

Một số cách tiếp cận mới về vai trò nhà nước trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công

VŨ THANH SƠN

Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công (HH&DVC) vì chúng bảo đảm cho sự phát triển bền vững lâu dài và toàn diện của nền kinh tế quốc dân như an ninh quốc phòng, cơ sở hạ tầng, nghiên cứu khoa học, giáo dục-đào tạo, y tế, phúc lợi xã hội, dịch vụ an sinh, bảo vệ môi trường. Chức năng của nhà nước trong cung ứng HH&DVC rất to lớn và không thể phủ nhận, nhưng vấn đề đặt ra hiện nay là liệu cấu trúc nhà nước theo kiểu hành chính quan liêu có thích hợp cho việc đáp ứng tốt nhu cầu công dân hay cần những cách tiếp cận mới về nhà nước trong tổ chức và cung ứng HH&DVC? Bài viết này nhằm luận giải thêm một số điểm góp phần trả lời câu hỏi đặt ra.

I. MỘT SỐ TIẾP CẬN VỀ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI ĐỂ BẢO ĐẢM NHU CẦU HÀNG HÓA VÀ DỊCH VỤ CÔNG

Hiện nay trong văn đàn Khoa học quản lý công, các nhà nghiên cứu đưa ra nhiều cách tiếp cận về nội dung và cách can thiệp của nhà nước với mục tiêu nhằm nâng cao hiệu quả và chất lượng cung ứng HH&DVC. Sau đây là một số cách tiếp cận được sự đồng tình rộng rãi trong giới nghiên cứu.

1. Nhà nước có tinh thần kinh doanh

Trong những quan điểm cải cách bộ máy quan liêu nhằm nâng cao hiệu quả cung cấp HH&DVC, một số nhà cải cách ủng hộ tiếp cận "chính phủ tái cấu trúc". Triết lý của quan điểm này là nhà nước không phải là người trực tiếp cung cấp HH&DVC, mà là người bảo đảm cho các HH&DVC đó được cung cấp¹. Do đó, những can thiệp nhà nước vào việc này như là chất xúc tác, tạo thuận lợi cho mọi hàng hóa và dịch vụ công được

đáp ứng tới tận tay nhân dân theo đúng yêu cầu (bằng hợp đồng; cam kết). Nhà nước phải trở thành đối tác tích cực trong phát triển kinh tế, phát huy những nguồn lực công cho thúc đẩy nguồn lực tư nhân hướng vào phục vụ mục tiêu công. Các khoản đầu tư nhà nước nhằm làm tăng nguồn lực tư nhân thúc đẩy nền kinh tế cạnh tranh và thịnh vượng. Theo D. Osborne và T. Gaebler, mục đích cuối cùng của quan điểm tái cấu trúc chính phủ là biến chính phủ kiểu quan liêu thành chính phủ kiểu có tinh thần kinh doanh đảm nhận tổ chức thị trường để thoả mãn mục tiêu công.

Đối với nhiều HH&DVC, nhà nước không trực tiếp cung ứng nhưng cho phép khu vực ngoài nhà nước thực hiện chức năng này. Nhà nước thực hiện chức năng quản lý thông qua các quy định, luật lệ và điều khoản hợp đồng ràng buộc với đối tác tư nhân trong những loại hình cung ứng cụ thể, từ đó nhà nước bảo đảm các cân đối kinh tế-xã hội và nhu cầu của công dân. Những biện pháp can thiệp như:

i. Hệ thống pháp lý và quy định điều tiết của nhà nước là công cụ hữu hiệu để nhà nước thực hiện can thiệp vào hoạt động cung ứng HH&DVC của các đơn vị và tổ chức tư nhân. Những cơ sở pháp lý và chính sách này bắt buộc các doanh nghiệp tư nhân không chỉ

Vũ Thanh Sơn, Ths, Phân viện Hà Nội, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

1. Tất nhiên, nhiều HH&DVC cốt lõi vẫn do nhà nước cung cấp trực tiếp vì theo thẩm quyền quản lý nhà nước (xem thêm trong Vũ Thanh Sơn "Hoàn thiện hệ thống cung cấp hàng hoá và dịch vụ công: một số gợi ý cho Việt Nam". Tạp chí *Nghiên cứu kinh tế*, số 6, 6-2003.

đơn thuần cung ứng đủ số lượng, mà còn phải làm nhiều chức năng liên quan để bảo đảm những dịch vụ đó đến tới tay đối tượng cần thiết đúng chất lượng và kịp thời. Một ví dụ làm rõ ý này là nhà nước cho phép tư nhân cung cấp điện cho người tiêu dùng, không đơn thuần tổ chức tư nhân đó cung cấp điện ở những nơi thuận lợi vì lợi nhuận, mà còn phải tuân thủ điều khoản ràng buộc khác của nhà nước - đưa điện tới vùng khó khăn cho dân nghèo, tức là thực hiện nghĩa vụ công ích xã hội.

ii. Thực hiện hợp đồng với tư nhân là một giải pháp nhà nước thường làm trong cung cấp HH&DVC trong khi nhà nước không đủ sức làm hay làm không hiệu quả. Nhà nước ký trực tiếp với tư nhân về khâu cung ứng, còn khâu phân phối là do nhà nước đảm nhận nhằm bảo đảm cho sự công bằng, ổn định và bền vững kinh tế-xã hội.

iii. Thực hiện những biện pháp ưu đãi cho khu vực tư nhân tham gia cung ứng HH&DVC. Thông thường, nhà nước cho giảm thuế hay trợ cấp cho doanh nghiệp tư nhân để họ cung ứng dịch vụ với giá thích hợp cho người tiêu dùng, đặc biệt những người thuộc diện ưu tiên theo chính sách của chính phủ. Chẳng hạn, nhà nước có thể trợ cấp để cung ứng nước sạch, điện, giao thông vận tải cho đồng bào vùng khó khăn với giá tương đối thấp.

iv. Nhà nước trợ cấp cho người tiêu dùng một cách trực tiếp hay gián tiếp qua thuế. Nhiều chương trình từ ngân sách chính phủ chi cho những nhóm người dễ bị tổn thương trong xã hội như: người già, phụ nữ mang thai, đồng bào thiếu số, người nghèo, sinh viên, người bệnh...

Những giải pháp trên có thể được thực hiện đồng thời, hay một nhóm giải pháp trong số đó được áp dụng theo từng thời điểm nhất định. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng quốc gia mà chính phủ tính toán phương pháp can thiệp để phát huy hiệu lực cao nhất. Cần phải lưu ý rằng, dù tư nhân có cung cấp HH&DVC ở quy mô lớn

tới đâu thì trách nhiệm giám sát và kiểm soát chất lượng và tiêu chuẩn HH&DVC này vẫn thuộc về nhà nước; và nhà nước phải thực thi chức năng điều tiết hữu hiệu để bảo đảm những định hướng và chính sách phát triển kinh tế-xã hội theo đúng dự kiến.

Tóm lại, nhà nước mang tinh thần kinh doanh là biết cách tách biệt rõ ràng quyền uy làm quyết định/chính sách ra khỏi hệ thống cung ứng. Việc giải phóng các nhà quản lý chính sách là để họ tìm kiếm các nhà cung cấp dịch vụ trên cơ sở cạnh tranh đáp ứng đúng yêu cầu của công dân trên nguyên tắc chi phí-hiệu quả. Theo đó, các nhà cung cấp phải đề cao trách nhiệm về chất lượng và thời điểm cung cấp hàng hóa và dịch vụ hiệu quả nhất. Nhà nước mang tinh thần kinh doanh luôn coi công dân là khách hàng thủy chung của mình. Vì thế, mục tiêu của nhà nước là thoả mãn nhu cầu khách hàng chứ không phải bộ máy quan liêu, nhà nước phải tạo ra nhiều sự lựa chọn tiêu dùng cho khách hàng.

2. Nhà nước theo tinh thần cạnh tranh

Bằng cách áp dụng cơ chế cạnh tranh vào việc cung cấp và sản xuất hàng hóa công, nhà nước tạo môi trường ganh đua tích cực giữa khu vực công và tư để nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ cho công dân. Nội dung của cách tiếp cận này là mở rộng cơ hội cạnh tranh trong khu vực công nhằm cung ứng hàng hóa công tốt hơn và kịp thời hơn cho các đối tượng khách hàng. Hoạt động của nhà nước không đơn thuần là điều tiết, mà khuyến khích và tạo ra động lực thị trường. Chính phủ cung cấp thông tin cho mọi đối tượng có khả năng cung cấp hàng hóa công để tạo cạnh tranh lành mạnh. Chính phủ khuếch trương nhu cầu và mở rộng mặt cầu của nền kinh tế, đồng thời cũng thúc đẩy mặt cung, ví như khuyến khích các nhà cung cấp tư nhân về cung ứng những dịch vụ công mới đáp ứng nhu cầu công chúng. Định hướng thị trường theo một nghĩa rộng hơn là chính phủ biết cách tạo ra thị trường mới và mở rộng dung lượng thị trường hiện tại cho mọi đối tượng tham gia.

Nhiều đối tác được phép tham gia sản xuất và cung ứng hàng hóa công, nói cách khác, đa dạng hóa các nhà cung cấp. Những nhà cung cấp hàng hóa và dịch vụ (có thể tư nhân và công) phải tuân thủ các tiêu chuẩn của nhà nước. Người hưởng lợi từ các dịch vụ xã hội công được quyền lựa chọn tự do các nhà cung cấp dịch vụ này. Chẳng hạn, một số quốc gia cho phép nhiều đối tượng cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo cho nhân dân theo chính sách của nhà nước quy định. Tiếp cận này tạo ra môi trường cạnh tranh rộng hơn giữa các trường học công và tư để thu hút học sinh.

Kinh nghiệm của nhiều quốc gia cho thấy sự đa dạng về hình thức trong xúc tiến cạnh tranh như: đấu thầu, uỷ quyền, tư nhân hóa... Chúng ta xem xét một số nét về các hình thức này, trước tiên là đấu thầu. Vận dụng quy trình đấu thầu trong cung cấp hàng hóa công làm cho chất lượng dịch vụ này hoàn thiện hơn và đáp ứng thiết thực hơn nhu cầu của công chúng. *Thứ nhất*, hai bên ký kết hợp đồng phải phân định rõ ràng trách nhiệm của mình trong việc cung cấp dịch vụ gì và tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ đó tới đâu. Theo hợp đồng, bên chủ thầu thiết lập hệ thống tiêu chuẩn-chỉ số kiểm tra, đánh giá hoạt động và bên thầu phải tuân thủ, chịu sự giám sát. Đây là cơ sở quan trọng để đánh giá kết quả của hợp đồng và lý do để điều chỉnh hợp đồng cho thích hợp với điều kiện. *Thứ hai*, hợp đồng thầu ảnh hưởng tích cực tới hiệu quả và tiết kiệm chi phí. Các nhà thầu có quyền tự chủ cao hơn trong hoạt động, hoàn thiện và đơn giản hóa các bộ máy quản lý. Từ đó, năng suất lao động được nâng lên. Quyền tự chủ cao cho phép các nhà thầu linh hoạt trong việc cung cấp hàng hóa công cho khách hàng.

Một hình thức khác trong xu hướng đa dạng hình thức cung cấp hàng hóa công là sự phân quyền và uỷ quyền cho khu vực tư nhân cung cấp HH&DVC. Việc uỷ quyền này thường xảy ra khi các công ty nhà nước không đủ khả năng (kỹ thuật và nhân sự)

hoặc cung cấp dịch vụ đó không hiệu quả. Các công ty tư nhân thực hiện các nhiệm vụ đó hiệu quả và năng suất hơn các công ty nhà nước. Trong thực tế, có nhiều quốc gia đã và đang tiến hành mô hình này. Ví dụ, Chính phủ Sudan uỷ quyền cho các chính quyền địa phương thực hiện dịch vụ vệ sinh rác thải ở nông thôn; ở Nêpan, chính quyền thành phố uỷ quyền cho các nhà thầu tư nhân thu thuế địa phương (World Bank 1997).

Việc uỷ quyền cung cấp hàng hóa công còn mở rộng cho nhiều nhóm lợi ích trong xã hội mà có khả năng về quản lý hay kỹ thuật để hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao. Các nhóm lợi ích này có thể kể tới như: hiệp hội nghề nghiệp, các nhóm cộng đồng, các hợp tác xã, các hội từ thiện, công đoàn, tổ chức của phụ nữ hay thanh niên, các tổ chức phi chính phủ. Chẳng hạn, một số quốc gia uỷ quyền cho các hiệp hội nghề nghiệp cấp giấy phép, điều hành và kiểm soát các hội viên của mình. Một số nước lại giao cho cộng đồng tự quản xây dựng và khai thác các công trình phúc lợi xã hội trong địa phận của mình (Cohen và Peterson 2002, tr.59).

Tư nhân hóa cũng là một trong các hình thức vận dụng cơ chế thị trường vào khu vực công. Ở đây, nhà nước và tư nhân trở thành đối tác thực sự trong kinh doanh. Tệ nạn quan liêu, thủ tục hành chính phiền hà làm cho các công ty nhà nước cung ứng hàng hóa công thiếu kịp thời và tốn kém nguồn lực. Tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước được coi là một trong các giải pháp thích hợp cho việc nâng cao hiệu quả khu vực công. Tư nhân hóa khu vực công bao hàm nhiều góc độ, từ việc chuyển quyền sở hữu tư liệu sản xuất của doanh nghiệp nhà nước sang tay tư nhân cho tới giảm điều tiết kinh tế. Giảm điều tiết có nghĩa tháo gỡ hay nói lỏng các quy định (pháp luật) cho phép tư nhân hay các tổ phi chính phủ tham gia cạnh tranh cung cấp dịch vụ cho công chúng với các doanh nghiệp nhà nước. Bằng cách này, các doanh nghiệp tư nhân và tổ chức phi chính phủ giúp các chính quyền giảm bớt gánh

nặng thâm hụt ngân sách nhà nước, đồng thời có thể tham gia tích cực vào đáp ứng nhu cầu cho nhân dân tốt và hiệu quả hơn.

3. Nhà nước của cộng đồng

Mọi quyết định của nhà nước phải tính tới lợi ích của cộng đồng hưởng lợi, ngược lại cộng đồng được giao quyền kiểm soát, đánh giá hoạt động của các cơ quan hành chính quan liêu. Chính cộng đồng mới biết rõ họ cần gì, cần bao nhiêu và cách nào đáp ứng nhu cầu thiết thực nhất cho họ. Do vậy, nhiều HH&DVC nên được uỷ quyền cho cộng đồng địa phương thực hiện, giám sát và đánh giá.

Giám sát có sự tham gia của cộng đồng hàm ý khuyến khích tham gia có chủ định của công dân và các cộng đồng vào kiểm tra và đánh giá chất lượng hàng hóa công. Công dân bày tỏ chính kiến, tham gia vào hoạch định chính sách công, điều tra khách hàng, tham kiến người tiêu dùng, công khai các tiêu chuẩn hàng hóa và dịch vụ công... Phát huy dân chủ trong quy trình hoạch định chính sách và giám sát hoạt động của các tổ chức nhà nước là một trong những giải pháp quan trọng cho việc hoàn thiện khu vực công. Công chúng được phép tham gia đóng góp ý kiến vào các dự án nhà nước liên quan tới lợi ích của cộng đồng, đồng thời đề xuất kiến nghị và thắc mắc tới các cơ quan chức năng về những vấn đề nảy sinh trong xã hội. Ngược lại, các cơ quan công quyền phải biết lắng nghe tiếng nói của công dân và phản hồi đúng lúc và đầy đủ trước các vấn đề dân chúng thắc mắc hay kiến nghị. Cơ chế phản hồi nâng cao tính minh bạch, công khai và ý thức hoàn thiện kết quả hoạt động của từng cá nhân và tổ chức. Thông qua cơ chế này, người hưởng lợi (người tiêu dùng) có cơ hội đánh giá và đóng góp ý kiến về thực trạng sự cung cấp HH&DVC hiện tại. Từ những kết quả phản hồi đó, các cơ quan cung cấp rút kinh nghiệm và hoàn thiện mình hơn.

Chính phủ chịu trách nhiệm trước công chúng về những việc chính phủ đã cam kết làm trong từng nhiệm kỳ, công dân chịu

trách nhiệm với các cơ quan quản lý về hành vi của mình. Quy chế dịch vụ hay hợp đồng chất lượng dịch vụ được áp dụng phổ biến để kiểm soát chất lượng hàng hóa công trong nhiều nước như: Malaixia, Bỉ, Anh, Ôxtrâyliya, Bồ Đào Nha, Canada (Mulgan 1997). Theo đó, các quyền lợi, trách nhiệm và nhu cầu của mỗi công dân sẽ được cam kết thoả mãn theo đúng tiêu chuẩn tối thiểu. Hình thành các cam kết đó bắt buộc các quan chức bộ máy công quyền phải đôn đốc cấp dưới để cao trách nhiệm của mình đối với công dân và tự chịu trách nhiệm về các điều đã cam kết thực hiện².

II. LIÊN HỆ TỚI THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM

1. Nhận thức đúng đắn hơn về chức năng phục vụ của nhà nước

Một cảm nhận rằng các nhà lãnh đạo của Việt Nam vẫn còn bị ảnh hưởng sâu đậm bởi tư duy cũ về chức năng nhà nước. Khi nói tới chức năng nhà nước, nhiều người vẫn thường chỉ nghĩ tới chức năng cai trị mà chưa thấy hết tầm quan trọng của chức năng phục vụ³. Trong hoạt động quản lý nhà nước, chính phủ cũng phải cung cấp những dịch vụ đáp ứng nhu cầu chung cho công dân và toàn xã hội. Tức là, việc cung ứng HH&DVC chỉ là một dạng hoạt động cụ thể trong thực thi chức năng quản lý nhà nước mà thôi. Theo nhận thức như vậy, tất cả HH&DVC là những gì nhà nước làm trong việc thực hiện chức năng cai trị của mình.

Với cách hiểu như thế sẽ dẫn tới một điều là nhà nước chỉ đơn thuần thực hiện chức năng quản lý nhà nước, còn những HH&DVC là sự "ban ơn" cho công dân và công dân không có quyền đòi hỏi, kêu ca hay phàn nàn về số lượng và chất lượng. Hơn nữa,

2. Xem thêm Vũ Thanh Sơn. "Trách nhiệm trong khu vực công: từ lý luận tới thực tiễn ở Việt Nam". Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 310, 3-2004.

3. Xem thêm Hội thảo "Dịch vụ công và vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công". Học viện Hành chính quốc gia. 2002.

ở đây còn diễn ra sự trùng lặp (hay ranh giới không rõ ràng) giữa chức năng hoạch định pháp luật/chính sách và chức năng thực thi chúng.

Chính vì thế mà tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” đã diễn ra: nhà nước vừa thực hiện quản lý nhà nước vừa thực hiện kinh doanh trong cùng một đơn vị. Nhận thức lạc hậu này đã làm cho bộ máy quản lý nhà nước và hệ thống cung ứng gặp nhiều hạn chế, gây mất hiệu quả phân bổ nguồn lực xã hội và lãng phí chi phí hoạt động.

Để khắc phục tình trạng này cần phải đổi mới, trước hết là tư duy về nhà nước hiện đại- theo đó bộ máy quan liêu phải được thay thế bởi một bộ máy quyền lực mang tinh thần kinh doanh. Hay nói cách khác, cần phân định rõ 2 chức năng cơ bản của nhà nước-chức năng quản lý nhà nước và chức năng phục vụ. Nhà nước không chỉ có trách nhiệm cơ bản là tạo dựng nên tảng pháp quyền (luật lệ, quy định, quy tắc, trật tự...) mà còn tạo ra điều kiện cho công dân thoả mãn những nhu cầu cần thiết (vật chất, tinh thần).

Trong điều kiện hiện đại, nhà nước nên cơ cấu lại và định hướng tới phục vụ nhân dân nhiều hơn là đưa ra những mệnh lệnh hành chính quan liêu. Chức năng phục vụ

nhằm cung cấp những dịch vụ cần thiết cho công dân để công dân thực hiện tốt quyền lợi và nghĩa vụ của mình, và đáp ứng nhu cầu của nhân dân trong thực thi pháp luật của nhà nước ban hành. Chuyển đổi tư duy từ “ban ơn” sang “phục vụ” khách hàng, coi khách hàng là “thượng đế” là cả một cuộc đấu tranh không dễ dàng và bằng phẳng. Đối với điều kiện Việt Nam, chuyện này lại càng cam go, nhưng không thể không suy tính nếu chúng ta không muốn khu vực công luôn luôn kém hiệu lực và hiệu quả.

Hoạt động phục vụ của nhà nước mang định hướng khách hàng, hay nói khác đi, lấy khách hàng làm trọng tâm trong chiến lược phục vụ. Điều này thể hiện trong ý tưởng “nhà nước vì dân”. Để làm được như vậy, không chỉ đòi hỏi đổi mới tư duy của các chính khách, nhà tổ chức công quyền, mà đổi mới phong cách làm việc và thái độ của cả đội ngũ công nhân viên chức-những người hàng ngày tiếp xúc với khách hàng (người dân). Người công chức không thể dùng quyền uy để “ban ơn” cho dân, mà đứng ra phải là “đày tớ” của dân để phục vụ cho nhân dân. Người dân được quyền hưởng thụ những dịch vụ nhà nước cung cấp một cách hợp pháp và tiện lợi chứ không phải tới “cầu xin” các cơ quan hành chính quan liêu.

HỘP 1: HH&DVC cốt lõi và mở rộng

Khu vực công (KVC) cốt lõi bao gồm các dịch vụ (*chủ yếu* là hàng hóa và dịch vụ công thuần túy-pure public goods & services) mà chính phủ là người duy nhất cung cấp và mọi công dân bắt buộc phải nhận khi có nhu cầu về chúng. Chính phủ cung cấp các loại dịch vụ này dựa trên cơ sở pháp lý và nguyên tắc quản lý nhà nước cơ bản. Có thể liệt kê một số dịch vụ đó như: pháp luật, an ninh, quốc phòng, các nguồn phúc lợi xã hội, môi trường và phòng dịch, cấp giấy sở hữu (tài sản, nhà đất), giấy tờ tùy thân (hộ chiếu, visa, chứng minh thư), giấy chứng nhận (khai sinh, khai tử, hôn thú), đăng ký thành lập (doanh nghiệp, hiệp hội, tổ chức)...

KVC mở rộng bao gồm những dịch vụ công (*chủ yếu* là hàng hóa và dịch vụ công không thuần khiết - impure) mà người tham gia cung cấp có thể là nhà nước và nhiều tổ chức khác (tư nhân, tổ chức xã hội, cộng đồng...). Sự cung cấp chúng rất linh hoạt, tùy thuộc vào nhu cầu người tiêu dùng và không mang tính độc quyền. Các hoạt động này có thể miễn phí hoặc trả phí. Có thể liệt kê một số loại dịch vụ này: y tế, giáo dục, giao thông đô thị, thông tin, cơ sở hạ tầng, xây dựng các trung tâm cho trẻ mồ côi và người già, dịch vụ hành chính...

Nguồn: World Bank. World Development Report 1997. Washington D.C.

Breton. A. Competitive Governments. Toronto Uni. Canada.

2. Môi trường cạnh tranh trong khu vực công

Thực tế cho hay cơ hội thu hút tham gia cạnh tranh trong khu vực công ở Việt Nam còn nghèo nàn, đặc biệt trong lĩnh vực hạ tầng công ích và dịch vụ xã hội; năng lực cạnh tranh của từng cơ sở còn nhiều hạn chế. Tỷ trọng HH&DVC do Nhà nước trực tiếp cung cấp còn rất cao trong các lĩnh vực, do vậy khả năng độc quyền là không tránh khỏi. (ở đây chỉ bàn tới những HH&DVC mở rộng-xem thêm hộp 1).

Ở đây xin được dẫn ra 2 trường hợp nghiên

BẢNG 1: Giáo dục & đào tạo toàn quốc: khu vực công và ngoài công lập, 2000-2001

Cấp đào tạo	Số lượng trường			Số lượng học sinh		
	Tổng số	Tỷ lệ công lập (%)	Tỷ lệ ngoài công lập (%)	Tổng số	Tỷ lệ công lập (%)	Tỷ lệ ngoài công lập (%)
Nhà trẻ, mẫu giáo	46.171	29,29	70,71	2.480.292	41,11	52,89
Tiểu học	15.041	99,47	0,53	9.751.014	99,72	0,28
Trung học cơ sở	8.378	96,83	3,17	5.915.845	96,85	3,15
Trung học phổ thông	1.900	71,79	18,21	2.199.814	63,66	34,34
Cao đẳng	104	95,19	4,81	186.723	88,64	11,36
Đại học	74	73,68	24,32	104.265		

Nguồn: Trung tâm thông tin và quản lý giáo dục và đào tạo. Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2001.

Song, sự tồn tại 2 hệ thống công lập và ngoài công lập đã phần nào làm thay đổi môi trường cạnh tranh trong lĩnh vực này, vì thế chất lượng giáo dục và đào tạo phần nào được cải thiện, cơ sở vật chất của các cơ sở được nâng cấp để thu hút càng nhiều học sinh tới trường. Phát triển hệ thống cơ sở giáo dục và đào tạo tư thực, bán công, dân lập theo Luật Giáo dục đã thu hút tốt các nguồn tài chính trong xã hội vào lĩnh vực này. Xã hội hóa giáo dục cũng nâng cao nhận thức và trách nhiệm của từng người dân và thành phần kinh tế, tổ chức quần chúng xã hội vào phát triển sự nghiệp giáo dục, nâng cao dân trí nhân dân.

Trường hợp thứ 2 thuộc lĩnh vực hạ tầng công ích (như đường, điện, giao thông, thủy

cứu chứng minh điều nhận định trên. Trường hợp 1 liên quan tới giáo dục và đào tạo-một trong những lĩnh vực dịch vụ xã hội. Trừ hệ thống nhà trẻ và mẫu giáo, các cấp đào tạo còn lại vẫn dựa chủ đạo vào hệ thống công lập; tỷ lệ học sinh theo các lớp công lập vẫn chiếm đa số: ví như 88,64% học sinh trong các trường cao đẳng và đại học của Nhà nước, còn 11,36% trong các cơ sở ngoài công lập (bảng 1). Vì thế ngân sách nhà nước vẫn phải chi trả gần như toàn bộ, trong khi đó nhiều nguồn lực tư nhân ít được huy động để cùng chia sẻ gánh nặng tài chính này.

lợi...). Trong những lĩnh vực này, mức độ độc quyền của Nhà nước còn rất cao; khả năng gia nhập ngành của các công ty tư nhân còn vô cùng hạn chế bởi lẽ (i) Chính sách cạnh tranh của Việt Nam chưa thực sự tạo sự bình đẳng cho các loại hình doanh nghiệp; (ii) Tiến trình cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước còn chậm chạp so với dự kiến. Những hạn chế này dường như đã làm cho không gian cạnh tranh trong khu vực công trở nên chật hẹp hơn. Từ đó, không ít phiền toái cho người tiêu dùng đã nảy sinh, việc độc đoán và chuyên quyền, coi thường nhu cầu khách hàng vẫn tồn tại; người tiêu dùng dường như phải “cam chịu” chấp nhận sự “ban ơn” của các doanh nghiệp nhà nước độc quyền này.

Để tạo môi trường cạnh tranh thực sự cho khu vực công, cần thực hiện một số bước quan trọng sau:

1. Đa dạng hóa các loại hình HH&DVC để công chúng có sự lựa chọn phong phú hơn. Phân định rõ ràng các loại hình HH&DVC, từ đó xác định từng đối tượng phù hợp được phép tiếp cận và thực hiện cung cấp hiệu quả nhất.

2. Đa dạng hóa các đối tác cung cấp như nhà nước, tư nhân, liên doanh/hợp tác giữa công và tư, các thành phần kinh tế và các tổ chức phi chính phủ. Một trong những ưu đãi khuyến khích các chủ thể tư nhân là giảm thuế và trợ cấp sản xuất. Bằng cách này, người tiêu dùng sẽ được hưởng những hàng hóa và dịch vụ với mức giá thấp hay hợp lý với khả năng thanh toán của nhân dân. Những dịch vụ này có thể kể tới như: dịch vụ vận tải công cộng ở các đô thị, quét dọn vệ sinh công cộng và gom rác thải... Nhiều doanh nghiệp tư nhân được nhà nước miễn thuế để cung ứng nước sạch cho các vùng nông thôn.

3. Tạo cạnh tranh nội bộ trong cung cấp đối với những HH&DVC mà không thể chuyển giao cho khu vực tư nhân (chủ yếu là

HH&DVC cốt lõi). Tích cực phân cấp quản lý, phân bổ nguồn lực và trách nhiệm tới những cấp hành chính thấp hơn trong việc cung cấp dịch vụ công để đáp ứng sát thực nhu cầu thực tế ở địa phương. Chính quyền địa phương sẽ linh hoạt hơn và am hiểu nhu cầu thực tế địa phương tốt hơn chính phủ trung ương. Việc phân cấp này sẽ làm tăng hiệu quả và hiệu lực cung cấp HH&DVC theo đúng địa chỉ và kịp thời. Chừng nào nhiều đối tác cạnh tranh với nhau trong cung cấp HH&DVC, chừng đó hiệu quả kinh tế mới được nâng cao, người tiêu dùng mới thực sự được hưởng những dịch vụ chất lượng tốt với giá hợp lý.

3. Thúc đẩy quá trình xã hội hóa trong cung cấp dịch vụ công

Đây là vấn đề liên quan khăng khít tới việc áp dụng tinh thần kinh doanh và mở rộng cạnh tranh trong khu vực công. Sự thu hút tham gia của mọi đối tượng và thành phần kinh tế vào sản xuất hay cung ứng HH&DVC sẽ tạo thêm sự cọ sát của các nhà cung ứng vì hiệu quả và chất lượng; thông qua đó người tiêu dùng có thêm cơ hội lựa chọn tiêu dùng vừa ý.

HỢP 2: Xã hội hóa trong một số lĩnh vực hiện nay

Đại hội Đại biểu Đảng VIII chủ trương xã hội hóa các hoạt động văn hóa, thông tin, thể dục-thể thao, y tế, kế hoạch hóa gia đình, giáo dục.

Chủ trương này được hiện thực hóa bằng các chính sách của Nhà nước, chẳng hạn Nghị quyết 90/CP ngày 21-8-1997 Về phương hướng xã hội hóa giáo dục, y tế và văn hóa; Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19-8-1999 Về chính sách khuyến khích xã hội hóa các hoạt động trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa và thể thao.

Một điểm cần lưu ý rằng việc xã hội hóa dịch vụ công phải được hiểu cận kề theo những quan điểm đổi mới của Nhà nước như đã phân tích trong phần I trên đây. Xã hội hóa dịch vụ công không nên hiểu hẹp hòi là đẩy việc chịu chi phí vào người dân hay người dân bắt buộc phải chia sẻ tất cả những chi phí xã hội. Đó vẫn là cách hiểu theo lối mòn cũ kỹ hành chính quan liêu! Theo tinh thần tiếp cận mới của Nhà nước

về cung cấp HH&DVC, xã hội hóa dịch vụ công suy tới cùng là mở rộng môi trường kinh doanh, thu hút nhiều cộng đồng vào cung cấp đa dạng HH&DVC. Với tư duy đổi mới như vậy, xã hội hóa sẽ xác định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan công quyền tới đâu, và trách nhiệm của các cộng đồng như thế nào trong việc đáp ứng nhu cầu công chúng một cách thiết thực và hiệu quả nhất trên cơ sở những cam kết đã thoả thuận.

4. Tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào hoạch định chính sách và bảo đảm chất lượng HH&DVC

Phát huy dân chủ trong quy trình hoạch định chính sách và giám sát chất lượng cung cấp HH&DVC là những biện pháp cần thiết hiện nay ở Việt Nam. Sự tham gia của cộng đồng vào các quy trình này thể hiện qua nhiều cách khác nhau, có thể từ việc tham khảo ý kiến, trao đổi thông tin cho tới những hoạt động trực tiếp tham gia của công dân, chủ động đề xuất sáng kiến/góp ý vào chính sách. Công chúng được khuyến khích tham gia đóng góp ý kiến vào các dự án nhà nước liên quan tới lợi ích của cộng đồng, đồng thời đề xuất kiến nghị để các cơ quan công quyền

có thể đáp ứng nhu cầu khách hàng theo đúng quy định. Ngược lại, các cơ quan công quyền phải biết lắng nghe tiếng nói/nhu cầu của công dân và phản hồi đúng lúc và đầy đủ trước các yêu cầu đó.

Cơ chế phản hồi (từ dân lên cấp hoạch định chính sách, ngược lại từ trên xuống người dân) làm cho các thông tin hai chiều luôn thông suốt và được chia sẻ. Thông qua cơ chế này, người dân (người tiêu dùng) và các nhà cung cấp có cơ hội cùng đánh giá và trao đổi về thực trạng sự cung cấp HH&DVC hiện tại. Như vậy, toàn bộ quy trình cung ứng-tiêu dùng sẽ được giám sát và đánh giá trên cơ sở bảo đảm chất lượng và đáp ứng đúng đối tượng hưởng lợi.

HỘP 3: Tiêu chí đánh giá việc cung ứng HH&DVC

Tiêu chí để đánh giá tình trạng cung ứng HH&DVC gồm tính kinh tế, tính hiệu quả, tính hiệu lực, công bằng và chất lượng.

- *Kinh tế* chủ yếu liên quan tới đầu vào, trong đó hai yếu tố cơ bản chi phí và chất lượng đóng vai trò quyết định. Về lý thuyết, bất kỳ một tổ chức công nào cũng được giao nhiệm vụ thực hiện chức năng của mình với chi phí thấp nhất tương ứng với chất lượng hàng hóa và dịch vụ thích hợp.
- *Hiệu quả* thể hiện quan hệ có thể đo được giữa đầu vào và kết quả của việc sử dụng đầu vào đó.
- *Hiệu lực* có thể hiểu như mức độ trách nhiệm thi hành tổng hợp và phức tạp. Nói cách khác, hiệu lực là kết quả mong muốn hay tác động cuối cùng tới xã hội trên quy mô rộng khi sử dụng đầu vào để tạo ra đầu ra.
- *Công bằng* thể hiện mức độ đối xử của các tổ chức/công chức với khách hàng/công dân trong cung ứng HH&DVC; sự bình đẳng trong tiếp cận tới HH&DVC.
- *Chất lượng* đo lường yêu cầu của dịch vụ, mức độ thoả mãn nhu cầu người tiêu dùng, tính kịp thời của dịch vụ cung ứng, sự tiện lợi đối với công dân...

Việc giám sát và đánh giá này cần phải dựa trên những tiêu chí công khai như: thủ tục hành chính, tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ và chi phí dịch vụ phải trả (Xem thêm hộp 3). Việc công khai hóa, *một mặt*, tạo thuận lợi cho người tiêu dùng hiểu rõ cái gì cần làm để đạt được cái họ mong muốn với chất lượng như ý, tức là người tiêu dùng sẽ tiết kiệm thời gian và chi phí giao dịch. Hay nói cách khác, công khai và minh bạch trong cung cấp HH&DVC sẽ giảm bớt phiền hà, của quyền của người thực hiện đối với khách hàng. *Mặt khác*, công khai các tiêu chí như là đối chứng pháp quy trong việc cung cấp

HH&DVC cụ thể, bảo đảm rằng chúng được cung cấp theo đúng cam kết và người hưởng dịch vụ đó tin tưởng là họ đã nhận đúng và đủ dịch vụ này một cách tốt nhất như quy định chung./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cohen, J.M, Peterson, S.B. 2002. *Phân cấp quản lý hành chính: chiến lược cho các nước đang phát triển*. Nxb CTQG.
2. Mulgan, R. The Process of Public Accountability, *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), March 1997.
3. Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing government*. New York.
4. Stephen, J.B. 2002. *Public sector economics*. New York.