽ làm giảm khả năng các chính phủ kế nhiệm sẽ xoá bỏ cam kết

Chống: những bảo đảm có thể:

- Quá rộng: Một lợi thế của tư nhân hoá là nó dính đến hiệu quả do những khuyến khích gắn với khả năng thu lợi nhuận tư nhân tạo ra. Song nếu những bảo đảm này bao trùm hầu hết toàn bộ các rủi ro, thì các nhà đầu tư tư nhân sẽ chẳng có kích thích nào để điều hành xí nghiệp tốt hơn so với các quan chức làm trước khi tư nhân hoá.
- Khó định giá. Những người bảo đảm sẽ muốn nhận một khoản thù lao để bù lại chi phí bảo đảm của mình (bao gồm một số rủi ro do phải chịu những khoản nợ ngẫu nhiên) và chứng tỏ cho các nhà đầu tư thấy rằng họ không phải trả chi phí gì cho việc giảm rủi ro. Vấn đề là không có thị trường rõ ràng cho rủi ro điều tiết ấy, mà dù có, thì việc bảo đảm, cũng giống như các tài sản khác, có thể bị định giá không đúng. Ngoài ra, cơ cấu thù lao không đa dạng theo các mức độ bù đắp hay rủi ro, hay nói tổng quát hơn một sự đảm bảo mơ hồ không giới hạn chính xác đối tượng cho người bảo đảm, các cơ quan hữu trách và tư nhân sẽ cung cấp cho các nhà tài trợ những tín hiệu sai lệch. Đặc biệt, nó có thể dẫn họ tới đòi hỏi phải bù đắp lớn hơn mức tối ưu của đất nước. Cho dù những đảm bảo có thể thấp hơn tỷ suất lợi nhuận mà các nhà đầu tư đòi hỏi, song vẫn không phải là lấy tiền của người tiêu dùng, bởi vì các công ty thường chuyển chi phí nhận bảo đảm dưới hình thức giá cao hơn.
- Làm giảm, chứ không làm tăng độ tin cậy. Nếu các nhà đầu tư tư nhân khác nhầm lẫn rằng bảo đảm là dấu hiệu chứng tỏ một nước dễ thất hứa thì sẽ dẫn tới vấn đề tín nhiệm trên các thị trường quốc tế.
- Làm trì hoãn, chứ không phải đẩy nhanh tư nhân hoá. Vì chính phủ không thể cam kết chắc chắn là sẽ ngày càng tăng bảo đảm và cho vay, nên ở một mức độ nào đó, bảo đảm sẽ thành nợ. (Quả thực, sẽ là đáng lo ngại nếu điều này không xảy ra vì giả thiết rằng các cơ quan hữu trách bị nợ bất ngờ mà không có

bất kỳ hạn chế nào). Nếu chính phủ tin rằng năng lực kiếm ngoại tệ của đất nước bị hạn chế, và nếu nhu cầu vay nước ngoài của đất nước để thực hiện các dự án khác là lớn, thì chính phủ có thể có khuynh hướng chờ đợi những ai không cần đảm bảo, và như thế sẽ trì hoãn nỗ lực tư nhân hoá.

Tóm lại, bảo đảm sẽ có ích khi một chính phủ cam kết cải cách, nhưng những vấn đề lịch sử của đất nước làm chính phủ khó giữ cam kết, vì thế làm tăng lợi nhuận mà các nhà đầu tư đòi hỏi hoặc làm cho việc thu hút các

nhà đầu tư bằng bất kỳ giá nào trở nên khó khăn hơn. Tuy nhiên, bảo đảm không phải là không có những hạn chế và không nên được sử dụng như một khoản trợ cấp dành cho các cải cách cần thiết. Các cơ quan chức năng cần ghi nhớ rằng bước đầu tiên để hấp dẫn đầu tư trong và ngoài nước phải là cải thiện môi trường kinh tế. Chỉ dẫn chung tốt nhất về bảo đảm có lẽ là chỉ nên dùng nó khi có lợi thế rõ ràng để đẩy mạnh tư nhân hoá. Nó có thể là khoản đầu tư bổ sung hay có tác dụng làm cho các nhà đầu tư chấp nhận tỷ suất lợi nhuận thấp mà đem lại những lợi ích rõ ràng cho xã hội.

Sử dụng các hợp đồng quản lý đúng chỗ

Các hợp đồng quản lý có thể nâng cao được năng suất và khả năng thu lợi nhuận, và đôi khi chúng cũng hữu ích như một bước trung gian để đi tới giải thể ở các nước có sự phản đối về mặt chính trị đối với tư nhân hoá (Kikeri, Nellis, và Shirley 1992). Tuy nhiên, đừng nên đánh giá quá cao những lợi thế này. Trên các thị trường cạnh tranh, nơi mà tư nhân hoá tương đối thuận lợi và sự phản đối về chính trị có thể vượt qua, thì việc bán hẳn tạo ra nhiều lợi hơn so với hợp đồng quản lý và không phải tốn kém đàm phán lại theo định kỳ. Không giống như bán hẳn, các hợp đồng quản lý không tạo ra thu nhập bán cho chính phủ và đưa lại rất ít hoặc không đưa lại đầu tư tư nhân cho hãng. Hơn nữa, mặc dù các hợp đồng quản lý có thể ít tốn kém về mặt chính trị hơn tư nhân hoá, song chúng vẫn phải trả những chi phí chính trị: đó làm cho hợp đồng quản lý thành công, chính phủ phải ngừng sử dụng doanh nghiệp nhằm mục đích chính trị và có thể phải cho phép sa thải công nhân hay thuê các nhà quản lý nước ngoài. Cuối cùng, ngay cả trong trường hợp không thể tư nhân hoá, thì hợp đồng quản lý cũng chỉ hữu ích đối với các hãng trong một số lĩnh vực nhất định. Các nhà hoạch định chính sách, khi xem xét điều này, cũng có thể cho rằng hợp đồng quản lý là một công cụ hữu ích trong hoàn cảnh nước mình. Khi ấy, họ sẽ muốn xem xét các vấn đề sau khi quyết định khi nào thì sử dụng chúng và sử dụng như thế nào.

- *Hợp đồng quản lý hoạt động hữu ích hơn (và thường được sử dụng nhất) trong các hoạt động ít gặp phải vấn đề thông tin hơn.* Những vấn đề thông tin của chính phủ ít nghiêm trọng hơn ở những nơi mà các doanh nghiệp hoạt động trên các thị trường cạnh tranh hay ở những nơi hợp đồng có thể được bán đấu giá cạnh tranh. Những vấn đề thông tin cũng sẽ ít nghiêm trọng hơn, và các hợp đồng quản lý cũng ít tốn kém hơn để thiết kế và quản lý ở những khu vực mà công nghệ không biến đổi nhanh, do đó không cần phải thường xuyên thương lượng lại. Điều này cũng đúng nếu đầu ra là một sản phẩm duy nhất, đồng nhất (ví dụ nước) hay là một sản phẩm dễ so sánh, dễ xem xét (ví dụ dịch vụ khách sạn), qua đó hoạt động có thể dễ dàng được đánh giá.
- *Thưởng và quyền tự do tạo ra những thay đổi của giới quản lý là những yếu tố cần thiết để bảo đảm thành công.* Các hợp đồng quản lý hoạt động tốt hơn nếu chúng tạo cơ hội hưởng phần thưởng - thứ động cơ kích thích các nhà quản lý nâng cao hiệu quả, ví dụ góp cổ phần hay thù lao gắn với kết quả. Nhiều hợp đồng quản lý thành công trong mẫu của chúng tôi không có hay chỉ có ở mức rất thấp các thù lao cố định. Tuy nhiên, không xét đến cách tính phần thưởng, hợp đồng chỉ có thể kích thích quản lý nâng cao hiệu quả nếu nó tạo cơ hội để tiến hành những thay đổi cần thiết. Quyền tự do thuê và sa thải là một nhân tố quan trọng trong những hợp đồng quản lý thành công mà chúng tôi xem xét.
- *Chính phủ và giới quản lý đều phải cam kết.* Chính phủ có thể chứng tỏ cam kết của mình bằng cách cho phép có những hợp đồng lâu dài hơn và những cơ chế tháo gỡ xung đột rõ ràng, kể cả trọng tài quốc tế. Về phía mình, giới quản lý có thể cam kết bằng việc người ký hợp đồng có một uy tín để mà lo lắng (ví dụ các cửa hiệu lớn ở các khách sạn hay Booker Tate trong nông nghiệp). Trong khi những khoản tài trợ từ bên ngoài của chủ vốn và các đối tượng khác có thể là thích hợp để trang trải các chi phí giao dịch, thì sự giúp

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

đỡ kiểu như vậy sẽ không làm giảm rủi ro ở mức độ mà một trong các bên tránh được những hành động tổn kém cần thiết để thể hiện cam kết. Tương tự, các nhà hoạch định chính sách cũng phải chú ý là tài trợ bên ngoài không làm xói mòn sức cạnh tranh đối với hợp đồng (bằng cách hạn chế những người đầu thầu) hay làm giảm thù lao quản lý theo kết quả (do có thù lao cố định lớn).

Cải cách toàn diện các doanh nghiệp nhà nước không giải thể được

Thế còn những hãng trên các thị trường tiềm tàng cạnh tranh và không cạnh tranh mà không thể giải thể được, song cũng không thích hợp để thực hiện hợp đồng quản lý thì sao? Đối với các hãng này, các nhà hoạch định chính sách có thể chẳng có sự lựa chọn nào mà chỉ có thể cố gắng cải tiến trong phạm vi tình trạng sở hữu và quản lý hiện tại. Các biện pháp đặc biệt cần thiết gắn việc buộc phải cạnh tranh, cắt trợ cấp của nhà nước, cải cách tình hình tài chính để xoá bỏ tín dụng ưu đãi, và gắn trách nhiệm quản lý với kết quả, đồng thời cho họ quyền tự do tiến hành những thay đổi cần thiết. Thành tích của các doanh nghiệp nhà nước không giải thể được có thể được cải thiện thông qua các việc làm này, nhưng, như chúng ta đã thấy trong chương 2, khó có thể xác định thật chi tiết cuộc cải cách, bởi vì mỗi cải cách lại phụ thuộc vào việc triển khai thành công các hoạt động khác. Khi thiết kế trọn gói những cuộc cải cách toàn diện cho các hãng không thể tư nhân hoá được, các nhà hoạch định chính sách nên biết những điều sau:

- *Đẩy mạnh cạnh tranh để tạo ra những khuyến khích nâng cao hoạt động.* Các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước nếu bị cạnh tranh sẽ phải cố gắng nâng cao hoạt động. Vì thế chính phủ nên giảm bớt bảo hộ mậu dịch và nói lỏng các hàng rào ra vào thị trường. Chilê là một ví dụ điển hình. Năm 1974, chính phủ đã xoá bỏ tất cả các hạn ngạch nhập khẩu, đặt ra tỷ suất thuế quan 10% cho tất cả hàng nhập khẩu và cho phép tự do ra vào tất cả các thị trường. Điều này nhằm làm cho các hãng nhà nước và tư nhân trong các khu vực có tính thương mại phải lập tức cạnh tranh. (Cộng hoà Séc và Ba Lan cũng làm điều này).
- *Buộc các doanh nghiệp nhà nước có sức cạnh tranh cũng phải tuân theo các luật lệ như các hãng tư nhân trong các hoạt động thương mại.* Điều này có nghĩa là loại bỏ các ưu đãi về thuế, về thủ tục, loại bỏ các hạn chế để chống cạnh tranh hay những thứ tương tự và làm cho các doanh nghiệp nhà nước phải bình đẳng trước luật thương mại tư nhân như các doanh nghiệp tư nhân.
- *Ngừng trợ cấp và chuyển khoản.* Đẩy mạnh cạnh tranh là biện pháp cơ bản để nâng cao hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trên các thị trường cạnh tranh tiềm tàng. Nhưng cạnh tranh chỉ có thể mang lại hiệu quả nếu chính phủ ngừng trợ cấp và chuyển khoản. Khi có trợ cấp của chính phủ, các doanh nghiệp nhà nước trong ngành giao thông vận tải ở Gana và Xênegan và trong ngành dệt của Ai Cập vẫn tồn tại và thậm chí còn mở rộng mặc dù bị thua lỗ trên thị trường cạnh tranh.
- *Hạn chế cho vay ưu đãi.* Cắt trợ cấp và chuyển khoản chỉ dẫn đến ngân sách cứng rắn nếu như tín dụng ưu đãi cũng bị hạn chế. Doanh nghiệp nhà nước ở các nước như Trung Quốc, Ai Cập, Gana, do phải cạnh tranh ghê gớm và không còn được trợ cấp của chính phủ, nên đã chuyển sang trông cậy vào tín dụng ngân hàng. Sau đó, nếu hãng nào không nâng cao được hoạt động của mình, thì gánh nợ sẽ có thể làm xói mòn toàn bộ hệ thống tài chính và gây ảnh hưởng tới các hãng đang hoạt động hiệu quả và, các hãng mà cảm thấy ngày càng khó xin được cấp tín dụng.
- *Trao cho các nhà quản lý quyền tự chủ để đáp ứng cạnh tranh và chịu trách nhiệm về kết quả.* Nếu một doanh nghiệp nhà nước định giá sản phẩm đầu ra của mình trên thị trường cạnh tranh lại bị cắt mất trợ cấp, phải vay theo điều kiện thị trường, và không thể không hoàn trả cho người cho vay, thì đã đến lúc giới quản lý phải hành động để nâng cao hiệu quả. Tuy nhiên, điều này sẽ không xảy ra nếu nhà quản lý không có quyền tự do hành động- giãn thợ, tìm các nhà cung cấp với chi phí thấp hơn, ngừng các hoạt động không sinh lợi và tìm đến các thị trường mới. Ngoài ra, phải có những khuyến khích đối với các nhà quản lý, bao gồm cả thông điệp rằng họ phải chịu trách nhiệm về các kết quả (xem dưới đây). Nếu thiếu quyền tự chủ và những động cơ khuyến khích, các nhà quản lý có thể phản ứng với tình hình cạnh tranh gia tăng và ngân sách eo hẹp hơn theo cách làm tổn hại đến doanh nghiệp, như cắt giảm chi tiêu cho bảo quản, tiếp thị và thậm chí là cung ứng.

CẦN LÀM GÌ ĐỂ THỨC ĐẨY CẢI CÁCH VÀ NÂNG CAO THÀNH QUẢ

- *Sử dụng hợp đồng hoạt động đối với một số nhà quản lý nhà nước được lựa chọn.* Theo lý thuyết, các hợp đồng hoạt động có thể gắn cho nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước trách nhiệm buộc họ phải đạt được các hoạt động tốt hơn. Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi cho thấy chỉ nên dùng chúng khi chúng được lập ra để chuyển những tín hiệu rõ ràng đến cải cách, đưa ra những phần thưởng nếu hoạt động tốt, và ngăn chặn khả năng chính phủ thất hứa. Nếu ký kết một hiệp định chính thức mà thiếu các yếu tố này thì sẽ lợi bất cập hại. Viết một hợp đồng với một vài mục tiêu nhằm nâng cao hiệu quả, nếu xét về mặt lý thuyết, thì thật đơn giản; song, trong thực tế, khó mà vượt qua được những vấn đề đến nay đã rất quen thuộc như thông tin, thưởng phạt, cam kết. Có thể sử dụng cạnh tranh để phơi bày thông tin, bằng cách mời các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước tham gia đấu thầu cung cấp một dịch vụ nào đó chẳng hạn, tuy nhiên, chuyện này rất hiếm thấy, trừ ở Trung Quốc. Tương tự, hợp đồng có thể tạo ra phần thưởng, như quyền tự chủ lớn hơn và tiền thưởng nhiều hơn, đủ để nhà quản lý muốn chia sẻ thông tin và đạt được các mục tiêu. Nhưng hiệu quả phần thưởng của chính phủ thường mất dần do chính phủ bỏ nhiệm hay chuyển các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước vì những lý do không gắn với hoạt động. Ví dụ, ở Ai Cập và Ấn Độ, mỗi nước có tới hơn 5.000 nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước được bỏ nhiệm vì lý do chính trị (Waterbury 1993). Để hợp đồng theo thành tích này hoạt động còn đòi hỏi các nhà đàm phán của chính phủ phải có động cơ, có kỹ năng, và có quyền hành để lọc và hiểu các thông tin về những cái mà hãng có thể (và đã) hoàn thành và đạt các mục tiêu theo đó. Sẽ khó mà đạt được điều này nếu các công chức được trả lương thấp và trách nhiệm thường bị đùn đẩy cho nhau vì các lý do chính trị, một tình trạng phổ biến ở các nước đang phát triển. Hàn Quốc có thể sử dụng những người tình nguyện không cần trả công từ khu vực tư nhân để tham gia vào các lực lượng có nhiệm vụ đặc biệt bằng cách kêu gọi bổn phận công dân; song không thể làm như thế ở mọi nước.

Hợp đồng hoạt động đặc biệt dễ bị tổn thương nước các vấn đề cam kết. Các hợp đồng quản lý và hợp đồng điều chỉnh đem lại những lợi ích từ một quá trình sàng lọc bên trong - bên tư nhân, do nghi ngờ chính phủ sẽ vơ lợi về phía mình trong thương lượng có thể từ chối ký hợp đồng. Trái lại, các nhà quản lý của nhà nước phải tham gia mà không có quyền chọn lựa. Sự tham gia của bên thứ ba, như các nhà tài trợ, các nhà giám sát tư nhân, hay các hãng báo chí, có thể củng cố được cam kết của chính phủ. Ví dụ, ở Hàn Quốc, Viện phát triển Hàn Quốc và các nhà đánh giá tư nhân đã giúp tăng hiệu quả của các hợp đồng hoạt động; nhưng trong phân tích cuối cùng, các hợp đồng này chỉ thành công nếu chính phủ sẵn sàng trả giá để trói chặt chính tay mình. Có thể là phải thanh toán tiền khất nợ, tăng thêm quyền tự chủ, phạt các nhà quản lý không làm được việc, trả cao hơn cho những người giám sát và trao cho họ nhiều quyền hành hơn. Hơn nữa, dù chính phủ có làm tất cả những điều này, thì hợp đồng vẫn khó có thể duy trì nếu tình hình chính trị biến động. Các bên tư nhân có động cơ khuyến khích để thương lượng sao cho khỏi bị ảnh hưởng của những đảo lộn chính sách tương lai, nhưng các nhà quản lý của nhà nước lại không thể làm thế. *Điều này hàm ý rằng các hợp đồng hoạt động chỉ nên sử dụng đúng mức và chỉ khi nó đủ điều kiện, nhất là bởi vì nó vừa lợi lại vừa hại.*

Kết luận

Chúng tôi đã trình bày trong cuốn sách này rằng giới quan chức vẫn nắm giữ những bộ phận quan trọng của nền kinh tế ở các nước đang phát triển và rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn có thể là một trở ngại lớn đối với tăng trưởng kinh tế. Vì thế, cải cách là có thể và đem lại những lợi ích tiềm tàng to lớn, bao gồm cả việc tăng nguồn lực, cho y tế, giáo dục, và các chỉ tiêu xã hội khác; có nhiều hàng hoá và dịch vụ hơn với chất lượng tốt hơn và giá rẻ hơn; tăng cường ổn định tài chính - tất cả những điều đó làm cho kinh tế tăng trưởng thuận lợi hơn và con người dễ dàng nâng cao chất lượng sống của mình hơn. Tất nhiên, cải cách doanh nghiệp nhà nước không phải là chuyện dễ dàng, và cải cách thường đòi hỏi những chi phí chính trị. Quả thực, chúng tôi thấy rằng các trở ngại chính trị là lý do quan trọng khiến cải cách doanh nghiệp nhà nước chẳng đạt được mấy tiến bộ trong thập kỷ qua. Chúng tôi hy vọng rằng những minh hoạ và phân tích trong cuốn sách này, cùng với chỉ dẫn về con đường đi tới thành công trong cải cách, sẽ cho các nhà lãnh đạo chính trị, các nhà hoạch định chính sách, và cộng đồng phát triển rộng lớn hơn thấy một bức tranh rõ ràng hơn của những lợi ích to lớn thu được từ cải cách doanh nghiệp nhà nước, và quan trọng, một sự nhận thức rõ ràng hơn về việc làm thế nào để vượt qua hàng loạt trở ngại đó đi tới cải cách thành công.

Chú thích

1. Chúng tôi đã cố gắng sử dụng những số liệu khách quan và chất lượng ở bất cứ nơi nào có thể; xin xem thêm chương 4 để hiểu chi tiết.

2. Chú thích này lấy từ Kikeri, Nellis, và Shirley (1992).

3. Nghiên cứu đang được thực hiện ở ngân hàng Thế giới để phát triển các công cụ nhằm giúp các chính phủ thực hiện các tính toán này.

NHỮNG TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI

Thường thì tất cả các chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, được hoạch định và triển khai ở các nước đang phát triển, đều được sự giúp đỡ của nước ngoài. Mặc dù phần lớn sự giúp đỡ này đều đem lại lợi ích to lớn, song bằng chứng của chúng tôi cho thấy đôi khi sự giúp đỡ này cũng có hại cũng như có lợi. Viện trợ nhằm thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước có thể phản tác dụng trong một số trường hợp. Thứ nhất, viện trợ tài chính không đúng lúc cho những nước chưa sẵn sàng có thể làm suy yếu áp lực cải cách. Như đã thấy trong ít ra là hai nước trong mẫu của chúng tôi, Ai Cập và Xênegan, viện trợ nước ngoài giúp khắc phục khủng hoảng tài chính có thể lại níu giữ hiện trạng doanh nghiệp nhà nước. Thứ hai, cải cách doanh nghiệp nhà nước một cách hình thức mà không có những biến đổi thực sự có thể làm hỏng thành quả của doanh nghiệp nhà nước. Cải cách hình thức là những cải cách có xảy ra nhưng không đem lại những tiến bộ có ý nghĩa trong thực tế. Ví dụ, chúng tôi đã thấy một hợp đồng hoạt động không có sự đổi mới các yếu tố khuyến khích có thể tạo điều kiện cho các nhà quản lý đặt ra các mục tiêu rất mềm không phù hợp với hoạt động đã được nâng cao như thế nào. Thứ ba, chúng tôi đã chỉ ra là đôi khi các chính phủ đã ngừng trợ cấp cho các doanh nghiệp nhà nước để đáp ứng các điều kiện viện trợ, sau đó lại trợ cấp và cấp tín dụng trở lại, mà vốn khó xác định và kiểm chế; chúng làm cho các vấn đề của doanh nghiệp nhà nước lan rộng sang hệ thống tài chính. Thứ tư, chúng tôi cũng đã nêu rõ các nước đã lao vào những chương trình tư nhân hoá được soạn thảo và hoạch định kém để thoả mãn những đòi hỏi của các nước viện trợ, thực hiện thương lượng tồi như thế nào. Và cuối cùng, mặc dầu khó mà chứng minh được, nhưng viện trợ cho những cải cách hình thức không những không làm tăng danh tiếng cho viện trợ nước ngoài, mà còn làm giảm uy tín của cải cách. Điều này cho thấy rằng viện trợ nước ngoài đi theo một đường hướng hành động khác, chuyển từ những nước chưa sẵn sàng sang những nước đã sẵn sàng cải cách. Cụ thể là, viện trợ cho cải cách doanh nghiệp nhà nước có nhiều khả năng đạt được mục tiêu hơn ở những nước thoả mãn ba điều kiện để cải cách thành công: cải cách là mong muốn về chính trị của giới lãnh đạo; cải cách khả thi về mặt chính trị; và cải cách có cam kết vững chắc.

Tất nhiên, viện trợ nước ngoài đã phân biệt rõ nước nào có, nước nào không có cam kết. Chúng tôi đã trình bày có hệ thống và sử dụng các số liệu sẵn có ở chương 5.

Giả sử dự đoán là không chính xác, thì nhiều nước sẽ khó xếp hạng được là đã sẵn sàng hay chưa. Trong những trường hợp đó, những thao tác tuyến trên có thể phân biệt những nước mà ở đó cải cách doanh nghiệp nhà nước là mong muốn, khả thi về chính trị và chính phủ đáng tin cậy với những nước mà ở đó không có các điều kiện này. Một chỉ dẫn tốt xem liệu cải cách doanh nghiệp nhà nước có phải là mong muốn về chính trị hay không đối với một chế độ mới là khi chính phủ sa thải số công nhân thừa. Sa thải cũng được coi là dấu hiệu cho thấy cải cách là khả thi, vì chúng chứng tỏ rằng chính phủ có thể vượt qua được trở ngại, ví dụ, thông qua việc đề ra các biện pháp đồng bộ khắc nghiệt để chống lại lực lượng đối lập. Một thao tác nữa vừa chứng tỏ sự mong muốn và tính khả thi là phát mãi hoặc bán một doanh nghiệp lớn. Rất khó thử mức độ tin cậy chỉ bằng

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

một vài thao tác tuyến trên, vì một chính phủ chỉ xây dựng được lòng tin qua một quá trình giữ vững lời hứa của mình. Tuy nhiên, những biện pháp như ICRG hay kết quả thăm dò trong nước về lòng tin của các nhà đầu tư có thể cho thấy chính phủ có kém uy tín hay không. Khi ấy viện trợ nước ngoài sẽ giúp chính phủ tăng được độ tin cậy thông qua hỗ trợ xây dựng các phòng tuyến chống lật ngược cải cách (ví dụ tái quốc hữu hoá) hay sử dụng các chương trình phân phối cổ phần rộng rãi để cho những người hưởng lợi đặt cọc vào tương lai của cải cách.

Viện trợ nước ngoài có thể giúp chính phủ ở những nước chưa sẵn sàng cải cách tạo dựng cơ sở cho cải cách doanh nghiệp nhà nước bằng cách viện trợ cho các cải cách ở các khu vực kinh tế khác. Như đã thấy trong chương 5, có nhiều việc cần đến viện trợ nước ngoài như giảm thâm hụt tài chính và xoá bỏ hạn chế mậu dịch, dỡ bỏ các hàng rào ra vào thị trường, triển khai cải cách sơ bộ khu vực tài chính, sử dụng các biện pháp đẩy mạnh tạo việc làm tư nhân, và tách rời doanh nghiệp nhà nước khỏi các dịch vụ xã hội. Viện trợ nước ngoài còn có thể giúp đặt cơ sở cho cải cách bằng cách cung cấp thông tin về chi phí do không cải cách và về lợi ích ròng do cải cách và bằng cách giới thiệu với các nước này những kinh nghiệm ở những nơi khác.

Viện trợ nước ngoài có thể giúp chính phủ của các nước đã sẵn sàng cải cách thu hút các nhà đầu tư tư nhân. Một chính phủ vừa mới bắt đầu tạo dựng thanh thế đối với những người đang mong đợi cải cách có lẽ khó hấp dẫn những người mua tư nhân tiến hành những khoản và đầu tư lớn, theo từng loại tài sản cụ thể ở các độ quyền bị điều tiết. Ở những nước đã thoả mãn đủ hai điều kiện đầu thì những bảo đảm của các tổ chức quốc tế sẽ giúp thu hút đầu tư tư nhân ban đầu trong khi chính phủ vẫn tiếp tục gây thanh thế. Những bảo đảm này cũng có mặt lợi mặt hại (xem hộp 5.3) và nên sử dụng thận trọng.

Cuối cùng, khi quyết định viện trợ nước ngoài cũng phải tính đến khả năng là đã đánh giá quá cao sự sẵn sàng đối với cải cách hay hoàn cảnh biến động. Như chúng tôi đã chứng minh trong các chương 2 và 3, các bộ phận của cải cách doanh nghiệp nhà nước có liên quan với nhau: những hành động đã cam kết trong một lĩnh vực có thể bị tổn hại do thất bại ở lĩnh vực khác. Những ví dụ về thất bại trong mẫu của chúng tôi bao gồm cả tái sử dụng các biện pháp bảo hộ doanh nghiệp nhà nước khỏi cạnh tranh như thuế nhập khẩu và các hàng rào phi thuế quan (Thổ Nhĩ Kỳ); việc chính phủ lãnh trách nhiệm thanh toán các khoản nợ cho doanh nghiệp nhà nước mà không có các biện pháp cải thiện tình hình quản lý tài chính doanh nghiệp hay tìm nguyên nhân của tình trạng nợ quá mức (Ai Cập, Philippin, Xênegan); khát lần thanh toán những hàng hoá và dịch vụ mà doanh nghiệp nhà nước thuê của các cơ quan chính phủ (như các công ty điện ở Xênegan và ấn Độ); và từ chối tăng giá các doanh nghiệp nhà nước độc quyền hay các hãng đã tư nhân hoá cho đúng với cách tính giá đã thoả thuận (như các công ty điện của Ganh và Xênegan).

Tóm lại, bằng cách phân định rõ giữa viện trợ cho các nước đã và các nước chưa sẵn sàng cải cách, viện trợ nước ngoài có thể giảm bớt rủi ro do tác động nghịch và nâng cao niềm tin vào các biện pháp cải cách doanh nghiệp nhà nước; nó còn giúp các chính phủ có đầu óc cải cách nâng cao thanh thế của mình. Nếu viện trợ cho cải cách doanh nghiệp nhà nước được cung cấp một cách có lựa chọn, thì những nước nhận sẽ có uy tín hơn với các nhà đầu tư và những lực lượng ủng hộ tiềm tàng. Viện trợ cho cải cách doanh nghiệp nhà nước, chỉ dành cho những chính phủ thoả mãn ba điều kiện sẵn sàng này, sẽ khác nhau về khối lượng và chủng loại và như vậy chứa đựng một tín hiệu tích cực về những hành động chắc chắn diễn ra trong tương lai của những nước đó. Về cơ bản, những nước đã chấp nhận thoả mãn những điều kiện nghiêm ngặt của viện trợ cải cách doanh nghiệp nhà nước sẽ có những biện pháp kiểm chế bên ngoài tương tự như những nước tham gia một hiệp ước quốc tế quan trọng - và sẽ được coi như đang làm như vậy.

PHỤ LỤC THỐNG KÊ

Phần chú thích này giải thích các quy ước phương pháp luận chung được sử dụng để tập hợp các dữ liệu được báo cáo trong các bảng sau đây. Chú thích này cũng giải thích những hạn chế của dữ liệu, vốn được thu thập từ nhiều nguồn khác nhau, với các định nghĩa và phạm vi bao trùm khác nhau.

Định nghĩa và phương pháp luận

Các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước là các thực thể kinh tế do chính phủ sở hữu và kiểm soát; các thực thể này tạo ra phần lớn thu nhập nhờ bán các sản phẩm và dịch vụ. Định nghĩa này hạn chế doanh nghiệp nhà nước ở các hoạt động thương mại mà trong đó chính phủ có khả năng kiểm soát những quyết định quản lý chỉ bởi vì có lợi ích sở hữu trong đó. Định nghĩa này cũng bao gồm các doanh nghiệp trong đó nhà nước nắm đa số cổ phần nếu như việc phân phối những cổ phần còn lại vẫn làm cho chính phủ có quyền kiểm soát hữu hiệu.

Các dữ liệu không phải luôn luôn phù hợp với định nghĩa này. Trên thực tế, không chỉ giữa các nước có sự khác nhau về định nghĩa doanh nghiệp nhà nước, mà những khác nhau như vậy thậm chí tồn tại trong cùng một nước vào những thời điểm khác nhau. Trong các trường hợp ngoại lệ, các chính phủ còn đưa vào khái niệm doanh nghiệp nhà nước của mình các hoạt động không có đặc tính thương mại - chẳng hạn, các tổ chức nghiên cứu nông nghiệp. Tuy nhiên, họ lại thường xuyên loại bỏ các hoạt động mà rõ ràng là của các doanh nghiệp nhà nước. Những sự loại bỏ thường xuyên nhất diễn ra khi chính phủ định nghĩa các doanh nghiệp nhà nước theo nghĩa hẹp - chẳng hạn, bằng cách không tính đến các doanh nghiệp nhà nước thuộc một hình thức pháp lý cụ thể nào đó (như các doanh nghiệp cấp phòng trong bộ), các doanh nghiệp nhà nước do các chính quyền địa phương sở hữu (đặc biệt là các cơ sở dịch vụ), hoặc là các doanh nghiệp nhà nước được coi là có tầm quan trọng thấp hơn xét theo các khía cạnh quy mô hay nhu cầu đối với các nguồn lực tài chính. Tương ứng như vậy, các dữ liệu về các doanh nghiệp nhà nước, về trung bình, thường có xu hướng đánh giá quá thấp tầm quan trọng tương đối của các doanh nghiệp này trong hoạt động kinh tế.

Khi soạn thảo các dữ liệu này, chúng tôi đã cố gắng hiệu chỉnh bất kỳ việc loại bỏ các doanh nghiệp nhà nước trong khái niệm. Tuy nhiên, nỗ lực đó không phải luôn thành công. Những trường hợp mà trong đó sự thiếu thông tin buộc chúng tôi đi chệch với định nghĩa của mình được nêu trong các chú thích cho từng nước cụ thể. Cuối cùng, trừ phi được nêu theo cách khác, dữ liệu này chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính liên bang.

Trị giá gia tăng doanh nghiệp nhà nước. Khả năng sẵn có dữ liệu dẫn đến việc sử dụng hai thủ tục để ước tính sự đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh tế. Giá trị gia tăng doanh nghiệp nhà nước được tính như là doanh thu trừ đi chi phí của các đầu vào trung gian, hoặc như là tổng của thặng dư

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

hoạt động (cán cân) và các khoản thanh toán lương. Giá trị gia tăng doanh nghiệp nhà nước khi đó được báo cáo như là một tỷ lệ của tổng sản phẩm quốc nội (GDP) theo giá thị trường. Với nhận thức được thực tế là quy mô của khu vực nông nghiệp khác nhau to lớn giữa các nước, mặc dù sự có mặt của các doanh nghiệp nhà nước trong khu vực này không được lớn lắm, nên sự đóng góp của doanh nghiệp nhà nước trong GDP phi nông nghiệp cũng được báo cáo.

Đầu tư doanh nghiệp nhà nước. Trừ phi được nêu theo cách khác, đầu tư trong các doanh nghiệp nhà nước đề cập sự hình thành vốn cố định của các doanh nghiệp này được báo cáo như là tỷ lệ phần trăm của tổng đầu tư quốc nội và của GDP theo giá thị trường.

Tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong việc làm. Những số liệu ở đây không có khả năng đối chiếu trực tiếp. Đối với nhiều nước, chúng đề cập tỷ trọng của các nhân viên doanh nghiệp nhà nước làm việc trọn giờ trong tổng số việc làm trong khu vực chính thức. Đã có những thời điểm các số liệu này đề cập toàn bộ các doanh nghiệp nhà nước, kể cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính. Điều này đặc biệt đúng đối với hầu hết các nước châu Phi; chúng tôi dựa chủ yếu vào nguồn dữ liệu từ Các chỉ báo phát triển châu Phi.

Chênh lệch tiết kiệm – đầu tư của doanh nghiệp nhà nước. Tiết kiệm doanh nghiệp nhà nước (hay cán cân tài khoản vãng lai) là tổng giá trị của doanh thu hoạt động ròng và doanh thu phi hoạt động ròng. Trừ phi được nêu theo cách khác, doanh thu hoạt động ròng (thặng dư hoạt động hay cán cân) là tổng của lợi nhuận hoạt động, hay doanh thu hoạt động trừ đi chi phí của các đầu vào trung gian, lương, tiền thuê yếu tố sản xuất và hao mòn. Tổng của thặng dư hoạt động và doanh thu phi hoạt động ròng chính là tiết kiệm doanh nghiệp nhà nước (hay cán cân tài khoản vãng lai). Vì vậy, cán cân tiết kiệm - đầu tư doanh nghiệp nhà nước là tiết kiệm doanh nghiệp nhà nước trừ đi những chi tiêu vốn ròng của doanh nghiệp nhà nước.

Loại trừ khỏi mục tiết kiệm doanh nghiệp nhà nước là tất cả các chuyển khoản, bao gồm cả các hạng mục nằm bên mặt thu như trợ giá và những danh mục nằm bên mặt chi như cổ tức. Có hai lý do của việc loại bỏ các chuyển khoản này: chúng không phải là một phần của thu nhập hay chi phí của doanh nghiệp nhà nước và việc bao gồm chúng sẽ che phủ tiêu chuẩn đánh giá đang được sử dụng, đó là, những nguồn lực mà chúng đòi hỏi từ nền kinh tế.

Những chuyển khoản ròng của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước. Những chuyển khoản này được định nghĩa là phần chênh lệch của tất cả các luồng tài chính mà chính phủ dành cho các doanh nghiệp nhà nước (bao gồm cả các khoản vay, tài sản ở dạng cố phần và các khoản trợ cấp của chính phủ). Thước đo của chúng tôi khác với thước đo do Nair và Filippides (1989) báo cáo, bởi vì chúng tôi coi tiền thuế do các doanh nghiệp nhà nước trả như là một chuyển khoản các nguồn lực tài chính từ các doanh nghiệp nhà nước đến chính phủ. Những dữ liệu này được báo cáo như là tỷ lệ phần trăm trong GDP theo giá thị trường.

Tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong tín dụng quốc nội. Tín dụng quốc nội dành cho các doanh nghiệp nhà nước được báo cáo như là tỷ trọng trong cả tổng tín dụng quốc nội và GDP. Khác với Nair và Filippides (1989), chúng tôi định nghĩa tổng tín dụng quốc nội trong nền kinh tế là tổng giá trị tín dụng chưa thực hiện của hệ thống tài chính dành cho khu vực tư nhân và khu vực nhà nước và dành cả cho chính phủ (tức là không phải tín dụng ròng dành cho chính phủ). Điều này tạo điều kiện cho việc so sánh nhất quán hơn giữa các nước và loại bỏ những sai lệch và tỷ suất mang giá trị âm mà rất có thể nảy sinh nếu tiền đặt cọc của chính phủ cho ngân hàng trung ương vượt quá tín dụng của ngân hàng trung ương dành cho chính phủ.

Tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước trong nợ nước ngoài. Những dữ liệu này đề cập tổng vay nợ từ bên ngoài của các doanh nghiệp nhà nước và bao gồm tất cả khoản nợ còn tồn và đã được giải ngân. Chúng thường không bao gồm khoản nợ mà chính phủ đứng ra gánh chịu thay cho các doanh nghiệp nhà nước. Vì những con số này được báo cáo bằng đô la Mỹ, nên chúng tôi báo cáo chúng như là tỷ lệ phần trăm trong tổng vay nợ nước ngoài cũng như là tỷ trọng trong GDP theo giá thị trường bằng đồng đô la Mỹ.

Các số trung bình theo thu nhập và phân loại khu vực. Đối với mỗi chỉ báo được định nghĩa ở trên, cả bình quân trọng số yếu tố (bình quân gia quyền) và bình quân phi trọng số yếu tố đều được báo cáo cho các

nước đang phát triển được phân loại thành ba nhóm khu vực rộng lớn (Mỹ Latinh và Caribê, châu Phi và châu Á) và theo thu nhập bình quân đầu người tương ứng theo phân loại tổng sản phẩm quốc dân năm 1992 của Ngân hàng Thế giới (thu nhập thấp: 675 đô la trở xuống; thu nhập trung bình: 676-8.355 đô la). Tất cả các số bình quân có tính trọng số yếu tố được thu thập bằng cách sử dụng GDP theo giá thị trường tính bằng đồng đô la Mỹ làm các trọng lực. Các số bình quân nhóm được báo cáo ở đây dựa vào một tập hợp phân nhỏ các nền kinh tế trong mỗi bảng; đối với các bảng này, có một loạt thời gian đủ dài cho mỗi chỉ báo. Các ước tính trung bình dịch chuyển trong khoảng thời gian ba năm được sử dụng để ngoại suy giá trị được mong muốn cho các năm còn lại mà không nằm trong phạm vi quan sát. Mặc dù những ước tính này được sử dụng để tạo ra các số bình quân giai đoạn và số bình quân nhóm được báo cáo trong mỗi bảng, song chúng không được báo cáo trong các loạt thời gian của từng nước tương ứng. Bất kỳ ngoại lệ theo đặc thù đất nước nào đối với quy tắc này đều được nêu trong các chú thích về nước tương ứng.

Cuối cùng, giá trị gia tăng và tỷ trọng đầu tư đối với các doanh nghiệp nhà nước ở các nước công nghiệp (GNP bình quân đầu người đạt trên 8.355 đô la) cũng được báo cáo. Tuy nhiên, vì không có các loạt thời gian đủ dài cho đủ số nước công nghiệp, nên những ước tính không được ngoại suy cho nhóm này. Thay vào đó, các số trung bình nhóm được báo cáo cho bốn năm phân tán trong giai đoạn 1978-1988. Thiếu dữ liệu khiến cho không thể có được sự so sánh toàn diện giữa khu vực doanh nghiệp nhà nước ở các nước công nghiệp và các nước đang phát triển. Tuy nhiên, các thước đo giá trị gia tăng doanh nghiệp nhà nước và đầu tư doanh nghiệp nhà nước được báo cáo ở đây giúp phần nào trong việc so sánh quy mô của các khu vực doanh nghiệp công cộng trong những nền kinh tế này và các nền kinh tế đang phát triển.

Các nguồn dữ liệu

Chúng tôi đã tham khảo nhiều nguồn dữ liệu cho từng nước cụ thể và các nguồn này được nêu xuất xứ ngay sau các bảng. Các nguồn dữ liệu chính khác là:

- Các báo cáo đất nước và lĩnh vực hoạt động của Ngân hàng Thế giới, Cơ sở dữ liệu kinh tế và xã hội của Ngân hàng Thế giới (BESD), Các bảng nợ thế giới. Các bảng thế giới và Các chỉ báo phát triển châu Phi (ADI).
- Những diễn biến kinh tế mới đây (các báo cáo đất nước) của Quỹ tiền tệ quốc tế và Thống kê tài chính quốc tế.
- Floyd, Ray và Short (1984)
- Nai và Fillipides (1989)
- Các tạp chí của Centre européen de l'entreprise publique = Những số thống kê về các doanh nghiệp công cộng trong EEC.
- Liên hợp quốc - Niên giám thống kê tài khoản quốc dân.
- OECD - Thống kê tài khoản quốc dân.

Bảng A1. Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh tế, 1978 - 1991
(% GDP)

Nhóm và các nền kinh tế ^a	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
40 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trong số	9.1	9.8	10.6	10	10.2	10.8	11.1	11.7	11.4	11.5	11	10.8	10.8	10.2	10.4	11	10.7
Bình quân phi trọng số	10.1	10.2	11	10.5	10.5	10.5	10.8	11.3	11.4	11.3	10.9	11.4	11.4	10.7	10.6	11.2	10.9
8 Các nước công nghiệp																	
Bình quân trong số	...	4.3 ...	...	...	4.5 ...	...	...	4.6 ...	...	...	6 ...	...	...	...	...	...	4.9
Bình quân phi trọng số	...	7.7 ...	...	...	8.5 ...	...	...	8.3 ...	...	...	6.6 ...	...	...	...	...	...	7.8
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
15 Thu nhập thấp																	
Bình quân trong số	11.3	11.8	12.1	12.4	12.8	12.6	12.7	13.8	14.2	13.5	13	13.3	13.5	13	12.4	13.4	12.9
Bình quân phi trọng số	14	14.7	13.8	13.4	12.7	12.9	13.8	14.1	14.2	13.8	15.1	14.5	13.6	13.7	14.2	13.9	13.9
25 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trong số	8.3	9.1	9.9	9	9.2	10	10.3	10.7	10.1	10.6	10.1	9.9	9.8	9.3	9.6	10	9.7
Bình quân phi trọng số	7.8	7.9	8.7	8.5	8.8	9.2	9.5	9.8	9.7	9.6	9.2	9.2	9.6	9	8.8	9.4	9
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu vực																	
18 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trong số	7.5	8.7	9.5	8.6	8.7	9.5	9.8	10.1	9.2	9.9	9.3	9.1	9.1	8.4	9	9.2	9.1
Bình quân phi trọng số	8.5	8.9	9.9	8.8	9.1	8.9	9.6	10	10.4	10.6	9.7	10.2	10.3	9.8	9.2	10.2	9.6
14 Châu Phi																	
Bình quân trong số	18.6	18.3	18.2	18	18.5	19	19.5	19.8	19.1	18.3	17.6	17.6	17.7	17.3	18.7	17.9	18.4
Bình quân phi trọng số	14	13.7	14.1	14.3	14	14.1	13.7	14	13.8	13.6	13.7	14.4	14.3	13.3	14	13.9	13.9
8 Châu Á																	
Bình quân trong số	8.8	9	9.6	9.7	10	9.9	10.3	11.6	12.1	11.6	11.2	11.2	11.3	10.7	9.9	11.4	10.5
Bình quân phi trọng số	6.9	7.3	7.7	7.6	7.8	7.8	8.3	9.4	8.7	8.7	8.8	8.8	8.8	8.5	7.9	8.8	8.3
Nền kinh tế																	
1. Argentina ^d	...	...	66.7	71.8	71.5	72.2	70.6	68.3	63.4	65.2	59.9	45.9...	...	69.9	57.6	64.6	64.6
2. Argentina	6.4	4.6	4.9	5.7	3.6	3.9	4.1	4.7	5.6	6.2	6	4.9	3.5	2.2	4.7	4.7	4.7
3. Áo ^d	6.5	6.6	...	...	...	...	...	...	...	...	13.9	...	...	...	6.5	13.9	9
4. Bangladesh ^d	...	...	...	2.1	2.6	3.2	2.1	2.9	3.2	2.5	2.7	3.1	3.3	3.4	2.5	3	2.7
5. Bỉ ^d	2.5	2.5	...	...	...	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	...	...	...	2.6	2.8	2.7
6. Bolivia ^d	...	...	14.9	11.9	15.3	8.8	10	15.3	15.6	11.4	12.5	14.7	14.4	...	13	13.7	13.3
7. Bồ Đào Nha ^d	7.3	7.3	3.2	4.5	6.6	5.7	4.7	6.2	5.6	7	6.8	4.5	5.4	6	5.7	5.9	5.8
8. Braxin ^d	5.8	7.7	6	3.7	3.9	2.9	3.9	6.1	7.7	9.1	9.1	8.1	7.7	9.7	5	6.8	6.5
9. Burundi	...	...	...	...	...	...	5.4	...	...	5	7.9	...	...	9	5.4	7.3	6.8
10. Camerun	...	...	...	...	...	...	...	18	...	18	...	...	...	18	...	18	18
11. CH Trung Phi	...	...	...	...	3.5	4.4	4.3	4.9	3.7	3.9	4	...	...	...	4.1	3.9	4
12. Chile	11	12.7	13.5	9.5	13.3	16.2	15.5	17	15.5	14.6	14.5	12.7	12	8	13.6	12.9	13.3
13. Colombia	3.9	4	...	7.2	7.3	7.9	8.5	8.9	...	...	11.1	...	7.2	...	6.9	6.7	6.8
14. Congo ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12.8	5.6	11.9	9.8
15. Congo ^d	...	...	11	10.5	9	9.8	9.8	10.7	17.7	15	16	16.2	...	...	10.4	16.1	12.8
16. Costa Rica	5	4.9	4.8	4.5	6.2	9.3	9.9	8.6	8.7	7.7	8.8	7.5	8	8.2	6.7	8.2	7.3
17. Côtê Đivôa ^d	...	10.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10.5	...	10.5
18. Đan Mạch ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	5.1	...	...	...	...	5.1	5.1
19. Dominican	2.1	2	1.8	4.8	5.8	5.5	3.4	5	6.3	5.6	4.3	3.2	4.7	4.5	3.3	4.8	3.9
20. Dominicana ^d	2.2	1.7	1.1	1.9	2.5	2.8	3.2	0.6	...	...	...	...	...	...	2	...	2
21. Ecuador	...	...	...	...	...	8.3	9.1	8.6	10.3	10.6	11.1	10.9	9.8	10.5	8.6	10.5	9.5
22. Ai Cập ^d	...	...	...	...	38.9	...	...	...	27.2	...	1.7	...	...	...	32.8	37.1	30
23. En Xanvado ^d	...	...	...	...	3	2.6	2.3	1.6	1.7	1.7	...	...	...	...	2.4	1.6	2.1
24. Pháp	9.3	9.1	...	...	11.3	...	...	12.9	...	...	10	...	...	...	10.7	10	10.5
25. Gambia ^d	...	...	...	...	...	...	...	3.9	3.1	3.9	4.1	4.2	...	...	3.9	3.8	3.8
26. Đức ^d	8.3	8.4	...	...	6.4	6.5	6.5	6.4	...	...	...	...	...	...	7.1	...	7.1
27. Gana ^d	...	...	...	...	...	...	4.6	5.5	10.6	11.9	8.3	8	6.9	4.6	5.8	8.4	6.9
28. Hy Lạp ^d	...	5.3	...	...	...	...	...	...	14.2	12.5	10.4	8.9	...	...	5.3	11.5	10.3
29. Grenada ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	18.9	16.7	20.9	19.1	20.8	19.9	...	19.4	19.1
30. Guatemala	0.8	1	1	0.9	1.2	1.4	1.3	1.5	1.8	1.9	1.6	1.9	2.5	...	1.1	2	1.5
31. Ghnê ^d	...	...	...	25	...	...	...	...	8.6	...	...	...	...	...	25	8.7	14.1
32. Guyana ^d	44.6	48.7	48.2	37.5	31.7	24.6	32.4	30.7	43.1	56.8	45	50.1	40.8	...	37	46.9	41.2
33. Ôntưrát ^d	...	...	4	4.3	4.7	5.2	4.9	5.3	5.3	5.6	5.3	5.1	6.3	...	4.6	5.5	5
34. An Độ ^d	...	...	9.1	10.3	11.6	11.7	11.2	12.6	13.8	14.1	13.5	13.8	14.1	13.6	10.8	13.8	12.1
35. Indônêxia	13.8	15.2	17.7	16.3	14.9	13.6	15	16.4	16.9	14.2	13.6	13	...	...	15.4	14.1	14.8
36. Italia ^d	6.6	...	...	...	6.8	...	...	...	...	...	5.6	...	...	...	6.7	5.6	6.3
37. Giamaica ^d	...	...	...	...	...	...	21	...	...	...	...	...	...	...	21	...	21
38. Kênia	...	...	...	...	...	8	12	11.7	11.7	10.9	11.4	11.7	...	10	11.5	10.6	10.6
39. Hàn Quốc ^d	...	...	10.4	...	8.8	9	9.8	10.4	10.4	...	...	10.2	...	...	9.6	10.3	9.9
40. Madagaxca ^d	...	...	...	...	...	2.3	...	...	...	...	...	...	...	...	2.3	...	2.3
41. Malay ^d	...	...	9.5	6.3	7.1	6.8	6	4.9	3.9	4.1	...	...	...	7	4.1	5.8	5.8
42. Malaxa ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	17	...	...	...	...	...	...	17	17
43. Mali ^d	15.4	13.2	12.1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13.6	...	13.6
44. Môritani	...	...	...	...	...	25	...	...	...	...	...	...	...	...	25	...	25
45. Môrôxo ^d	2	2	2	2.3	2.2	2.2	2	2	1.8	1.8	...	...	...	...	2.1	1.8	2
46. Mêhicô ^d	6.9	7.5	10.3	10.2	13.7	17.2	16	13.9	12	13.3	10.8	10.4	11.3	8.4	12	11	11.6
47. Maroc ^d	...	...	20	20	19.7	9.1	11.8	15.4	...	...	...	...	15	...	18.6	17.2	18
48. Nêpan	2.5	...	...	...	...	...	...	2	...	...	...	...	...	...	2.3	...	2.3
49. Nigêri ^d	...	...	...	...	4.5	4.4	4.8	5.3	5.8	4.6	4.7	...	...	5.5	4.8	5.2	5
50. Nigêria ^d	...	...	...	...	...	13.6	13.9	12.9	14.8	...	...	...	...	...	13.5	14.8	13.8
51. Pakixtan ^d	8	...	...	...	...	...	11.5	...	...	11.6	...	...	...	...	9.4	11.4	10.3
52. Panama ^d	5.3	5.9	7.5	8	7.1	8.2	8.3	7.7	7.8	7	8.7	9	9.1	8.6	7.3	8.4	7.7
53. Paragoay	...	3.1	3.1	2.8	4.3	4.4	3.4	6.4	5.9	4.4	4	3.1	4.8	2.6	3.8	4.1	4
54. Pêru	5.9	6.7	7.8	6.5	8.1	10.6	10.5	11.9	8	5.7	3.4	4.1	5.4	5	8.5	5.3	7.1
55. Philippin ^d	0.9	1.1	1.6	1.7	1.3	1.7	1.7	1.8	2	1.9	2.6	3	...	...	1.5	2.4	1.9
56. Bồ Đào Nha ^d	...	...	...	...	...	22.9	25.8	17.8	14.6	13.9	14.2	...	...	...	22.2	14.2	18.2
57. Ruanda ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10	...	10
58. Xêngan	...	...	8.4	9	9.1	8.9	10.3	...	9.6	6.1	5.8	6.3	6.7	...	8.9	6.2	7.7
59. Xêna Lôn ^d	...	19.6	24.8	20.2	15.3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	20	...	20
60. Nam Phi ^d	14.3	13.8	12.9	12.6	12.7	14.4	15.2	15.2	16	15.3	14.7	13.3	...	...	13.9	14.7	14.2
61. Tây Ban Nha ^d	...	4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4	...	4
62. Xri Lanca ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10.4	10.3	...	...	...	10.4	...	10.4
63. Xuđăng ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	47.5	50	...	...	...	...	48.2	48.2	48.2
64. Đài Loan (Trung Quốc)	5.6	6.4	6.2	6.8	8.2	8.4	8.6	8.7	7								

Bảng A3. Tỷ trọng đầu tư của doanh nghiệp nhà nước trong tổng đầu tư nội địa, 1978-1991

Nhóm và các nền kinh tế*	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Tất cả các nền kinh tế																	
55 Các nước đang phát triển	24.8	27.3	26.4	27.6	29.5	28.2	25.9	25.3	23.8	21.3	20.2	20.3	19.3	17.9	26.9	20.5	24.1
Bình quân trong số	22.6	22.4	22.5	22.6	23.7	23.5	21.8	21.2	20.9	19.7	18.8	18.9	18.7	18.4	22.5	19.2	21.1
10 Các nước công nghiệp																	
Bình quân trong số	8.8	...	...	...	8.9	...	...	6.8	...	...	6.2	...	...	...	...	...	7.7
Bình quân phi trọng số	12.8	...	...	...	15.7	...	...	13.5	...	...	11.1	...	...	...	...	...	13.2
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
18 Thu nhập thấp	31.2	34.5	32.3	32.9	35.7	33.2	33.2	33.1	34.7	30.8	29.7	30.9	29.9	30	33.3	31	32.3
Bình quân trong số	31.8	30.9	32.8	30.8	30.2	29	26.1	26.5	29.2	29.2	26.4	26.9	23.9	27.3	29.8	27.2	28.6
37 Thu nhập trung bình	22.4	24.8	24.2	25.7	27.1	26.1	22.9	21.8	19	17.3	16.5	16.5	15.8	14.3	24.4	16.6	17.1
Bình quân trong số	18.1	18.3	17.5	18.6	20.6	20.9	19.6	18.7	16.8	15	15	14.9	16.1	14	19	15.3	17.4
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
27 Mỹ Latinh và Caribe	22.2	25.1	22.8	25.7	26.1	27.6	22.2	20.8	18.6	16	15.8	15.5	15.2	12.1	24.1	15.6	20.4
Bình quân trong số	17.5	16.8	15.6	16.8	18.3	19.6	17.7	15.9	16.6	14.5	14.3	13.9	15.2	12.6	17.3	14.5	16.1
15 Châu Phi	30	30.5	29.8	26.4	26.2	26.6	28.2	33.3	33.6	29.8	22.3	25.6	23	24.2	28.9	26.4	27.8
Bình quân trong số	30.3	30.3	30.9	29.3	28.4	28.2	26.2	28.3	27	25.8	23.6	24.2	20.6	25.5	29	24.5	27.1
13 Châu Á	28.7	29.2	30.3	31.1	35.3	29.3	29.7	28.3	26.9	24.6	24.4	24.2	22.7	22.8	30	24.3	27.6
Bình quân trong số	24.1	25	26.5	26.9	29.5	26.1	25.1	24.2	22.6	23.2	22.4	23	23.6	22.2	25.9	22.8	24.6
Nền kinh tế																	
1. Anglét ^d	75.6	79.8	69.5	56.4	51	42	36.8	32.2	28.1	...	...	...	...	...	55.4	30.7	44.8
2. Acentina	14	11	10.4	11.3	10.6	11.6	11.9	10	9.2	10.4	9.1	10.3	7.1	4.8	11.4	8.5	10.1
3. Otraylia ^a	15.7	17.1	15.7	16.6	22	19.3	17.2	17.8	17.9	13.8	11.6	13.9	15.1	15.8	17.7	14.7	16.4
4. Áo	6.6	5.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4.2	...	6.2
5. Bànglêđ ^d	...	...	...	6.7	3.3	5.4	1.8	36.7	44.5	30.2	27.3	23	28.2	25.8	10.8	29.8	21.2
6. Bécđ ^d	10.3	9.7	9.4	7.3	7.6	12.2	14.6	13	12.5	8.5	6.2	4.4	6.3	8.3	10.5	7.7	9.3
7. Bỉ ^d	8.6	8.9	...	...	...	11.4	10.2	10.2	8.4	6.8	5.8	...	...	...	9.9	7	8.8
8. Bêlê ^d	...	31.1	...	7.9	12.1	24.9	16.1	8.1	11	16.1	16.2	14.2	10.1	13.8	11.7	15.9	13.7
9. Bênanh ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	51.9	11.7	14.8	15.9	23.3	13.4	...	51.9	21.8
10. Bôlivia ^a	29.9	23.9	24.3	20.8	34.7	34.4	32.5	14.3	23.2	31.7	28.5	26.3	24.7	...	26.9	26.9	26.9
11. Bôlôva ^a	9.1	6.6	6.4	11.6	14.1	23	26.9	43.6	9.5	18.4	28.6	20.8	...	...	17.7	20.6	18.9
12. Braxin ^a	21	34	25	28	28	26	24	24	18	17	18	13	14	11	26.3	15.2	21.5
13. Burundi	43.3	36.8	42.7	31.4	34.8	31.2	36.1	...	42.6	44.9	46.3	39.6	33.7	...	37.4	40.3	38.6
14. CH Trung Phi	...	...	...	...	...	...	...	...	17	...	...	...	...	...	...	...	17
15. Chile	15.7	10.7	12.4	11.9	23.9	29.6	28.6	30.6	32.2	21.9	19.4	12.8	9.4	...	20.4	19.1	19.9
16. Colombia	...	...	10.9	10.3	12	22.7	21.2	19.8	15.4	11.6	12	12.7	9.7	10.4	16.2	12	14.1
17. Cômô	...	...	...	...	...	22.1	11.7	15.2	15.8	...	...	...	...	...	16.3	15.8	16.2
18. Cônggô ^d	...	...	...	...	...	39.8	...	...	...	...	...	...	...	...	39.8	...	39.8
19. Côxta Rica	19.6	20.6	17.3	20.1	14.2	14.2	11.6	8.6	9.2	8.3	8.4	7.6	8.3	8.7	15.8	8.4	12.6
20. Cốt Đivôa ^a	...	...	7.7	6.5	23.2	23.9	30.6	22	28	18.4	15.9	23.6	20.6	19.5	23.9	21	22.7
21. Đan Mạch ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13.5	...	...	...	6.4	13.5	13.5
22. Đônminca ^a	10.7	7.3	3.9	14	9.7	1	2	2.3	4.5	6.8	8	2.8	18.7	1.4	6.4	7	6.6
23. Đônminca ^a	12.9	9.1	9.3	12.2	10.2	8.6	10.8	16.6	9.7	9.9	11.9	12.2	9.4	...	11.2	10.6	11
24. Êcuado ^d	12.6	13.5	12.7	14.1	10.6	13.8	14	10.3	15	13.6	11	15.1	11.1	14.7	12.7	13.4	13
25. Ai Cập ^d	47.8	...	...	51.4	55.9	53	56.1	68.5	79.3	79.6	54.5	59.4	51.9	...	65	63.3	58.5
26. En Xanvado ^d	13.6	18.2	20.8	17.6	26.1	22.7	8.3	6.2	6.8	4.1	6.9	11.3	7.3	9.6	16.7	7.7	12.8
27. Phiê ^d	20.9	28.2	28	27.6	33.7	38	22.6	15.9	12.6	22.6	33.6	38.8	50.7	33.4	26.9	32	29
28. Pháp ^d	13.8	13.3	...	...	16.3	...	...	17.5	...	...	11.6	...	...	...	15.2	11.6	14.5
29. Gâmbiia ^a	42.4	40.4	17.4	22.9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	30.8	...	30.8
30. Đức ^d	10.8	9.3	...	...	12.8	11.8	12	13.1	...	...	...	...	...	...	11.6	...	11.6
31. Gana ^d	...	...	27.3	26.2	28.7	17.4	8.2	20.4	25.2	21.6	16.9	26.4	0.6	59.2	22.9	25	23.8
32. Hy Lạp ^d	7.8	8.6	...	17.5	20.1	19.6	22.5	22.6	20.7	20.8	17.8	19.1	...	...	15.9	19.6	17.9
33. Grênađa ^d	7.6	3.4	3.7	7.7	...	...	...	5.8	8	9	7	4.1	2.7	5.6	6.1	5.9	
34. Goatemala	10.1	12.1	15.8	20.6	20.9	20	12.2	8.7	8.5	5.3	5.6	7.5	12.1	...	15.1	7.8	12.3
35. Guyana ^a	42.2	34.4	26.2	24.4	23.9	27.1	23	20.8	35.2	43.3	38.6	40.2	37.4	...	27.7	38.9	32
36. Haiti ^d	15.4	10.5	8.3	10.2	8.3	16.9	19.2	13.4	12.5	13.3	10.2	9.9	8.2	4.4	12.7	9.8	11.4
37. Ôndurát ^d	12.1	11.3	12.9	24.5	39.9	47.4	41.5	27.6	19.4	10	8.6	8.5	16.6	...	27.2	12.6	21.6
38. An Đô ^d	33.7	...	41.1	44.5	45	43	45.4	43.6	43.7	36	37	40	...	18.7	42.5	39	41
39. Inđônêxia	22.5	12.6	11.1	11.7	26.8	16	10.6	6.2	6.4	4	9.6	8.8	14.1	...	14.7	10.3	12.8
40. Italia ^d	11.1	...	...	...	11.7	12.9	12.6	12.7	12.6	13.5	12.6	...	...	...	12.2	12.9	12.5
41. Jeôrđi ^a	...	10.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10.5	...	10.5
42. Giamaica ^a	29.2	22.2	20.9	23	27.7	15.1	35.6	35.1	25.5	20.8	28.9	11.4	19.7	4.9	26.7	21.3	24.2
43. Nhật Bản ^a	12	11.1	10.6	10.7	10.4	10.3	9.4	7.2	6.7	6.2	5.4	4.8	4.7	...	10.2	5.5	8.2
44. Kênia	17.3	17.3	24.6	24	26.1	24	22.7	18.8	22.2	18.5	17.3	20.8	25	...	21.8	20.8	21.4
45. Hàn Quốc ^d	...	...	27.6	30.7	47.6	19	20.7	18.4	15.6	...	...	...	...	...	26.2	15.3	21.5
46. Malaixia ^a	21.2	...	49.6	34.9	12.2	6.1	7.3	4.9	10.5	8	12.3	10.2	...	...	21	10.3	16.6
47. Malaixia ^a	6.9	7.4	9.9	11.6	17.1	23.3	29.2	29	20.9	17	14.5	15.7	12.1	14.4	16.8	15.8	16.4
48. Mali ^d	7.6	9.3	8.1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8.3	...	8.3
49. Môntani	37.2	37.2	49.2	58.1	...	...	28.1	19.1	24.7	30	25.8	5.6	10.8	18.8	37.6	19.3	29.8
50. Môxtô	14.4	14.4	...	...	...	...	7.2	...	...	...	...	...	...	...	12	...	12
51. Mêhicô ^d	34.9	27	26.9	31.4	28.7	23.5	22.3	19.8	18.2	16.2	14.3	13	12.2	12	26.8	14.3	21.5
52. Marôc ^d	...	...	22	22	21	24	27	23	17	18	18	22	18	...	22.8	18.7	21.1
53. Miannma ^a	55.4	57.2	48.2	51.9	61.3	55	55.2	49.4	51.7	48.2	26.8	27	19.4	11.9	54.2	30.8	44.2
54. Namibia ^d	42.7	40.8	13.2	21	24.2	21.4	15.3	15.9	14.1	13	11.5	8.8	8.2	9	18.5	10.8	15.2
55. Nêpan	...	...	36	29.1	...	...	31.7	27.7	40.4	49	60.5	...	...	...	35.3	53.3	43
56. Hà Lan ^d	10.4	7.8	...	...	...	...							

Bảng A4. Tỷ trọng của đầu tư doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991
(%)

Nhóm và các nền kinh tế *	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
55 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trong số	6.1	6.7	6.2	6.6	6.9	5.6	5.3	5.2	4.9	4.7	4.6	4.4	4.2	4	6.1	4.5	5.4
Bình quân phi trọng số	5	5	5.4	5.3	5.4	4.7	4.4	4.3	4	4.2	4	3.9	4.1	4.1	4.9	4.1	4.6
10 Các nước công nghiệp																	
Bình quân trong số	2.2	...	...	...	1.9	...	...	1.5	...	...	1.4	...	...	...	...	...	1.8
Bình quân phi trọng số	2.9	...	...	...	3.3	...	...	2.9	...	...	2.6	...	...	...	...	...	2.9
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
18 Thu nhập thấp																	
Bình quân trong số	7.2	7.1	6.6	7.1	7.9	7	6.9	7	7.1	6.7	6.3	6.7	6.6	6.9	7.1	6.7	6.9
Bình quân phi trọng số	6.2	6	7	6.7	6.2	5.5	5	5.1	5.4	6.2	5.3	5.9	5.7	5.9	6	5.7	5.9
37 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trong số	5.6	6.6	6	6.4	6.4	5	4.6	4.4	3.9	3.9	3.8	3.6	3.3	3.2	5.6	3.6	4.8
Bình quân phi trọng số	4.5	4.6	4.6	4.6	5	4.4	4.1	3.9	3.3	3.2	3.3	3	3.3	3.2	4.5	3.2	3.9
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
27 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trong số	5	6.1	5.5	6.3	6	4.5	3.9	3.7	3.5	3.4	3.5	3	2.7	2.2	5.1	3.1	4.2
Bình quân phi trọng số	4.1	4	4	3.9	4.1	3.5	3.3	3.1	3.3	3.3	3.2	2.9	3.3	2.8	3.8	3.1	3.5
15 Châu Phi																	
Bình quân trong số	6.7	6.9	7	6.7	6.8	6.5	6.7	7.4	6.2	6.4	4.7	5.3	4.8	5.1	6.8	5.4	6.2
Bình quân phi trọng số	5.8	5.8	6.7	6.7	6.3	5.6	5.2	5.3	4.5	5.2	4.6	4.9	4.4	5.3	5.9	4.8	5.5
13 Châu Á																	
Bình quân trong số	7.3	7.5	6.8	7.1	8.2	6.6	6.6	6.3	6.1	5.7	5.6	5.8	5.7	5.8	7	5.8	6.5
Bình quân phi trọng số	6	6.3	6.6	6.6	7.2	6.3	5.7	5.5	4.9	5.1	4.9	5.1	5.5	5.2	6.3	5.1	5.8
Nền kinh tế																	
1. Angola ^d	36.7	31.3	23.5	18.6	17.5	14.4	12.3	10.5	9.8	...	...	...	...	...	20.6	10.4	16.2
2. Argentina	3.8	2.8	2.6	2.6	2.3	2.4	2.4	1.8	1.6	2	1.7	1.6	1	0.7	2.6	1.4	2.1
3. Úc ^a	3.9	4.1	4	4.5	4.9	4.5	4.1	4.5	4.3	3.3	3	3.5	3.2	3	4.3	3.4	3.9
4. Áo	1.7	1.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.6	...	1.6
5. Bangladesh ^d	...	2.4	2.2	2.2	2	1.7	2.4	2.4	2	2	1.4	1.1	0.8	1.1	1.8	2.2	1.8
6. Barbados ^d	...	1.9	1.9	...	...	1.8	1.7	1.5	1.3	1.1	1	...	...	...	1.8	1.1	1.5
7. Bỉ ^d	...	8.1	8.3	1.9	3.2	5.2	3.3	1.9	2.4	3.3	3.6	3.6	3.1	3.9	3.7	4.3	3.5
8. Bêlêx ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	4.6	1.6	1.9	2	2.6	1.7	...	4.6	2
9. Bénêlan ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
10. Bôlôvia ^d	...	7.2	4.8	3.6	2.9	4.8	3	2.4	1.5	1.8	3.5	3.4	3.2	3.1	...	3.8	3.1
11. Bôxoa ^d	...	2.4	1.9	2	4.1	4.8	6.4	6.5	11.5	1.6	3.6	5.7	4.3	6.1	10.7	5	5.3
12. Brasil ^d	...	4.5	7.8	5.7	6.4	6	4.7	4.1	4.1	3.4	3.8	4.1	3.2	3	2.1	5.4	3.3
13. Burundi	...	6.1	5.5	5.9	4.3	5.3	6	6.4	6.1	6.3	9.7	6	6.7	6.2	...	5.7	6.9
14. CH Trung Phi	...	...	...	...	...	...	...	...	2.1	...	...	...	...	...	...	2.1	2.1
15. Chiê	...	2.8	1.9	2.6	2.7	2.7	2.9	3.9	4.2	4.7	3.7	3.3	2.6	1.9	...	3	3.1
16. Côlômbia	...	...	...	2.1	2.1	2.5	4.5	4	3.8	2.8	2.3	2.6	2.5	1.8	1.6	2.9	2.3
17. Cômo	...	...	...	...	...	6.4	5.3	4.5	3.7	...	...	...	...	...	...	5.4	3.7
18. Cônggô ^d	...	...	...	...	...	15.3	...	...	...	...	...	...	...	...	15.3	...	15.3
19. Côxta Rica	...	4.6	5.2	4.6	5.8	3.5	3.4	2.7	2.4	2.3	2.3	2.1	2	2.3	2.1	4	2.2
20. Côt Đivôa ^d	...	...	...	2	1.7	5.4	4.4	3.4	2.8	3.1	2.2	2.3	2	1.9	...	3.1	2.3
21. Đan Mạch ^d	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
22. Đônôcan ^d	...	2.1	2.1	1.9	4.5	2.7	0.3	0.7	0.7	1	1.6	2.4	1.2	7.2	0.5	1.9	2.4
23. Đônôcani ^a	...	3	2.3	2.3	2.9	2	1.8	2.3	3.4	1.9	2.8	3.5	3.4	2.1	...	2.5	2.8
24. Êcuado ^d	...	3.6	3.4	3.3	3.8	2.7	2.4	2.4	1.9	3.1	3.1	2.4	3.1	2	3.2	2.9	2.8
25. Ai Cáp ^d	...	...	...	...	15.5	16.1	14.6	15	16.3	14.3	19.2	12.7	13	10.6	...	15.5	13.7
26. Ên Xanvado ^d	...	3.2	3.3	2.8	2.5	3.5	2.7	1	0.7	0.9	0.5	0.9	1.7	0.9	1.3	2.5	1
27. Phiê ^d	...	4.5	6.5	7.1	7.3	7.9	8	3.9	2.9	1.8	3.5	4.7	5.2	9.2	4.6	6	4.8
28. Phiêp ^d	...	3.2	3.1	...	...	3.6	...	...	3.3	...	...	2.5	...	...	...	3.3	2.5
29. Giamaica ^d	...	13.4	11	4.6	5.6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8.6	...
30. Đức ^d	...	2.3	2.2	...	...	2.5	2.4	2.4	2.6	...	...	...	...	...	...	2.4	...
31. Gana ^d	...	...	1.6	1.2	1	0.7	0.6	2	2.4	2.9	2.4	4.1	0.1	9.4	1.2	3.6	2.2
32. Hy Lạp ^d	...	2.2	2.6	...	4.4	4.2	4.3	4.4	4.8	4.1	3.7	3.4	4	...	3.8	3.8	3.8
33. Grênađa ^d	...	0.6	0.5	0.8	2.6	8.3	5.2	4.3	1.7	2.3	2.8	3.1	2.6	1.5	1	3	2.2
34. Goátêma ^a	...	2.2	2.3	2.5	3.5	3	2.2	1.4	1	0.9	0.7	0.8	1	1.6	...	2.3	1
35. Guyana ^d	...	8.1	8.4	7.8	7.2	6	5.8	6.3	6.2	11.9	13.5	8.1	13.4	16.9	...	7	13.2
36. Haiti ^d	...	2.6	2	1.4	1.9	1.4	2.9	1.9	1.4	1.7	1.3	1.2	0.9	1.1	0.5	2.1	1.2
37. Ônđurát ^d	...	3.2	3	3.2	5.2	5.6	6.6	7.2	4.7	2.6	1.6	1.7	1.5	3.5	...	4.8	2.2
38. Ân Độ ^d	...	...	7.9	8.8	9	8.3	8.9	9	9.3	7.8	7.9	8.5	...	...	...	8.6	8.3
39. Ấn Độxiá	...	5.4	3.4	2.7	3.5	7.4	4.6	2.8	1.7	1.8	1.3	3	3	5	6.6	3.9	3.5
40. Italia ^d	...	2.7	...	...	...	2.7	2.8	2.9	2.9	2.6	2.8	2.7	...	...	...	2.8	2.8
41. Ai-len ^d	...	3.4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3.4	...
42. Giamaica ^d	...	4.4	4.3	3.3	4.7	5.8	3.4	8.2	8.9	4.8	4.9	6.5	2.4	4.1	...	5.4	4.5
43. Nhật Bản ^d	...	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	2.9	2.6	2	1.9	1.8	1.7	1.5	1.5	1.6	3.1	1.7
44. Kênia	...	4.3	4	5.7	5.6	5	4.3	4.1	3.4	4.4	3.6	3.5	4	5.1	4.2	4.6	4.1
45. Hàn Quốc ^d	...	...	...	8.9	8.6	13.5	5.6	6	5.2	4.3	...	...	...	3.3	...	8.4	4.5
46. Malaixiá ^d	...	6.5	...	12.3	6.1	2.6	1.4	0.9	0.9	1.3	1.2	2.3	2.1	...	...	4.7	1.8
47. Malaixiá ^d	...	...	...	4.1	6.4	8.8	9.8	8	5.4	3.9	3.8	4.6	3.9	5.2	5.5	4.5	5.1
48. Mã ^d	...	1.3	3.2	1.4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.9	...
49. Môrixtan	...	3.6	5.6	15.4	21.7	...	...	6.7	4.7	...	5.3	6.1	4.2	0.8	1.4	2.1	1.9
50. Môrixtô	...	4.4	4.5	...	...	...	...	1.5	...	...	...	...	...	...	...	3.5	...
51. Mêhicô	...	5.7	6.4	6.7	8.3	6.6	4.1	4	3.8	3.5	3	2.8	2.4	2.3	2.3	5.7	2.7
52. Mãrc ^d	...	...	...	4.1	5.9	5.7	6.1	6.4	5.1	4	4.1	4.2	5.2	5.2	...	5.5	4.6
53. Niêrma ^d	...	10.1	12.8	10.3	11.9	13.6	9.9	6.3	7.7	6.6	5.6	3.4	2.5	2.6	1.9	10.6	3.8
54. Namibia ^d	...	...	...	2.3	2.5	2.8	2.2	1.4	1.2	0.9	1	0.6	0.4	0.3	2.2	0.6	1.5
55. Nêpan	...	7.8	6.5	6.4	5.1	...	6.2	5.2	9.3	10.3	13.2	...	...	...	...	6.6	11.5
56. Hà Lan ^d	...	2.3	1.7	...	...	...	...	...	...	...	...	1.3	...	...	...	2	1.3
57. Niêgê ^d	...	...	...	...	...	1.4	...	...	4.3	1.5	...	...	...	...	...	2.8	1.5
58. Niêgêria ^d	...	...	...	...	...	3.2	1.2	1.3	2.2	...	...	...	...	...	...	1.9	2.2
59. Nauy ^d	...	3.8	3.3	5.2	6	4.9	6.6	5.2	5.6	8.7	8.1	7.5	7.2	3.3	5.5	5.1	6.7
60. Pakixtan	...	9.4	6.6	5.9	6.7	6	5.5	5.5	5.7	6	5.2	5.6	5	4.8	6.5	5.4	6
61. Panama	...	7.6	5.1	3.3	3	4.2	2.9	2.9	2.3	2.3	1.8	1.1	0.5	0.5	0.9	3.9	1.2
62. Papua Niu Ghinê ^d	...	...	...	2.3	2	2	1.8	1.9	1.8	1.6	1.8	1.4	1.5	...	...	2.1	1.6
63. Paragoay	...	...	2.5	2	1.7	3.9	5.6	5.4	4.5	4	3.8	4.4	1.7	1.4</			

Bảng A.5 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong việc làm, 1978-1991

(%)

Nhóm và các nền kinh tế ^a	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91	
Nhóm																		
Tất cả các nền kinh tế																		
21 Các nước đang phát triển																		
Bình quân trọng số	4.8	4.7	4.7	4.6	4.9	5.1	5.1	5.3	5.4	5.2	4.9	4.7	4.4	4.1	4.9	4.8	4.8	
Bình quân phi trọng số	9.8	9.9	10	9.7	10	10.5	11.1	10.3	10.2	10.5	10.8	11	10.8	11	10.2	10.7	10.4	
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																		
10 Thu nhập thấp																		
Bình quân trọng số	8.3	8.3	8.4	8.4	8.5	8.9	9	9.1	9.2	8.9	8.8	8.8	8.7	8.9	8.6	8.9	8.7	
Bình quân phi trọng số	14.8	14.6	15.3	14.8	14.1	14.9	15.3	14.7	14.3	14.8	15.7	16.3	16	16.6	14.8	15.6	15.2	
11 Thu nhập trung bình																		
Bình quân trọng số	3.1	3.1	2.9	2.9	3	3	3.2	3.1	3	3	2.8	2.6	2.5	2.4	3	2.7	2.9	
Bình quân phi trọng số	5.3	5.6	5.2	5.1	6.3	6.6	7.2	6.4	6.4	6.6	6.3	6.1	6	5.9	6	6.2	6.1	
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																		
6 Mỹ Latinh và Caribe																		
Bình quân trọng số	4.5	4.3	3.9	3.9	4	4.5	4.6	4.3	4.5	4.4	4.3	3.5	3.7	3.7	4.3	4	4.1	
Bình quân phi trọng số	3	2.9	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.5	2.3	2.2	2.2	2	2.8	2.3	2.6	
9 Châu Phi																		
Bình quân trọng số	14.8	15.4	14.6	14.6	16.6	16.9	17.3	16.3	16.5	16.4	16.9	17.4	17.1	18.3	15.8	17.1	16.4	
Bình quân phi trọng số	19.1	19.3	19.5	18.9	19.6	20.7	21.9	20.2	19.9	20.8	21.7	22.2	21.7	22.5	19.9	21.5	20.6	
6 Châu Á																		
Bình quân trọng số	4.6	4.5	4.8	4.8	5	5.2	5.1	5.3	5.3	5.2	4.8	4.5	4.3	3.9	4.9	4.7	4.8	
Bình quân phi trọng số	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9	3	3.1	3.1	3.1	3	2.9	2.9	2.9	2.8	2.9	2.9	2.9	
Nền kinh tế																		
1. Argentina ^{de}	8	8.1	7.9	8.5	8.3	7.9	7.9	7.3	7.4	7.2	7.3	7	7	8.1	7.2	7.7
2. Argentina	3.6	3.4	3.1	2.9	2.8	2.9	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6	2.5	1.6	3.1	2.5	2.8	
3. Bénarh ^f	27.1	27.2	25.6	25.5	23.4	25.2	26	...	...	...	...	...	...	...	25.7	...	25.7
4. Bolivia ^d	...	...	3.1	3.1	3	3.3	3.2	3.1	3.1	2.3	1.8	1.9	1.9	...	3.1	2.1	2.7
5. Bôtxoana	...	...	...	...	...	...	...	7.6	6.2	5.8	6.6	6	5.7	5.3	7.6	5.9	6.2
6. Braxin ^e	...	1.1	1.4	...	...	1.2	...	1.2	...	...	...	...	...	...	1.2	...	1.2
7. Burundi ^f	...	...	35	...	26.9	27.9	...	...	28.1	33	35.7	31.4	...	...	30.4	32.5	31.3
8. Camorun ^f	...	...	...	...	...	...	...	10.4	...	10	...	...	...	...	10.4	10	10.2
9. Chile ^d	...	3.8	3.7	...	2.8	2.8	...	2.4	...	...	...	1.1	...	...	3.3	1.1	2.8
10. Colombia	1.9	2	2	2	1.9	2	2	1.9	1.8	...	...	...	...	...	1.9	1.9	1.9
11. Cônggô ^{cd}	...	...	...	...	...	...	...	21.8	18.9	...	...	...	...	...	21.8	18.9	20.4
12. Côt Đivoa ^{ef}	...	...	7.7	6.4	23.2	22.9	26.1	18.8	20.4	...	...	...	...	...	15.8	20.8	18
13. Ai Cập	...	...	...	...	13.6	13.6	13.6	14.7	14.2	13.7	13.7	13.5	13.2	13.5	13.7	13.6	13.7
14. Gabông	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	25.5	24.7	25.1	24.3	24.9	24.9	24.9
15. Giambia ^f	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	25	...	...	...	25	25	25
16. Gana ^f	...	...	...	28.9	21	...	27.6	...	27.8	27.4	33.3	44.9	39	45.1	26.7	36.1	30.7
17. Grénada	...	...	...	29.9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	29.9	...	29.9
18. Ghinê	...	...	68.8	67.9	67.3	...	75	...	...	...	...	...	...	68	...	68	68
19. Ấn Độ ^c	7.7	7.8	8	8.1	8.4	8.5	8.6	8.6	8.7	8.6	8.5	8.5	8.3	...	8.2	8.5	8.3	
20. Ấn Độ ^{ia}	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.1	...	0.9	1.2	...	1	1	1
21. Kênia	...	...	...	8.5	9.2	9	8.5	7.7	8.2	7.6	8.1	8.1	8.1	...	8.7	8	8.4
22. Hàn Quốc ^c	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6	1.8	1.9	1.9	...	...	...	1.9	...	1.6	1.9	1.8
23. Mađagaxca	...	...	...	...	...	5.1	2.1	1.8	...	...	...	...	...	...	3	...	3
24. Malauy ^f	...	...	11.2	10.1	11.4	11.9	11.9	12	12	...	...	...	...	...	11.4	12	11.5
25. Malí ^f	...	18.6	17.4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	18	...	18
26. Môrixô ^f	...	...	...	...	...	7.2	6	...	...	...	...	...	...	...	6.6	...	6.6
27. Mêhicô ^c	3.5	3.5	3.3	3.5	3.6	3.7	3.8	3.8	3.7	3.7	3.6	3.3	3	...	3.6	3.4	3.5	
28. Namibia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2.7	...	...	...	2.7	2.7	2.7
29. Pêru	...	...	1.7	1.8	1.9	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.4	2.7	2.7	...	2	2.5	2.2
30. Philippin	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	1.2	0.5	0.8	0.8	0.8	
31. Xênegan ^{ef}	...	...	...	23.3	23.6	23.4	22.1	21.2	19.4	20.9	21.7	19	...	...	23	20.3	21.9
32. Xâysen	...	...	...	...	25.1	27.5	30.6	28.7	28.3	29.4	29	27.2	25.8	26.4	27.5	27.7	27.6
33. Xiêra Liôn ^f	...	...	...	...	17.1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	17.1	...	17.1
34. Xri Lanca ^{ce}	...	...	...	...	...	...	...	14.4	...	...	...	...	14	13.2	14.4	13.6	13.9
35. Đài Loan (Trung Quốc)	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4	2.3	2.2	2.2	2.1	2	1.9	1.9	...	...	2.2	2	2.1
36. Tandania	22	22.7	23.2	23	22.8	22.4	25.4	17.2	21	21.8	21.6	23.1	23.7	...	22.3	22.3	22.3	
37. Thái Lan ^e	...	...	...	...	...	...	1	1	1	1	0.9	0.9	0.9	0.8	1	0.9	1
38. Tôgô ^f	...	...	...	...	...	24	...	...	...	...	...	...	...	...	24	...	24
39. Tôrinidat và Tôbagô ^d	...	...	...	6	5.9	6.5	6.3	7.5	...	...	...	...	...	...	6.4	...	6.4
40. Tuyniđi	...	...	...	...	...	18.5	...	...	...	...	...	...	...	...	18.5	...	18.5
41. Thổ Nhĩ Kỳ	...	...	3.6	3.4	3.4	3.7	4.2	4.1	4.1	4.1	3.5	3.3	3.2	3.3	3.7	3.6	3.6
42. Đaia ^f	...	...	...	...	...	...	...	...	10	...	...	...	...	...	10	...	10
43. Dambia ^f	...	...	43.4	37	34.1	34.4	...	...	...	...	...	...	...	...	37.2	...	37.2

a. Chỉ một tập hợp nhỏ các nền kinh tế trong mỗi mục phân loại được sử dụng trong việc tính số trung bình. Mười nền kinh tế thu nhập thấp bao gồm Bolivia, Burundi, Ai Cập, Gana, Ấn Độ, Kênia, Malauy, Philippin, Xênegan và Tandania. Mười một nền kinh tế thu nhập trung bình bao gồm Chile, Colombia, Côt Đivoa, Giamaica, Hàn Quốc, Mêhicô, Pêru, Xâysen, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ và Đài Loan (Trung Quốc). Số trung bình khu vực Mỹ Latinh và Caribe chỉ bao gồm Bolivia, Chile, Colombia, Giamaica, Mêhicô và Pêru. Các số trung bình của châu Phi chỉ bao gồm Burundi, Côt Đivoa, Ai Cập, Gana, Kênia, Malauy, Xênegan, Xâysen và Tandania. Các số trung bình của châu Á bao gồm Ấn Độ, Hàn Quốc, Philippin, Đài Loan (Trung Quốc), Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ. Những ước tính trung bình đi chuyển trong phạm vi ba năm được sử dụng để hoàn thiện các giá trị bị mất khi tính số trung bình.

b. Các bình quân trọng số được lấy bằng cách sử dụng GDP theo đồng đôla Mỹ giá hiện hành làm trọng lực.

c. Xem chú thích cho từng nước cụ thể.

d. Chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước lớn chọn lọc.

e. Bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tái chính.

f. Các số liệu là tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức.

Bảng A.6 Tỷ trọng của các ngành kinh tế doanh nghiệp nhà nước trước khi có các chuyên khoản

(%)

Nhóm và các nền kinh tế ^a	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
46 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trong số	-2.6	-3.4	-2.3	-1.6	-3.5	-2	-0.9	-0.3	-0.9	-0.4	0.6	0.3	0.6	0.1	-2.1	0.1	-1.2
Bình quân phi trong số	-2.7	-2.6	-2.6	-2.6	-3.1	-2.3	-1.4	-0.4	-1	-0.8	-1	-0.9	-0.4	-0.8	-2.1	-0.8	-1.6
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
17 Thu nhập thấp																	
Bình quân trong số	-2.8	-2.4	-2	-2.8	-3.8	-2.5	-2.2	-1.3	-2.9	-1.8	-1.4	-1.9	-2.3	-2.1	-2.5	-2.1	-2.3
Bình quân phi trong số	-2.3	-2.4	-2.3	-1.9	-2.7	-2.2	-1.1	-0.1	-1.6	-1.8	-1.6	-2	-1.4	-1.7	-1.9	-1.7	-1.8
29 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trong số	-2.5	-3.7	-2.4	-1.2	-3.4	-1.7	-0.3	0.2	0	0.2	1.4	1.1	1.7	0.8	-0.4	2.8	0.9
Bình quân phi trong số	-2.9	-2.7	-2.7	-3	-3.3	-2.3	-1.6	-0.6	-0.6	-0.2	-0.6	-0.2	0.1	-0.3	-2.3	-0.3	-1.4
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
21 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trong số	-1.5	-2.9	-1.3	-0.3	-2.6	-1.4	0.4	0.8	0.2	0.8	2	1.9	3.1	2.8	-1.1	1.8	0.1
Bình quân phi trong số	-1.9	-2.2	-1.7	-2.2	-1.8	-1.7	-0.7	0.8	0.9	0.5	0.4	0.7	1.1	1.5	-1.4	0.8	-0.5
15 Châu Phi																	
Bình quân trong số	-1.5	-2.1	-1.8	-2.1	-3	-2.2	-2.1	0	-2.1	-2.1	-3	-1.8	-2	-2.5	-1.8	-2.3	-2
Bình quân phi trong số	-2.8	-3	-3.5	-3	-4.3	-3.1	-2.4	-1.7	-2.8	-2.2	-2.9	-3.2	-2.3	-3.2	-3	-2.8	-2.9
10 Châu Á																	
Bình quân trong số	-4.4	-4.2	-3.8	-3.8	-4.9	-2.7	-2.3	-1.5	-2.1	-1.5	-0.6	-1.2	-1.8	-2.6	-3.4	-1.6	-2.7
Bình quân phi trong số	-4.4	-4	-4.2	-4.1	-4.5	-3.1	-2.6	-2	-2.5	-1.9	-1.4	-1.9	-2.6	-3.4	-3.6	-2.3	-3.1
Nền kinh tế																	
1. Áchentina																	
...	-2.1	-2.5	-3	-1.8	-2.9	-11.1	-0.6	-4.9	-3.1	-4.9	-3.5	-1.9	-0.7	-1.3	-4.3	-2.6	-3.5
2. Bangladesh^b																	
...	...	...	...	-1.6	-0.2	0.2	-0.2	-4.1	-4.5	-3.6	-2.9	-2.6	-2.6	-1.8	-1	-3	-1.9
3. Bắcbadô^c																	
...	-2.8	-2.7	-2.7	-3.3	-2.6	-2.6	-2	-1.2	-2.1	-2.2	-2.5	-2	-1.6	-2.7	-2.5	-2.2	-2.4
4. Bêlixê^d																	
...	-9.4	-8.7	-2.2	-3.6	-7.1	-5.2	-3	-0.6	-1.7	-1.9	-0.4	-1.4	-2.5	-1.3	-5	-1.5	-3.5
5. Bénanh^e																	
...	...	...	...	...	...	-1.5	...	...	...	...	...	...	...	...	-1.5	...	-1.5
6. Bôlivia^f																	
...	-2.8	3.8	6.9	8	6.9	2.8	0.2	1.5	8.9	8	6.8	7.3	8	...	5.8	6.8	6.2
7. Bôtxoa^g																	
...	-0.6	-0.6	-4.5	-3.5	-5.7	-6	-14	-0.3	-2.3	-2.6	-4.1	-3.3	-4.5	-10	-4.4	-4.5	-4.4
8. Braxin^h																	
...	-5.1	-11	-9.2	-5.6	-6.8	-4.6	-2.4	-2.4	-0.5	0.1	3.5	1.4	2.5	2.9	-5.9	1.7	-2.7
9. Burundi																	
...	...	...	...	...	...	0.4	...	...	...	...	...	...	...	...	0.4	...	0.4
10. Camorunⁱ																	
...	...	...	...	...	-2.2	-2.2	-1.2	...	...	...	...	...	...	...	-1.9	...	-1.9
11. CH Trung Phi^j																	
...	...	...	...	...	-2.6	-1	-0.7	-2	-3.3	-4.7	-2.5	...	...	...	-1.6	-3.5	-2.4
12. Chiê																	
...	4.3	7.3	7.2	2.9	5.8	8.8	7.5	9.4	7.8	9.4	11	9.9	...	...	6.7	9.8	8
13. Côlômbia																	
...	...	...	0.7	-2.1	-1.6	-2.7	-1.7	-0.8	2.7	0	-0.2	0.9	2.2	1.8	-1.2	1.2	-0.2
14. Cônggô^k																	
...	...	...	...	-1.5	-3.5	-3.4	-2.9	-2.6	...	...	...	...	...	...	-2.8	...	-2.8
15. Côxta Rica																	
...	-2.6	-3.8	-4.3	-7	-5.1	0.3	2.1	0.9	2.3	1.4	3	1.8	2	...	2.6	2.2	2.2
16. Cốt Đivô^l																	
...	-8.4	-8.4	...	...	-1.9	-4.1	4.8	-5	...	...	...	...	...	...	-5.4	...	-5.4
17. Đôminica																	
...	-2.7	-7.3	-7.1	-7.2	-4	-1.3	-1	0.9	2.5	1	-1.5	-1.3	-6.6	-0.3	-3.7	-1	-2.6
18. Đôminicana^m																	
...	-2.9	-2.8	-3.4	-4.6	-2.6	-1.7	-1.3	-5.5	...	...	...	...	...	...	-3.1	...	-3.1
19. Êcuadoⁿ																	
...	-2.6	-1.3	-2.4	-2.1	-1.6	0.1	0.4	-0.4	-1	-2.2	-2.2	-1	-0.1	-0.7	-1.2	-1.2	-1.2
20. Ai Cập																	
...	...	...	...	...	...	-3.4	0.2	-3.7	-2.8	-5.5	-1.4	...	...	...	-2.1	-3.3	-2.6
21. En Xanvado^o																	
...	-1.6	-2.1	-1.7	-2.1	-1.6	-1.1	0.3	0.3	-0.6	0	-0.3	-1.2	-0.1	-0.7	-1.2	-0.5	-0.9
22. Gâmbia^p																	
...	...	...	...	-4.8	-8.7	-9	2.3	-2.6	-3.2	...	...	...	...	...	-5.5	-2.2	-4.1
23. Gana^q																	
...	...	...	-0.2	-0.9	-3.3	-0.3	-0.4	0.1	0.9	-0.6	-0.1	-2	2.4	...	-0.9	0.1	-0.5
24. Goátêma^r																	
...	-1.9	-1.9	-2.2	-3.2	-2.3	-1.5	-0.8	-0.1	0	0.3	0	-0.2	-0.2	...	-1.7	0	-1
25. Guyana^s																	
...	4.4	4.5	-0.6	-16.6	-19.3	-21	-12	1.5	...	...	...	...	...	...	-7.5	...	-7.5
26. Haiti^t																	
...	...	...	-0.5	-0.6	0.6	-0.5	-0.1	0.7	0.5	...	...	...	...	...	-0.1	0.5	0
27. Ônduraf^u																	
...	-2.2	-1.9	-4.2	-4	-5.1	-5.3	-5.9	-2.5	-1.6	0.4	0.1	-0.6	-1.4	...	-3.9	-0.6	-2.5
28. An Đê^v																	
...	...	...	...	-3.4	-2.7	-9	-1.8	-2	-3.4	-3	-1.9	-2.5	-2.6	-1.7	-2.5	-2.5	-2.5
29. Inđônêxia^w																	
...	-4.3	-1.5	-1.3	-2.6	-7	-3.9	-1.9	-1.3	2.7	0.4	-0.8	-3	-3.8	-3	-1	-2.1	-2.1
30. Giamaica^x																	
...	-3.6	-3.4	-3.2	-7	-6.2	-5.3	-4.3	-1.7	1.4	1.2	-5.4	-1.5	-2.6	...	-4.4	-1.4	-3.2
31. Kênia																	
...	...	...	...	...	...	-4	...	...	...	...	...	...	...	...	-4	...	-4
32. Hàn Quốc																	
...	...	...	-4.6	-3.1	-9.9	-0.7	-0.8	-0.7	0.4	0.4	2.1	0.6	1.3	-0.9	-3.8	0.7	-1.9
33. Malaui^y																	
...	...	...	-12	-5.4	-1.1	0	0.5	-0.2	-2.5	-1	...	...	...	-3.5	-1.5	-2.6	
34. Malaixia^z																	
...	...	...	...	-0.2	-1	-2.6	-3.5	-0.7	-1.2	0.3	0.4	0.6	0.8	-1	-1.3	0	-0.8
35. Mali^{aa}																	
...	-2.7	...	...	-2.7	-1.8	-0.9	-1.9	-1.6	-0.7	...	...	...	...	...	-1.9	-1.1	-1.6
36. Môritani^{ab}																	
...	...	...	-0.3	0.2	-1.5	-0.6	...	...	...	...	...	...	...	...	-0.6	...	-0.6
37. Môrixô^{ac}																	
...	...	...	-2.9	-4.3	-3.5	-3.5	-1.8	...	...	...	...	...	...	...	-3.2	...	-3.2
38. Mêhicô^{ad}																	
...	...	...	...	...	-0.3	4	3.6	2.9	0.8	3.4	2.4	2.1	3.3	3.1	2.3	2.5	2.4
39. Maroc^{ae}																	
...	...	...	-4.9	-6	-4.6	-4.9	-3.7	-3.9	-2.1	...	...	...	...	...	-4.8	-2.9	-4
40. Mianma																	
...	-1.6	-6.4	-6.4	-3.9	-5.2	-5	-2.1	-1.6	-0.6	...	...	...	...	...	-4	-1.1	-2.8
41. Namibia^{af}																	
...	...	...	...	-5.4	-5.5	-3.8	-2.1	-1.8	-1.4	-1.2	-0.8	-0.5	-0.3	0.1	-4.3	-0.7	-2.7
42. Nêpan^{ag}																	
...	-7.5	...	...	-7.3	...	...	-6	-5.6	-9.1	-9.9	...	...	...	...	-6.9	-9	-7.8
43. Nigêri^{ah}																	
...	...	...	...	-0.9	...	-2.1	-1.3	-0.9	0.3	0	-0.5	-0.2	...	...	-1.1	-0.2	-0.8
44. Nigêria^{ai}																	
...	...	...	...	...	...	0.7	2.3	...	...	1	...	...	...	...	1.5	1	1.3
45. Panama^{aj}																	
...	-7.8	-5.2	-2.1	-1.4	-3.2	-1.3	0.1	0.3	0.8	1	1.4	2.6	3.3	3.3	-2.6	2.1	-0.6
46. Paragoay																	
...	...	-1.1	-0.8	-0.5	-3.1	-4.5	-5	-3.7	-2.5	-2.1	-3.7	-1.6	0.6	0.8	-2.4	-1.4	-2
47. Péru																	
...	0.8	2.7	1.7	0.3	0	1.6	2.3	5.8	2.4	1.2	-2.5	-0.3	2.6	2.6	1.9	1	1.5
48. Philippin																	
...	...	...	-4.2	-5.3	-5	-6.3	-8.6	-0.6	-5	-2.4	1	-1.5	...	...	-5	-1.6	-3.5
49. Ruanda^{ak}																	
...	...	...	...	...	0.2	0.3	1	1	1	1	...	...	...	...	0.5	1	0.7
50. Xênegan																	
...	...	...	...	...	-3.3	-9	-2.9	-2.9	1.3	-1.5	...	...	...	...	-4.9	-0.6	-3
51. Xâysen^{al}																	
...	...	-7.3	-9.3	-9	-17.5	-9.8	-13.9	-20.3	-24.3	-9	-14.6	...	...	...	-11.9	-15.3	-13.4
52. Xiêra Liôn^{am}																	
...	...	...	...	0.6	-1	-1.7	-0.3	1.4	...	...	...	...	...	...	-0.2	...	-0.2
53. Xan Kit và Nêvit																	
...	...	...	-10.3	-8.9	4.1	-6.6	-1.1	-4	-1.9	-1.9	-1.3	-2.1	-0.2	0.5	-5	-1.2	-3.3
54. Xan Vinxen và Grênađin^{an}																	
...	-1.8	-6.7	-17.4	-4.9	-5.1	-5.3	-1.9	-2.8	-6.1	-3.3	-1.7	1.1	-0.9	-1.2	-5.8	-2	-4.1
55. Đài																	

Bảng A.7 Tỷ trọng của các luồng tài chính thuần từ chính phủ đến các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991

(%)

Nhóm và các nền kinh tế*	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
37 Các nước đang phát triển																	
Bình quân phi trọng số	-0.5	-1.2	-1.4	-1.1	0.1	-0.7	-0.3	-0.6	-0.6	-0.7	-0.9	-1.2	-1.6	-1.8	-0.7	-1.1	-0.9
Bình quân phi trọng số	0.3	0.1	0.2	-0.1	0.5	0.3	0.2	0	-0.3	-0.7	-0.7	-1	-1.3	-1.2	0.2	-0.9	-0.3
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
12 Thu nhập thấp																	
Bình quân phi trọng số	0.4	0.7	0.6	-0.1	1.7	0.5	1	0.5	0.3	0	-0.2	-0.2	-0.7	-0.3	0.7	-0.2	0.3
Bình quân phi trọng số	1.3	1.4	1.8	0.8	1.5	1.4	0.9	0.9	0.5	0.2	0.2	0.5	0.2	-0.1	1.3	0.3	0.8
25 Thu nhập trung bình																	
Bình quân phi trọng số	-0.8	-1.8	-2	-1.4	-0.3	-1.1	-0.7	-1	-0.9	-1	-1.1	-1.5	-1.9	-2.2	-1.1	-1.4	-1.3
Bình quân phi trọng số	-0.3	-0.5	-0.5	-0.6	0	-0.3	-0.1	-0.4	-0.7	-1.2	-1.2	-1.7	-2	-1.8	-0.3	-1.4	-0.8
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
18 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân phi trọng số	-1.6	-3	-3.1	-2.1	-0.8	-1.8	-1.7	-1.8	-1.7	-1.7	-1.8	-2.4	-3.2	-3.7	-2	-2.4	-2.2
Bình quân phi trọng số	-0.8	-1.3	-1.5	-0.9	-0.4	0.7	-1	-1.2	-2	-1.9	-2	-2.4	-2.9	-2.8	-1	-2.4	-1.6
12 Châu Phi																	
Bình quân phi trọng số	1.1	1.5	1.8	0.2	1.3	2.6	2.3	1.6	1.8	1.1	1.5	1.1	1.1	1.6	1.6	1.4	1.5
Bình quân phi trọng số	0.8	1.1	1.5	0	0.6	1.2	1.1	0.9	1.5	0.2	0.4	0.2	0	0.2	0.9	0.4	0.7
7 Châu Á																	
Bình quân phi trọng số	1.1	1.3	1.1	0.7	1.6	0.6	1.4	0.8	0.5	0.3	0	0	0	0	1.1	0.1	0.7
Bình quân phi trọng số	2.1	2.1	2.5	1.6	2.4	1.5	2	1.6	1	0.7	0.7	0.8	0.5	0.5	2	0.7	1.4
Nền kinh tế																	
1. Anglê ^a	24	21.4	20.1	17.1	14	14.7	12.2	9.3	...	...	...	...	...	...	16.6	...	16.6
2. Áchentina	1.3	0.6	1.5	1.6	1.9	7	3	3	2.3	3.2	...	...	...	...	2.5	2.7	2.5
3. Bácbadô ^a	3.2	3	2.8	3.3	2.9	1.9	1.5	1.5	1.8	1.4	1.6	0.9	1.3	1.9	2.5	1.5	2.1
4. Bêlêx	...	...	...	...	...	...	1.5	4.8	3.9	3	0.6	-0.9	-1.5	-1.2	3.2	0.6	1.3
5. Bôlanh ^a	...	2.9	0.7	-0.5	-0.6	0.4	...	...	...	...	...	...	...	...	0.6	...	0.6
6. Bôlivi ^a	-4.1	-2.5	-4.6	-4.4	-4.2	-2.2	-2.4	-2.9	-11.2	-6.6	-8.1	-8	-9	-8.4	-3.4	-8.5	-5.6
7. Bôlxoa ^a	...	...	-5.6	-8.1	-9.8	-10.6	-7.1	-12.5	-8.1	-7.8	-13	-18.5	-15.4	-13.8	-8.6	-12.7	-10.4
8. Braxin ^a	0.4	-1.3	-0.5	...	...	...	...	...	...	-0.6	0.8	0.2	-1.2	-1.8	-2.4	1.4	-0.8
9. Buôckina Phaxô	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-0.5	-0.4	...	...	...	-0.5	-0.5
10. Burundi ^a	...	2	1.3	1.4	1.8	0.3	...	...	...	1.6	2	3.8	3.4	-1	1.3	2.1	1.6
11. Camorun	...	...	...	...	...	1.1	2	1.4	2.2	0.2	...	...	...	...	1.5	1.2	1.4
12. CH Trung Phi	...	...	...	0.3	-0.1	1.1	1.2	...	...	...	...	...	...	...	0.6	...	0.6
13. Chiê	-3.9	-7.8	-7.2	-5	-7	-8.8	-3.3	-8.4	-8.2	-9.1	-10.7	-10.7	...	...	-7.1	-9.9	-8.3
14. Cômibia	...	-1.8	-0.6	-0.1	0.4	0.5	0.7	-0.3	-0.5	-0.7	-1.1	-1.5	-1.8	-1.8	-0.3	-1	-0.6
15. Cônggô	...	...	0.8	1.6	0.9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.1	...	1.1
16. Côtta Rica	-1.2	-1.5	-0.4	-0.7	-0.8	-1.7	-2.1	-2.2	-2	-2.1	-1.9	-1.9	-1.4	-1.3	-1.3	-1.8	-1.5
17. Côt Đivôa	...	2.5	...	...	...	...	0.6	5.2	...	...	...	...	...	...	2.8	...	2.8
18. Đôminica	0.3	-0.2	1.3	-0.1	0	-0.2	0.1	0.3	0.4	0.7	1.5	-0.1	1.6	...	0.2	0.9	0.5
19. Đôminicana ^a	0.9	3.1	1.7	1.3	0.5	0.5	0.6	3.5	...	...	...	...	...	...	1.5	...	1.5
20. Êcuado ^a	0.2	0.5	0.6	2	1.9	0.2	0.2	0.7	0.1	0.4	0.3	0.4	0	-0.2	0.8	0.2	0.5
21. Ai Cập	...	...	...	...	...	...	-0.1	-5	2.4	-0.2	0.6	-1.2	-0.5	...	-2.6	0.2	-0.6
22. En Xanvado ^a	0.7	0.6	0.7	0.4	0.3	0.2	-0.4	-0.4	0.2	0.2	0.2	0	0.5	0.9	0.3	0.3	0.3
23. Gâmbia ^a	...	...	...	...	...	...	0.3	4.8	7.4	0.3	1.4	2.9	...	...	0.3	3.4	2.9
24. Gana ^a	...	...	0.5	0.6	0.6	0.1	0.2	0.2	0.5	0.6	0.3	0.4	...	...	0.4	0.4	0.4
25. Goátêmala ^a	1.8	2.2	2.2	3.3	2	1.2	0.5	0.7	0.1	-0.1	0.3	0.4	-0.2	...	1.7	0.1	1
26. Ghinê ^a	-13.1	4	...	-4.2	3.9	6.3	3.6	...	...	...	...	...	...	...	0.1	...	0.1
27. Ghinê Bixao	...	...	...	...	0.8	0.8	-0.9	-0.3	...	...	...	...	...	...	-0.1	...	-0.1
28. Guyana ^a	-4	-5.2	-3.5	-1.7	-2.6	-0.8	-2	-0.6	...	...	...	...	...	...	-2.6	...	-2.6
29. Haiti ^a	...	...	-1	-0.9	-1	-0.8	-0.9	...	...	...	...	...	...	...	-0.9	...	-0.9
30. Ôndưrát ^a	...	...	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31. An Đô ^a	...	...	...	-0.4	0.9	0.1	0.8	0.2	0.2	-0.2	-0.4	-0.8	-1.2	...	0.3	-0.5	-0.1
32. Ấnôxênia	...	...	...	...	...	...	6	3	1.1	2.1	1	0.6	-0.2	2.1	4.5	1.1	2
33. Kênia	2.1	0.6	2.3	1.4	0.6	0.5	1.1	1.5	-0.2	-0.2	0	0	0.4	...	1.3	0	0.7
34. Hàn Quốc ^a	...	...	0.3	1	0.8	0.6	0.5	0.4	-0.3	0.4	-0.9	-0.8	-0.1	-0.1	0.6	-0.3	0.2
35. Mađagaxca	...	...	-0.8	-1.2	-0.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-0.9	...	-0.9
36. Malaixi ^a	...	...	6.1	3.8	3.1	1	0.4	0.7	0.7	0.6	1.1	1	...	...	3	...	2.1
37. Malaixi ^a	...	...	3.3	3.7	2.9	3.3	2.7	...	...	...	...	...	...	...	3.2	...	3.2
38. Mal ^a	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-1	-0.6	...	...	...	0.8	...	0.8
39. Môritani	...	...	...	...	...	1.3	...	...	...	...	...	...	...	...	1.3	...	1.3
40. Môrixô ^a	...	...	...	...	2.5	2.4	1.1	1	-0.8	-0.9	-0.6	0.6	-1	...	2	-0.5	0.9
41. Mêhicô ^a	...	...	...	...	-2.2	-4.2	-3.1	-2.4	-0.7	-4.2	-2.4	-2.1	-3.1	-3.2	-3	-2.6	-2.8
42. Maroc ^a	0.1	1.6	0.6	-0.6	0.9	0.6	0.1	-0.3	0.2	-0.1	0.1	0.2	-0.1	1.2	0.4	0.2	0.3
43. Mianma ^a	-2	-2.8	-3.6	-4	-4.7	-3.9	-3.8	-3.6	-3.2	...	...	...	...	...	-3.6	-3.4	-3.5
44. Namibia ^a	...	...	...	...	...	...	...	3.5	5.2	1.7	1	1	...	...	0.1	2.5	2.5
45. Nêpan	...	-0.8	-1.3	0.4	1.2	1.3	-0.3	1.2	-1.5	...	...	...	...	...	0.1	-0.5	-0.1
46. Nêgê ^a	...	...	0.3	0.2	0.1	-0.3	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	...	0.1
47. Nigêria ^a	...	...	...	-7.5	-4.9	-8.2	-5.3	...	...	...	...	...	...	...	-6	...	-6
48. Panama ^a	2.5	3.8	2.7	1.2	0.2	0.2	-0.2	-0.4	-0.5	-0.3	-1.3	-0.8	-1.6	-1.5	1.2	-1	0.3
49. Paragoay	...	0.3	0.2	0.2	1.5	1.1	0.6	0.6	0	-0.1	0.2	0.1	0	-0.1	0.6	0	0.4
50. Pêru	-2.1	-3.2	-3.6	-3.1	-4	-3.9	-4.4	-6.3	-4.3	-2.4	-1.7	-0.9	-3.1	-3	-3.8	-2.6	-3.3
51. Philippin ^a	...	...	0.9	0.8	5.9	2.3	2.2	1.4	1.2	1.6	1	3.2	...	...	2.2	1.8	2
52. Ruanda ^a	...	-0.2	-0.3	...	...	...	0.2	0.3	0.6	0.5	0.2	0.4	0.4	-0.1	0.1	0.3	0.2
53. Xao Tôrêmê và Prinxipê ^a	...	...	-19	...	...	-3.8	-7.4	...	...	...	-4	-4.9	-0.8	-1.3	-8.2	-3.1	-6
54. Xêngan	...	...	...	0.7	3.1	6.9	2.3	2.4	8.3	2.9	...	...	...	...	3	5	3.8
55. Xâyxen ^a	...	4.5	2.4	-1.6	0.4	0.5	3.5	8.3	7.3	-0.7	0.4	1.6	-0.3	2.3	2.5	1.8	2.2
56. Xiêra Lôn ^a	-0.7	-0.2	-0.2	0	0.3	1.7	...	0.2	0.3	-0.1	0.1	-0.2	...	...	0.2	0	0.1
57. Xri Lanca ^a	8.8	7.9	12.9	5.5	4.9	4.8	4.4	4.7	4.5	2.4	2.2	1.5	1.2	1.3	6.7	2.2	4.8
58. Xan Vinxen và Grênadin ^a	...	...	...	...	...	...	0.1	1.5	3.1	0.2	1	0.7	-0.1	-0.1	0.8	0.8	0.8
59. Tandania ^a	0.1	-0.3	1.1	1.4	0.4	0.8	-1.3	-2.3	...	...	...	...	...	...	0	...	0
60. Thái Lan	...	0.4	0.4	0.4	0.2	0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	0.2	-0.3	0
61. Tôgô ^a	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3.6	2.1	-0.8	...	...	1.6	1.6	1.6
62. Tôrniđat và Tôbagô ^a	-0.5	-0.2	-0.4	9.3	13.4	11.9	11.2	10	-1.2	-1.8	-1.6	-2.2	-3.1	...	6.8	-2	3
63. Tuyniđi	...	...	...	0.4	3.8	10.2	10.4	8	6.8	0.3	-9.3	...	...	...	5.4	7.6	6.4
64. Thổ Nhĩ Kỳ ^a	...	...	4.4	3.3	3	1	6.4	3.7	3.4	1.2	3.3	3.8	2.7	1.7	3.6	2.6	3.2
65. Urugoay	-0.5	-1	-2.2	-2.8	-2.4	-2.2	-1.7	-2.8	-3.6	-3.1	-3.3	-3	-3.6	-4	-1.9	-3.4	-2.6
66. Vênxuêlia ^a	-7.8	-12.1	-13.1	-19.3	-11.5	-10	-12.9	-11.6	-6.8</								

Bảng A.8 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng nội địa, 1978-1991

(%)

Nhóm và các nền kinh tế *	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
36 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trọng số	5.7	6.2	5.9	6.7	7.7	10.9	12.5	14.1	11	14.3	12.5	12.7	12.5	10.5	8.7	12.2	10.2
Bình quân phi trọng số	10.3	9.9	11.9	12.1	12.1	12.3	12.6	13.2	11.2	9.9	10.4	10.5	9.8	9.2	11.8	10.2	11.1
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
16 Thu nhập thấp																	
Bình quân trọng số	13.6	13.7	14.1	14.8	14	13.6	14.9	17.5	16.6	16	13.8	14.3	13.4	12.4	14.5	14.4	14.5
Bình quân phi trọng số	15.9	15.1	18.9	17.5	16.4	15.4	15.4	15.5	13.2	12.4	14.3	14.5	13.7	12.7	16.3	13.5	15.1
20 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trọng số	4.3	4.8	4.5	5.5	6.7	10.3	12	13.5	9.8	13.9	12.2	12.4	12.4	10.2	7.7	11.8	9.5
Bình quân phi trọng số	5.7	5.7	6.4	7.8	8.7	9.9	10.3	11.4	9.6	7.9	7.3	7.2	6.7	6.3	8.2	7.5	7.9
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
18 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trọng số	4.3	5	4.6	5.6	6.8	10.8	12.6	14	10.1	14.8	13.2	13.3	13.4	11.1	8	12.6	10
Bình quân phi trọng số	6.1	6.1	6.8	7.8	8.2	8.3	9.3	10.1	6.8	6.2	6.4	6.3	6.5	5.9	8	6.4	7.3
10 Châu Phi																	
Bình quân trọng số	14.2	14.1	14.7	17.1	15.7	15.2	17.7	21.2	20.8	20	17.4	18.8	16.7	15.3	16.2	18.2	17.1
Bình quân phi trọng số	14.1	13	16.5	16.2	17.4	13.8	16.5	19.2	18.5	15.5	16.5	17.8	15.4	15	15.8	16.4	16.1
8 Châu Á																	
Bình quân trọng số	9.3	10	10.4	11.3	10.7	10.4	10.4	10.7	8.6	8.4	9.5	9.5	9.7	12.4	10.4	9.7	10.1
Bình quân phi trọng số	14.8	14.6	17.8	16.9	14.5	17.2	15	12.8	12.1	11.2	11.8	10.8	10.4	9.2	15.4	10.9	13.5
Nền kinh tế																	
1. Antigua và Barbuda																	
	2.3	4.6	4	2.1	4.3	1.9	0.5	1.5	2	2.6	1.7	1.6	1.1	0.8	2.7	1.6	2.2
2. Bangladesh																	
	23	22.7	23.5	22.7	21.9	25.9	20.4	19.4	20.1	16.7	15.8	15.9	15	15.2	22.4	16.4	19.9
3. Butan																	
	...	...	...	...	...	46.4	26.2	13.2	10.3	12.6	21.4	12.4	19.6	17.3	28.6	15.6	19.9
4. Bôtxoana																	
	4.5	0.3	1.6	3.3	5.3	8.3	7.7	11.3	12.5	7.9	7	10.4	7.5	5.8	5.3	8.5	6.7
5. Braxin																	
	6.4	8.6	8.3	10	10.8	19.7	22.3	26.7	15.3	23.2	21.8	20.1	21.7	21.2	14.1	20.5	16.9
6. Burundi																	
	14	10.8	11.8	6.7	8.2	7.6	16.6	17.4	17.8	17.8	20.8	21.3	20.6	34.3	11.7	22.1	16.1
7. Capve																	
	19.1	16.6	46.8	37.4	43.1	34.8	37.9	32.5	28.3	23.3	40.1	37.1	34.4	32.7	33.5	32.7	33.2
8. Chile																	
	2.3	1	1.2	1.1	1.3	1.1	1.2	1.6	1.9	2.1	1	1.4	4.1	2.8	1.3	2.2	1.7
9. Côlômbia																	
	1	0.5	0.4	0.7	0.5	0.5	1.3	1.3	1	6.3	6.1	4.5	7.1	1.3	0.8	4.4	2.3
10. Giubuti																	
	...	...	...	...	...	...	1.8	1.6	1.3	1.2	1.6	0.6	1.5	1.4	1.7	1.3	1.4
11. Đôminica																	
	1.9	5.8	2.7	7.9	3.9	2.3	5.9	4.5	1.5	0.6	3.2	3.6	6.2	7.4	4.4	3.7	4.1
12. Đôminicana																	
	8.3	7.5	8.8	14	17.5	19.9	19.7	19.2	13.4	16.5	16.1	13.7	11.2	14.3	14.4	14.2	14.3
13. Êcuado																	
	...	0	0	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14. Ai Cập																	
	...	...	22.4	23.9	18.8	21.6	22.5	22.8	21.6	21.1	20.8	21	21.4	21.9	22	21.3	21.7
15. En Xanvado																	
	...	...	...	...	5.2	5.1	4.6	4.2	4.1	4.5	3.7	2.8	0.1	0	4.8	2.5	3.4
16. Gana																	
	16.4	...	19.6	20.8	29	4	8.4	20.4	15.9	9.3	3.8	15	9.9	11.3	17.5	10.9	14.6
17. Grênađa																	
	...	...	1.5	1.8	6.9	5.9	4.6	3.9	3.5	3.6	3.6	4	3.6	2.9	4.1	3.5	3.8
18. Guyana																	
	14.2	15.3	15.5	20.5	12.2	17	13.5	15.5	5.1	4.3	4.1	3.2	2.9	1.2	15.5	3.5	10.3
19. Haiti																	
	17.1	19	21.5	19.3	15.6	13.2	13	18.2	6.7	6.3	8.1	7.4	7.3	7.6	17.1	7.2	12.9
20. Giamaica																	
	5.9	4.6	6.3	6.7	6.6	5.6	5	7	1.6	3	2.6	3.4	2.4	1.3	6	2.4	4.4
21. Kênia																	
	1.4	1.4	2	1.6	2	4.3	5.2	5.2	4.2	6.9	...	...	...	...	2.9	5.6	3.4
22. Libêria																	
	...	...	14	10.7	11.3	10.4	11	8.4	8.6	5.5	5.6	4.5	...	4.5	11	5.7	8.6
23. Mandivô																	
	...	...	...	...	12	15	17.4	17.2	19	23.8	31.7	23.4	20.1	14.8	22.5	20	...
24. Mêhicô																	
	2.7	2.4	2.6	3.6	5.4	8.8	10.2	8.1	8.4	8.4	5.8	5.6	2.9	1	5.5	5.4	5.4
25. Nêpan																	
	...	...	...	9.6	10.8	10.3	7.7	8.2	8.8	8.7	7.5	5.3	5.8	3.1	9.3	6.6	7.8
26. Philippin																	
	8.8	8.9	8.6	8.8	9.5	7.5	9.3	11.6	8.8	8.4	7.6	7.2	7.4	7.2	9.1	7.8	8.6
27. Quần đảo Xôlômôn																	
	...	...	...	...	6.7	14.1	2.3	1.1	1.3	5.5	5.2	7.2	4.6	7.7	4.2	5.4	...
28. Xan Kit và Nêvit																	
	...	12.6	25.9	29.5	26.9	27.8	24.8	26.4	26.7	1.3	3.4	6.3	9.8	8.2	24.8	9.3	17.7
29. Xanta Lucia																	
	...	3.2	1.1	2.6	2	1	1.1	0.9	0.6	0.7	0.6	1.7	2.2	1.6	1.7	1.2	1.5
30. Xan Vinxen và Grênadin																	
	7.4	12.2	13	4.2	21.9	22.5	24.5	25.2	12.2	10.8	10.8	8.7	8.9	8	16.3	9.9	13.6
31. Xudăng																	
	32.2	31.4	32.6	33.5	33.1	23.8	24.8	35.8	36.9	36.9	36.9	40.1	33.1	15.9	30.9	33.3	31.9
32. Thái Lan																	
	...	...	1.7	1.7	1.4	2.1	2	1.9	1.9	1.6	1.4	1.2	1.1	2.4	1.8	1.6	1.7
33. Torini đất và Tôbagô																	
	...	...	1.2	4.9	5.7	7.1	8	10.1	9.9	10.5	13.2	11.6	9.2	8.1	6.2	10.4	8.3
34. Uruguay																	
	...	...	...	...	4.4	8.5	7.5	7.7	9.8	9.1	11.1	13.4	15.1	15.4	7	12.3	10.2
35. Vanuati																	
	1.3	1.2	1.4	1.2	1.1	1.8	0.7	0.8	2.2	1.8	0.4	0.5	0.2	0.2	1.2	0.9	1.1
36. Vênxuêla																	
	1.1	1.1	1	0.9	1.1	1.2	0.6	0.7	0.8	0.5	0.3	2	2	4.7	1	1.7	1.3
37. Tây Xamoa																	
	12.3	22.8	24.8	27.6	26.1	26.8	25.1	28.3	28.3	21.3	11.7	7.7	3.7	3.3	24.2	12.7	19.3
38. Đaia																	
	0.6	0.4	0.1	0.5	0.8	0.2	0.4	0.2	0.3	0.2	0.5	0.7	1.3	2.1	0.4	0.8	0.6
39. Dimbabuê																	
	...	14.6	14	23.7	22.1	23.1	30	38.2	38.8	26	23	22.9	16.2	17	23.7	24	23.8

a. Chỉ một tập hợp nhỏ các nền kinh tế trong mỗi mục phân loại được sử dụng trong việc tính số trung bình. Mười sáu nền kinh tế thu nhập thấp bao gồm Bangladesh, Butan, Ai Cập, Gana, Guyana, Haiti, Kênia, Libêria, Mandivô, Nêpan, Philippin, Xôlômôn, Xudăng và Đaia. Hai mươi nền kinh tế thu nhập trung bình bao gồm Bôtxoana, Braxin, Chile, Côlômbia, Đôminica, Đôminicana, Êcuado, En Xanvado, Grênađa, Giamaica, Mêhicô, Xan Kit và Nêvit, Xanta Lucia, Xan Vinxen và Grênadin, Thái Lan, Torini đất và Tôbagô, Tuyini, Thổ Nhĩ Kỳ, Uruguay, Vênxuêla, Tây Xamoa và Dimbabuê. Số trung bình khu vực Mỹ Latinh và Caribe không tính đến Antigua và Barbuda. Các số trung bình của châu Phi không tính đến Giubuti. Các số trung bình của châu Á không tính đến Vanuati. Những ước tính trung bình đi chuyển trong phạm vi ba năm được sử dụng để hoàn thiện các giá trị bị mất khi tính số trung bình.
b. Các bình quân trọng số được lấy bằng cách sử dụng GDP theo đồng đôla Mỹ giá hiện hành làm trọng lực.

Bảng A.9 Tỷ trọng của tổng tín dụng nội địa cho các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991
(%)

Nhóm	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Tất cả các nền kinh tế																	
37 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trọng số	1.5	1.5	1.5	1.8	2	2.6	2.8	2.9	2.9	2.6	1.9	1.8	1.8	1.6	2.1	2.1	2.1
Bình quân phi trọng số	3.9	3.9	4.4	5.4	5.4	6	5.9	6.4	5	4	4	4.2	3.9	3.4	5.2	4.1	4.7
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
17 Thu nhập thấp																	
Bình quân trọng số	7.2	7.5	7.6	9	8.1	9.3	10.1	11.3	10.5	9.8	8.3	8.8	9.5	8.7	8.8	9.2	9
Bình quân phi trọng số	5.7	5.9	6.5	7.6	6.8	7.8	7.8	8.6	6.5	5.8	6.2	6.5	5.9	5.1	7.1	6	6.6
20 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trọng số	0.5	0.4	0.5	0.7	0.9	1.3	1.4	1.3	1.3	1.1	0.8	0.8	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9
Bình quân phi trọng số	2.3	2.2	2.6	3.4	4.3	4.5	4.4	4.6	3.7	2.4	2.2	2.2	2.2	2	3.5	2.4	3.1
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
18 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trọng số	0.4	0.4	0.4	0.6	0.9	1.3	1.4	1.3	1.2	1.1	0.7	0.7	0.6	0.4	0.8	0.8	0.8
Bình quân phi trọng số	2.9	3	3.5	4.5	5.2	6.7	6	6.6	3.9	2.5	2.7	2.6	2.4	1.9	4.8	2.7	3.9
11 Châu Phi																	
Bình quân trọng số	8.4	8.9	8.9	11.8	10.4	11.8	13.8	15.5	14.4	13.9	12.2	13.1	14.6	13.8	11.2	13.7	12.2
Bình quân phi trọng số	5	4.8	5.4	6.5	6.5	5.6	6.4	7.1	6.8	6.1	6.3	6.5	6.3	6	5.9	6.4	6.1
8 Châu Á																	
Bình quân trọng số	3.3	3.4	3.4	3.4	3.2	3.5	3.2	3.4	2.8	2.4	2.1	2.1	2	2.4	3.4	2.3	2.9
Bình quân phi trọng số	4.5	4.6	5	5.8	4.4	5.1	5.2	5.2	4.8	4.3	3.8	4.7	3.9	3.5	5	4.2	4.6
Nền kinh tế																	
1. Antigua và Barbuda	1.5	2.6	2.1	1.1	2.3	1.1	0.3	0.9	1.2	1.6	1	1	0.7	0.5	1.5	1	1.3
2. Bangladesh	...	...	...	...	...	7.9	6.7	6.5	6.6	5.4	5.2	5.6	5.2	5	7.2	5.5	6.5
3. Butan	...	...	...	...	...	3.2	2	1.1	0.7	0.4	0.8	0.6	1.1	1.2	2.3	0.8	1.6
4. Bôxoana	0.9	0	0.2	0.6	0.9	1.3	1.3	1.4	1.4	0.8	0.7	1	0.9	0.9	0.8	1	0.9
5. Braxin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Burundi	2	1.9	2	1.5	1.8	1.8	3.7	3.9	4	4.2	5.1	5	5	3.8	2.3	4.5	3.3
7. Cápve	5.2	5	13.7	15	16.7	13.5	15.5	15.2	13	10.7	18	17.1	16.4	16.6	12.5	16.3	13.7
8. Chiê	1.1	0.5	0.6	0.7	1.2	1	1.4	2	2.2	2.2	0.9	1.1	3.3	2.1	1.1	1.9	1.4
9. Côlômbia	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.4	0.3	1.5	1.5	1.5	1	1.6	0.3	0.3	1.2	0.7
10. Gibuti	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1	0.9	0.8	0.7	0.9	0.3	0.8	0.6	0.9	0.7	0.8
11. Đôminica	0.9	3.3	1.4	4.9	2.5	1.6	3.7	2.7	0.8	0.3	1.5	1.9	4	5	2.6	2.3	2.5
12. Đôminican	2.8	2.5	2.9	4.9	6.6	8.3	7.2	5.8	4.7	5.5	4.5	3.4	2.4	2.7	5.1	3.9	4.6
13. Êcuado	...	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14. Ai Cập	...	...	20.1	25.9	20.6	24.5	26.2	27	26.5	25.8	25	26.4	30.1	29.3	23.7	27.2	25.2
15. En Xanvado	...	...	...	...	3.2	2.8	2.6	2.3	1.8	1.9	1.4	1.1	0	0	2.8	1	2.1
16. Gana	5.3	5.8	4.6	4.7	7	0.7	1.6	4.8	4	2.7	0.8	2.9	1.6	2.1	4.3	2.3	3.5
17. Grênađa	...	...	0.9	1.1	4.9	3.9	2.7	2.4	2.2	2.4	2.4	2	2.3	1.9	2.4	2.4	2.4
18. Guyana	9.6	13	15.2	23.5	21.2	41.8	33.2	43	14.9	10.2	13.3	9.4	7.7	2.5	25.1	9.7	18.5
19. Haiti	7.2	7.5	8.2	8.5	7	6.3	5.7	4.9	2.6	2.6	3.6	3.3	0	0	6.9	2	4.8
20. Giamaica	2.8	3	4.1	5.2	5.6	5.3	4.1	5	1.1	1.7	1.5	1.9	1.1	0.5	4.4	1.3	3.1
21. Kênia	0.4	0.4	0.6	0.5	0.8	1.4	1.7	1.7	1.5	2.7	2.2	1.6	1.6	1.7	1	1.9	1.4
22. Li-bêria	3.7	3.8	3.9	3.4	4.2	4.7	4.9	4.3	4.9	3.4	...	...	...	...	4.1	4.1	4.1
23. Mandivơ	...	...	...	13.9	4.2	12.2	16.7	18.1	17	16.7	14.7	23.4	16.1	13.9	12	17	14.1
24. Mêhicô	0.8	0.7	0.8	1.2	2.3	3.2	3.4	2.9	3.6	3	1.7	1.9	1	0.4	1.9	1.9	1.9
25. Nêpan	3.1	3.2	3.3	3.5	2.8	3.2	2.4	2.9	3.3	3.1	2.8	2.1	2.2	1.3	3.1	2.5	2.8
26. Philippin	...	...	...	...	...	4.4	4.1	4.5	2.9	2.6	2.3	2.2	2.4	2.1	4.3	2.4	3.5
27. Xiêra Lôn	...	...	...	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0	0.1	0.2	0.1	0.2
28. Quần đảo Xi-lômôn	...	...	4.6	4.6	3.8	1.8	2.9	0.7	0.3	0.4	1.6	1.6	2.3	1.7	3.4	1.3	2.5
29. Xan Kit và Nêvit	...	7.5	16.4	21.6	22.5	27.5	24.4	27.9	22.8	0.8	2.5	5.1	8.4	6.9	20.4	7.8	15
30. Xanta Lucia	...	1.9	0.7	1.7	1.3	0.7	0.7	0.5	0.3	0.4	0.3	1.1	1.4	1	1.1	0.7	0.9
31. Xan Vinxen và Grênađin	3.9	6.8	7.3	2.3	13.4	13.9	15.9	14.8	6.4	5.9	5.8	5	4.6	4.4	9.8	5.4	7.9
32. Xu đàng	7.9	8.7	9.5	10.7	11.3	4.9	4.9	7.5	7.6	8	6.2	5.2	3.5	1.4	8.2	5.3	6.9
33. Thái Lan	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1	0.9	0.9	2	1	1.2	1.1
34. Torinidat và Tôbago	...	...	0.3	1.4	1.8	2.7	3.1	4.2	5	6.1	8	6.8	4.7	4.6	2	4.8	3.6
35. Uruguay	...	...	...	...	...	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36. Vê-nê-xuê-la	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.6	0.6	1.4	0.3	0.5	0.4
37. Tây Xamao	2.7	5.3	6.5	9.7	9.8	6.8	5.6	6.1	5.9	4.8	2.1	1.3	0.8	0.7	6.6	2.6	4.9
38. Đaia	0.1	0	0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	...	...	0.1	0.2	0.1
39. Đimbabue	...	4.9	5	8.8	8.1	8.5	9.9	12.3	11.8	9.1	7.4	7.7	5.8	6	8	8	8

a. Chỉ một tập hợp nhỏ các nền kinh tế trong mỗi mục phân loại được sử dụng trong việc tính số trung bình. Mười bảy nền kinh tế thu nhập thấp bao gồm Bangladesh, Butan, Burundi, Cápve, Ai Cập, Gana, Guyana, Haiti, Kênia, Li-bêria, Mandivơ, Nêpan, Philippin, Xiêra Lôn, Xi-lômôn, Xu đàng và Đaia. Hai mươi nền kinh tế thu nhập trung bình bao gồm Bôxoana, Braxin, Chiê, Côlômbia, Đôminica, Đôminican, Êcuado, En Xanvado, Grênađa, Giamaica, Mêhicô, Xan Kit và Nêvit, Xanta Lucia, Xan Vinxen và Grênađin, Thái Lan, Torinidat và Tôbago, Uruguay, Vê-nê-xuê-la, Tây Xamao và Đimbabue. Số trung bình khu vực Mỹ Latinh và Caribe không tính đến Antigua và Barbuda. Các số trung bình của châu Phi không tính đến Gibuti. Các số trung bình của châu Á không tính đến Vanuatu. Những ước tính trung bình di chuyển trong phạm vi ba năm được sử dụng để hoàn thiện các giá trị bị mất khi tính số trung bình.

b. Các bình quân trọng số được lấy bằng cách sử dụng GDP theo đồng đôla Mỹ giá hiện hành làm trọng lực.

Bảng A.10 Tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng nợ nước ngoài, 1978-1991

Nhóm và các nền kinh tế*	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
74 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trong số	16.9	17.7	17.9	17.9	17.4	16.6	15.6	15.6	16.2	16.3	15.2	12.2	11.8	11.6	16.9	13.9	15.6
Bình quân phi trọng số	14.4	14.3	15	15.4	15.2	15.4	14.5	14	13.2	13.3	12.9	11.9	10.7	9.8	14.8	12	13.6
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
32 Thu nhập thấp																	
Bình quân trong số	12.9	12.3	11.3	10.8	10.1	9.5	9	9.7	9.9	10.5	10.2	10.3	10.3	9.4	10.7	10.1	10.4
Bình quân phi trọng số	12.7	12	12.5	12	11.3	11.5	10.8	9.8	9.5	9.2	8.8	8.2	6.9	6.2	11.6	8.1	10.1
42 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trong số	18.5	19.6	20.4	20.5	20.3	19.7	18.3	18.3	19.1	19	17.3	13	12.3	12.3	19.4	15.5	17.8
Bình quân phi trọng số	15.6	16.1	16.9	17.9	18.1	18.4	17.3	17.2	16.8	16.4	16	14.7	13.6	12.5	17.2	15	16.3
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
27 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trong số	21.5	23.6	23.9	23.2	22.3	21.2	19.6	20	20.3	19.8	17.1	10.9	10.7	11.2	21.9	15	19
Bình quân phi trọng số	18.5	19.1	18.8	19.5	19.1	19.1	17.3	16.9	15.8	15.3	15	13.6	12.7	11.9	18.5	14	16.6
34 Châu Phi																	
Bình quân trong số	16.4	14.7	14	13.4	15.9	16.4	14.1	12.8	14	13.7	12.7	11.3	10.2	10.2	14.7	12	13.6
Bình quân phi trọng số	13.3	12.8	14	13.9	13.8	14.1	13.4	12.2	12.2	11.6	10.9	10.1	8.4	7.5	13.4	10.1	12
Bình quân trong số	10.9	10.7	10.9	11.4	11	11.1	11.2	11.6	12.2	13.3	13.8	13.8	13.3	12.3	11.1	13.1	12
Bình quân phi trọng số	8.4	8.3	9.7	10.6	10.7	11.1	11.8	12.3	12.9	13.5	13.8	13.2	12.3	11.2	10.4	12.8	11.4
Nền kinh tế																	
1. Angiêri	59.7	64.1	66.9	66.8	65.4	62.3	64.4	56.2	46.3	36.5	36.1	31.8	27.3	25.3	63.2	33.9	50.6
2. Acentina	16.4	21	13	12.5	8.4	6.7	6.9	9.4	8.1	8.1	4.4	5.3	8	10.2	11.8	7.3	9.9
3. Bangladesh	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.6	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5	0.3	0.4
4. Bắcbadô	1.2	0.7	1	2.7	4.3	11.3	7.4	13.9	13.5	12.1	11.3	7.7	7	5.3	5.3	9.5	7.1
5. Bêlixê	3.4	13.6	15.8	31	35.2	32.6	24.5	21.9	14	11.3	11.3	15.9	15.4	8.7	22.2	12.8	18.2
6. Bénanh	11.5	16.6	37.3	32.8	35.5	31.9	30.3	28.5	28.1	28.4	28.9	27.9	10.5	5	28.1	21.5	25.2
7. Bôliviá	29.7	27.8	26	24.9	20.1	19.4	13.4	11.7	11	9.9	10.1	9.5	11	11.5	21.6	10.5	16.9
8. Bôtxoana	1.1	2.1	2.3	9.1	10.7	8	9.3	20.6	29	30.3	27.6	25.6	22.2	21.5	7.9	26	15.7
9. Braxin	28.4	30.5	31.9	30.9	31.5	32.7	31	31.4	35.2	32.1	27.5	11.1	11	12.1	31	21.5	26.9
10. Búckkina Phaxô	7.2	4.7	8.5	7.5	8	8	8.8	8.7	8.8	7.7	6.6	5.3	5.1	4.1	7.7	6.3	7.1
11. Burundi	0	2.5	1.8	1	1	0.6	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	1	0.3	0.7
12. Camrur	38.2	36.6	38.3	39.6	38.5	32.1	28.6	23.9	24.1	21.7	21.6	17.7	10.9	8.7	34.5	17.4	27.2
13. Cápve	0	0	0	0	44.2	50.2	52.3	41.3	34.6	31.2	23.5	21.5	19.5	17.5	23.5	24.6	24
14. CH Trung Phi	46.4	30.5	27.8	24.2	12.2	18.4	16.7	11.4	12.3	13.1	13.4	11.9	11.9	6.3	23.5	11.5	18.3
15. Chiê	17.9	20.7	18.1	15.6	13.9	16.2	15.6	13.7	12.9	11.4	10.2	8.4	8.2	7.7	16.5	9.8	13.6
16. Côlômbia	15.7	16.6	17.3	17.1	16.7	19.1	21.8	22.7	24	31.5	32.1	30.8	29.3	18.8	18.4	29.4	23.1
17. Cômô	0.4	0.3	0.5	0	0	1.7	2.6	4.7	7.3	8.5	11.4	12.6	2.3	3.1	1.3	7.5	4
18. Cônggô	7.5	7.4	7.1	5.8	6.6	6.2	8	8.3	7.4	6.8	5.8	5.1	4.5	3	7.1	5.4	6.4
19. Côxta Rica	18.8	19.9	19.8	19.5	19.4	17.3	12.7	12.8	11.3	11.7	13	12.5	10.4	10.8	17.5	11.6	15
20. Cốt Đivôa	26.2	24.6	26	24.1	19.8	16.1	15.7	13.2	11.3	9.8	7.9	5.7	4.8	3.4	20.7	7.1	14.9
21. Đôminicá	5.1	3.3	2.4	5.7	11.1	10.2	7	5.3	4.8	4.4	3.3	3.2	2.9	2.1	6.3	3.5	5.1
22. Đôminicá	18.9	15.6	12.2	16.3	15.2	16.6	13.6	14.4	10.3	7.7	7.4	7	7.4	7.6	15.3	7.9	12.2
23. Êcuado	10.9	14.2	13.3	13.9	13.4	12.9	11.8	9.5	9.2	11.5	10.5	7.3	6.5	6.2	12.5	8.5	10.8
24. Ai Cáp	9.2	12.9	14.5	14.2	14.6	14.1	14.3	13.9	15	16.2	15.3	14.7	15.1	22.6	13.5	16.5	14.8
25. En Xanvado	13.4	11	11.9	13.4	11.1	9.5	8	5.9	6.3	6.2	6.3	5.8	5.1	6	10.5	6	8.6
26. Êtiôpi	9.5	10.1	10	12.8	14	12.8	11.7	16.7	18.2	16.4	16.5	16.2	13.8	11.3	12.2	15.4	13.6
27. Phi gi	9.6	10.7	19.1	23.3	25.5	28.4	32.5	32.9	35.1	34.8	33.3	30.7	29.3	25.8	22.7	31.5	26.5
28. Gabông	10.6	11.5	14.4	14.2	14.5	12.3	9.6	7.1	7.2	7	6.8	5.5	4.8	4.8	11.8	6	9.3
29. Gâmbia	7.6	1.2	4.2	8.2	6.4	9.8	10.2	9.1	8.9	6.1	4.2	1.5	1.4	0.2	7.1	3.7	5.6
30. Gana	7.6	8.2	10.3	13.5	14	15.7	14.4	10.5	9.8	8.6	8	7.9	6.2	5.2	11.8	7.6	10
31. Grênađa	7.7	6.8	9.6	10.2	6.7	6	7.3	8.8	9.1	9.7	8.7	7.2	6.6	4.9	7.9	7.7	7.8
32. Goátêmalá	9.7	9.9	12.6	13.7	16.9	22.1	19.6	13.8	15	15.7	17	17	17.7	17.9	14.8	16.7	15.6
33. Ghinê	0.9	0.7	1.4	1	2.1	1.9	2.6	2.4	2	1.1	0.9	0.5	0.3	0.3	1.6	0.8	1.3
34. Ghinê Bítxao	1	0.7	4.2	2.2	3.1	3.4	2.7	1.7	1.6	1.5	0.8	0.1	0.1	0.1	2.4	0.7	1.7
35. Guyana	19.3	18.6	18.2	15	11.5	9.1	6.2	4.9	4	5.4	6	5.4	3.3	1.9	12.8	4.3	9.2
36. Haiti	16.8	13.6	12.9	9.4	9.7	9	8	6.4	5.8	5.6	4.6	4.4	3.3	3.4	10.7	4.5	8.1
37. Ôndurát	11.8	11	12	10.5	12.5	12.8	13.8	13.3	14.3	14.9	15.2	13.2	11.6	8.8	12.2	13	12.5
38. Ân Độ	12	11.7	10.6	10.4	9.5	9.4	9.4	11.4	11.9	13	13.1	14.3	14.9	14.2	10.5	13.6	11.8
39. Inđônêxia	11.4	9.7	8.5	8.5	7.9	6.9	5.3	4.1	2.7	1.5	0.8	0.5	0.2	0	7.8	0.9	4.9
40. Giamaica	14.3	14.9	11.7	10.1	7.2	5.3	7.2	7	7.2	7	7.5	8.3	8.2	7.4	9.7	7.6	8.8
41. Kênia	20.8	22.9	19.7	16.9	17.1	15.8	13.3	11.6	11.3	14.1	14.1	13.3	14	13	13.3	13.3	15.6
42. Hàn Quốc	11.1	12.4	11.8	12.1	12.5	12.6	12.9	12.7	12.9	13.7	14.2	14.2	13.4	12.8	12.2	13.6	12.8
43. Libêria	15	12.1	12.1	10.8	8.6	8.2	8.3	7.2	7	6.8	6.8	7	7	6.8	10.3	6.9	8.8
44. Madagaxca	17.6	22	24	24.1	22.2	23.4	23.5	17.3	16.4	16	14.4	14.3	11.6	7.6	21.8	13.4	18.2
45. Malaiu	10.3	11.7	14	16.1	15.5	13.2	10	6.7	5.3	4.2	4.3	3.8	4.2	3.7	12.2	4.3	8.8
46. Malaixia	9.7	10.7	17.6	17	15.3	12.8	16.4	19	19.8	19.8	20.5	17.9	13.8	12.9	14.8	17.5	15.9
47. Mali	6.2	6.4	3.4	3.7	2.5	2.2	2.1	1.4	1.3	1.2	0.9	0.5	0.5	0.5	3.5	0.8	2.3
48. Môritani	12	10.2	9.7	7.8	10	15.5	19.4	19.1	20.6	20.6	20.2	19	16.9	13.8	13	18.5	15.3
49. Môrixô	3.9	4	2.8	3.8	3.1	2.8	2.3	3.3	3.7	3.9	6	16.9	18.5	21	3.2	11.7	6.9
50. Mêhicô	23.5	27.4	28	26.4	25.4	25.7	20.3	17.6	9.8	9.6	9	8.9	8.8	9.1	24.3	9.2	17.8
51. Maroc	23	25.6	24.1	22.6	19	17.8	16.2	14.1	13.6	12.6	10.7	8.3	7.5	6.5	20.3	9.9	15.8
52. Népan						0.1	0.6	3	3.3	5.1	8.4	10.8	8.8	6.8	1.2	7.2	5.2
53. Nicaragoa	13.5	13.4	13.3	8.1	7.7	6.6	5.3	4.1	3.7	2.3	2.4	2	1.9	1.9	9	2.4	6.2
54. Nigiê	3.8	3.9	8.9	12.3	16.8	13	11.4	9.6	7.8	6.3	5.5	3.9	2.8	2.7	10	4.8	7.8
55. Nigiêria	9.5	5.8	5.4	5.1	12.2	14.8	11.1	10.3	12.6	11.6	9.6	8.9	8	5.5	9.3	9.4	9.3
56. Pakixtan	3.9	3.5	4	6	5.2	4.6	4.6	5	5.2	4.3	3.6	3.4	3.5	2.9	4.6	3.8	4.3
57. Panama	30.8	25.3	17.8	14.1	12.6	13.1	12.9	13.3	13.4	14	13.3	12.3	11.6	11.1	17.5	12.6	15.4
58. Pápua Niu Ghinê	0	0	0	0	1.6	2.4	2.5	3.8	4.8	7.4	7.5	8.3	12.7	12	1.3	8.8	4.5
59. Paragoay	29.5	32.2	24.9	23.9	24	31	34.5	34.8	30	30.5							

Bảng A.11 Tỷ trọng nợ nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội, 1978-1991

(%)

Nhóm và các nền kinh tế*	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1978-85	1986-91	1978-91
Nhóm																	
Tất cả các nền kinh tế																	
74 Các nước đang phát triển																	
Bình quân trong số	5,4	5,6	5,7	5,9	7,0	7,4	7,5	7,8	8,2	7,9	5,5	4,9	4,5	4,3	6,5	5,9	6,3
Bình quân phi trọng số	5,9	6,2	6,2	6,6	7,7	8,3	8,3	9,4	9,5	9,7	8,0	6,9	6,2	5,6	7,3	7,7	7,5
Các nền kinh tế đang phát triển theo thu nhập																	
32 Thu nhập thấp																	
Bình quân trong số	4,0	4,0	3,7	3,7	3,9	4,1	4,3	4,8	5,3	5,4	5,0	4,8	4,7	4,6	4,1	5,0	4,5
Bình quân phi trọng số	6,5	6,9	6,8	6,8	8,0	8,6	8,6	9,9	9,9	10,4	8,3	6,9	6,3	5,7	7,8	7,9	7,8
42 Thu nhập trung bình																	
Bình quân trong số	6,0	6,2	6,4	6,8	8,2	8,9	8,8	9,2	9,6	9,0	5,7	4,9	4,4	4,1	7,6	6,3	7,0
Bình quân phi trọng số	5,5	5,8	5,8	6,5	7,5	8,1	8,1	9,1	9,1	9,1	7,8	7,0	6,1	5,6	7,0	7,5	7,2
Các nền kinh tế đang phát triển theo khu vực																	
27 Mỹ Latinh và Caribe																	
Bình quân trong số	7,2	7,3	7,3	7,3	9,0	10,0	9,9	9,7	9,7	8,9	5,1	4,6	4,3	3,9	8,5	6,1	7,5
Bình quân phi trọng số	7,2	7,1	6,9	7,4	8,4	8,8	8,7	9,0	9,0	9,5	8,2	7,4	6,5	5,6	8,0	7,7	7,8
34 Châu Phi																	
Bình quân trong số	6,3	6,5	5,8	7,0	7,9	8,2	7,9	9,3	11,6	13,0	11,2	10,5	9,8	9,0	7,4	10,9	8,9
Bình quân phi trọng số	6,2	6,9	6,8	7,0	8,3	9,1	9,1	10,9	10,7	10,8	8,6	7,3	6,6	6,1	8,0	8,3	8,2
13 Châu Á																	
Bình quân trong số	2,8	2,8	3,2	3,4	3,7	4,2	4,4	5,1	5,6	5,4	4,6	4,0	3,6	3,6	3,7	4,5	4,0
Bình quân phi trọng số	2,5	2,8	3,4	3,8	4,5	5,3	5,5	6,6	7,2	7,1	6,0	5,2	4,6	4,4	4,3	5,7	4,9
Nền kinh tế																	
1. Angiêri	38,1	37,2	30,6	27,1	24,3	21,4	16,7	14,5	13,0	13,4	14,4	14,0	12,6	15,0	26,2	13,7	20,9
2. Acentina	4,8	3,9	4,4	3,8	3,5	3,1	3,9	4,7	4,0	2,3	2,4	6,8	4,5	3,0	4,0	3,8	3,9
3. Bangladesh	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
4. Băcbadét	0,1	0,2	0,5	1,1	3,9	4,1	4,8	5,1	5,3	4,5	3,5	2,6	2,1	1,6	2,5	3,3	2,8
5. Bêlixê	3,3	7,4	10,0	11,0	12,7	13,0	10,1	7,9	6,0	5,6	7,1	6,1	3,4	3,4	9,4	5,3	7,6
6. Bénanh	4,2	12,7	9,9	13,5	16,9	19,7	18,4	22,0	20,2	21,2	18,3	8,3	3,3	3,3	14,7	12,4	13,7
7. Bôlivia	25,7	24,5	21,9	17,9	20,5	18,9	18,0	17,8	14,3	13,7	10,6	10,1	11,0	9,5	20,6	11,5	16,7
8. Bôtxoana	0,5	0,4	1,2	1,5	1,7	2,0	4,4	8,5	9,3	9,2	5,8	4,2	3,5	3,0	2,5	5,8	3,9
9. Braxin	8,2	8,6	9,4	9,7	10,8	15,0	15,8	16,7	13,6	11,6	3,9	2,7	2,9	3,8	11,8	6,4	9,5
10. Buôkina Phaxô	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
11. Burundi	3,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
12. Camorun	12,3	14,0	13,3	11,7	11,2	10,0	8,1	8,7	7,5	7,2	6,5	4,9	4,8	4,4	11,1	5,9	8,9
13. Capve	0,0	0,0	0,0	16,4	27,6	35,4	31,0	32,3	25,5	17,7	13,7	11,9	9,8	8,0	17,8	14,5	16,4
14. CH Trung Phi	6,8	5,9	5,9	4,1	6,2	6,8	4,8	6,1	6,2	8,0	7,3	7,5	3,7	4,1	5,9	6,1	5,9
15. Chiê	9,9	8,2	6,8	6,7	11,5	14,2	14,1	16,0	13,6	10,6	6,8	5,3	4,9	4,0	10,9	7,5	9,5
16. Côlômbia	3,6	3,6	3,5	4,0	5,0	6,4	7,1	9,8	13,8	15,0	13,3	12,5	12,3	11,3	5,4	13,0	8,7
17. Cômô	...	...	...	...	1,1	2,0	4,6	8,5	8,7	11,8	12,1	2,0	2,4	0,5	4,0	6,2	5,4
18. Cônggô	6,7	6,2	5,2	5,0	5,6	7,7	7,8	10,3	12,8	10,9	9,5	7,9	5,0	4,6	6,8	8,4	7,5
19. Côxta Rica	9,5	10,4	11,1	24,4	24,2	16,9	13,9	12,7	12,2	13,5	12,4	9,2	7,2	7,4	15,4	10,3	13,2
20. Côt Đivôa	11,9	13,5	13,8	15,6	16,7	18,0	16,2	15,8	11,6	10,3	7,8	8,0	6,2	5,2	15,2	8,2	12,2
21. Dôminica	0,7	0,7	1,4	2,4	2,9	3,0	2,8	2,5	2,1	1,8	1,6	1,4	1,1	0,9	2,1	1,5	1,8
22. Dôminican	4,4	3,6	4,9	4,8	5,7	5,8	9,0	8,0	5,2	5,7	6,1	4,5	4,7	5,2	5,8	5,2	5,5
23. Êcuado	7,4	6,4	7,1	7,4	8,0	8,4	7,7	6,6	9,5	10,4	7,9	7,4	7,1	7,2	7,4	8,2	7,7
24. Ai Cập	12,2	13,0	12,9	15,0	16,3	16,6	16,1	18,3	20,9	22,4	25,0	22,9	25,6	22,5	15,0	23,2	18,6
25. En Xanvado	3,3	3,1	3,4	3,6	3,9	3,9	2,8	2,9	2,8	2,8	2,5	2,1	2,3	2,0	3,4	2,4	3,0
26. Êtôpi	1,6	1,9	2,5	3,7	3,6	3,4	5,3	7,1	6,9	8,2	8,5	7,0	6,1	6,3	3,6	7,2	5,1
27. Phigi	1,3	2,6	5,4	7,7	9,6	12,7	11,5	13,6	11,9	13,1	13,0	9,6	7,6	5,9	8,1	10,2	9,0
28. Gabông	7,3	8,2	5,0	4,3	3,4	2,6	1,8	2,4	3,9	5,1	4,4	3,6	3,2	3,1	4,4	3,9	4,2
29. Gâmbia	0,3	1,5	4,8	5,3	9,5	10,6	12,8	10,0	8,1	5,7	1,8	1,6	0,2	0,2	6,9	2,9	5,2
30. Gana	2,9	3,3	4,3	5,1	5,7	5,8	4,6	4,9	4,1	5,2	4,6	3,9	3,1	2,6	4,6	3,9	4,3
31. Grênađa	1,9	3,0	2,7	2,7	3,0	4,7	4,3	4,2	4,2	4,1	3,5	2,9	2,5	2,4	3,3	3,3	3,3
32. Goatemala	1,3	1,9	2,0	2,5	3,9	3,9	3,4	4,1	6,0	6,7	5,6	5,5	6,5	5,2	2,9	5,9	4,2
33. Ghinê	...	...	...	...	...	...	...	...	0,9	0,9	0,5	0,3	0,2	0,2	...	0,5	0,5
34. Ghinê Bítxao	0,3	2,5	2,8	2,8	3,3	3,1	3,0	3,0	4,1	2,1	0,3	0,2	0,1	0,1	2,6	1,2	2,0
35. Guyana	21,5	22,3	20,2	17,8	18,1	15,3	14,2	12,8	17,2	29,2	22,3	16,3	9,6	9,2	17,8	17,3	17,6
36. Haiti	2,7	2,9	1,9	2,8	3,3	2,8	2,3	2,0	1,8	1,8	1,6	1,1	1,1	0,3	2,6	1,3	2,0
37. Ôndurát	5,3	6,3	6,0	7,5	8,1	9,6	9,1	10,7	11,6	12,1	11,0	11,1	10,6	8,3	7,8	10,8	9,1
38. Ân Độ	1,5	1,3	1,2	1,2	1,4	1,5	2,0	2,3	2,8	2,8	3,0	3,5	3,3	4,0	1,6	3,3	2,3
39. Ấnônxia	3,2	2,9	2,3	1,9	1,8	1,8	1,4	1,1	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	2,1	0,3	1,3
40. Giamaica	8,2	8,2	7,2	6,0	5,1	7,6	10,4	14,5	11,7	11,8	10,8	9,4	8,2	9,2	8,4	10,2	9,2
41. Kênia	9,7	8,8	8,0	8,2	8,4	8,3	6,7	7,7	9,1	10,2	9,0	9,6	10,5	11,9	8,2	10,0	9,0
42. Hàn Quốc	4,3	4,2	5,7	5,9	6,3	6,3	5,9	6,5	6,1	4,3	2,9	2,1	1,8	1,5	5,6	3,1	4,6
43. Libêria	5,7	6,8	5,6	6,4	6,6	7,9	7,1	8,0	9,1	10,0	...	...	...	...	6,9	9,6	7,4
44. Madagaxca	3,0	5,4	7,3	9,7	12,8	13,7	12,5	14,2	14,4	20,1	21,0	15,9	8,9	10,3	9,8	15,1	12,1
45. Malaui	7,2	8,7	10,6	10,1	9,6	7,3	4,9	4,8	4,2	4,9	3,9	3,7	3,2	2,0	7,9	3,7	6,1
46. Malaxia	2,7	4,1	4,6	5,6	6,4	9,6	10,8	13,1	16,0	15,4	10,4	6,5	5,5	8,0	7,1	10,3	8,5
47. Mali	3,1	1,7	1,5	1,6	1,9	1,6	1,5	1,2	0,9	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	1,8	0,7	1,3
48. Môritani	12,8	10,8	9,3	13,0	23,8	31,9	35,1	45,3	45,4	45,4	41,1	35,3	29,8	25,3	22,7	37,1	18,9
49. Môrixô	1,0	0,9	1,6	1,5	1,5	1,2	1,7	2,1	1,8	2,7	7,0	7,3	7,8	9,9	1,4	6,1	3,4
50. Mêhicô	8,9	8,4	7,8	7,9	12,7	12,7	9,5	5,1	7,5	7,1	5,2	4,1	3,6	2,7	9,1	5,0	7,4
51. Marôc	12,1	12,9	11,7	13,3	14,5	15,6	15,7	17,5	13,2	11,9	7,9	7,1	5,9	5,4	14,1	8,6	11,8
52. Népan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,8	1,5	3,1	4,1	3,9	3,5	2,9	0,2	3,1	1,5
53. Nicaragua	9,6	12,9	8,2	7,6	7,8	7,8	6,2	8,0	5,3	4,9	6,7	17,6	13,4	7,0	8,5	9,2	8,8
54. Niêgê	1,3	2,7	4,2	7,9	6,4	6,1	6,3	6,5	4,8	4,2	3,0	2,0	2,0	2,0	5,2	3,0	4,2
55. Niêgiêria	0,5	0,5	0,5	1,6	2,5	2,6	2,3	3,0	6,5	10,9	8,7	8,2	5,4	5,9	1,7	7,6	4,2
56. Pôkixtan	1,6	1,8	2,5	2,0</													

CHÚ THÍCH KỸ THUẬT

Mỹ Latinh và Caribê

Áchentina. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Larrain và Selowsky (1991).

Bácbadốt. Chỉ tính các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Nguồn IMF.

Bêlidê. Các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính kể từ năm 1980. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Bôlivia. Dữ liệu cho tám doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn, vào năm 1990 và 1991 chiếm hơn 80% tổng thu nhập, giá trị gia tăng và việc làm do các doanh nghiệp nhà nước tạo ra; các số liệu về tổng cán cân và các chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1978-84 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF, Nair và Filippides (1989).

Braxin. Tất cả các doanh nghiệp nhà nước liên bang; các số liệu về cán cân tổng thể cho giai đoạn 1981-85 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Cho giai đoạn 1981-85, Larrain và Selowsky (1991); cho giai đoạn 1986-91, IMF, Nair và Filippides (1989); một số dữ liệu năm 1985 lấy từ các nguồn của Ngân hàng Thế giới.

Chilê. Các số liệu về việc làm cho giai đoạn 1978-86 lấy từ Saez (1992) và đề cập các doanh nghiệp nhà nước lớn chọn lọc, bao gồm cả Banco del Estado. Nguồn: Văn phòng ngân sách, Bộ Tài chính và Ngân hàng Thế giới; Larrain và Selowsky (1991); Luders (1990); Hachette và Luders (1993).

Côlômbia. Nguồn: IMF và Ngân hàng Thế giới.

Côxta Rica. Các dữ liệu đề cập các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính sau đây: ICE, RECOPE, CODESA, CNP, ICAA, FECOSA, ESPH, JPSSJ (kể từ năm 1981), FNL, INCOP, JASEMC, JAPQ và JAPDEVA. Nguồn: IMF và Ngân hàng Thế giới.

Đôminica. Giá trị gia tăng cho giai đoạn 1990-91 được lấy như là tổng số của các số chia theo khu vực; tỷ trọng đầu tư được báo cáo như là tỷ lệ phần trăm trong tổng hình thành vốn cố định. Nguồn: IMF.

Đôminicana. Tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Êcuado. Các doanh nghiệp phi tài chính được đưa vào là CEPE, INECEL, ECUATO-RIANA, ENAC, ENPROVIT, FLOFEC, IETEL, Công ty đường sắt quốc gia, TAME và TRANNAVE, ngoại trừ vào năm 1981 và 1982, khi mà chỉ có CEPE và INECEL được bao gồm. Dữ liệu cho giai đoạn 1988-91 bao gồm: PETROECUADOR, INECEL, ECUATORIANA, ENAC, ENPROVIT, FLOPEC, EMETEL, ENFE, TAME và TRANNAVE. Kể từ năm 1990, 11 doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn cũng đã được đưa vào. Số việc làm của doanh nghiệp nhà nước được báo cáo như là tỷ trọng trong việc làm đô thị. Cán cân tổng thể trước khi chuyển giao được ước tính như là cán cân tổng thể sau khi chuyển giao cho 10 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính được xác định ở trên trừ đi những chuyển khoản ròng cho tám doanh nghiệp nhà nước phi tài

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

chính lớn. Số lượng cho những chuyển khoản ròng là số liệu chỉ dành cho tám doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Nguồn: IMF và Ngân hàng Thế giới. En Xanvado. Dữ liệu cho tám doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Nguồn: IMF và Ngân hàng Thế giới.

Grênađa. Dữ liệu cho giai đoạn 1986-92 chỉ bao gồm năm doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn: Công ty dịch vụ điện năng Grênađa, Cục quản lý cảng Grênađa, Công ty nước và cống rãnh, Ban tiếp thị và nhập khẩu quốc gia và Nhà máy đường Grênađa. Dữ liệu cho những năm trước bao gồm 11 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Nguồn: IMF.

Goatêmalá. Dữ liệu bao gồm 11 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn: INDECA, GNT, EPN, FEGUA, AVIATECA, EPQ, GUATEL, INDE, PROLAC, ZOLIC và EMPUGUA. Nguồn: IMF.

Guyana. Dữ liệu được tập hợp thống nhất từ các tài khoản bị chia nhỏ của GUYSUCO, GUYMINE, GREC, GLC và GUYSTAC. Giá trị gia tăng cho giai đoạn 1986-90 được ước tính bằng cách sử dụng hoá đơn thanh toán lương, chi phí của các hàng hoá và dịch vụ, và những chi tiêu khác dựa vào tỷ trọng trung bình của chúng trong chi tiêu hoạt động cho giai đoạn 1978-85. Nguồn: IMF.

Haiti. Dữ liệu chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước lớn, bao gồm công ty điện, cơ quan quản lý nước, cơ quan quản lý cảng, công ty viễn thông, nhà máy xay bột và công ty xi măng. Các số liệu cho cán cân tổng thể, 1981-86, và những chuyển khoản ròng, 1982-86, lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: IMF; Nair và Filippides (1989).

Ônđurát. Các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính bao gồm COHDEFOR, ENEE, ENP, SANAA, FNH, INVA, COHBANA, HONDUTEL, BANASUPRO, IHCAFE và IHMA. Trong số này, năm 1989, HONDUTEL, ENEE và SANAA chiếm 80% toàn bộ thu nhập và chi tiêu của tất cả các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính, 65% giá trị thanh toán lương của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính và 68% cơ sở vốn của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Các số liệu về cán cân tổng thể cho giai đoạn 1978-79 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Nair và Filippides (1989).

Giamaica. Chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước chọn lọc. Số liệu giá trị gia tăng năm 1984 lấy từ Nair và Filippides. Các cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước được ước tính như là cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: IMF.

Mêhicô. Các số liệu là dành cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính chịu sự quản lý trực tiếp không kể các cơ quan bảo hiểm xã hội. Nguồn: Ngân hàng Thế giới; Dirección General de Planeación Hacendaria - Estadísticas de Finanzas Públicas 1973-88.

Panama. Dữ liệu bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn, bao gồm Cơ quan nguồn lực nước và điện năng (IHRE), Cơ quan viễn thông quốc gia (INTEL), Cơ quan quản lý nước và cống rãnh quốc gia (IDAAU), Công ty đường La Victoria, Khu vực tự do Colón, Cơ quan Hàng không dân dụng, Cơ quan du lịch, Nhà máy xi măng Bayano và Cơ quan quản lý cảng. Giá trị gia tăng trước năm 1989 được ước tính bằng cách sử dụng bảng thanh toán lương, chi phí của các hàng hoá và dịch vụ, và những chi tiêu khác dựa vào tỷ trọng trung bình của chúng trong tổng chi tiêu hoạt động cho giai đoạn 1989-1991. Nguồn: IMF.

Paragoay. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Pêru. Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Xan Kít và Nêvít. Nguồn: IMF.

Xanta Luxia. Nguồn: IMF.

Xan Vin xen và Grênađin. Dữ liệu chỉ bao gồm chín doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Nguồn: IMF.

Torinidát và Tôbagô. Các số liệu giá trị gia tăng chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Những chuyển khoản của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước đề cập tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Urugoay. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Vênêxuêla. Các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính bao gồm các doanh nghiệp trong các khu vực dầu mỏ và quặng sắt. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Châu Phi

Angiêri. Có sự khác biệt to lớn giữa những con số của chúng tôi với những con số được báo cáo trong các nguồn khác. Khác nhau ở chỗ những con số mà chúng tôi báo cáo đề cập toàn bộ khu vực nhà nước, chứ không chỉ là các doanh nghiệp nhà nước công nghiệp. Những con số về việc làm là chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước công nghiệp. Những số liệu cho các chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1978-85 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Nair và Filippides (1989).

Bênanh. Chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước chọn lọc. Việc làm doanh nghiệp nhà nước được ước tính bằng cách sử dụng tỷ trọng của việc làm dịch vụ dân dụng trong các doanh nghiệp nhà nước và tỷ trọng trong toàn bộ việc làm dịch vụ dân dụng cho giai đoạn 1981-83. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Bốtsoana. Các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính nằm trong phạm vi bao trùm dữ liệu bao gồm Ban tiếp thị nông nghiệp Bốtsoana, Tổng công ty phát triển gia súc Bốtsoana, uỷ ban thịt Bốtsoana, Công ty điện lực Bốtsoana, Công ty điện thoại Bốtsoana và Công ty dịch vụ nước công cộng Bốtsoana. Kể từ năm 1998, Công ty hàng không Bốtsoana và Công ty đường sắt Bốtsoana cũng đã được bao gồm vào phạm vi dữ liệu. Các số liệu về cán cân tổng thể cho giai đoạn 1978-79 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Báo cáo hàng năm của Ngân hàng Bốtsoana (các đợt phát hành hàng năm khác nhau); IMF; Nair và Filippides (1989).

Buốckina Phaxô. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau).

Burundi. Các con số về giá trị gia tăng lấy từ ADI và các dữ liệu khác của Ngân hàng Thế giới Số liệu về việc làm đề cập tỷ trọng trong việc làm của khu vực chính thức; các số liệu giai đoạn 1982-83 lấy từ ADI và các số liệu giai đoạn 1986-89 lấy từ IMF. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF.

Camorun. Các số liệu về việc làm đề cập tỷ trọng trong việc làm của khu vực chính thức. Năm 1985, 50% số việc làm doanh nghiệp nhà nước nằm trong khu vực nông nghiệp. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các

đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Cáp Ve. Dữ liệu dành cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Các số liệu về những chuyển khoản ròng chỉ dựa vào những chuyển khoản từ chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: IMF.

Cộng hoà Trung Phi. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Cômo. Các số liệu về giá trị gia tăng là cho các doanh nghiệp trong khu vực mậu dịch (SCH, ONICOR, SOCOVIA), du lịch (COMOTEL, Airport M-H, NSCTA), các cơ sở công cộng do nhà nước sở hữu (OPT, EEDC) và các lĩnh vực khác (SNI, ECOPOR). Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Cônggô. Trong số các doanh nghiệp nhà nước lớn có AIC, Hydro-congo, SNE, SUCO, CIDOLOU/SOCICO, SNDE và ONPT, bao gồm cả Ngân hàng tiết kiệm bưu chính. Sự tăng mạnh trong đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước trong GDP vào năm 1986 là kết quả của việc GDP giảm mạnh chứ không phải là sự gia tăng trị giá gia tăng của doanh nghiệp nhà nước. Các số liệu về đầu tư dựa vào ngân sách đầu tư của chính phủ và như vậy không tính đến bất kỳ hình thức đầu tư doanh nghiệp nhà nước nào được thực hiện bên ngoài kế hoạch ngân sách. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm khu vực chính thức. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF.

Cốt Đivôa. Số liệu về giá trị gia tăng lấy từ Floyd, Gray và Short. Các số liệu về đầu tư là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Các số liệu về cán cân tổng thể cho giai đoạn 1978-79 lấy từ Floyd, Gray và Short; cho giai đoạn 1982-86 lấy từ ADI. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI (các đợt phát hành khác nhau) và đề cập tỷ trọng trong tổng việc làm khu vực chính thức. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới; Floyd, Gray và Short (1984).

Ai Cập. Dữ liệu bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính, bao gồm cả các cơ quan kinh tế. Các loạt giá trị gia tăng được ước tính từ ba điểm dữ liệu dựa vào những công trình nghiên cứu đã được xuất bản về việc ít có sự thay đổi

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

trong phần đóng góp của các doanh nghiệp nhà nước vào hoạt động kinh tế. Các số liệu đầu tư bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực bảo hiểm và tài chính, nhưng các doanh nghiệp này chiếm một tỷ trọng rất nhỏ trong tổng đầu tư khu vực các doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: Trung tâm thông tin doanh nghiệp công cộng, Cai rô; Ngân hàng Thế giới; Handoussa và Potter (1991).

Gabông. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Gambia. Dữ liệu bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính chọn lọc: Công ty viễn thông, Công ty vận tải đường sông, Khách sạn Atlantic, Liên đoàn hợp tác, Hàng không Gambia, Công ty thương mại quốc gia, Cơ quan cảng, Ban tiếp thị sản phẩm Gambia, Công ty giao thông vận tải công cộng, Tập đoàn dịch vụ công cộng, Ban tiếp thị chăn nuôi và Công ty trách nhiệm hữu hạn Wing Africa. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Ghana. Các số liệu về giá trị gia tăng cho giai đoạn 1984-87 lấy từ ADI; cho giai đoạn 1988-91 được ước tính từ tỷ trọng giá trị gia tăng bình quân của 13 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính nông cốt trong tổng giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính cho giai đoạn 1984-87. Tất cả các dữ liệu, trừ dữ liệu về việc làm, đề cập 13 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính nông cốt: Tổng công ty nước và cống rãnh, Tổng công ty điện, Cơ quan quản lý sông Volta, Tổng công ty bưu chính viễn thông, Tập đoàn hàng không, ủy ban cung ứng, Tổng công ty tàu biển quốc gia, Cơ quan quản lý cảng và bến cảng, Tổng công ty đường sắt, Tổng công ty dầu lửa quốc gia, Công ty dầu lửa Ghana- Italia, Công ty dầu Ghana và Ban Cacao. Dựa vào các số liệu năm 1989, có gần 300 doanh nghiệp nhà nước; 14 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính nông cốt (13 doanh nghiệp nêu trên cộng với Cơ quan thu mua quốc gia), chiếm gần 60% tổng việc làm doanh nghiệp nhà nước, 72% giá trị doanh thu và 67% giá trị gia tăng. Năm 1991, Ban Cacao chiếm 92% tổng đầu tư doanh nghiệp nhà nước. Các số liệu về việc làm cho giai đoạn 1981-82 lấy từ ADI. Đối với giai đoạn 1986-91, các số liệu là cho 42 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Đối với năm 1986 và năm 1991,

các số liệu được ước tính từ tỷ suất của việc làm doanh nghiệp nhà nước trong 42 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trên việc làm doanh nghiệp nhà nước trong 17 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lần lượt không có các dữ liệu cho giai đoạn 1987-90 và 1986-91. Các số liệu về cán cân tổng thể cho giai đoạn 1980-83 lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF; ủy ban doanh nghiệp nhà nước; Tuần san thống kê xuất bản hàng quý của Ghana.

Ghine. Sự suy giảm nhanh chóng tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh tế từ 25% năm 1981 xuống còn 9% năm 1986 rõ ràng là được giải thích bởi việc nêu quá phóng đại số liệu năm 1981 do tỷ giá hối đoái được xác định giá trị quá cao vào đầu những năm 1980 chứ không phải do việc giảm đáng kể quy mô khu vực doanh nghiệp nhà nước (xem Fukui). Các số liệu về chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1978-84 lấy từ Nair và Filippides. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong tổng việc làm khu vực chính thức. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới; Fukui (1992); Nair và Filippides (1989).

Ginê Bítxao. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Kênia. Các số liệu về việc làm là tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trong tổng số việc làm khu vực hiện đại. Các số liệu về cán cân tổng thể được ước tính như là cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF; Investissement Developpement Conseil (1993).

Madagaxca. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm của khu vực chính thức. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Malauy. Dữ liệu bao gồm 12 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn: ADMARC, Đường sắt Malauy, ESCOM, Tổng công ty phát triển, Tổng công ty xây dựng nhà ở, Hàng không Malauy, Ban quản lý nước cho khu vực Blantyre và Lilongwe, Công ty dịch vụ sách Malauy, Tổng công ty công nghiệp gỗ, MID-COR và Công ty công nghiệp bơ sữa Malauy. Số liệu về việc làm doanh nghiệp

nhà nước cho giai đoạn 1982-86 dựa vào tỷ trọng 15% việc làm của doanh nghiệp nhà nước trong tổng việc làm của khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Các số liệu về cán cân tổng thể được ước tính bằng cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: Báo cáo kinh tế Malauy (1991); Niên giám thống kê Malauy (1987); Ngân hàng Thế giới.

Mali. Dữ liệu về giá trị gia tăng là cho 12 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn: SOMIEX, OPAM, SCAER, Hãng không Mali, COMATEX, EDM, ITEMA, PPM, SEPAMA, SEPOM, SMECMA và SONATAM. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI; Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Môritani. Các dữ liệu về cán cân tổng thể lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF; Nair và Filippides (1989).

Môrixo. Các dữ liệu về giá trị gia tăng lấy từ các tài khoản quốc gia và đề cập các doanh nghiệp chính phủ trong lĩnh vực chế tạo, xây dựng, giao thông vận tải và liên lạc. Dữ liệu cho cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước và chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1980-84 lấy từ Nair và Filippides. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức. Nguồn: Tài khoản quốc gia Môrixo (các năm khác nhau); ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới; Nair và Filippides (1989).

Marốc. Dữ liệu về những chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1985-90 là cho 10 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn chiếm hơn 80% đầu tư doanh nghiệp nhà nước: OCP (phốt phát), ONE (điện năng), ONEP (nước), ONPT (viễn thông), ONCF (đường sắt), ONDA (hàng không), ODEP (cảng), RAM (hàng không), COMANAV (chuyên chở tàu biển) và BRAM (khai thác mỏ). Các số liệu cho cán cân hoạt động và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước cho giai đoạn 1982-1985 là cho chín doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Namibia. Dữ liệu chỉ bao trùm trên phạm vi các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn: NBC,

NEITH, NFC, SWAWEK, Transnamib, FNDC, NAMCOR, Công ty thịt và NHE. Tỷ trọng đầu tư được lấy là từ tổng của đầu tư của các doanh nghiệp kinh doanh nhà nước và các tập đoàn do nhà nước sở hữu. Cán cân tổng thể được ước tính như là cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: IMF.

Nigiê. Dữ liệu là cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Trong số 42 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính, các doanh nghiệp lớn là: OPVN (ngũ cốc), NIGELEC (điện năng và nước), SONICHAR (phát điện), RINI (chế biến gạo), SONITEXTIL (dệt), SONIDEP (dầu lửa), OPT (bưu chính viễn thông), SONARA (xuất khẩu lạc), SNC (xi măng) và Hãng hàng không Nigiê. Các dữ liệu về cán cân tổng thể được lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF.

Nigeria. Dữ liệu chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn chiếm 31% lượng đầu tư tích lũy của chính phủ vào khu vực doanh nghiệp nhà nước. Một nghiên cứu năm 1990 của Ngân hàng Thế giới ước tính rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước đóng góp 35% GDP và chiếm tỷ trọng 20% trong tổng số việc làm trong khu vực hiện đại. Không kể khu vực dầu lửa, khu vực doanh nghiệp nhà nước ước tính chiếm 10% GDP. Các số liệu về đầu tư và cán cân tổng thể được lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới; Swanso và Wolde - Semait (1989).

Ruanda. Dữ liệu là cho 62 doanh nghiệp nhà nước, trong đó 82 doanh nghiệp nhà nước do chính phủ sở hữu hoàn toàn, 12 doanh nghiệp do nhiều bên sở hữu nhưng có ít nhất hơn 50% thuộc sở hữu chính phủ và 18 doanh nghiệp có sở hữu tư nhân chiếm đa số. Giá trị gia tăng của các doanh nghiệp do chính phủ sở hữu hoàn toàn chỉ chiếm khoảng 2-3% GDP. Dữ liệu về việc làm doanh nghiệp nhà nước được nêu có dạng tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức. Dữ liệu về cán cân tổng thể được lấy từ ADI. Đối với các chuyển khoản ròng đến các doanh nghiệp nhà nước, những chuyển khoản từ các doanh nghiệp nhà nước đến chính phủ chỉ bao gồm những khoản cổ tức của doanh nghiệp nhà nước nộp cho chính phủ. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Xao Tôm và Prinxipê. Dữ liệu bao gồm 11 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn, bao gồm ROSEMA (nấu bia), KMAG (in ấn), EMAE (cơ quan điện và nước), ECOMEX, Ecomin-trading Enterprise, TRANSCOL-MAR, TERRESTRE (vận tải công cộng), CONSTRUCTORA (xây dựng), EVAVE (chăn nuôi giá cầm) và EMSERA (gạch). Nguồn; INF.
- Xênegan. Dữ liệu cho các năm 1987, 1988 và 1989 được ước tính dựa vào tỷ trọng của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trong tổng đầu tư và việc làm vào năm 1987. Các số liệu về việc làm doanh nghiệp nhà nước được báo cáo như là tỷ trọng trong việc làm khu vực chính thức (trong khu vực viên chức nhà nước với những ước tính của CUCI). Nguồn: Contrôle Financier (CFP); ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF.
- Xây sen. Dữ liệu đề cập tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: IMF.
- Xiêra Liôn. Dữ liệu đề cập tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Các số liệu về cán cân tổng thể và việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau; Ngân hàng Thế giới và IMF).
- Nam Phi. Nguồn: Thống kê Nam Phi (1990); Tập san hàng quý, Ngân hàng dự trữ Nam Phi (1992); IMF.
- Xudăng Các số liệu về giá trị gia tăng được ước tính dựa trên những công trình nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới; những công trình nghiên cứu này cho thấy rằng đóng góp của khu vực nhà nước, 48-50% GDP, vẫn giữ ở mức không đổi trong suốt thập kỷ này. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.
- Tandania. Sự gia tăng bộc phát 65% trong đầu tư doanh nghiệp nhà nước năm 1989 được coi là do có sự gia tăng nhanh chóng trong đầu tư khu vực nước từ 587 triệu shilling vào năm 1988 lên tới 34.160 triệu shilling vào năm 1989. Các số liệu về chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1978-80 lấy từ Nair và Filippides. Đối với những năm sau này, những chuyển khoản từ doanh nghiệp nhà nước sang chính phủ bao gồm các khoản cổ tức từ Ngân hàng Tandania từ giai đoạn 1986-87 trở đi. Khoản cổ tức này được ước tính là 200 triệu shilling vào năm đó nhưng đã không được trả vào thời điểm trước đó. Nguồn: Khảo sát kinh tế Tandania, 1988-90; ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.
- Tôgô. Các số liệu về đầu tư là cho tám doanh nghiệp nhà nước lớn. Các số liệu về việc lấy làm từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực không chính thức. Các số liệu về cán cân tổng thể được lấy từ ADI. Các dữ liệu cho chuyển khoản ròng được lấy từ các nguồn trong nước. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF; Ministère de l'industrie et des sociétés d'Etat (1991).
- Tuynidi. Giá trị gia tăng cho các năm 1981, 1982 và 1986 được ước tính từ các số liệu cho tỷ trọng của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong GDP cho giai đoạn 1983-85 và các số liệu giá trị gia tăng cho 40 doanh nghiệp nhà nước lớn trong những năm 1981, 1982 và 1986. Các số liệu về đầu tư lấy từ cơ sở dữ liệu BESD của Ngân hàng Thế giới. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.
- Daia. Các số liệu cho giá trị gia tăng, cán cân tổng thể và việc làm (đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức) được lấy từ ADI. Số liệu về các chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1981-84 lấy từ Nair và Filippides. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI; Ngân hàng Thế giới; Nair và Filippides (1989).
- Dămbia. Các số liệu về giá trị gia tăng cho giai đoạn 1987-91 được ước tính dựa vào tỷ trọng của ZIMCO trong giá trị gia tăng doanh nghiệp nhà nước cho giai đoạn 1981-84. Chỉ riêng ZIMCO đã chiếm trung bình 14,3% tỷ trọng GDP cho giai đoạn 1987-92. Các số liệu cho giai đoạn 1980-84, các số liệu về cán cân tổng thể và chuyển khoản ròng lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); IMF.
- Dimbabuê. Dữ liệu bao gồm các doanh nghiệp nhà nước lớn. Các số liệu về việc làm lấy từ ADI và đề cập tỷ trọng trong việc làm thuộc khu vực chính thức. Các số liệu về cán cân tổng thể lấy từ ADI. Nguồn: ADI (các đợt phát hành khác nhau); IMF.

Châu Á

Băngladét. Các dữ liệu cho giai đoạn 1985-91 là cho 10 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Các dữ liệu cho giai đoạn 1981-84 chỉ dành cho năm doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn. Cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước được ước tính bằng cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Thâm hụt tổng thể của 25 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính lớn, không kể đường sắt, bưu điện và viễn thông là vào khoảng 5% GDP cho giai đoạn 1986-90. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Phigi. Tất cả các công ty nhà nước; các số liệu về đầu tư lấy từ cơ sở dữ liệu BESD của Ngân hàng Thế giới. Nguồn: Ngân hàng Thế giới Ấn Độ. Tất cả các dữ liệu ngoại trừ các số liệu về việc làm bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính sở hữu bởi chính quyền trung ương, chính quyền bang và chính quyền địa phương. Các số liệu về việc làm chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trung ương; các doanh nghiệp này chiếm 70% giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trong giai đoạn 1980-81 và 53% trong giai đoạn 1989-90. Các số liệu về cán cân tổng thể và chuyển khoản ròng chỉ dành riêng cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trung ương. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia Ấn Độ (1989, 1992); Khảo sát doanh nghiệp nhà nước (các đợt phát hành khác nhau); Ngân hàng Thế giới.

Indônêxia. Cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước được ước tính bằng cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Trung tâm dữ liệu kinh doanh Indônêxia; Premchand và Wijayasuriya (1987).

Hàn Quốc. Nguồn: Ban kế hoạch hoá kinh tế; Viện nghiên cứu phát triển Triều Tiên; Niên giám thống kê kinh tế; Niên giám thống kê Hàn Quốc; Bộ Tài chính và kinh tế; Shirley (1991).

Malaixia. Số liệu về giá trị gia tăng lấy từ Shaikh (1987). Các số liệu là dành cho 50 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính cho năm 1990, 52-54 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính cho giai đoạn 1986-89 và 36 doanh nghiệp nhà nước phi tài chính cho giai đoạn 1980-85. Cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước được ước tính bằng

cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Dữ liệu về các chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1981-85 được lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Tập san thống kê xuất bản hàng quý của Malaixia; Nair và Filippides (1989); Shaikh (1991b).

Mianma. Bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính. Số liệu cho các chuyển khoản ròng cho giai đoạn 1978-86 lấy từ Nair và Filippides. Nguồn: IMF; Nair và Filippides (1989).

Nêpan. Các số liệu về việc làm đề cập tỷ trọng trong việc làm phi nông nghiệp. Cán cân tổng thể doanh nghiệp nhà nước được ước tính bằng cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: Bộ tài chính: Khảo sát kinh tế, 1987-88; Tạp chí theo dõi kết quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước ở Nêpan (1981); IMF.

Pakixtan. Các loạt giá trị gia tăng được ước tính từ ba điểm dữ liệu dựa vào các nghiên cứu đã được xuất bản cho thấy ít có sự thay đổi trong đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào hoạt động kinh tế. Nguồn: Niên giám thống kê Pakixtan (1989); Bộ sản xuất: Các ngành công nghiệp khu vực nhà nước - Báo cáo hàng năm (1988-89, 1985-86); Ngân hàng Thế giới và IMF; Shirley (1989); Shaikh (1991a).

Papua Niu Ghinê. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF.

Philippin. Bên cạnh các doanh nghiệp tài chính nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực giáo dục, xã hội, dân sự, văn hoá và nghiên cứu cũng không được tính đến. Bởi vì không có dữ liệu cho năm 1985, nên tất cả các số liệu cho năm 1985 đều chỉ là ước tính. Các số liệu về đầu tư là cho 14 công ty nhà nước phi tài chính lớn (NFGOC) mà vào năm 1989 chiếm 90% tổng giá trị đầu tư doanh nghiệp nhà nước. Nguồn: uỷ ban kiểm toán - Báo cáo tài chính hàng năm về công ty do chính phủ kiểm soát và sở hữu (các năm khác nhau); Ngân hàng Thế giới và IMF; Manasan và Buenaventura (1986).

Xri Lanca. Dữ liệu cho giai đoạn 1981-85 không tính các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính loại nhỏ. Các số liệu về giá trị gia tăng là cho 80 doanh nghiệp sản xuất nhà nước (SME), bao gồm ba doanh nghiệp lớn nhất - Dầu lửa Xây lan, Dệt quốc gia và ximăng Xri Lanca - chiếm

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

70% tổng sản lượng của SME. Các số liệu về đầu tư cho giai đoạn 1980-81 lấy từ Nai và Filippides. Các số liệu về việc làm cho giai đoạn 1981-90 bao gồm cả các cơ quan chính phủ và các thể chế tài chính. Trước năm 1987, các chuyển khoản cho các công ty nhà nước bao gồm cả các chuyển khoản đến các cơ quan nhà nước, vì không có dữ liệu phân nhỏ cụ thể. Kể từ năm 1987, dữ liệu cho các chuyển khoản ròng là do 17 công ty nhà nước chọn lọc. Các chuyển khoản vốn trong năm 1986 là số ước tính. Nguồn: Ngân hàng trung ương Xri Lanca; Ngân hàng Thế giới và IMF.

Đài Loan (Trung Quốc). Các số liệu về cán cân tổng thể được ước tính bằng cách lấy cán cân hoạt động trừ đi chi tiêu vốn. Nguồn: Niên giám thống kê tài chính (1991); Niên giám thống kê Đài Loan (1995); Niên giám thống kê (1994).

Thái Lan. Dữ liệu cho giá trị gia tăng là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước, kể cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính. Nguồn: Ngân hàng Thế giới và IMF; Charoenloet (1989).

Thổ Nhĩ Kỳ. Dữ liệu bao gồm các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính đang nằm trong kế hoạch tư nhân hoá. Nguồn: Ngân hàng Thế giới IMF.

Tây Xamoa. Dữ liệu cho giai đoạn 1989-92 bao trùm 15 doanh nghiệp nhà nước và công ty pháp định; dữ liệu cho giai đoạn 1985-89 bao trùm 35 doanh nghiệp nhà nước và công ty pháp định. Nguồn: IMF.

Các nước Công nghiệp

Ôxtrâyliia. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước đề cập tất cả các doanh nghiệp nhà nước ở dạng công ty và bán công ty, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia OECD.

Áo Các số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư doanh nghiệp nhà nước cho giai đoạn 1978-79 bao gồm “công nghiệp quốc hữu hoá, “các tài sản cổ phần nhà nước khác” và “tài sản cổ phần hỗn hợp” như được báo cáo bởi Centre Européen de l'entreprise publique (CEEP 1981). Các số liệu cho năm 1988 là ước tính cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính (kể cả ở cấp tỉnh và cấp quận) (CEEP 1990). Nguồn: CEEP (các

năm khác nhau).

Bỉ. Chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước lớn chọn lọc. Các số liệu về giá trị gia tăng là cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực vận tải và liên lạc. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước là cho các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực khí đốt và điện, nước, vận tải, bưu chính, cảng, điện tín, viễn thông, phát thanh và truyền hình. Nói chung, các doanh nghiệp nhà nước được định nghĩa là bao gồm cả lĩnh vực tài chính, nhà ở, hành chính công cộng và bệnh viện. Những số liệu này đã được điều chỉnh ở những nơi có thể được và chú giải khi không thể điều chỉnh. Để khắc phục vấn đề không quan sát, các số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư năm 1983 được thay thế khi được lấy từ các số trung bình của mỗi nước công nghiệp cho năm 1982. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Đan Mạch. Các số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư bao gồm các doanh nghiệp nhà nước khu vực và tỉnh. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Pháp. Nói chung, các doanh nghiệp nhà nước được định nghĩa là bao gồm cả lĩnh vực nông nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước của địa phương và của tỉnh nhưng, lại không bao gồm các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực nhà ở và tài chính. Các số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư cho giai đoạn 1978-79 bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Đức. Nói đến Cộng hoà liên bang Đức trước khi thống nhất. Không có các dữ liệu sau khi thống nhất. Các số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư được báo cáo ở đây bao gồm các số liệu cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực giao thông vận tải, công nghiệp và thương mại, và không bao gồm các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực nhà ở, tín dụng và bảo hiểm. Các doanh nghiệp nhà nước của hạt và địa phương cũng được bao gồm. Để khắc phục vấn đề không quan sát, số liệu về giá trị gia tăng năm 1985 được thay thế khi được lấy từ các số trung bình của mỗi nước công nghiệp cho năm 1988. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Hy Lạp. Các số liệu về giá trị gia tăng cho giai đoạn 1986-89 là giá trị ước tính. Không có số liệu cho giai đoạn 1981-85. Các số liệu về đầu tư doanh

ng nghiệp nhà nước cho giai đoạn 1978-79 và 1986-89 là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Các số liệu giai đoạn 1981-85 đề cập 15 doanh nghiệp nhà nước nằm dưới sự quản lý của ban thư ký chung về doanh nghiệp nhà nước. Để khắc phục vấn đề không quan sát, số liệu về giá trị gia tăng năm 1982 được thay thế khi được lấy từ các số trung bình của năm 1979 và 1986, và số liệu về giá trị gia tăng năm 1986 được thay thế cho năm 1985. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau)

Ai len. Các số liệu bao gồm tất cả các doanh nghiệp nhà nước, vì không có các số liệu riêng rẽ. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Italia. Các doanh nghiệp nhà nước cấp tỉnh cũng được bao gồm. Để khắc phục vấn đề không quan sát khi lấy các số trung bình của các nền kinh tế công nghiệp, số liệu về giá trị gia tăng năm 1985 được ước tính là số trung bình của năm 1982 và 1988, và số liệu về giá trị gia tăng và đầu tư năm 1978 được thay thế cho năm 1979. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Nhật Bản. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước ở dạng công ty và bán công ty, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia OECD.

Hà Lan. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước là cho các doanh nghiệp nhà nước chọn lọc: Đường sắt Hà Lan, KLM, PTT, DSM và Liên minh khí đốt. Nông nghiệp và dịch vụ công cộng không được đưa vào. Nguồn: CEEP (nhiều năm khác nhau).

Nauy. Các số liệu đầu tư doanh nghiệp nhà nước là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước ở dạng công ty và bán công ty, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia OECD.

Bồ Đào Nha. Các số liệu về giá trị gia tăng cho giai

đoạn 1983-84 bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính. Đối với tất cả các năm khác, cả số liệu về giá trị gia tăng lẫn số liệu về đầu tư đều chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Để khắc phục vấn đề không quan sát, số liệu về giá trị gia tăng năm 1983 được thay thế bằng số trung bình của các nước công nghiệp cho năm 1979 và 1982. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Tây Ban Nha. Các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính bao gồm các lĩnh vực công nghiệp, giao thông liên lạc, năng lượng và khai khoáng, thương mại và dịch vụ. Các lĩnh vực tài chính và nhà ở không được tính đến. Nguồn: CEEP (các năm khác nhau).

Thụy Điển. Các số liệu đề cập tất cả các doanh nghiệp nhà nước như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia OECD.

Anh. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước là cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước ở dạng công ty và bán công ty, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Nguồn: Thống kê tài khoản quốc gia OECD.

Mỹ. Các số liệu về giá trị gia tăng đề cập “sự không nhất quán về thống kê” trong Thống kê tài khoản quốc gia Liên hợp quốc và được xác định ở chú thích cuối chương như là các doanh nghiệp chính phủ. Các số liệu về đầu tư doanh nghiệp nhà nước là dành cho tất cả các doanh nghiệp nhà nước ở dạng công ty và bán công ty, bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước tài chính như định nghĩa trong Thống kê tài khoản quốc gia OECD. Để khắc phục vấn đề không quan sát, các số liệu về giá trị gia tăng năm 1980 và 1987 được thay thế bằng giá trị trung bình của nước công nghiệp lần lượt cho năm 1979 và 1988. Nguồn: *Thống kê tài khoản quốc gia OECD; Thống kê tài khoản quốc gia Liên hợp quốc*.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Aharoni, Yair. 1986. Sự phát triển và quản lý các doanh nghiệp nhà nước. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Amagada Herrada, Genero và Carol Graham. 1995. "Chilê: Duy trì việc điều chỉnh trong thời kỳ quá độ dân chủ. Trong Haggard, S., và S.Webb. chủ biên, *Bỏ phiếu ủng hộ cải cách: Dân chủ, tự do hoá chính trị và điều chỉnh kinh tế*. New York: Oxford University Press.
- Aspe, Pedro. 1991. "Những tư duy về chuyển hoá cơ cấu ở Mêhicô: Trường hợp tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước". Diễn văn được trình bày tại Hội đồng các vấn đề thế giới ở Los Angeles.
- Ayubi, Nazih. 1991. Nhà nước và các chính sách công cộng Ai Cập kể từ thời Sadat. *Tài liệu. Vương quốc Anh.: Ithaca Press*.
- Baer, Herbert và Cheryl Ray. 1994. "Nợ như là một công cụ kiểm soát trong các nền kinh tế đang chuyển đổi: Những kinh nghiệm của Hunggari và Ba Lan". Bài thuyết trình trong Hội nghị của Ngân hàng Thế giới và Trường Đại học châu Âu, Dự án tư nhân hoá, Washington, D.C.
- Banerji, Arup và Richard H.Sabot. 1994. "Những méo mó về lương, quá nhiều người và cải cách trong các doanh nghiệp công cộng ở các nước đang phát triển". Tài liệu khoa học cơ sở. Ban nghiên cứu chính sách, Ngân hàng Thế giới Washington, D.C.
- Baron, David, 1988. "điều tiết và sự lựa chọn lập pháp". Tập san kinh tế của RAND số 19(3): 553-68.
- Barro, Robert J. 1991. "Tăng trưởng kinh tế trong một nhóm nước tiêu biểu". Tập san kinh tế xuất bản hàng quý 106: 407-444.
- Bates, R.H., và A.O.Krueger. 1993. Những quan hệ tương tác chính trị và kinh tế trong cải cách chính sách kinh tế. Cambridge, Mass: Blackwell.
- Bennett, James T. và Manuel H.Johnson. 1979. "Nhà nước hay tư nhân cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công cộng: Mọi lại trong thùng rác". Lựa chọn công cộng. 34(1):55-63.
- Beng, Eliot. 1993. "Tư nhân hoá ở châu Phi Nam Xahara: Những kết quả, triển vọng và những cách tiếp cận mới". Báo cáo tư vấn, Development Alternatives Inc., Bethesda, Md.
- Bensanko, David và David Sappington. 1987. Thiết kế chính sách điều tiết với lượng thông tin hạn chế. New York: Nhà xuất bản hàn lâm Harwood.

- Bishop, Matthew và John Kay. 1988. Liệu tư nhân hoá có phát huy tác dụng *không? Những bài học từ Anh. Luân Đôn: Trường kinh tế Luân Đôn.*
- Boardman, Anthony E và Aidan R.Vining. Tháng 4-1989. “Sở hữu và thành tích hoạt động trong các môi trường cạnh tranh: So sánh thành tích hoạt động giữa các doanh nghiệp tư nhân, các doanh nghiệp đồng sở hữu và các doanh nghiệp sở hữu nhà nước”. Tập san pháp luật và kinh tế 32: 1-38.
- Bokil, S.V. 1990. “Một nghiên cứu về tự do hoá trong các nước ở phần chóp phía nam Mỹ Latinh: Những bài học từ Ấn Độ”. Trong Ashok Gunha, chủ biên, *Tự do hoá kinh tế, cơ cấu công nghiệp và tăng trưởng ở Ấn Độ. Delhi. Nhà xuất bản đại học Oxford.*
- Borcherding, E., W. W. Pommerehne và F. Schneider. 1982. “So sánh hiệu quả của sản xuất tư nhân và sản xuất công cộng: Bằng chứng lấy từ năm nước.” *Zeitschrift fur Nationalökonomie.* Phụ san 2: 127-56.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer và Robert W.Vishny. 1993. “Lý thuyết tư nhân hoá”. Bản in rô-nê.
- Brada, Josef và A.E. King. 1993. “Xác định trình tự các biện pháp cho việc chuyển đổi các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa sang tư bản chủ nghĩa: Liệu có đường cong J cho những cải cách kinh tế?”. Trong K. Poznansky, chủ biên, *Ổn định hoá và chuyển đổi nền kinh tế Ba Lan.* Boston: Nhà xuất bản hàn lâm Kluwer.
- Brada, Josef và A.E.King và Chia Ying Ma. 1993. “Kinh tế học công nghiệp của thời kỳ quá độ: Những nhân tố quyết định tính hiệu quả doanh nghiệp ở Tiệp Khắc và Hungari.” *Tài liệu nghiên cứu chính sách EE-RPS.* Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Broadman, Harry. 1995. *Đối phó với thách thức trong cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc. Tài liệu thảo luận 383. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.*
- Brown, L., M. Einhorn và I. Vogelsang. 1991. “Hướng tới điều tiết khuyến khích cải thiện và thực tiễn.” *Tập san kinh tế học điều tiết 3: 328-88.*
- Bruno, M., S. Fischer, E. Helpman, N. Liviatan và L. Meridor, chủ biên. 1991. *Những bài học ổn định hoá kinh tế và những tác động sau đó.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bruno, M., và William Easterly. 1994. “Khủng hoảng lạm phát và tăng trưởng lâu dài.” Bản nháp. Ban nghiên cứu chính sách, Ban nghiên cứu kinh tế vĩ mô và tăng trưởng. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Caillaud, B., R. Guesnerie, P. Rey và J. Tirole. 1988. “Can thiệp chính phủ vào sản xuất và lý thuyết về động cơ khuyến khích: Xem xét những đóng góp gần đây.” *Tập san kinh tế RAND số 19(1): 1-26.*
- Candoy-sekse, Rebecca. 1988. *Những kỹ thuật trong tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước. Tài liệu kỹ thuật số 90, tập III, Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.*
- Caves, D.W., và L.R. Christensen. 1980. “Tính hiệu quả tương đối của các hãng nhà nước và tư nhân trong một môi trường cạnh tranh: Trường hợp của ngành đường sắt Canada.” *Tập san kinh tế công cộng 88: 958-76.*
- CEEP (Centre européen de l'entreprise publique). Các năm khác nhau. *Annales du CEEP.* Bruxelles.
- Ceska, Roman. 1993. “Tư nhân hoá ở Cộng hoà Séc.” Trong Andreja Bohm và Marko Simoneti, chủ biên, *Tư nhân hoá ở Trung và Đông Âu.* Ljubljana, Xi-lô-vê-ni-a: Mạng lưới tư nhân hoá Trung và Đông Âu.
- CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental). 1994. “Acção de CETESB em Cubatão: Situação em Junho de 1994.” São Paulo, Braxin.
- Charoenloet, Voravidh. 1989. “Cuộc khủng hoảng doanh nghiệp nhà nước ở Thái Lan.” *Tập san châu Á đương đại 19: 206-217.*

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Clemente, Lino 1994. "Efectividad de la reforma de empresas públicas en Venezuela: La privatización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, CANTV." Văn phòng định giá, Ngân hàng phát triển liên Mỹ, Washington, D.C..
- Cordón, Roberto. 1998a. "Khuôn khổ chính trị của tư nhân hoá ở Chilê." Tài liệu khoa học cơ sở. Ban nghiên cứu chính sách. Ngân hàng Thế giới: Washington, D.C. Có thể lấy được từ tác giả tại Khoa quản lý hành chính, Trường đại học tổng hợp Chilê (Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Cordón, Roberto. 1993b. "Cải cách các doanh nghiệp nhà nước của Méhicô." Tài liệu khoa học cơ sở. Ban nghiên cứu chính sách, Ngân hàng Thế giới: Washington, D.C. Có thể lấy được từ tác giả tại Khoa quản lý hành chính, Trường đại học Tổng hợp Chilê (Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Dabrowski, J., M. Federowicz và A. Levitas. 1991. "Các doanh nghiệp nhà nước Ba Lan và những thuộc tính về thành tích hoạt động: ổn định hoá, thị trường hoá và tư nhân hoá." Tạp chí Chính trị và xã hội 19(4).
- Dabrowski, J., M. Federowicz và J. Szomburg. 1992. "Tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước của Ba Lan." Tạp chí Chuyển hoá kinh tế số 29. Viện nghiên cứu kinh tế thị trường Gdansk.
- Dai ly Graphic. 1992. "Nhiều kết quả bầu cử hơn được công bố." Accra, Gana.
- De Gregono, José. 1993. "Lạm. phát, thuế và tăng trưởng dài hạn". Tập san *Kinh tế tiền tệ* 31 (tháng 6): 271-98.
- De Keijzer, J. Th. A. 1993. "Nhằm mục tiêu đưa lại luật pháp rõ ràng". Trong *Tư nhân hoá trong các thị trường đang nổi lên*. London: IFR xuất bản.
- Dekle, Rchert và Kenneth Sokoloff. 1990. "Các mô hình tăng trưởng năng suất trong các ngành công nghiệp chế tạo Hàn Quốc 1963-1979". Tập san phát triển kinh tế 33: 309-327.
- Demirguc-kunt, Ash và Ross Levine. 1994. "Cải cách hệ thống tài chính và doanh nghiệp nhà nước: Những khái niệm và trường hợp". Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1319. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Dewatripont, M., và G.Roland. 1993. Thiết kế những gói cải cách với sự không chắc chắn. Tài liệu thảo luận 860:1-32. Anh.: Trung tâm nghiên cứu chính sách kinh tế.
- Dittus, Peter. 1993. "Tài chính và quản lý công ty ở Đông Âu". Ngân hàng thanh toán quốc tế, Basle, Thụy Sĩ.
- Dyer Cissé, Nichola. 1994. "Tác động của việc khoán thành tích hoạt động đối với thành tích hoạt động của doanh nghiệp nhà nước". Tài liệu khoa học cơ sở Ban nghiên cứu chính sách Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Easterly, William, Carlos Alfredo Rodnguez và Klaus Schmidt-hebbel, chủ biên. 1994. Những thâm hụt khu vực nhà nước và thành tích kinh tế vĩ mô. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Easterly, William và Sergio Rebelo. 1993. "Chính sách tài chính và tăng trưởng kinh tế: Một điều tra thực nghiệm". Tập san *Kinh tế học tiền tệ* 32(3): 417-58.
- Edwards, S., và G. Tabellim. 1991. "Kinh tế chính trị của chính sách tài chính và lạm phát ở các nước đang phát triển: Một phân tích thực nghiệm". Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 703. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Einhorn, Micheal A.ed. -1990. Các đỉnh chóp giá và điều tiết khuyến khích trong ngành viễn thông. Boston: Nhà xuất bản hàn lâm Kluwer. EIU. 1992. "Hồ sơ đất nước Cộng hoà Séc". London.
- EIU. 1992. "Hồ sơ đất nước Thổ Nhĩ Kỳ". London.

- EIU. 1992. “Hồ sơ đất nước Gana”. London.
- EIU. 1992. “Hồ sơ đất nước Ba Lan”. London.
- El-issawy, Ibrahim H. 1983. *Lực lượng lao động, việc làm và thất nghiệp Những cơ hội việc làm và công bằng ở Ai Cập*, tài liệu số 4. Geneva: Văn phòng lao động quốc tế.
- Esfahani, Hai. 1994. “Điều tiết, các thể chế và thành tích kinh tế: Kinh tế chính trị của khu vực viễn thông Philíppin”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1294. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Estrin, Saul, Lan Gelb và Inderjit Singh. 1993. “Chuyển dịch cơ cấu, khả năng tồn tại và tư nhân hoá: Một nghiên cứu so sánh về điều chỉnh doanh nghiệp trong thời kỳ chuyển đổi”. Tài liệu nghiên cứu chính sách EE-RPS 31. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Estrin, Saul, Mark Schaffer và Inderjit Singh. 1998. “Những điều chỉnh doanh nghiệp trong các nền kinh tế đang chuyển đổi: Tiệp Khắc, Hu ngan và B Lan. Tài liệu nghiên cứu chính sách EE-RPS 8. Ngân hàng Thế giới Washington, D.C.
- Etievent, Alain & Assocés. 1993. “Phân tích của SOTRAC”. Báo cáo tư vấn do Ngân hàng Thế giới và tổ chức Coopération française Grenoble của Pháp uỷ nhiệm
- Niên giám thế giới Europa. 1994. London: Các nhà xuất bản phẩm của Europa.
- Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu. 1994. Tạp chí kinh tế hàng năm London: Libra Group Ltd.
- Fischer, Stanley. 1993. “Vai trò của các nhân tố kinh tế vĩ mô trong tăng trưởng”. Tạp san Kinh tế học tiền tệ 32 (tháng 12):485-512.
- Floyd, Robert, Clive Ray và R.P.Short. 1984. *Doanh nghiệp nhà nước trong cá nền kinh tế hỗn hợp: Một số khía cạnh kinh tế vĩ mô*. Washington, D.C.: Quỹ tiền tệ quốc tế.
- Fukui, Ryu. 1992. *Nghiên cứu về thành tích lịch sử của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Ghinê*. Tokyo: Viện nghiên cứu kinh tế Nhật Bản.
- Galal, Ahmed. 1991. *Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Những bài học từ quá khứ và những vấn đề cho tương lai*. Tài liệu thảo luận số 119. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Galal, Ahmed. 1992. “Chilê”. Trong Ahmed Galal và những người khác, chủ biên, *Những kết quả phúc lợi của việc bán các doanh nghiệp nhà nước: Những nghiên cứu trường hợp điển hình từ Chilê, Malaixia, Mêhicô và Anh*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới
- Galal, Ahmed. 1994. “Điều tiết và cam kết trong việc phát triển ngành viễn thông ở Chilê”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1278. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tan don, và Ingo Vogelsang. 1994. *Những kết quả phúc lợi của việc bán các doanh nghiệp nhà nước: Một phân tích thực nghiệm*. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Galal, Ahmed và Bharat Nauriyal. 1995. Sắp công bố. “Điều tiết viễn thông các nước đang phát triển: Kết quả, biện pháp khuyến khích và cam kết”. Tài liệu nghiên cứu chính sách. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Ganguly, Bengendu và Mi ra Ganguly. 1982. *Những khía cạnh của hành vi bầu cử Calcutta*: Nhà xuất bản Pearl
- Gelb, Alan, Erika Jorgensen và Inderjit Singh. 1992. “Đời sống sau “Đợt cải tổ rầm rộ” của Ba Lan: Những tình tiết của hành vi doanh nghiệp trước tư nhân hoá”. Trong Ayre Hillman và Branko Milanovic, chủ biên, *Quá độ từ chủ nghĩa xã hội ở Đông Âu*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Gelb, Alan và Inderjit Singh. 1994. "Cải cách doanh nghiệp nhà nước trong các nền kinh tế chuyển đổi". Tài liệu khoa học cơ sở, Ban nghiên cứu chính sách Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Gomulka, Stanislaw. 1994. "Tình hình tài chính của doanh nghiệp Ba Lan (1992-1998) và tác động của nó đến các chính sách tiền tệ và tài chính". Kinh tế học chuyển đổi 2 (tháng 6).
- Go ra, Marek. 1993. "Điều chỉnh việc làm trong công nghiệp trong thời kỳ quá độ: Trường hợp ngành công nghiệp Ba Lan". Tài liệu nghiên cứu chính sách EE-PB 7. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Groves, Theodore, Yong-miao Hong, John Mcmillan và Barry Naughton, 1998 "Tự chủ và các biện pháp khuyến khích trong các doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc". Tài liệu thảo luận 98-16. Khoa kinh tế học, Trường đại học California, San Diego. In lại năm 1994 trong Tập san kinh tế hàng quý 10 (I): 188-209.
- Gurr, T., K. Jagers và W. Moore. 1989. Sách luật chính thể II. Được tập hợp bởi ICPSR (Liên minh các trường đại học về nghiên cứu chính trị và xã hội). Ann Arbor: Đại học Michigan.
- Gylfason, T. 1991: "Tăng trưởng nội sinh và lạm phát". Các tài liệu hội thảo 502. Viện nghiên cứu kinh tế quốc tế. Trường đại học Stockholm
- Hachette, Dominique. 1988. "Các chính sách về lương và việc làm ở Chilê". Bản in rô-nô. Universidad Católica de Chile.
- Hachette, Dominique, và Rolf Luders. 1992. Tư nhân hoá ở Chilê. Centro intemacional pa ra el desarrollo economico (CINDE) San Francisco: Nhà xuất bản ICS.
- Haggard, Stephen và Steven B. Webb, chủ biên. 1994. Bỏ phiếu ủng hộ cải cách *Dân chủ, tự do hoá chính trị và điều chỉnh kinh tế*. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford
- Handoussa, Heba A. 1983. Việc làm và năng suất của khu vực công cộng trong nền kinh tế Ai Cập. Những cơ hội việc làm và sự công bằng trong các tài liệu của Ai Cập số 7. Geneva: Văn phòng lao động quốc tế.
- Handoussa, H., và G. Fotter, chủ biên. 1991. Việc làm và điều chỉnh cơ cấu: Ai Cập vào những năm 1990. Cairo: Nhà xuất bản Trường đại học Mỹ ở Cairo
- Hegstad, Ven Olaf, và Gian Newport. 1987. Các hợp đồng khoán quản lý: Những đặc điểm chính và các vấn đề thiết kế. Tài liệu kỹ thuật 65. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Herbst, Jeffrey. 1991. "Lao động ở Ghana dưới sự điều chỉnh cơ cấu: Chính trị của sự bằng lòng. Trong D. Rothchild, chủ biên, Ghana - Kinh tế chính trị của sự phục hồi. Boulder: Lynne Rienner.
- Hettige, Hemamala, Mainul Huq, Sheoli Pargal, và David Wheeler. 1995. "Các nhân tố quyết định của việc chống ô nhiễm ở các nước đang phát triển: Bằng chứng từ Đông Nam Á". Tài liệu trình tại phiên họp ACAES của hội nghị đồng tổ chức giữa Hiệp hội kinh tế Mỹ và Liên hiệp khoa học xã hội Washington, D.C
- Hill, Alice và Manuel Abdala. Sắp công bố. "Điều tiết, các thể chế và cam kết Tư nhân hoá và điều tiết trong khu vực viễn thông ở Áchentina". Trong Brian Levy và Pablo Spiller, chủ biên, Điều tiết, các thể chế và cam kết: *Các nghiên cứu so sánh về viễn thông*. New York: Nhà xuất bản đại học Cambridge.
- Hwa, Erh-cheng, 1992. "Cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc: Một chú thích khoa học cơ sở". Tài liệu dự thảo. Phái đoàn của Ngân hàng Thế giới, Bắc Kinh, Trung Quốc.
- Ibrahim, Saad Fjddin. 1994. "Quản lý và điều chỉnh cơ cấu: Trường hợp Ai Cập" Tài liệu trình tại Hội nghị của Ngân hàng Thế giới về quản lý và điều chỉnh thành công, Washington, D.C

- ILO (Tổ chức lao động quốc tế). Nhiều năm. Niên giám thống kê lao động Geneva.
- ITU (Liên minh viễn thông quốc tế). 1994. Báo cáo phát triển viễn thông thế giới Geneva.
- ITU. Nhiều năm. Niên giám thống kê viễn thông chuyên chở phổ thông. Geneva
- Hội đồng phát triển đầu tư. 1993. “Kênia: Nghiên cứu trợ cấp và các luồng tài chính khác hỗ trợ cho các doanh nghiệp tư nhân lớn”. Báo cáo tư vấn. Pari.
- Jefferson, Gary. 1993. “Liệu các doanh nghiệp nông thôn Trung Quốc có hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp nhà nước?” Tài liệu nghiên cứu chính sách CH-RPS 24. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Jefferson, Gary, và Thomas Rawski. 1992. “Lý thuyết cải cách kinh tế”. Tài liệu nghiên cứu chính sách CH-RPS 15. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Jefferson, Gary, Thomas Rawski, và Yuxin Zheng. 1992. “Hiệu quả tăng trưởng và sự tích tụ trong công nghiệp nhà nước và công nghiệp tập thể của Trung Quốc”. Phát triển kinh tế và những thay đổi về văn hoá 40(2): 239-66.
- Jefferson, Gary, Thomas Rawski, và Yuxin Zheng 1998. “Đổi mới và cải cách trong nền công nghiệp Trung Quốc: Phân tích sơ bộ các dữ liệu khảo sát”. Tài liệu nghiên cứu chính sách CH-RPS 16. Ngân hàng Thế giới, Washington D.C. Được in lại trong Những nghiên cứu về xu hướng năng suất ở Trung quốc. Bắc Kinh: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Jones, Leroy. 1975. Doanh nghiệp nhà nước và phát triển kinh tế: Trường hợp Hàn Quốc. Seoul: Viện phát triển Hàn Quốc.
- Jones, Leroy. 1981. “Hướng tới phương pháp đánh giá kết quả hoạt động cho các doanh nghiệp nhà nước. Tham khảo đặc biệt trường hợp Pakixtan”. Tài liệu được trình tại hội nghị quốc tế về kết quả hoạt động kinh tế của doanh nghiệp nhà nước, Islamabad
- Jones, Leroy. 1985. “Doanh nghiệp nhà nước dành cho ai? Những hậu quả phân phối bất công của những quyết định vận hành công cộng”. Phát triển kinh tế và những thay đổi văn hoá 83(2): 333-47.
- Jones, Leroy. 1991. Đánh giá kết quả hoạt động cho các doanh nghiệp nhà nước Tài liệu thảo luận 122. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới
- Jones, L., và E.Mason. 1982. “Vai trò của các nhân tố kinh tế trong việc xác định quy mô và cơ cấu của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở những nước kém phát triển có nền kinh tế hỗn hợp. Trong Leroy Jones, chủ biên, Doanh nghiệp nhà nước ở những nước kém phát triển. New York: Nhà xuất bản đại học Cambridge.
- Ka, Sam ba, và Nicolas van de Walle. 1994. “Xê-nê-gan: Cải cách bị ngăn trở trong một hệ thống đảng có ảnh hưởng lớn”. Trong S. Haggard và S. Webb, chủ biên, Bỏ phiếu ủng hộ cải cách: Dân chủ, Tự do hoá chính trị và điều chỉnh kinh tế. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Kaufman, Robert R., Carlos Bazdresch, và Blanca Heredia. 1994. Mêhicô: Cải cách tiến bộ trong một hệ thống đảng có ảnh hưởng lớn”. Trong S. Haggard và S Webb, chủ biên, Bỏ phiếu ủng hộ cải cách: Dân chủ, Tự do hoá chính trị và điều chỉnh kinh tế. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Kikeri, Sumta, John Nellis, và May Shirley. 1992. Tư nhân hoá: Những bài học kinh nghiệm. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Kjellstrom, S.B.1990. “Tư nhân hoá ở Thổ Nhĩ Kỳ”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 532. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Klause, Vaclav. 1998. “Kinh nghiệm tư nhân hoá: Trường hợp của Cộng hoà Séc”. Trong Andreja Bohm và Marko Simoneti, chủ biên, *Tư nhân hoá Trung và Đông Âu. Ljubljana, Xlôvêna: Mạng lưới tư nhân hoá Trung và Đông Âu*.
- Knack, Stephen và Philip Keefer, Sắp công bố. “Các thể chế và kết quả hoạt động kinh tế: Kiểm chứng giữa các nước bằng cách sử dụng các biện pháp thể chế thay thế nhau. Kinh tế học và chính trị học.
- Komai, Jano. 1980. *Kinh tế học của sự thiếu thốn*. Amsterdam: Bắc Hà Lan.
- Kornai, Jano. 1990. *Con đường đi tới một nền kinh tế tự do*. New York: W.W Norton.
- Kwesi, Jonah. 1993. “Các chính đảng, truyền thống đảng và quá độ đi tới chính trị đa đảng ở Ghana, 1991-98”. Bản in rônêô, Trường đại học Ghana, Legon.
- Lall, Rajiv. 1994. *Biên bản ghi nhớ kinh tế đất nước*. Báo cáo 13399-CHA. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C Larrain, F. và M. Selowsky, chủ biên. 1991. *Khu vực nhà nước và cuộc khủng hoảng ở Mỹ Latinh*. San Francisco: Nhà xuất bản ICS.
- Leith, J. elark, và Michael F. Lofchie. 1993. “Kinh tế chính trị của điều chỉnh cơ cấu ở Ghana”. Trong Robert H.Bates và An ne O. Krueger, chủ biên, *Những quan hệ tương tác chính trị và kinh tế trong cải cách chính sách kinh tế*. Cambridge, Mass; Oxford, Anh.: Blackwell.
- Levy, Brian, và Pablo Spiller, chủ biên. Sắp công bố. *Điều tiết, các thể chế và cam kết: Các nghiên cứu so sánh về viễn thông*. New York: Nhà xuất bản đại học Cambridge.
- López-de-silanes, F.1993. “Các nhân tố quyết định đến mức giá tư nhân hoá” Bản in rônêô. Cục nghiên cứu kinh tế quốc gia (NBER), Trường đại học Harvard.
- Luders, Rolf. 1990. “Chương trình giải thể doanh nghiệp nhà nước trên quy mô lớn của Chilê, 1975-90: Những thất bại và thành công”. Tài liệu trình tại Hội nghị của Ngân hàng Thế giới về tư nhân hoá và những thay đổi sở hữu Trung và Đông Âu.
- Manasan, Rosario G., và C.Buenaventura. 1986. “Xem xét tổng quan kinh tế vĩ mô của doanh nghiệp nhà nước ở Philippin, 1975-84”. Tài liệu của đội ngũ nhân viên 86-03. Viện nghiên cứu phát triển Philippin, Manila.
- Manasan, Rosario G., và Ponciano S.Intal, Jr. 1992. “Chiến lược phát triển do khu vực tư nhân đi đầu và vai trò của chính phủ ở Philippin”. Soạn cho Diễn đàn chính sách cấp cao về chiến lược phát triển do khu vực tư nhân đi đầu và vai trò của chính phủ ở các nước đang phát triển, Viện phát triển Hàn Quốc, Seoul.
- Manion, Melanie. 1993. *Sự về hưu của những người lão thành cách mạng Trung Quốc: Các chính sách công cộng, chuẩn mực xã hội, lợi ích tư nhân* Princeton: Nhà xuất bản đại học Princeton.
- Martin del Cam po, Antonio, và Donald R. Winkler. 1991. “Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Mỹ Latinh”. Tài liệu đặc biệt số 2. Ban nghiên cứu chuyên môn Mỹ Latinh, Phân ban hiện đại hoá khu vực nhà nước (LATPS), Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C. Megginson, William, Robert Nash, và Matthias van Randenborgh. 1994. “Kết quả tài chính và hoạt động của các hãng mới tư nhân hoá: Một phân tích thực nghiệm quốc tế”. Tạp chí Tài chính 49(2): 403-452.
- Millward, R. 1982. “Kết quả hoạt động so sánh của sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân”. Trong Lord E. Roll, chủ biên., *Nền kinh tế hỗn hợp*. New York: Macmillan.
- Minward, R., và D.M. Parker. 1988. “Doanh nghiệp nhà nước và tư nhân: Hành vi so sánh và tính hiệu quả tương đối”. Trong R. Millward, D.M. Parker, L Rosenthal, M. I. Summer, và N. Topman, chủ biên, *Kinh tế học khu vực nhà nước*. London và New York: Long man.

- Milor, Vedat. 1994. “Kinh tế chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước vực tư nhân hoá ở Cộng hoà Séc và Ba Lan”. Tài liệu khoa học cơ sở. Ban nghiên cứu chính sách, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Mexico: Cai y Arena.
- Molinar Horcasitas, Juan, và Jeffrey Weldon, 1990. “Elecciones de 1988 en México: Crisis del autoritarismo”. *Revista Mexicana de Sociología* 52(4): 229-62.
- Morin, Pierre. 1993. “Xê-nê-gan: Hướng tới các giai đoạn tiếp theo trong cải cách khu vực tư nhân và tư nhân hoá”. Ban Tây Phi, Phân ban công nghiệp và năng lượng, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Makul. 1991. “Những công nhân chống lại tư nhân hoá”. *Tuần san Kinh tế và chính trị* 1781-5. Ấn Độ.
- Nair G., và A. Filippides. 1989. “Các doanh nghiệp nhà nước góp phần như thế nào trong thâm hụt khu vực nhà nước ở các nước đang phát triển - và tại sao?” Tài liệu làm việc số 45. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Nellis, John. 1989. “Những kế hoạch khoán theo hợp đồng và kết quả hoạt động doanh nghiệp nhà nước”. Tài liệu làm việc về chính sách, hoạch định và nghiên cứu 118. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Ninsin, Kwame A. 1991. “PNDC và vấn đề về tính hợp pháp. Trong D. Rothchild, chủ biên, Gana: Kinh tế chính trị của sự phục hồi. Boulder: Lynn Rienner.
- North, Douglas C. 1990. *Các thể chế, sự thay đổi thể chế và thành tích kinh tế* New York: Nhà xuất bản đại học Cambridge.
- OECD (Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế). 1992. *Hội nhập các nước đang phát triển vào hệ thống thương mại quốc tế*. Paris.
- OECD. Nhiều năm. *Thống kê tài khoản quốc gia*. Paris.
- Onis, Ziya và Steven B. Webb. 1992. “Kinh tế chính trị của cải cách chính sách ở Thổ Nhĩ Kỳ vào những năm 1980”. Tài liệu nghiên cứu chính sách 1059 Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Pargal, Sheoli, và David Wheeler. 1995. “Điều tiết không chính thức về ô nhiễm công nghiệp ở các nước đang phát triển: Bằng chứng từ Ấn Độ”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1416. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Pinto, B., M. Belka, và S.Krajewski. 1992. “Kinh tế vĩ mô của chuyển hoá ở Ba Lan: Khảo sát phản ứng của các doanh nghiệp nhà nước. Tài liệu làm việc của nhân viên ngân hàng 1982. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Pinto, B., M. Belka, và S.Krajewski. 1993. “Chuyển hoá doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan: Bằng chứng về điều chỉnh theo các doanh nghiệp sản xuất”. Các tài liệu của Brookings về hoạt động kinh tế I:213-70.
- Tập hợp dữ liệu Polity II - Xem Gurr, Jagers và Moore (1989).
- Premchand, A., và P.M.W. Wijayasinghe. 1987. *Ấn Độ: Thành tích tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1982-1986. Ban các vấn đề tài chính, Quỹ tiền tệ quốc tế, Washington, D.C.*
- Niên giám tư nhân hoá. 1992. London: Privatisation International.*
- Ranganathan, A. 1987. “Những ưu tiên đối với doanh nghiệp nhà nước”. Báo cáo tư vấn. New Delhi.
- Rivlin, Paul, 1985. *Những động thái của hoạch định chính sách kinh tế ở Ai Cập*. New York: Praeger.

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

- Romer, Thomas và Howard Rosenthal. 1987. Điều tiết nhà nước: Những quan điểm mới về thể chế và chính sách. Loạt tài liệu của MIT về điều tiết hoạt động kinh tế 14. Cambridge, Mass.: Nhà xuất bản của MIT.
- Rosati, Dariusz. 1998. “Tác động của cú sốc mẫu dịch Xô viết đối với các mức sản lượng ở các nền kinh tế Trung và Đông Âu”. Tài liệu trình tại Hội nghị về những suy giảm sản lượng ở Đông Âu - Những triển vọng cho việc phục hồi, Viện phân tích hệ thống ứng dụng quốc tế (IIASA). Áo.
- Ross, S. 1991. “Lý thuyết kinh tế của cơ quan: Vấn đề của người đứng đầu”. Trong Robert Kunenne, chủ biên, Kinh tế vĩ mô: Lý thuyết và ứng dụng. Thư viện quốc tế về những bài viết quan trọng về kinh tế học 2 (11). Aldershot Anh và Brookfield, Vt.: Elgar.
- Roth, Gabriel. 1987. “Quy định về tư nhân hoá các dịch vụ công cộng ở các nước đang phát triển”. Các loạt EDI về phát triển kinh tế. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Rothchild, Donald, chủ biên. 1991. Ganh: Kinh tế chính trị của phục hồi Boulder: Lynne Rienner.
- Sachs, Jeffrey D., và Wing The Woo. 1994. “Các nhân tố cơ cấu trong cải cách kinh tế ở Trung Quốc, Đông Âu và Liên Xô cũ”. Chính sách kinh tế 18 (tháng 4): 101-145.
- Sader, Frank. 1993. “Tư nhân hoá và đầu tư trực tiếp nước ngoài ở thế giới đang phát triển, 1988-92”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1202. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Sader, Frank. 1994. “Những kỹ thuật tư nhân hoá và đầu tư nước ngoài ở các nước đang phát triển, 1988-93”. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Saez, Raul E. 1992. “Xem xét tổng quan về tư nhân hoá ở Chilê; Những tình tiết kết quả và bài học”. Báo cáo tư vấn. Liên hệ với tác giả tại CIEPLAN Santiago, Chilê.
- Sappington, David E.M. 1991. “Các biện pháp khuyến khích trong quan hệ chủ hàng - đại lý. Tạp chí Triển vọng kinh tế 5 (2): 45-66.
- Sappington, David E.M., và Joseph E. Stiglitz. 198-7. “Thông tin tư nhân hoá và các biện pháp khuyến khích”. Tài liệu làm việc của Cục nghiên cứu kinh tế quốc gia (NBER) số 2196. Trường đại học Harvard, Cambridge, Mass.
- Schaffer, Mark, 1993. “Khu vực doanh nghiệp và sự xuất hiện cuộc khủng hoảng tài chính Ba Lan, 1990-1991”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách 1195. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Schmalensee, R. và R. Willig, chủ biên. 1989. Sổ tay tổ chức công nghiệp Amsterdam: Bắc Hà Lan.
- Sephton, Graham. 1993. “Thị trường kép cho các nhà đầu tư”. Trong Tư nhân hoá ở các thị trường đang nổi lên. Washington, D.C.: World Equity/IFC.
- Shaikh, A. H. 1991a. “Tài trợ cho sự phát triển của Pakixtan thông qua quản lý khu vực nhà nước trình độ cao hơn”. Trong A. Nisam, chủ biên, Tài trợ cho sự phát triển của Pakixtan trong những năm 1990. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.
- Shaikh. 1991b. Các doanh nghiệp nhà nước của Malaixia: Đánh giá thành tích hoạt động. Tài liệu thảo luận phát triển 319. Cambridge, Mass.: Viện phát triển quốc tế Harvard.
- Shaikh, A.H., và M. Minovi. 1994. “Khoản quản lý: Xem xét kinh nghiệm quốc tế Tài liệu khoa học cơ sở Ngân hàng Thế giới, Ban nghiên cứu chính sách Washington, D.C.
- Sherif, Khaled, và Regina Soos. 1993. “Kinh nghiệm tự do hoá của Ai Cập và tác động của nó đối với thành tích công nghiệp của doanh nghiệp nhà nước” Trong Iliya Hanh và Dennis Sullivan, chủ biên, Tư nhân hoá ở Trung Đông Bloomington, Ind.: Nhà xuất bản đại học Indiana.

- Shirk, Susan L. 1993. *Lôgic chính trị của cải cách kinh tế ở Trung Quốc* Berkeley: Nhà xuất bản Trường đại học California.
- Shirley, Mary, 1989. “Đánh giá thành tích của các doanh nghiệp nhà nước Pakixtan. Tài liệu làm việc về chính sách, lập kế hoạch và nghiên cứu 160 Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Shirley, Mary, 1991. “Cải thiện thách thức doanh nghiệp nhà nước: Những bài học từ Hàn Quốc”. *Anneles de léconomie publique sociale et cooperative* 62 (1). De Boeck Université, Brussels.
- Shirley, Mary và John Nellis, 1991. *Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Những bài học kinh nghiệm*. Washington, D.C.: Viện phát triển kinh tế của Ngân hàng Thế giới.
- Siemens Aktiengesellschaft. 1993. “Thuế điện thoại quốc gia: Nghiên cứu thế giới bao gồm thành phần chi tiết”. Munich.
- Singh, Inderjit, và Gay Jefferson. 1993. “Các doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc: Đi xuống từ những đỉnh cao chỉ huy. Chuyển đổi 4 (8). Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Singh, Inderjit, Geng Xiao, và Dilip Ratha. 1994. “Các doanh nghiệp ngoài nhà nước như là một cỗ máy tăng trưởng: Phân tích tăng trưởng công nghiệp tỉnh ở Trung Quốc sau khi cải cách”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách CH- RPS 20. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- SPNATEL (Hiệp hội viễn thông quốc gia Xênegan). 1989. “Rapport de suivi de l’execution du contrat plan 86-89 entre l’Etat et la SONATEL à la date du 30/06/1989”. Dakar, Xênegan.
- Song, Dae Hee. 1988. “Hệ thống đánh giá thành tích hoạt động của doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc”. *Tạp chí kinh tế châu Á* 106-138.
- Song, Dae Hee. 199S. “Kinh tế chính trị của cải cách doanh nghiệp nhà nước Hàn Quốc”. Tài liệu khoa học cơ sở. Ban nghiên cứu chính sách, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Spiller, Pablo và Cezley Sampson. 1995. “Điều tiết, các thể chế và cam kết: Khu vực viễn thông Giamaica”. Trong Ban Levy và Pablo Spiller, chủ biên, *Điều tiết các thể chế và cam kết: Những nghiên cứu so sánh về viễn thông*, New York: Nhà xuất bản đại học Cambridge.
- Ủy ban doanh nghiệp nhà nước (SEC). 1991. *Báo cáo đánh giá thành tích hoạt động doanh nghiệp nhà nước*. Accra, Gana.
- Ủy ban doanh nghiệp nhà nước (SEC). 1993. *Chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước 1984-1992: Xem xét và những khuyến nghị*. Accra, Gana.
- Cục thống kê nhà nước Trung Quốc. Nhiều năm. *Niên giám thống kê Trung Quốc*. Bắc Kinh: Nhà xuất bản thống kê Trung Quốc.
- Stiglitz, Joseph E. 1974. “Những biện pháp khuyến khích và chia sẻ rủi ro trong lĩnh canh”. *Tạp chí nghiên cứu kinh tế* 41: 219-55.
- Svejnarr, Jan, và Katherine Terrell. 1990. *Dư thừa lao động trong khu vực giao thông vận tải: trường hợp Chilê*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới. Svejnarr, Jan, và Katherine Tenell. 1991. “Giảm bớt tình trạng dư thừa lao động trong các doanh nghiệp nhà nước”. Tài liệu làm việc về các vấn đề nghiên cứu chính sách và đối ngoại 792. Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.
- Swanson, D., và T. Wolde-Semait. 1989. *Khu vực doanh nghiệp nhà nước châu Phi và bằng chứng của cải cách*. Tài liệu kỹ thuật 95. Washington, D.C. Ngân hàng Thế giới.
- Tan don, Pankaj, 1992. “Mêhicô”. Trong Galal và những người khác, chủ biên *Những kết quả phúc lợi của*

GIỚI QUAN CHỨC TRONG KINH DOANH

việc bán các doanh nghiệp nhà nước: Nghiên cứu trường hợp điển hình từ Chilê, Malaixia, Mêhicô và Anh. Washington, D.C. Ngân hàng Thế giới.

Trivedi, Prajapati, chủ biên. 1990. Biên bản ghi nhớ. Một phương pháp cải thiện kết quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. New Delhi: Nhà xuất bản quản lý quốc tế.

UNCTAD (Hội nghị thương mại và phát triển Liên hợp quốc). 1987. *Sổ tay các biện pháp kiểm soát mậu dịch của các nước đang phát triển.* New York.

Liên hợp quốc. Nhiều năm. Niên giám thống kê tài khoản quốc gia. New York.

Valenzuela, Arturo. 1978. Sự đổ vỡ của các chế độ dân chủ: Chilê. Baltimore: Nhà xuất bản đại học Johns Hopkins.

Vickers, J., và G. Yarrow. 1988. Tư nhân hoá: Một phân tích kinh tế. Cambridge, Mass.: Nhà xuất bản MIT.

Voravidh, Charoenloet. 1989. khủng hoảng doanh nghiệp nhà nước ở Thái Lan”. Tạp chí châu Á đương đại 19 (2): 206-217.

Waterbury, John. 1993. Tiếp xúc với vô số sự lường gạt: Doanh nghiệp nhà nước và quyền lực nhà nước ở Ai Cập, Ấn Độ, Mêhicô và Thổ Nhĩ Kỳ. New York Nhà xuất bản đại học Cambridge.

Webster, Leila. 1993. Sự nổi lên của ngành chế tạo khu vực tư nhân ở Ba Lan Tài liệu kỹ thuật 287. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.

Wellenius, B., và P. Tem, chủ biên. 1994. Thực hiện cải cách trong khu vực viễn thông: Những bài học kinh nghiệm. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.

Wijnbergen, Sweder van. 1991. “Liệu cải cách giá cả diễn ra từng bước hay diễn ra một cách rầm rộ?”. Tài liệu làm việc 702. Văn phòng khu vực Mỹ Latinh và Caribê, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

Williamson, Oliver. 1975. Thị trường và tôn ti. New York: Xuất bản tự do Williamson, Oliver. 1976. “Quyền ủng hộ các tổ chức độc quyền tự do - là phần tổng quát của và liên quan tới CATV. Tạp chí kinh tế Bell 7 (1): 78-104.

Ngân hàng Thế giới. Nhiều năm. Các chỉ báo phát triển châu Phi. Washington.

Ngân hàng Thế giới. 1990. “Mêhicô”. Báo cáo kỹ thuật khu vực viễn thông 8207 Văn phòng khu vực Mỹ Latinh và Caribê, Ban hoạt động đất nước Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1991. Ai Cập: Giảm đói nghèo trong quá trình điều chỉnh cơ cấu *Nghiên cứu đất nước, Washington, D.C.*

Ngân hàng Thế giới. 1992. Khoản vay “Mêhicô, cải cách doanh nghiệp nhà nước” 3086. Báo cáo kiểm toán kết quả thực hiện chương trình, Ban đánh giá hoạt động (OED). Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1993a. “Nghiên cứu chính sách viễn thông châu Phi (Giai đoạn 1). “Tài liệu đất nước Malaixia, Ban công nghiệp và năng lượng Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1993b. “Nghiên cứu khu vực về cải cách khu vực tư nhân và tư nhân hoá ở châu Phi”. Ban chuyên môn châu Phi. Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1993c. “Thổ Nhĩ Kỳ: Xem xét lại khu vực doanh nghiệp nhà nước” Báo cáo 10014 TU, t. II. Phân ban hoạt động đất nước, Ban đất nước I, Khu vực châu Âu và Trung Á, Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1994a. “Báo cáo kiểm toán thành tích hoạt động về dự án điều chỉnh khu vực doanh nghiệp nhà nước, Mali”. Báo cáo kiểm toán trợ cấp chương trình. Ban đánh giá hoạt động (OED).

Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới 1994b. “Hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới cho tư nhân hoá các nước đang phát triển”. OED. Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới. 1994c. Các bảng về nợ thế giới. (Đĩa). Baltimore: Nhà xuất bản đại học Johns Hopkins.

Ngân hàng Thế giới. 1994d. Báo cáo tình hình phát triển thế giới: Cơ sở hạ tầng cho phát triển. New York: Nhà xuất bản đại học Oxford.

Ngân hàng Thế giới. 1994e. Các bảng về thế giới (Đĩa). Baltimore: Nhà xuất bản đại học Johns Hopkins.

Xiao, Geng, 1991. “Điều gì đặc biệt ở các doanh nghiệp Trung Quốc”. Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách CH-RPS 18. Ngân hàng Thế giới Washington, D.C.