

# ĐỐI TÁC VÀ HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG DO NHÀ NƯỚC CUNG CẤP TÀI CHÍNH

■ PGS.TS VÕ KIM SƠN (\*)

Cung cấp dịch vụ công là một trong những vấn đề của hành chính nhà nước. Từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai đến nay, nhiều mô hình cung cấp dịch vụ do nhà nước đảm nhận đã được áp dụng. Một cách thức lớn nhất của việc lựa chọn mô hình cung cấp dịch vụ trong xu thế hiện nay là phải giải quyết mâu thuẫn: nhà nước bị hạn chế về nguồn tài chính để tổ chức cung cấp dịch vụ, trong khi đó nhu cầu về dịch vụ của công dân ngày càng gia tăng về số lượng và chất lượng. Mô hình "nhà nước phúc lợi" được coi là đỉnh cao của sự đảm nhận trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho xã hội của nhiều nước, chính mô hình này đang gặp phải mâu thuẫn nêu trên và khó có thể giải quyết. Tìm kiếm nhiều mô hình để tổ chức cung cấp dịch vụ đáp ứng nhu cầu của xã hội đã trở thành trung tâm của cải cách hành chính, cải cách các hoạt động công vụ ở nhiều nước. Mô hình đối tác, hợp tác công - tư (private-public partneship) đang được coi như một giải pháp nhằm giải quyết khó khăn về cung cấp các loại dịch vụ công do nhà nước cung cấp tài chính, mặc dù đây không phải giải pháp mới xuất hiện. Trong tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam đây cũng là một xu hướng được quan tâm theo nhiều cách tiếp cận khác nhau.

Trong điều kiện hiện nay, khi khu vực tư đã được các nước trong nền kinh tế chuyển đổi cũng như các nước đang phát triển thừa nhận một thành phần kinh tế không thể thiếu được và họ đã phát triển có nhiều lĩnh vực đi trước một bước cả về kinh nghiệm, kiến thức và kỹ năng cũng như công nghệ so với các nhà cung cấp dịch vụ trong khu vực công. Mặt khác, trong xu thế hội nhập, mở cửa, khu vực tư nhân nhanh hơn trong việc hợp tác với nước ngoài do đó có nhiều cơ hội tiếp cận với các kinh nghiệm tiên tiến. Trong bối cảnh chung của nền kinh tế thị trường đối tác công - tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ sẽ là một

giải pháp (cách tiếp cận) quan trọng nhằm hoàn thiện hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Đối tác công - tư thực chất là một sự liên kết giữa các chủ thể của khu vực công với khu vực tư (tư nhân, tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, nhóm cộng đồng) nhằm cung cấp các loại dịch vụ công, các sản phẩm mong muốn của chính sách công. Sự liên kết đó nhằm chia sẻ nhiều vấn đề liên quan đến hiệu quả cung cấp dịch vụ công như: vốn đầu tư, rủi ro, trách nhiệm, kinh nghiệm, kỹ năng cũng như lợi nhuận. Đối tác công - tư được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau, nhưng đều có chung một tư duy là cùng chia sẻ rủi ro, lợi ích nhận được trong hoạt động cung cấp dịch vụ công nhằm đạt được mục tiêu mong muốn của chính sách công một cách hiệu quả nhất.

Đối tác công - tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ công không phải là sự chuyển trách nhiệm cung cấp dịch vụ công từ nhà nước sang cho các khu vực khác. Trong mô hình đối tác này, trách nhiệm đối với việc cung cấp dịch vụ công vẫn thuộc về nhà nước. Mô hình đối tác chỉ nhằm tạo ra những cách thức để nhà nước có thể cung cấp dịch vụ công tốt hơn. Đó cũng là vấn đề cần tiếp tục phải xem xét, nghiên cứu trên nguyên tắc: (1) những loại dịch vụ công nào vẫn phải thuộc "trách nhiệm nhà nước"; (2) những loại dịch vụ công nào trước đây nhà nước cung cấp nay chuyển sang cho thị trường (nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước). Khi làm rõ hai phạm trù trên, mô hình đối tác công - tư chỉ tập trung vào nhóm thứ nhất.

Mở rộng tham gia của khu vực tư nhân, đối tác công - tư không chỉ tận dụng được kinh nghiệm, kỹ năng của khu vực tư mà là cách tiếp cận quan trọng để tạo ra một thị trường cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ và đó cũng là cách sử dụng hiệu quả hơn nguồn tài chính nhà nước; tạo ra được các loại dịch vụ tương ứng với tiền nhà nước đã bỏ ra (chính là một phần thuế mà nhân dân đã đóng góp). Khu vực tư nhân với lợi thế về năng động,

(\*) Học viện Hành chính quốc gia



sáng tạo và ít bị kiểm chế bởi những quy tắc quan liêu trong các tổ chức công (nhà nước) có thể thích ứng nhanh với sự đòi hỏi của thị trường, người nhận dịch vụ (công dân).

Đối tác công - tư có nghĩa "thay đổi cách thức cung cấp dịch vụ công từ chỗ chỉ do nhà nước độc quyền, chỉ có các chủ thể cung cấp dịch vụ công của nhà nước sang nhà nước và tư nhân cùng cung cấp dưới nhiều hình thức khác nhau. Do mở rộng sự tham gia của các chủ thể kinh tế không phải của nhà nước tham gia hoạt động cung cấp dịch vụ do nhà nước chi trả bằng ngân sách nhà nước, một số nước gọi đó là quá trình "tư nhân hoá"; Việt Nam gọi đó là quá trình "xã hội hoá". Tuy nhiên, theo một số nghiên cứu, bản chất của tư nhân hoá và đối tác công - tư có những điểm đặc biệt khác nhau. Một trong những đặc điểm đó là khi thực hiện tư nhân hoá, các chủ thể tư nhân có thể thực hiện việc cung cấp các loại dịch vụ hoàn toàn theo cơ chế thị trường (số lượng, chất lượng, giá cả). Xã hội hoá, có nghĩa "là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhà nước, của toàn xã hội vào sự phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hoá và sự phát triển về thể chất và tinh thần của nhân dân... Xã hội hoá không có nghĩa là giảm nhẹ trách nhiệm của Nhà nước, giảm bớt phần ngân sách nhà nước; trái lại, Nhà nước thường xuyên tìm thêm các nguồn thu để tăng tỷ lệ ngân sách chi cho các hoạt động này, đồng thời quản lý tốt để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn kinh phí đó" (3).

Trong khi đó, đối tác giữa nhà nước và tư nhân vai trò chủ đạo của nhà nước không thay đổi. Những yếu tố cơ bản về dịch vụ công (giá cả, chất lượng, số lượng...) đều do nhà nước xác định và đối tác công - tư chỉ thực hiện để cung cấp được loại dịch vụ đó.

Trên nguyên tắc cơ bản là các loại dịch vụ công do nhà nước cung cấp tài chính nên trong mô hình đối tác công - tư cần phân biệt hai nhóm chủ thể: nhà cung cấp dịch vụ (providers) và nhà cung cấp tài chính (funder).

Nếu như trong cách tiếp cận cổ điển, giải pháp duy nhất để cung cấp loại dịch vụ này là nhà nước vừa là người cung cấp tài chính, vừa là người cung cấp dịch vụ. Chính vì chỉ lựa chọn một cách duy nhất để cung cấp dịch vụ nên nhà nước đã không kiểm soát được chất lượng của các loại dịch vụ do chính nhà nước cung cấp, "vừa đả bóng, vừa thổi còi; vừa cho, vừa nhận". Mặt khác, với sự "kết hợp hai trong một" này, nhà nước không đủ khả năng để

cung cấp nhiều loại dịch vụ khác mà xã hội có nhu cầu một cách nhanh, hiệu quả. Hoặc nhà nước lại phải "phình to" bộ máy của mình để đảm nhận cả việc cung cấp dịch vụ và cung cấp tài chính. Đó cũng là cách tiếp cận đã tồn tại suốt nhiều năm của cơ chế tập trung bao cấp của nhiều nước, trong đó có Việt Nam.

Trong mô hình đối tác công - tư đối với nhóm dịch vụ mà trên nguyên tắc nhà nước là người cung cấp tài chính, lựa chọn nhiều giải pháp khác nhau để cung cấp nhằm đạt được các mục tiêu chính sách công đã nêu trên là rất cần thiết. Trong nền kinh tế thị trường, danh mục các loại dịch vụ công mà nhà nước có trách nhiệm cung cấp sẽ giảm dần, nhưng những loại dịch vụ công còn lại nhà nước có trách nhiệm cung cấp tài chính và quản lý việc cung cấp. Đó cũng chính là cơ sở để xây dựng thể chế đối tác công - tư. Đối tác công - tư có thể thực hiện thông qua một số hình thức sau:

- Trong xu hướng cải cách hành chính, cải cách thực thi công vụ, các nước đều tập trung làm cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước và chuyển chức năng cung cấp dịch vụ công ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước. Triệt để nhất của cải cách theo hướng này là tách hoạt động cung cấp dịch vụ công ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan đến loại dịch vụ công đó. Nhà nước là "người mua" các dịch vụ công do tư nhân sản xuất để cung cấp cho xã hội. Đây là mô hình đối tác công - tư được quan tâm. Nhà nước xác định loại dịch vụ mà nhà nước phải cung cấp cho xã hội; thay cho việc nhà nước đứng ra thành lập các đơn vị của mình để cung cấp dịch vụ, nhà nước hợp đồng với khu vực tư nhân (các hình thức khác nhau) sản xuất và cung cấp dịch vụ theo yêu cầu của nhà nước. Thay cho việc phải thu phí từ người sử dụng, nhà nước sẽ chi trả cho nhà sản xuất toàn bộ chi phí và lợi nhuận trên cơ sở hợp đồng. Đối với một số nhóm dịch vụ công có thể thu phí được, nhân dân có thể uỷ quyền cho nhà cung cấp tư nhân thu. Mối quan hệ giữa nhà nước và các nhà cung cấp dịch vụ công là mối quan hệ "mua - bán". Vai trò nhà cung cấp tài chính (nhà nước) và nhà cung cấp dịch vụ công (tư nhân) được xác định rõ ràng. Trong loại hình thứ nhất này, không bàn đến việc cung cấp dịch vụ công bởi chính các đơn vị sự nghiệp do nhà nước thành lập để cung cấp dịch vụ công. Sự có mặt của các đơn vị sự nghiệp này của nhà nước không thuộc phạm trù của mô hình đối tác công - tư (4).



- Loại hình thứ hai của đối tác đó là thành lập các công ty liên doanh, liên kết giữa nhà nước với khu vực tư nhân. Theo mô hình này, một phần tài sản thuộc sở hữu tư nhân được góp chung với phần tài sản thuộc sở hữu nhà nước do tận dụng được những ưu thế của phần sở hữu tư nhân và ngược lại.

- Hình thức thứ ba cũng được nhiều nước quan tâm là giao cho các tổ chức tư nhân khai thác các loại tài sản thuộc sở hữu công cộng, sở hữu nhà nước. Đó chính là những loại công ty công ích được thành lập ở nhiều nước. Ở Mỹ, các doanh nghiệp công ích đều thuộc khu vực tư nhân, được quyền khai thác sử dụng một số tài sản nhà nước để cung cấp điện, nước... Trong khi đó ở Canada, các doanh nghiệp công ích phần lớn thuộc khu vực nhà nước.

- Hợp tác cùng làm, cùng tạo ra những sản phẩm theo hướng chính sách công đã đề ra. Hình thức này cũng có thể được hiểu là dạng tham gia của xã hội, công dân trong các hoạt động cung cấp dịch vụ theo định hướng chính sách công đã vạch ra (xã hội hoá). Trong mô hình này, mọi chủ thể kinh tế mong muốn cung cấp dịch vụ công (theo nghĩa hẹp tức những loại dịch vụ công do nhà nước chi trả hoặc dịch vụ công theo nghĩa rộng) đều được quyền tham gia nhằm đạt được mục tiêu chính sách công. Nhà nước (nhà cung cấp tài chính) có trách nhiệm tạo môi trường bình đẳng để các nhà cung cấp dịch vụ này hoạt động và tiếp cận đến nguồn ngân sách nhà nước dành cho loại dịch vụ này. Đây là một vấn đề phức tạp nhất để các bên có thể tiếp cận bình đẳng đến nguồn tài chính chi tiêu công cộng cho dịch vụ công.

Với các mô hình đối tác kể trên, nhà nước chỉ còn lại là nhà cung cấp tài chính nhiều hơn là nhà cung cấp dịch vụ và nhà nước có điều kiện hơn để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, quản lý vĩ mô và điều tiết hoạt động cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, vẫn còn không ít dịch vụ công mà nhà nước không tạo được đối tác với các chủ thể khác do nhiều nguyên nhân (an ninh, an toàn, bí mật quốc gia, pháp lý, quyền lực nhà nước...). Trong trường hợp này, nhà nước là người cung cấp dịch vụ và cung cấp tài chính. Hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ loại đặc biệt này đòi hỏi một sự thay đổi cơ bản về cách thức hoạt động của các chủ thể cung cấp dịch vụ thuộc sở hữu (100%) nhà nước. Đây là một quá trình phức tạp, khó khăn do phải đổi mới,

gắn liền với các chủ thể thuộc nhà nước. Quá trình đổi mới hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước trong nhiều năm qua chỉ ra cho thấy những khó khăn về lựa chọn mô hình hoạt động của các chủ thể kinh tế nhà nước này. Lãng phí, thất thoát, kém chất lượng, tham ô là những thuật ngữ được gắn liền không ít với các loại hình doanh nghiệp nhà nước và các chủ thể cung cấp dịch vụ nhà nước (5). Vấn đề cốt lõi trong cách tiếp cận việc cung cấp dịch vụ công thông qua các chủ thể kinh tế của nhà nước cung cấp các loại dịch vụ (công) bằng chính nguồn tài chính của nhà nước là xác định rõ cơ sở pháp lý chịu trách nhiệm của những người đứng đầu các chủ thể cung cấp dịch vụ công này như thế nào đối với chất lượng, số lượng, hiệu quả của các hoạt động cung cấp dịch vụ. Đồng thời cơ chế giám sát hoạt động cung cấp dịch vụ của các chủ thể kinh tế này. Cấp tiến, nhưng không kiểm soát được "lỗ trình" của tiền gắn liền với dịch vụ (cả về số lượng, chất lượng) nên chỉ đến khi dịch vụ kèm mới tìm nguyên nhân (6).

Đối tác công - tư với các hình thức đã nêu trên tách rõ chủ thể cung cấp tài chính (nhà nước) cho các loại dịch vụ công mà nhà nước phải cấp ngân sách và nhà cung cấp dịch vụ. Hai chủ thể này phải có tính độc lập về pháp lý trước pháp luật. Chuyển giao các hoạt động cung cấp dịch vụ cho các chủ thể kinh tế không phải nhà nước trước hết đòi hỏi nhà nước phải thiết lập một cơ sở pháp lý vững chắc, có hiệu lực để kiểm soát hoạt động cung cấp dịch vụ do nhà nước chi trả. Phải xác định rõ những tiêu chí cụ thể đối với các loại dịch vụ phải được cung cấp như: số lượng, chất lượng, thời gian, địa điểm cung cấp; chi phí, giá thành, giá cung cấp; các điều kiện để nhận được tài chính từ nhà nước; các điều khoản liên quan đến thưởng, phạt. Nhà nước có trách nhiệm kiểm soát việc thực thi hoạt động cung cấp dịch vụ công được nhà nước chuyển giao cho khu vực tư nhân dưới các điều khoản đã quy định. Đồng thời, nhà nước có trách nhiệm cung cấp tài chính đúng như đã cam kết. Cả hai trách nhiệm này của nhà nước: chủ thể quản lý nhà nước và chủ thể cung cấp tài chính, phải được chính nhà nước cam kết chịu trách nhiệm trước công dân và trước pháp luật. Thiếu một đội ngũ công chức có trình độ, năng lực và đạo đức công vụ, khó có thể áp dụng giải pháp đối tác công - tư cung cấp dịch vụ có hiệu quả. Sự móc ngoặc của những nhà cung cấp tài chính có trách nhiệm giám sát, kiểm tra



việc tuân thủ các quy định pháp lý trong cung cấp dịch vụ công với các nhà cung cấp dịch vụ khác đã làm cho không ít dịch vụ được cung cấp kém chất lượng, không đạt tiêu chuẩn, chi phí như đã cam kết. Hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước dành cho dịch vụ công thấp, thậm chí bằng không.

Nhiều nước hiện nay coi việc chuyển giao các hoạt động cung cấp dịch vụ mà nhà nước phải cung cấp tài chính cho các nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài là một giải pháp hữu hiệu để nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp các loại dịch vụ đó. Đó cũng chính là cách hoàn thiện hoạt động cung cấp dịch vụ mang tính bền vững. Tạo ra môi trường pháp lý đầy đủ để giải pháp này có thể hoạt động được là một trong những khó khăn cần giải quyết.

Đối tác công - tư gắn liền với sự tồn tại của nhiều hình thức cung cấp dịch vụ công do nhà nước phải chi trả tiền. Đây cũng là giải pháp mang tính kết hợp lợi thế của các nhà cung cấp dịch vụ công thuộc hai khu vực khác nhau về bản chất. Một bên cung cấp dịch vụ nói chung cũng như cung cấp dịch vụ công (do nhà nước chi trả) dựa trên nguyên tắc lợi nhuận (trừ một số tổ chức phi chính phủ hoạt động trên nguyên tắc phi lợi nhuận) hoặc tối thiểu lấy thu bù chi (cân bằng thu - chi). Nguyên tắc này bảo đảm cho chủ thể cung cấp dịch vụ tồn tại (bù đắp chi phí) và phát triển (thu lợi nhuận). Một bên là các nhà cung cấp dịch vụ công của nhà nước không cần suy nghĩ về việc thu hồi vốn hay hiệu quả kết quả của hoạt động cung cấp dịch vụ công đã được thực hiện. Đối với nhóm chủ thể cung cấp dịch vụ thứ nhất, để đạt được mục tiêu trên, các chủ thể cung cấp dịch vụ không phải nhà nước phải tự quản lý theo nhiều hình thức khác nhau; trong khuôn khổ tài chính được nhà nước cung cấp có thể cung cấp được các loại dịch vụ cả về số lượng, chất lượng, thời gian, địa điểm như đã cam kết. Nếu không đạt được điều đó, họ sẽ bị "thua lỗ". Và họ tự nhận thức được liệu họ có đủ khả năng để nhận được sự chuyển giao của nhà nước việc cung cấp dịch vụ với khoản ngân sách nhà nước cung cấp hoặc họ đưa ra các yêu cầu cho việc cung cấp dịch vụ công đòi hỏi nhà nước phải chấp nhận. Cả hai yếu tố này có thể làm cho bức tranh hoạt động cung cấp dịch vụ công cụ thể hơn, rõ ràng hơn và hiệu quả hơn. Khi các chủ thể cung cấp dịch vụ công của nhà nước liên kết với tư nhân để tạo ra một dạng đối tác công - tư, họ cũng phải đặt vào trong tổng thể chung đó để xem xét hiệu quả hoạt động.

Nhà nước với tư cách là nhà cung cấp tài chính phải có đủ năng lực để đánh giá, xem xét đưa ra những chỉ số đánh giá của nhà nước. Nguyên tắc cần tuân thủ là: hãy để nhà nước dẫn dắt các chủ thể cung cấp dịch vụ, đừng để họ dẫn dắt nhân dân. Để tuân thủ nguyên tắc trên, đòi hỏi đội ngũ công chức phải có năng lực, kiến thức, kinh nghiệm, kỹ năng và đạo đức. Kiến thức, kỹ năng không chỉ về quản lý nhà nước mà đòi hỏi cả những kiến thức mang tính chuyên sâu.

Sự tồn tại chủ thể cung cấp dịch vụ công do nhà nước cung cấp tài chính không phải nhà nước bên cạnh các chủ thể cung cấp dịch vụ công của nhà nước cũng sẽ là một cơ hội để chính các chủ thể cung cấp dịch vụ của nhà nước tự đặt mình trong môi trường cạnh tranh với các chủ thể khác. Đó cũng là cách thức cần thiết để các nhà cung cấp tài chính có thể kiểm soát một cách hiệu quả hoạt động của các chủ thể cung cấp dịch vụ của nhà nước. Thiếu môi trường cạnh tranh sẽ không tạo ra được một thị trường cung cấp dịch vụ hoàn hảo, đáp ứng đòi hỏi của xã hội.

Giải pháp đối tác công - tư cung cấp dịch vụ công đòi hỏi nhà nước phải xây dựng một khuôn khổ thể chế chung cho mọi loại hình cung cấp dịch vụ công. Các chủ thể cung cấp dịch vụ công (bằng ngân sách của nhà nước) có quyền bình đẳng ngang nhau trong việc tiếp cận đến cung cấp dịch vụ và phải được đối xử bình đẳng trên mọi phương diện bao gồm cả việc thương, phạt, thuế, nhân lực, đất đai, giải phóng mặt bằng. Thể chế này phải được xây dựng cho các loại dịch vụ công mà nhà nước có trách nhiệm cung cấp tài chính.

Giáo dục và y tế (bao gồm nhiều loại hình dịch vụ khác nhau) là một trong những loại dịch vụ được các nước coi như một lĩnh vực được nhà nước cung cấp tài chính (ngân sách nhà nước) nhiều nhất, không ít loại dịch vụ được nhà nước bao cấp (dịch vụ tiêm chủng mở rộng...).

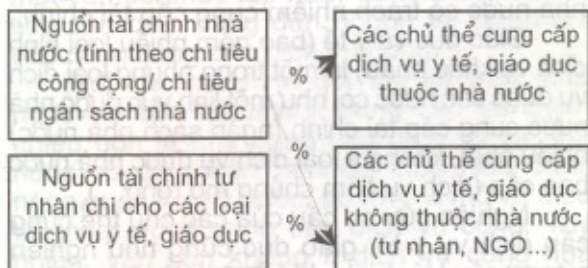
Nghiên cứu cơ cấu của các chủ thể cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục cũng như nghiên cứu cơ cấu tài chính chi trả cho các hoạt động cung cấp dịch vụ trên cho thấy sự thiếu bình đẳng trong việc sử dụng ngân sách nhà nước dành cho các hoạt động trên. Mức chi từ ngân sách nhà nước cho các chủ thể cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục thuộc khu vực tư nhân, NGO... rất hạn chế. Trong khi đó, những người được hưởng hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước (bảo hiểm y tế, giáo dục mang tính phổ cập...) không có cơ sở pháp lý để sử dụng hỗ trợ đó chi trả cho các chủ thể



cung cấp dịch vụ không phải nhà nước-khi họ cung cấp dịch vụ cho chính mình.

Đối tác công - tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục, y tế tạo cơ hội để các dịch vụ công được cung cấp cho công dân một cách bình đẳng thông qua ngân sách nhà nước dành cho các hoạt động cung cấp dịch vụ loại này. Nếu để các chủ thể nhà nước cung cấp dịch vụ công thuộc lĩnh vực y tế, giáo dục và thiếu một cơ chế kiểm soát thì sự bình đẳng của công dân khi tiếp cận đến các loại dịch vụ này hạn chế. Nếu không phân biệt rõ hai lĩnh vực này, có thể tiếp tục sử dụng không hiệu quả, không công bằng, bình đẳng giữa những người được sử dụng dịch vụ công do nhà nước chi trả ở các chủ thể cung cấp dịch vụ khác nhau.

Dịch vụ giáo dục mang tính phổ cập đã được quy định trong luật phổ cập giáo dục tiểu học. Mọi người trong độ tuổi phổ cập giáo dục tiểu học đều được hưởng sự trợ giúp của ngân sách nhà nước. Cơ chế gì để có thể giáo dục được mối quan hệ đối tác tự - công trong hoạt động cung cấp dịch vụ phổ cập tiểu học (xem sơ đồ 1). Nếu người có nhu cầu dịch vụ giáo dục tiểu học đến các cơ sở không phải nhà nước, họ nhận được gì từ nhà nước để đáp ứng nhu cầu của họ. Điều này cũng sẽ xảy ra, nếu chúng ta tiếp tục thực hiện phổ cập trung học cơ sở cho những công dân trong độ tuổi bắt buộc. Nếu không có cơ chế cụ thể, khó tạo ra sự bình đẳng và khó thu hút được giải pháp công - tư. Nếu phân tích tỷ lệ ngân sách nhà nước dành cho hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục (và tương tự cho các loại dịch vụ



công khác) do các chủ thể cung cấp dịch vụ này của khu vực công và các chủ thể cung cấp dịch vụ này từ các khu vực khác (không phải nhà nước) sẽ cho thấy bức tranh cụ thể có hay không có đối tác công - tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục do nhà nước chi trả. Nhiều nước, tỷ lệ lớn ngân sách nhà nước dành cho các dịch vụ công do các chủ thể thuộc khu vực nhà nước sử dụng.

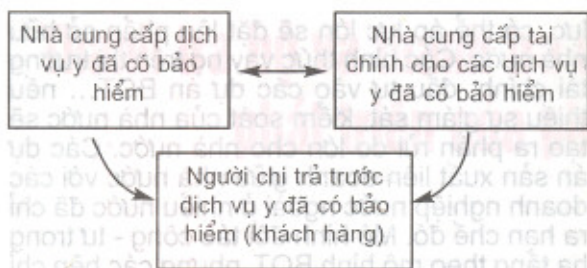
Dịch vụ chăm sóc sức khỏe cũng cần

phải quan tâm đến yếu tố nhà nước chi trả và nhà cung cấp dịch vụ nhà nước chi trả và không phải nhà nước và những người có nhu cầu được hưởng các loại dịch vụ do nhà nước chi trả. Bảo hiểm y tế đó là một loại hình chi trả trước của những người đóng bảo hiểm cho một loại hình tài chính (Bảo hiểm Việt Nam). Thực chất đó là một hình thức uỷ thác chi trả của những người đóng bảo hiểm cho Bảo hiểm Việt Nam trên nguyên tắc đối bên cùng có lợi (xét về lợi ích chung của bảo hiểm)(7). Những người đóng bảo hiểm được bảo hiểm chi trả cho các loại dịch vụ đã được bảo hiểm. Một lần nữa, người có nhu cầu dịch vụ đã đóng bảo hiểm, về nguyên tắc phải được tự quyết định lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ đã được bảo hiểm, không phụ thuộc vào sự chỉ định của bảo hiểm về chủ thể cung cấp dịch vụ cho mình. Trên thực tế, các chủ thể cung cấp dịch vụ không phải nhà nước, NGO, liệu có thể tiếp nhận cung cấp dịch vụ cho người có dịch vụ bảo hiểm và liệu những người cần cung cấp dịch vụ đã có bảo hiểm có quyền lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ được bảo hiểm. Luật kinh doanh bảo hiểm (2000) quy định các hình thức kinh doanh bảo hiểm; tuy nhiên, các loại bảo hiểm trong đó có bảo hiểm y tế do nhà nước quản lý (Luật này không áp dụng đối với bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tiền gửi và các loại bảo hiểm khác do Nhà nước thực hiện không mang tính kinh doanh - Điều 1 của Luật). Như vậy, trên nguyên tắc, chi trả các loại dịch vụ bảo hiểm y tế là chi trả của nhà nước. Một câu hỏi cũng đặt ra tương tự như đối với dịch vụ giáo dục trên, sự tham gia của các nhà cung cấp dịch vụ y tế có bảo hiểm chiếm bao nhiêu % trong tổng số chi trả cho các loại dịch vụ bảo hiểm. Tỷ lệ đó cũng quyết định bức tranh của mô hình đối tác công - tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ có bảo hiểm.

Bảo hiểm y tế cũng như các loại bảo hiểm khác, mối quan hệ giữa ba nhóm yếu tố: nhà cung cấp tài chính; nhà cung cấp dịch vụ và người được hưởng dịch vụ cần phải được xác định thông qua khuôn khổ pháp luật cần thiết, có hiệu lực. Nếu không làm rõ được tình hình của các mối quan hệ trên, các hình thức cung cấp bảo hiểm nói chung và bảo hiểm y tế nói riêng không đạt được mục tiêu (xem sơ đồ 2).

Trong quá trình cải cách hành chính, chuyển quản lý ngân sách bảo hiểm y tế từ Bộ Y tế sang Tổng công ty Bảo hiểm Việt Nam được nhận định như là một bước căn bản trong





việc tách giữa chủ thể cung cấp dịch vụ y tế đã có bảo hiểm và đơn vị chi trả bảo hiểm cho các dịch vụ đó. Tuy nhiên, quá trình chuyển này vẫn có nhiều vấn đề phải tiếp tục nghiên cứu.

Thiết lập đối tác công - tư trong cung cấp dịch vụ y tế đã được bảo hiểm phải xác định trên cơ sở bình đẳng của các bên có liên quan đến cung cấp dịch vụ y tế đã được bảo hiểm. Và mô hình đối tác công - tư theo các dạng đã nêu có thể tạo cơ hội để giải quyết sự thiếu công bằng và rõ ràng trên. Mô hình này sẽ chú ý đến người đã chi trả dịch vụ y tế được bảo hiểm. Đó cũng là nền tảng tồn tại cho loại hình dịch vụ bảo hiểm.

Sự ra đời của nhiều nhà cung cấp tài chính cho các loại dịch vụ đã chi trả trước (bảo hiểm) kể cả trong nước và ngoài nước (Prudential...) thể hiện khả năng rất lớn của mô hình công - tư trong lĩnh vực cung cấp tài chính cho các hành động cung cấp dịch vụ chi trả trước. Nếu không có những biện pháp để làm rõ ý nghĩa của bảo hiểm, những hình thức cung cấp bảo hiểm cho người nghèo sẽ rơi vào tình trạng nhận được cung cấp dịch vụ từ các cơ sở chi định của bảo hiểm với chất lượng rất thấp (8).

Trong điều kiện hiện nay, nhiều thành phần kinh tế có đủ điều kiện để cung cấp dịch vụ y tế nói chung và dịch vụ y tế có bảo hiểm. Quy mô của các tổ chức cung cấp dịch vụ y tế có thể rất khác nhau, nhưng đều hướng đến đáp ứng nhu cầu dịch vụ chăm sóc sức khỏe đa dạng của nhân dân. Mô hình đối tác công - tư đối với các chủ thể cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe (trong nước, nhà nước, tư nhân, nước ngoài) cần phải được đặt trong cùng môi trường pháp luật cho sự vận động và phát triển. Cần tạo cơ hội bình đẳng, cạnh tranh giữa các chủ thể cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho nhân dân cả ở khu vực thành thị, nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Một số vấn đề sau đây cần được quan tâm:

- Sự tiếp cận của các chủ thể cung cấp dịch vụ đến các nguồn ngân sách hỗ trợ của nhà nước cho các loại dịch vụ này (chỉ tiêu

công cộng cho y tế, giáo dục).

- Sự tiếp cận của các chủ thể cung cấp dịch vụ y tế thông qua quỹ bảo hiểm y tế hay chỉ có các chủ thể thuộc khu vực công được tiếp cận.

- Các chế độ về ưu đãi đầu tư, phát triển các hoạt động cung cấp dịch vụ công do nhà nước cung cấp tài chính.

- Sự can thiệp của nhà nước vào các vấn đề nhân sự, quy mô. Một bệnh viện có quy mô bảo hiểm nhiều giường bệnh ai sẽ quy định. Quyết định đó dựa trên cơ sở nào.

- Bình đẳng của người nhận dịch vụ giữa các chủ thể cung cấp khác nhau dựa trên tiêu chí nào: do chủ sở hữu (nhà nước, tư nhân, nhà nước); giá cả dịch vụ hay khả năng chi trả. Trong trường hợp dịch vụ được bảo hiểm thì được đối xử như thế nào hay chỉ được giới hạn trong một khoản chi nhất định (9).

- Ưu tiên cho các chủ thể cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe vùng sâu, vùng xa, nông thôn.

Mô hình đối tác, phối hợp công - tư cũng phải được tiếp cận từ phía người có nhu cầu dịch vụ y tế được nhân hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Họ phải có quyền được lựa chọn các nhà cung cấp dịch vụ. Để thiết lập quan hệ này, một mặt nhà nước có chính sách để khuyến khích phát triển các nhà cung cấp dịch vụ thuộc nhiều thành phần; đồng thời tạo cơ hội cho người có nhu cầu tiếp cận đến các nhà cung cấp dịch vụ đó thông qua hình thức "phiếu chi trả cho loại dịch vụ đã bảo hiểm". Nghị định của Chính phủ về xã hội hoá các hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục, y tế, xã hội cũng đề cập đến tính xã hội hoá trong việc cung cấp dịch vụ y tế. Tuy nhiên, sự chưa thoát khỏi cơ chế tập trung vào các tổ chức nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ do nhà nước chi trả đang cản trở tính hiệu quả của các hoạt động trên (10).

Mô hình đối tác công - tư cung cấp dịch vụ công do nhà nước chi trả đòi hỏi nhà nước phải quan tâm xây dựng môi trường pháp luật nhằm bảo đảm cho những người nhận được dịch vụ này được tiếp cận đến dịch vụ được chi trả từ ngân sách nhà nước. Đây cũng là dấu hiệu khả năng quản lý ngân sách nhà nước dành cho các lĩnh vực trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường. Nếu như ngân sách nhà nước dành cho y tế, giáo dục tiếp tục không được hưởng bình đẳng bởi công dân từ nhiều khu vực khác nhau, nhà nước khó có thể giải thích được vai trò của mình trong việc điều tiết các loại dịch vụ đó.

(9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) (29) (30) (31) (32) (33) (34) (35) (36) (37) (38) (39) (40) (41) (42) (43) (44) (45) (46) (47) (48) (49) (50) (51) (52) (53) (54) (55) (56) (57) (58) (59) (60) (61) (62) (63) (64) (65) (66) (67) (68) (69) (70) (71) (72) (73) (74) (75) (76) (77) (78) (79) (80) (81) (82) (83) (84) (85) (86) (87) (88) (89) (90) (91) (92) (93) (94) (95) (96) (97) (98) (99) (100)



Hợp tác xã được các nước coi như là một hình thức cung cấp dịch vụ cho cộng đồng cần được phát triển và đó cũng có thể là mô hình đối tác công - tư nếu như nhà nước trao cho hợp tác xã khai thác một số tài sản công. Nhiều nước thành lập các hiệp hội, hợp tác xã cung cấp nhiều loại dịch vụ cho cộng đồng như: dịch vụ chăm sóc sức khoẻ, dịch vụ phân phối điện, gas, dịch vụ điện thoại, dịch vụ cấp thoát nước, dịch vụ cứu hoả (11). Trong điều kiện của Việt Nam, hợp tác xã đã là một loại hình tổ chức sản xuất quan trọng của thời kỳ kinh tế tập trung và trong giai đoạn chuyển đổi hiện nay, luật Hợp tác xã cũng đã xác định hình thức tổ chức sản xuất này, bao gồm cả các hoạt động cung cấp dịch vụ (12). Nhiều nghiên cứu cho rằng, với loại hình hợp tác xã, những người tiêu dùng đồng thời là thành viên của hợp tác xã có thể tạo cơ hội tốt nhất để kiểm soát dịch vụ được cung cấp và đó cũng chính là cách để đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người sử dụng dịch vụ. Chuyển đổi các hợp tác xã nông nghiệp sang hợp tác xã dịch vụ (phân bón, nước...) cũng là một cách để cung cấp các loại dịch vụ trên tốt hơn. Nếu so sánh với dịch vụ loại đó được cung cấp bởi các doanh nghiệp vì lợi nhuận hoặc doanh nghiệp nhà nước (ví dụ trước đây các công ty phân bón...) hiệu quả cung cấp của các hợp tác xã phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó mối quan hệ giữa xã viên với nhau và cơ chế tự kiểm soát.

Nghiên cứu cơ chế đối tác, hợp tác công tư trong hoạt động cung cấp dịch vụ công cần phải chú ý đến tính hai mặt của mô hình này. Nếu như khu vực công, các chủ thể cung cấp dịch vụ công của nhà nước luôn bị phê phán là kém hiệu quả, lãng phí, tham nhũng, thì mô hình đối tác có thể giúp giải quyết một số vấn đề như: dịch vụ được cung cấp hiệu quả hơn; chất lượng cao hơn do khai thác được kinh nghiệm, kỹ năng của các nhà cung cấp dịch vụ thuộc khu vực tư nhân; tập trung chủ yếu hơn vào nhu cầu của khách hàng (bản chất cơ bản của hoạt động trong nền kinh tế thị trường, cạnh tranh); đa dạng hoá các loại hình cung cấp dịch vụ công; áp dụng các đòn bẩy kinh tế để tạo hiệu quả kinh tế điều mà khu vực nhà nước luôn gặp cản trở do pháp luật quy định. Tuy nhiên, mô hình này cũng đứng trước những hạn chế nhất định. Hạn chế cơ bản nhất là tính chất đồng sở hữu trong mối quan hệ đối tác. Dù theo mô hình nào cũng có phần sở hữu của nhà nước và sở hữu tư nhân. Nếu thiếu một khuôn khổ pháp luật có hiệu

lực, có thể áp lực lớn sẽ đặt lên phần sở hữu nhà nước. Các hình thức vay nợ trên thị trường tài chính; đầu tư vào các dự án BOT... nếu thiếu sự giám sát, kiểm soát của nhà nước sẽ tạo ra phần rủi ro lớn cho nhà nước. Các dự án sản xuất liên doanh giữa nhà nước với các doanh nghiệp nước ngoài ở nhiều nước đã chỉ ra hạn chế đó. Mô hình đối tác công - tư trong hạ tầng theo mô hình BOT, nhưng các bên chỉ thực hiện khai thác là chủ yếu, trong khi đó phần duy tu, bảo dưỡng không điều kiện chú ý nên khi giai đoạn chuyển giao cho nhà nước, chất lượng công trình gần như bằng không. Nhà nước bắt đầu lại từ khâu đầu tiên.

Đối tác công - tư là một giải pháp được áp dụng ở nhiều nơi, nhiều lĩnh vực với tư duy đơn giản: có những hoạt động nhà nước làm tốt nhất; có những hoạt động tư nhân làm tốt nhất; nhưng cũng có những loại hoạt động phải kết hợp giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân mới có thể đạt hiệu quả cao nhất. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong hoạt động cung cấp dịch vụ công không phải là một giải pháp mới, nhưng đã bị lãng quên ở một giai đoạn nào đó (ví dụ thời kỳ kinh tế tập trung bao cấp). áp dụng giải pháp này trong môi trường pháp luật mới, cơ chế kinh tế mới (kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa) không phải là "bình mới, rượu cũ" mà là một cách tiếp cận mới khi biết khai thác những lợi thế của mô hình này trong môi trường pháp luật mới. Những kết quả mới sẽ được tạo ra, tác động mạnh hơn đến hiệu quả cung cấp dịch vụ khi biết kết hợp tốt nhất ba yếu tố: nhà nước cung cấp tài chính và quản lý nhà nước hoạt động cung cấp dịch vụ công, nhà cung cấp dịch vụ công và người được hưởng lợi ích từ các loại dịch vụ công. ■

### Chú thích:

(1) Theo cách tiếp cận của nhóm công tác thuộc chương trình nghiên cứu đối tác công tư, đối tác công tư có nhiều cách tiếp cận và một trong những cách tiếp cận là "đối tác công - tư là mối quan hệ từ trung hạn đến dài hạn giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân (bao gồm cả khu vực tự nguyện và cộng đồng) liên quan đến việc chia sẻ rủi ro, lợi nhuận và khai thác kỹ năng đa ngành, kinh nghiệm và tài chính để cung cấp những kết quả chính sách đã vạch ra vì lợi ích chung".

(2) Thuật ngữ tư nhân hoá "privatization" và thuật ngữ xã hội hoá "socialization" có những nội dung tương tự nhau. Tuy nhiên, do cách quan niệm về tư nhân hoá khác nhau nên nhiều tài liệu không sử dụng thuật ngữ này khi bàn về thay đổi cách tiếp cận đến việc cung cấp dịch vụ.

(Xem tiếp trang 19)



### III. Thanh tra Bộ và Thanh tra chuyên ngành theo quy định của Luật Thanh tra

Với sự ra đời của Luật Thanh tra, Thanh tra Bộ sẽ là cơ quan đầu mối giúp Bộ trưởng nắm toàn bộ công tác thanh tra của Bộ cả về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành đối với những ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ. Để làm được điều này, Thanh tra Bộ sẽ được tổ chức theo hướng có bộ phận làm thanh tra hành chính và một hoặc một số bộ phận làm nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành (phụ thuộc vào số lượng các lĩnh vực mà Bộ quản lý). Các thanh tra chuyên ngành này có thể được đặt ở Bộ hoặc ở các cơ quan của Bộ chịu trách nhiệm quản lý về ngành, lĩnh vực đó (đối với một số ngành tổ chức theo hệ thống dọc). Tuy nhiên, về danh nghĩa, đây vẫn là cơ quan thanh tra của Bộ, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về tổ chức, nghiệp vụ của Chánh Thanh tra Bộ, đồng thời chịu sự điều hành của người chịu trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực liên quan.

Khắc phục việc Pháp lệnh Thanh tra không quy định khái niệm Thanh tra Bộ mà chỉ xác định chức năng, nhiệm vụ, Luật Thanh tra 2004 đã quy định rõ là Thanh tra Bộ là cơ quan của Bộ, có trách nhiệm giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ. Thanh tra Bộ chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng, đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về công tác, tổ chức, nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra Chính phủ. Chánh Thanh tra Bộ do Bộ trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra. (Trước đây, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh Thanh tra Bộ do Bộ trưởng đề nghị Tổng Thanh tra Nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm).

Tuy nhiên, Luật Thanh tra cũng chỉ có thể quy định những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước (và thanh tra nhân dân), là khung pháp luật cơ bản để điều chỉnh mọi hoạt động trong lĩnh vực thanh tra. Vì vậy, để có thể quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các nguyên tắc luật định này để nhanh chóng đưa các quy định của Luật vào cuộc sống thì việc nghiên cứu, ban hành hệ thống các văn bản dưới luật là rất cần thiết và cấp bách, đòi hỏi sự đầu tư thích đáng của các cơ quan có thẩm quyền. Việc tổ chức nghiên cứu các đề tài khoa học như "Tổ chức, hoạt động và mối quan hệ giữa Thanh tra Bộ và thanh tra chuyên ngành - Thực trạng và giải pháp" và các đề tài cấp Bộ khác đã đáp ứng được yêu cầu này. ■

## Đối tác và hợp tác công - tư...

(Tiếp theo trang 16)

(3) Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ

(4) Nghị định 86/2002 định nghĩa các loại hình sự nghiệp thuộc các Bộ. Các đơn vị sự nghiệp này được thành lập để thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ công trên lĩnh vực thuộc Bộ quản lý.

(5) Một trong nhiều vụ tham ô, tham nhũng của các chủ thể cung cấp dịch vụ thuộc các bộ, ngành ở Việt Nam đã được đưa ra xét xử như vụ Lê Thị Kim Oanh cho thấy sự yếu kém của việc sử dụng, quản lý tài chính của nhà nước bởi chính các đơn vị cung cấp dịch vụ do nhà nước thành lập (bộ).

(6) Các công trình hạ tầng kém chất lượng, lún, nứt... chỉ được phát hiện khi xảy ra và lúc đó mới biết được: thiếu sắt, thép, bê tông mác thấp, cọc móng không đúng tiêu chuẩn... Khó có thể khắc phục (nếu không mất thêm nhiều triệu, nhiều tỷ đồng...).

(7) Trong bài viết này không có ý định đi sâu nghiên cứu bản chất của bảo hiểm, do đó tiếp cận chỉ mang tính định hướng chung.

(8) Dịch vụ bảo hiểm y tế cho người nghèo là một chính sách rất nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta. Cũng như dịch vụ bảo hiểm y tế cho cán bộ, công chức, nếu không có những sự thay đổi trong cách tư duy về cung cấp dịch vụ được bảo hiểm, chất lượng các loại dịch vụ được bảo hiểm rất hạn chế. Điều này cũng giống như trường hợp Nhà nước có chính sách bán nhà cho người có thu nhập thấp, nhưng khi triển khai bán nhà cho người có thu nhập thấp, họ được cung cấp nhà chất lượng thấp. Điều đó dẫn đến nhiều khó khăn cho họ khi họ mua nhà giá thấp nhưng chi phí để duy trì lại rất cao.

(9) Điều 8 của Điều lệ bảo hiểm y tế ban hành kèm theo Nghị định 58/1998/NĐ-CP ngày 13/8/1998. Nhưng hiện nay, giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp (nhà nước) cung cấp dịch vụ y tế, liệu viện phí do ai quy định.

(10) Bảo hiểm y tế bắt buộc theo điều lệ bảo hiểm y tế chỉ dành cho những người "của nhà nước".

(11) Hiệp hội chăm sóc sức khỏe cộng đồng ở Saskatoon (Canada) phục vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu cho khoảng 25.000 bệnh nhân.

(12) Điều 1 của Luật hợp tác xã (1996) đã xác định: hợp tác xã là tổ chức kinh tế tự chủ do những người lao động có nhu cầu, lợi ích chung, tự nguyện cùng góp vốn, góp sức lập ra theo quy định của pháp luật để phát huy sức mạnh của tập thể và của từng xã viên nhằm giúp nhau thực hiện có hiệu quả hơn các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và cải thiện đời sống, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.