

Tạo môi trường cạnh tranh trong khu vực công: một số cách tiếp cận và kinh nghiệm quốc tế

VŨ THANH SƠN

Theo tinh thần Nghị quyết Đại hội X Đảng cộng sản Việt Nam, việc nâng cao hiệu quả và chất lượng hàng hóa công (HHC) là một trong những mục tiêu quan trọng trong cải cách khu vực công (KVC). Cạnh tranh được coi là động lực quan trọng để cải thiện hoạt động cung ứng HHC. Bài viết này muốn giới thiệu một số tiếp cận lý luận và kinh nghiệm quốc tế về tạo lập môi trường cạnh tranh trong KVC, từ đó rút ra một số bài học cho Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực cung ứng HHC.

1. Một số tiếp cận về cạnh tranh trong KVC

Trong vài thập kỷ gần đây, tư tưởng cải cách KVC theo hướng mở rộng cơ hội cạnh tranh trong khu vực này được chấp nhận rộng rãi về lý thuyết và thực tiễn. Nói cách khác, cơ chế thị trường được vận dụng vào hoạt động của nhiều lĩnh vực cung ứng hàng hóa và dịch vụ công. Cạnh tranh làm cho nâng cao hiệu quả và lành mạnh các tổ chức công thông qua những giải pháp giảm sự can thiệp của nhà nước, như tư nhân hóa, giản điều tiết và đấu thầu hợp đồng.

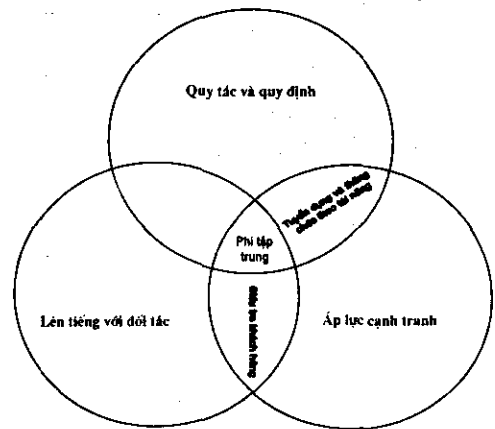
Theo quan điểm của các nhà kinh tế, lực lượng thị trường như công cụ tự nhiên làm cân bằng cung cầu. Chính đó là giải pháp cho nhiều vấn đề liên quan tới cách điều phối những nỗ lực và kết quả đặc biệt trong KVC. Sử dụng lực lượng thị trường để cơ cấu lại KVC có nghĩa là vận dụng quan điểm quản lý tư nhân vào tổ chức khu vực công. Các thực thể hợp phần KVC chú trọng về hiệu quả và chi phí phù hợp nhờ cạnh tranh. Chất lượng hàng hóa và dịch vụ được nâng cao vì lợi ích khách hàng, thái độ trách nhiệm đối với chi phí được xác lập trong hạch toán kinh tế.

1.1. Tiếp cận của Ngân hàng Thế giới

"Báo cáo phát triển thế giới 1997" của Ngân hàng Thế giới đã phân tích ba động lực chính cho nâng cao hiệu quả và hiệu lực KVC:

- (i) Nâng cao hiệu lực các quy tắc và quy định;
- (ii) Tăng cường tiếng nói và đối tác của công dân;
- (iii) Mở rộng áp lực cạnh tranh. Như vậy, cạnh tranh được xem là một trong những động lực quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả cung ứng HHC.

HÌNH 1: Ba động lực chính nâng cao năng lực nhà nước



Để xác định giới hạn cạnh tranh và phương pháp vận dụng thích hợp, các học giả đã phân chia rõ KVC thành hai bộ phận: KVC cốt lõi và KVC mở rộng¹. Khả năng vận dụng cơ chế thị trường vào từng bộ phận rất khác nhau bởi lẽ nhiều HHC thuần túy mang tính quản lý nhà nước thuần túy mà không có ai làm thay được. KVC cốt lõi bao gồm các dịch vụ chủ yếu là HHC thuần túy mà chính phủ là người duy nhất cung cấp và mọi công dân bắt buộc phải nhận khi có nhu cầu về chúng. KVC mở rộng bao gồm những HHC không thuần khiết mà người tham gia cung cấp có thể là nhà nước và nhiều tổ chức khác (tư nhân, tổ chức xã hội,

Vũ Thanh Sơn, Th.s, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh-Khu vực I.

1. Xem chi tiết hai khái niệm này trong Vũ Thanh Sơn, "Hoàn thiện hệ thống cung cấp hàng hóa và dịch vụ công: một số gợi ý cho Việt Nam". Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 301, 6-2003, tr. 16-22.

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 khác.

Với cách phân định như vậy, cách thức áp dụng cơ chế thị trường vào từng bộ phận của KVC sẽ rất khác nhau và mức độ cạnh tranh trong từng bộ phận cũng không giống nhau. Rõ ràng trong KVC cốt lõi, tư nhân không được phép đảm nhận cung cấp những dịch vụ cốt lõi, vì thế khả năng cạnh tranh chỉ giới hạn trong cạnh tranh nội bộ của các cơ quan công mà thôi. Ngược lại, KVC mở rộng có nhiều cơ hội mở rộng cạnh tranh và thu hút nhiều đối thủ cả nhà nước lẫn tư nhân. Các hình thức khuyến khích cạnh tranh càng phong phú hơn.

Chính phủ dựa vào cơ chế thị trường để hoàn thiện cung cấp HHC có thể cạnh tranh thông qua nhiều biện pháp, ví dụ mở rộng thị trường, hợp đồng thầu, chuyển đổi hình thức sở hữu. Mở rộng thị trường trong ngữ cảnh này hàm ý sự đa dạng hóa nhà cung cấp và hình thức cung cấp dịch vụ. Nhiều đối tượng được tạo thuận lợi tham gia vào cung cấp dịch vụ xã hội, như giáo dục và y tế. Những nhà cung cấp dịch vụ 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, nhiều quốc gia phát hành tem trợ cấp theo đầu người (voucher and capitation grant) từ ngân sách nhà nước trong lĩnh vực giáo dục xã hội. Tất cả đối tượng hưởng dịch vụ này được cấp tem trợ cấp và tự do tham gia bất kỳ trường nào miễn đạt được trình độ theo quy định chung.

Hợp đồng với bên ngoài trở thành giải pháp phổ biến hiện nay trong nhiều nước nhằm hoàn thiện cung cấp dịch vụ công. Theo truyền thống, các HHC do các bộ máy nhà nước đảm nhận, thì bây giờ một số dịch vụ được giao cho khu vực tư nhân (KVTN) thông qua bỏ thầu cạnh tranh theo quy định chung.

Hợp đồng mua sắm công thông qua đấu

thầu cạnh tranh sẽ làm cho trách nhiệm và hiệu quả cao hơn. Thứ nhất, hai bên được 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, khả năng nâng cao năng suất lao động được nâng lên. Quyền tự chủ cao cho phép các nhà thầu linh hoạt trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho khách hàng.

Một giải pháp khác trong việc mở rộng cạnh tranh trong khu vực công mở rộng là sự phân quyền và ủy quyền cho KVTN cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Việc ủy 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 hy vọng sẽ 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 ủy quyền cho các chính quyền địa phương thực hiện dịch vụ vệ sinh rác thải ở nông thôn; ở Nepal, chính quyền thành phố ủy quyền cho các nhà thầu tư nhân thu thuế địa phương; ở Tunisia và Sri Lanka, các chợ thành phố được khoán cho các nhà buôn tư nhân quản lý.

Việc ủy quyền cung cấp HHC 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 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 ủy quyền cho các Hiệp hội nghề nghiệp cấp giấy phép, điều hành và kiểm soát các hội viên của mình.

1.2. Trường phái Chicago

Những công trình khoa học của các nhà kinh tế Trường phái Chicago ảnh hưởng lớn tới tư duy mới về KVC theo hướng mở rộng khả năng cạnh tranh như phương cách nâng cao hiệu quả kinh tế và tối ưu tổng phúc lợi xã hội. Họ đề xuất cách tiếp cận, gồm tư nhân hóa và giản điều tiết khu vực này. Thực hiện tư nhân hóa và giản điều tiết sẽ mở rộng cơ hội cạnh tranh trong KVC giữa các công ty nhà nước với tư nhân, giữa các cơ quan công với nhau. Kêu gọi cạnh tranh và giảm thiểu những can thiệp sẽ nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế.

Tư nhân hóa được hiểu là quá trình chuyển đổi chức năng dịch vụ hay tài sản từ sở hữu/kiểm soát công cộng sang tư nhân. Việc chuyển đổi này diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau như chuyển quyền sở hữu, quyền kiểm soát, bán nhượng doanh nghiệp, đấu thầu. Hơn nữa, tư nhân hóa được nhìn nhận là giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước vào sản xuất, cung cấp, tài trợ và điều tiết.

Tư nhân hóa góp phần cải thiện phong cách quản lý trong khu vực công. Tâm lý chung thể hiện rõ rằng các doanh nghiệp nhà nước là của công, không có cá nhân chịu trách nhiệm thực sự về tài sản của doanh nghiệp. Với sở hữu danh nghĩa như thế nên tài sản doanh nghiệp nhà nước không thể mua/bán được, không có động lực để giám sát hoạt động của nhà quản lý và công nhân viên. Ngược lại, doanh nghiệp tư nhân có chủ sở hữu thực sự. Các chủ doanh nghiệp tư nhân rất linh hoạt điều chỉnh hành vi của mình khi thị trường thay đổi, sẵn sàng cung ứng theo nhu cầu người tiêu dùng. Kết quả hoạt động của doanh nghiệp tư nhân được đánh giá thông qua hiệu quả nếu không sẽ bị phá sản hay thôn tính trong cạnh tranh. Vì vậy, cách thức quản lý trong KVTN được coi là thước so sánh với cách quản lý trong KVC. Các nhà quản lý doanh nghiệp công cũng phải đối mặt với những thách thức tương tự như doanh nghiệp tư nhân trong việc thưởng-phạt theo kết quả hoạt động nhất định.

Việc xác định phạm vi tư nhân hóa tài sản công là một vấn đề xem xét kỹ lưỡng trước khi

tái cơ cấu KVC. Ở góc độ kinh tế, không phải tất cả tài sản công là đối tượng tư nhân hóa bởi vì không hoàn toàn các tài sản đó có khả năng tạo ra sản phẩm và dịch vụ có thể giao dịch trên thị trường. Hơn nữa, vì lý do chiến lược nên nhiều tài sản công không nằm trong đối tượng tư nhân hóa. Với điều kiện như vậy, việc xác định tài sản đối tượng tư nhân hóa là sự cân nhắc không đơn thuần kinh tế mà có cả chính trị.

1.3. Chủ nghĩa công quản mới

Vào thập niên 1980s, nhiều nước tiên tiến trên thế giới từ bỏ mô hình quản trị công truyền thống, chuyển sang tiếp cận mới về quản lý KVC. Chẳng hạn, các nước OECD thực hiện cải cách quản lý trong nội bộ KVC để hoàn thiện sản xuất và cung ứng hàng hóa công. Để nâng cao hiệu quả hoạt động cung ứng HHC, các nhà lý luận công quản mới đưa ra tiêu chuẩn chất lượng, phong cách quản lý và môi trường cạnh tranh.

Công khai hóa các tiêu chuẩn (gồm cả chất lượng HHC, chuẩn mực ứng xử của công chức...) sẽ tạo ra một môi trường làm việc minh bạch, dân chủ và công bằng trong toàn xã hội. Các tiêu chí công khai gồm thủ tục hành chính, tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ và chi phí dịch vụ phải trả. 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 dịch vụ công sẽ giảm bớt phiền hà, cửa 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 dịch vụ công cụ thể, bảo đảm rằng dịch vụ công 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.

Trong khu vực công, sự mở rộng cạnh tranh sẽ làm tăng hiệu quả kinh tế và sử dụng tối ưu các nguồn lực được cấp phát, đồng thời nhiều hàng hóa và dịch vụ công sẽ được nâng cao về chất lượng và số lượng.

Môi trường cạnh tranh được khuyến khích

mở rộng theo cả trong và ngoài phạm vi của khu vực công. *Thứ nhất*, môi trường cạnh tranh với bên ngoài, tức là 'cánh cửa' khu vực công được mở rộng để cho khu vực tư nhân tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Ví dụ, tư nhân hóa, hợp đồng và đấu thầu là những giải pháp phổ biến hiện nay trong việc thúc đẩy khu vực công tiến gần lại khu vực tư nhân trong cùng một môi trường cạnh tranh. *Thứ hai*, môi trường cạnh tranh nội bộ khu vực công cũng được khuyến khích. Các doanh nghiệp nhà nước cũng được phép cạnh tranh với nhau và tham gia đấu thầu nội bộ như mọi đối tác trong nền kinh tế. Hệ thống tiêu chí đánh giá và kiểm tra chất lượng hợp đồng thầu được xây dựng thống nhất trên cơ sở tham chiếu liên ngành. Các cơ sở công cũng có thể thực hiện hoạt động kinh doanh theo nguyên tắc thị trường khi đã hoàn thành các nhiệm vụ công ích.

Như vậy, mô hình quản lý mới trong các nước OECD thể hiện những ý tưởng chính trong việc tìm cách quản lý các tổ chức công

và hoàn thiện công tác vận hành của các tổ chức này cho hiệu quả và hiệu lực. Điều này liên quan không chỉ tới việc cải cách cơ chế bên trong của tổ chức công mà còn thay đổi tư duy kinh tế về mối quan hệ giữa KVC và KVTN trong cung ứng dịch vụ và hàng hóa công. Đặc biệt quan trọng là đề cao vị trí của KVTN trong việc cải thiện hiệu quả KVC thông qua cơ chế cạnh tranh. Trong các nước này, chương trình cải cách KVC theo hướng nâng cao hiệu quả và cạnh tranh, nó bao trùm hai "mặt trận lớn" của KVC như vậy.

2. Kinh nghiệm quốc tế về tạo môi trường cạnh tranh trong KVC

2.1. Kinh nghiệm của Niu Dilân

Từ những năm đầu của thập kỷ 1990s, Chính phủ Niu Dilân bắt đầu công cuộc cải cách KVC theo hướng mở rộng môi trường cạnh tranh và hạn chế bớt những áp lực điều tiết từ trung tâm. Trong quá trình thực hiện cải cách hệ thống KVC, Niu Dilân đã thực hiện những nguyên tắc cơ bản và chính sách cụ thể như trong hộp 1.

HỘP 1: Các nguyên tắc và hoạt động cải cách KVC ở Niu Dilân

Các hoạt động mà KVTN và tổ chức phi chính phủ (NGOs) thực hiện tốt hơn thì không nên giữ lại trong KVC.

1. Bất kể hoạt động thương mại nào còn lại trong KVC thì phải tổ chức lại như các công ty trong KVTN.
2. Các mục tiêu của tất cả các loại hình tổ chức nhà nước nên công bố công khai.
3. Phân định trách nhiệm rõ ràng trong các lĩnh vực mà có xung đột lợi ích (chẳng hạn, chức năng thương mại và phi thương mại), trong các lĩnh vực có vai trò khác biệt (như bộ trưởng, giám đốc điều hành của các ban ngành) và trong những lĩnh vực có chức năng khác nhau (ví dụ, nhà cung cấp và người mua, tư vấn chính sách và điều tiết).
4. Các dịch vụ công nên thực hiện theo nguyên tắc cạnh tranh và đấu thầu cạnh tranh.
5. Tổ chức quản lý nhà nước bảo đảm tối thiểu hóa chi phí giao dịch và hoạt động.

Nguồn: Jan-Erik Lane. 1997. "Public Sector reform: rationale, trends and problems". SAGE.

Mục đích cuối cùng của quá trình này là làm cho KVC hoạt động hiệu quả thông qua việc mở rộng môi trường cạnh tranh và áp dụng phong cách kinh doanh của doanh nghiệp tư nhân vào thực hiện các chức năng phục vụ công ích.

Quá trình công ty hóa sẽ đưa các doanh nghiệp nhà nước vào môi trường tương tác các nhân tố: (i) Môi trường cạnh tranh, (ii) Môi trường pháp lý và chính trị, (iii) Các cơ chế

quản lý nhà nước khác. Xin phân tích sâu hơn về đặc điểm nổi bật của quá trình công ty hóa ở Niu Dilân, đó là đặt các doanh nghiệp sở hữu nhà nước mới này vào môi trường cạnh tranh trung tính, tức là không hề có lợi thế hay bất lợi về pháp lý/chính trị hay cơ chế điều tiết. Mục tiêu của nỗ lực này là buộc các doanh nghiệp này hoạt động trong sự cạnh tranh như động lực nâng cao hiệu quả, cải thiện năng suất và hạn chế lãng phí.

Mở rộng phạm vi có thể để các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cạnh tranh với đối thủ tư nhân trong điều kiện ngang bằng. DNNN phải thực hiện cùng mức thuế như các công ty tư nhân, các khoản nợ được nhà nước bảo lãnh, lãi suất về các khoản vay nợ phải trả giống như công ty tư nhân. Để bảo đảm chi phí vốn (thực tế và tiềm tàng) của từng DNNN giống như của doanh nghiệp tư nhân, quy trình đánh giá tài sản và cơ cấu tài chính được thiết kế như của các công ty tư nhân hoạt động trong cùng một ngành đó.

Công ty hóa nhằm chuyển DNNN thành cơ cấu tổ chức tương tự như công ty tư nhân trong đó nhà nước vẫn nắm giữ sở hữu. Nhiều đơn vị nhà nước chuyển đổi thành công ty kinh doanh của chính quyền địa phương (LATE), trong đó chính quyền địa phương vẫn là cổ đông chính, tư nhân chỉ nắm giữ tới 48% mà thôi. Các LATE tách biệt hoàn toàn với cơ cấu tổ chức của chính quyền, họ phải vay tiền trên thị trường, chứ chính quyền địa phương không thể cho vay. Từng LATE có hội đồng giám đốc chịu trách nhiệm về lợi nhuận cho cổ đông của mình. Chính quyền địa phương không bảo lãnh cho LATE khi chúng thua lỗ hay mất hợp đồng kinh doanh. Công ty hóa có nhiều ưu thế từ góc độ nhà nước như người chủ sở hữu và người mua dịch vụ. Ở góc độ người mua, công ty hóa bảo đảm mức độ minh bạch lớn nhất giữa cơ quan cung ứng nội bộ và đơn vị hợp đồng. Ở góc độ sở hữu, công ty hóa tạo ra mức độ độc lập nhất định cho các nhà cung cấp nội bộ-cần phải trang trải chi phí, vay tiền trong thị trường thương mại, thu lợi nhuận thích hợp.

Công ty hóa là bước hướng tới tư nhân hóa tài sản công. Lý do chính dẫn tới cải cách như vậy là tính hiệu quả và gánh nặng tài chính. Kết quả công ty hóa và tư nhân hóa đã làm cho năng suất của DNNN tăng lên, số công nhân viên giảm đáng kể, khoản công nợ giảm rõ rệt. Trong giai đoạn 1988-1994, Niu Dilân đã thực hiện tư nhân hóa rộng rãi trong nhiều ngành như dịch vụ hàng không, điện thoại, vận tải biển, tài chính-ngân hàng...

Điểm lưu ý trong quá trình tư nhân hóa ở Niu Dilân là Chính phủ trung ương vẫn duy

trì sở hữu những bộ phận kết cấu hạ tầng quan trọng cho dù chương trình này bao trùm nhiều lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân. Chẳng hạn, nhà nước vẫn nắm giữ hệ thống phát điện và tải điện chính; những cảng lớn; cơ sở bưu chính viễn thông (Niu Dilân Post) sở hữu nhà nước đảm nhận phần lớn dịch vụ bưu chính toàn quốc; mạng lưới đường giao thông quốc gia thuộc sở hữu nhà nước, còn các đường giao thông khác thuộc quyền kiểm soát của các hội đồng địa phương; nhà nước chỉ sở hữu dịch vụ chăm sóc y tế cơ sở, còn các dịch vụ khác do tư nhân hay các tổ chức lợi nhuận cung cấp.

2.2. Kinh nghiệm của Anh

Sau khi giành thắng lợi trong tổng tuyển cử vào năm 1987, Chính phủ thuộc Đảng Bảo thủ công bố Báo cáo "Hoàn thiện quản lý trong bộ máy nhà nước: những bước tiếp theo". Đó chính là chương trình cải cách các tổ chức nhà nước trong cung ứng hàng hóa và dịch vụ công. Hệ thống các hàng hóa và dịch vụ công được chia nhỏ thành từng nhóm và giao cho từng cơ quan cụ thể để thực hiện. Chính phủ Anh đã thực hiện nhiều bước phi tập trung trong hệ thống quản lý nhà nước:

- Nhiều ngành và cơ quan dịch vụ công chuyển ra khỏi khu vực công và đối mặt với nguyên tắc thị trường thông qua chương trình tư nhân hóa rộng rãi.
- Tăng cường sử dụng khu vực tự nguyện trong việc cung ứng dịch vụ công, chẳng hạn - đặc biệt trong lĩnh vực chăm sóc xã hội và y tế cho người già.
- Ủy nhiệm cho nhiều cơ sở thực hiện cung cấp những dịch vụ công quan trọng cho công dân như giáo dục, y tế.
- Phân cấp trách nhiệm cho chính quyền địa phương thông qua áp dụng nguyên tắc thị trường trong cung cấp dịch vụ địa phương.

Chính phủ Anh đã thực hiện quá trình phi tập trung hoạt động tác nghiệp và cung ứng dịch vụ công. Theo đó, các đơn vị cung ứng trở nên độc lập và tự chủ trong việc thực hiện chức năng của mình dựa trên những giá trị chuyên môn của mình. Theo tiến trình cải cách, KVC đặt vào trong áp lực cạnh tranh. Điều này có nghĩa là tạo ra nhiều đối tác cung

ứng dịch vụ công càng nhiều càng tốt. Chính phủ muốn tạo ra nhiều thị trường hay cơ cấu gần giống thị trường để thu hút nguồn lực và hoàn thiện phong cách cung ứng dịch vụ chất lượng cho công dân của mình. Chẳng hạn trong lĩnh vực chăm sóc cộng đồng, các chính quyền địa phương được khuyến khích sử dụng nhiều nguồn lực khác nhau để đáp ứng. Trong giáo dục và y tế, những cơ sở độc quyền lớn có thể chia thành những bộ phận nhỏ cùng với việc phân cấp quản lý độc lập.

Hợp đồng hóa trong cung cấp dịch vụ công tiến hành dưới hình thức thử nghiệm thị trường trong chính phủ trung ương và đấu thầu cạnh tranh bắt buộc trong chính quyền địa phương. Dưới các hình thức này, các công ty tư nhân có thể cạnh tranh với các cơ quan nhà nước trong việc ký kết hợp đồng về cung ứng dịch vụ công. Thông qua hợp đồng, các nhà quản lý khu vực công hay chính quyền địa phương đóng vai trò người đại diện cho khách hàng của mình, đó là công chúng. Vào những năm đầu thập kỷ 1980s, Chính quyền Thatcher đã thực hiện giải pháp mở cửa khu vực công cho cạnh tranh với mục tiêu nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

Việc vận dụng cạnh tranh bắt buộc trong cung ứng dịch vụ của chính quyền địa phương đem lại một số lợi ích. *Thứ nhất*, cạnh tranh tạo ra động lực cho việc đánh giá lại chất lượng dịch vụ tại địa phương. *Thứ hai*, cạnh tranh tạo thuận lợi cho việc tiết kiệm chi phí hoạt động của các chính quyền địa phương. *Thứ ba*, cạnh tranh nhấn mạnh tới vấn đề trách nhiệm của các thành viên được bầu và công chúng. Những quan chức được bầu buộc phải nâng cao trách nhiệm của mình trong môi trường cạnh tranh về quản lý công việc và đáp ứng nhu cầu công dân. Trong môi trường đủ thông tin, nhân dân phần nào sẽ được tham gia vào những chương trình phát triển vì lợi ích cộng đồng.

2.3. Kinh nghiệm của Singapore

Trong xu thế cải cách KVC trong các nước tiên tiến theo lý luận công quản mới, Chính phủ Singapore cũng đã thực hiện nhiều cải cách mang tính cấp tiến trong cơ cấu của mình. Trong thập kỷ 1990s, Chính phủ Singapore thực

hiện nhiều cải cách KVC để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và hiệu quả cạnh tranh của các bộ phận cung ứng HHC. Tư nhân hóa, công ty hóa và thiết lập đối tác là những hình thức phổ biến được sử dụng trong tiến trình cải cách KVC ở đất nước quốc đảo này.

Công ty hóa các bộ phận nhà nước trong các bộ, ngành, chính phủ là chuyển đổi cơ cấu tổ chức và nguyên tắc hoạt động sang hình thức công ty hoạt động theo quy chế/điều lệ như một công ty tư nhân. Chẳng hạn, Bộ Quốc phòng hiện nay công bố thành lập cơ cấu điều lệ phục vụ trang bị công nghệ quốc phòng, Bộ Tài chính chuyển Cục Thu nhập nội địa thành công ty hoạt động điều lệ vào năm 1991, nguồn kinh phí hoạt động dựa vào trích phần trăm lượng thuế thu được. Trước đó vào năm 1990, Bộ Tài chính đã công ty hóa phòng dịch vụ quản lý của bộ thành Công ty trách nhiệm hữu hạn-MSD Consultants Pte Ltd.

Đối với những tổ chức không công ty hóa, hệ thống kế toán quản lý được xây dựng thống nhất để hoạch toán chi phí hoạt động của các tổ chức này. Các hệ thống này được cơ cấu như bộ phận chức năng đảm nhận đo lường những mục tiêu đã định của cơ quan.

Những tổ chức cung ứng dịch vụ công được chuyển đổi theo nhiều hình thức kết hợp như: tư nhân hóa, công ty hóa, tổ chức hoạt động hạch toán độc lập. Những cơ cấu mới bắt buộc phải căn cứ vào những chỉ số hoạt động dựa trên quy định kế toán và ngân sách chặt chẽ. Ví dụ, Bộ Y tế đã công ty hóa đa số bệnh viện trên cơ sở nguồn trợ cấp cho từng loại giường bệnh; Bộ Công trình công cộng cũng đã công ty hóa các bộ phận của mình trong những năm gần đây. Phần dưới trình bày chi tiết hơn về kinh nghiệm mở rộng đối tác công-tư trong cung ứng dịch vụ y tế.

Triết lý cải cách khu vực y tế của Singapore là kết hợp hài hòa cơ chế thị trường tự do cạnh tranh và chế độ phúc lợi bình quân. Chất lượng dịch vụ và giá cả thích hợp phải nằm trong tầm kiểm soát của nhà nước tương ứng với tiêu chuẩn nhất định, song cũng khuyến khích được môi trường cạnh tranh để thúc đẩy việc đổi mới và hoàn thiện.

Mục tiêu của cải cách hệ thống y tế Singapo: (i) Bảo đảm sự tự chủ - độc lập với bộ máy quan liêu; (ii) Trách nhiệm - nâng cao chất lượng và giảm chi phí; (iii) Cạnh tranh - đổi mới và giá cả; (iv) Liên kết - bảo đảm tính thống nhất của hệ thống chăm sóc y tế.

Việc cải cách hệ thống cung ứng dịch vụ y tế tiến tới việc tạo thêm tiện ích cho người sử dụng, tạo thêm sự lựa chọn nhưng nâng cao tính tự chủ và chuyên nghiệp. Chất lượng dịch vụ phải được đánh giá thống nhất theo những tiêu chuẩn quy định quốc gia và những cam kết nhất định của từng cơ sở cung ứng đối với khách hàng. Khách hàng được tự do lựa chọn cơ sở cung cấp dịch vụ y tế cho mình một cách tiện lợi nhất. Nhà nước chỉ bảo đảm những dịch vụ cơ bản, còn những dịch vụ khác thì phải trả tiền theo nguyên tắc "đồng chi trả khi sử dụng các dịch vụ". Cạnh tranh và liên kết giữa khu vực công, khu vực tư nhân và khu vực tự nguyện là cơ sở để hoàn thiện chất lượng dịch vụ và giảm chi. Nhưng bên cạnh đó, Chính phủ Singapo còn thực hiện điều tiết trong một số dịch vụ y tế cơ bản để bảo đảm sự bình đẳng trong xã hội cho những nhóm người thiệt thòi, nghèo khổ không đủ kinh phí cho điều trị bệnh tật - nguyên tắc "tài trợ có mục tiêu".

Chính phủ thực hiện chính sách tài trợ mục tiêu trong việc trợ cấp kinh phí trong điều trị bệnh cho nhân dân. Từ đầu thập kỷ 1980s tới nay, Chính phủ Singapo đã thực hiện nhiều chương trình cải cách quan trọng lĩnh vực chăm sóc sức khỏe cộng đồng như: kế hoạch y tế quốc gia được khởi xướng từ 1983 với các tiêu điểm chính: (i) Bảo đảm cho nhân dân sức khỏe lành mạnh thông qua việc phòng bệnh và chăm sóc sức khỏe; (ii) Hoàn thiện dịch vụ y tế và nâng cao hiệu quả. Kế hoạch Medisave là tiết kiệm bắt buộc để trợ giúp cá nhân và thanh toán chi phí y tế cho thành viên gia đình. Medishield là chương trình bảo hiểm thảm họa để bù đắp chi phí của những hóa đơn chi tiêu y tế lớn. Medifund là quỹ y tế nhằm bảo đảm mạng lưới an sinh cho người nghèo khổ.

Điểm nổi bật nữa của hệ thống y tế Singapo là môi trường cạnh tranh về chất lượng và giá cả dịch vụ. Các bệnh viện ở

Singapo được chuyển đổi cơ cấu tổ chức theo mô hình công ty. Điều này nhằm thỏa mãn 2 mục tiêu. *Thứ nhất*, mô hình tổ chức mới tạo cho các cơ sở y tế độc lập so với quy trình hành chính quan liêu. Các quyết định hoạt động tác nghiệp mang tính chuyên nghiệp mà ít bị can thiệp hành chính thô bạo. *Thứ hai*, các cơ sở y tế được phép cạnh tranh để thu hút khách hàng và kinh phí bằng chất lượng dịch vụ, phong cách phục vụ, giá cả phục vụ.

Từ năm 1985, Singapo đã chuyển đổi bệnh viện lớn thành cơ cấu công ty. Các công ty bệnh viện buộc phải thực hiện những cải cách hoạch toán cơ bản. Nguyên tắc cải cách hệ thống tài trợ y tế Singapo là nâng cao trách nhiệm cá nhân, gia đình, doanh nghiệp và nhà nước trong việc chăm sóc sức khỏe toàn dân, ít nhất về việc đóng góp chi phí. Việc cung cấp dịch vụ y tế ở Singapo không chỉ trách nhiệm của KVC mà còn thu hút mạnh mẽ KVTN tham gia. Theo nhiều nghiên cứu, nhân dân Singapo gần như không phân biệt quá nhiều về dịch vụ đó do nhà nước hay tư nhân cung cấp mà họ quan tâm tới chất lượng và tiện ích. Bệnh viện công đảm nhận điều trị nội trú nhiều hơn vì những cơ sở này được trang bị hiện đại đủ điều kiện điều trị các bệnh hiểm nghèo. Chẳng hạn, bệnh viện công cung cấp 20% dịch vụ điều trị ngoại trú và 80% nội trú, bệnh viện tư nhân đảm nhận 80% điều trị ngoại trú và 20% nội trú.

3. Một số bài học kinh nghiệm cần thiết cho Việt Nam

Thứ nhất, xây dựng cơ sở pháp lý vững chắc cho cải cách KVC theo hướng tư duy mới. Trước khi tiến hành những cải cách cấp tiến này, các chính phủ đã xem xét lại hệ thống pháp lý và chính sách cạnh tranh trước đó, sau đó mới điều chỉnh theo điều kiện mới và tranh thủ sự đồng tình của các nhóm lợi ích trong xã hội. Chẳng hạn, Chính phủ Niu Dilân đã xem xét lại và mở rộng phạm vi của Luật hoạt động thương mại hiện hành áp dụng cho những doanh nghiệp nhà nước thuộc liên bang và tiểu bang, sau đó điều chỉnh bổ sung nhằm tạo lập quy tắc cạnh tranh trong doanh nghiệp rộng rãi hơn; thiết lập môi trường cạnh tranh bình đẳng cho tất cả các

loại hình doanh nghiệp không phân biệt doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân.

Thứ hai, xây dựng chiến lược cải cách tổng thể. Các nước như Anh và Niu Dilân chuẩn bị chu đáo và toàn diện cho kế hoạch cải cách từ những năm đầu thập kỷ 1990s. Niu Dilân đã đưa ra những nguyên tắc chỉ đạo để xây dựng chiến lược cải cách KVC, trong đó xác định rõ từng bộ phận của KVC cốt lõi và mở rộng, cơ hội cạnh tranh của từng bộ phận. Chính phủ Anh đã phân định các lĩnh vực công cho từng chiến lược cải cách theo lộ trình.

Thứ ba, tạo lập cơ cấu và dung lượng thị trường trong KVC. Kinh nghiệm của các nước cho hay, đa dạng các hình thức chuyển đổi sở hữu và thu hút các đối thủ cạnh tranh trong và ngoài KVC. Chính phủ Anh đã thực hiện tư nhân hóa quy mô lớn nhiều cơ sở sở hữu nhà nước như cơ sở hạ tầng công ích như đường sắt, giao thông vận tải, cung cấp nước sạch và xử lý nước thải, điện lực... Trong những bộ phận công cốt lõi, nhiều bộ phận được chuyển đổi thành hình thức công ty. Việc giảm điều tiết trong những lĩnh vực hạ tầng công ích mang tính độc quyền tự nhiên nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh và gia nhập ngành của những cơ sở tư nhân vào cung ứng một số dịch vụ nhất định mà nhà nước cung ứng không hiệu quả. Trong các lĩnh vực công ích xã hội như giáo dục, y tế, việc áp dụng cơ chế cạnh tranh cũng đạt được những thành công nhất định. Về thành công này, có thể nói Singapo là một kinh nghiệm cần nghiên cứu thêm.

Kinh nghiệm các nước khẳng định rằng để có dung lượng thị trường KVC hấp dẫn cần phải thu hút nhiều chủ thể kinh tế tham gia, không đơn thuần chỉ chủ thể nhà nước mà cần nhiều chủ thể tư nhân, cộng đồng.

Thứ tư, hoàn thiện chính sách cạnh tranh-sân chơi bình đẳng. Trong quá trình thực thi luật cạnh tranh và chính sách cạnh tranh quốc gia, các chính phủ đều có những cơ quan chuyên trách độc lập, chịu trách nhiệm đánh giá tình hình cạnh tranh, vi phạm cạnh tranh. Báo cáo đánh giá hàng năm về cạnh tranh là cơ sở để chính phủ có những quyết định phù

hợp, để bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể, bất luận chủ thể đó là công hay tư.

Thứ năm, đánh giá lại năng lực cạnh tranh của các chủ thể tham gia. Trong thực tế, không phải các chủ thể tư nhân đều hoạt động hiệu quả hơn chủ thể nhà nước trong cung ứng một số loại hình HHC; ngược lại không phải trong tất cả các lĩnh vực cung ứng dịch vụ đều kém khi chỉ có chủ thể nhà nước đảm nhận. Nói công bằng rằng, tùy vào từng điều kiện nhất định của từng lĩnh vực cụ thể của HH&DVC mà áp dụng cơ chế cạnh tranh.

Thứ sáu, vận dụng cơ chế cạnh tranh vào cung ứng HHC có thể dẫn tới một số vấn đề xã hội không mong đợi. Những trường hợp nghiên cứu ở Australia, Anh đã ghi nhận kết luận này. Ví dụ, quá trình tư nhân hóa làm giảm số lượng việc làm, gây thất nghiệp. Điều này gây nên căng thẳng xã hội và sự phản đối quá trình tư nhân hóa ở Anh.

Tóm lại, mở rộng cạnh tranh trong KVC có thể đem lại lợi ích-chi phí xã hội. Trong nhiều trường hợp, cạnh tranh là động lực nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức cung ứng HHC, cải thiện hiệu quả phân bổ nguồn lực công. Ngược lại, cạnh tranh có thể gây ra những kết quả không mong muốn hay không phù hợp cho việc cung cấp một số loại hình HHC nào đó. Việc cân nhắc thận trọng để vận dụng thích hợp là điều nên làm đối với tình hình Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Kai Hong Phua: *Health care financing options: lessons and innovations from the Singapo system.*
- Halligan, J: "*New public sector models: reform in Australia and New Zealand*".
- World bank. *World development Report 1997.* Washington D.C
- Vũ Thanh Sơn (chủ nhiệm): "*Nâng cao vai trò nhà nước trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công nhằm khắc phục khuyết tật thị trường ở nước ta hiện nay*". Đề tài nghiên cứu cơ sở 2004, Học viện chính trị Khu vực I.
- Vũ Thanh Sơn: "*Một số cách tiếp cận mới về vai trò nhà nước trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công*". Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 7-2005.