

KINH NGHIỆM ÁP DỤNG CÁC GIẢI PHÁP THỊ TRƯỜNG TRONG CUNG ỨNG MỘT SỐ LOẠI HÌNH DỊCH VỤ CÔNG

PGS.TS. Phan Kim Chiến

ThS. Lê Tuấn Đạt

Tóm tắt: Trong khi đa số hàng hóa và dịch vụ tư đã được thị trường hóa kể từ năm 1990 thì những thử nghiệm thị trường hóa đầu tiên đối với một số dịch vụ công, như giáo dục, văn hóa, y tế, thể dục-thể thao chỉ được tiến hành sau Đại hội VII của Đảng Cộng sản Việt Nam (năm 1991) dưới cái tên “xã hội hóa”. Tuy thế, trong một thời gian dài, đa số các hoạt động cung ứng dịch vụ công vẫn do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện, đặt gánh nặng lớn lên ngân sách quốc gia và cũng chưa thực sự mang lại hiệu quả. Qua tổng hợp kinh nghiệm của một số quốc gia, bài viết sẽ tiến hành phân tích các giải pháp thị trường thích hợp và áp dụng chúng vào 2 loại hình dịch vụ công điển hình của Việt Nam, từ đó xem xét tính khả thi, rút ra nhận xét và có những khuyến nghị đối với vấn đề này.

Từ khóa: Thị trường, dịch vụ công, người sử dụng, nhà cung cấp, sự tham gia của khu vực tư nhân, cạnh tranh, tăng quyền chọn cho sinh viên.

Summary: While most private goods and services have been marketed since 1990, the first attempts to market some public services, such as education, culture, health care, sports, which were only conducted after the VII Congress of the Communist Party of Vietnam (1991) under the name of “socialization”. However, for a long time, the majority of public service delivery activities were still carried out by public non-profit units, placing a great burden on the national budget and were not really effective. By synthesizing the experiences of some countries, the article will analyze the appropriate market solutions and apply them to two typical types of public services in Vietnam, thereby consider the feasibility, comment and make recommendations on this matter.

Keywords: Market, public service, user, supplier, private sector participation, competition, increased student choice.

Thị trường hóa cung ứng dịch vụ công không phải là một vấn đề quá mới đối với các nhà nghiên cứu trên thế giới. Đã có khá nhiều quốc gia, tiến hành các chính sách, giải pháp khác nhau, từ việc giao cho tư nhân cung ứng một phần hay hoàn toàn, sử dụng các hình thức, như đấu thầu cạnh tranh, tăng sự lựa chọn cho người dân, từ đó mang lại hiệu quả cao

nhất cho việc cung ứng một loại dịch vụ công nào đó. Nghiên cứu của Blochliger (2008) về việc sử dụng các giải pháp thị trường để cung ứng các dịch vụ công ở các nước Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) là nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm thực tiễn toàn diện nhất về chủ đề này.

Để đánh giá mức độ sử dụng các giải

pháp thị trường cho việc cung ứng dịch vụ công, Blochliger (2008) đã sử dụng một hệ thống gồm 15 chỉ số thành phần tương ứng với các giải pháp thị trường thuộc ba nhóm sau đây: i) Sở hữu tư nhân và thuê ngoài, bao gồm các hình thức như cung ứng bởi tư nhân, đấu thầu tư nhân, thuê tư nhân, hợp tác công tư, và một số hình thức khác; ii) Lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng, bao gồm các hình thức, như: mở rộng phạm vi lựa chọn của người sử dụng, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà cung cấp mới tham gia thị trường, khung khổ pháp lý để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh; iii) Tín hiệu giá trong việc cấp ngân sách, bao gồm các hình thức, như: cách thức thu phí và mức phí đối với người sử dụng; cách thức gắn kết việc cấp ngân sách với kết quả cung cấp dịch vụ.

1. Các giải pháp thị trường áp dụng trong cung ứng dịch vụ công - kinh nghiệm từ một số nước trên thế giới

Dưới đây tóm lược một số giải pháp thị trường tại các quốc gia OECD dựa theo nghiên cứu của Blochliger mà Việt Nam có thể tham khảo:

a) Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng

Đây là hình thức cho phép khu vực tư nhân (bao gồm các công ty, hợp tác xã, hiệp hội người tiêu dùng và các tổ chức phi chính phủ khác) trực tiếp tham gia cung cấp dịch vụ công cho người sử dụng. Đây là hình thức khá phổ biến đối với các loại dịch vụ có tính kỹ thuật, như: giao thông công cộng, xử lý rác thải. Với các loại dịch vụ có tính xã hội, như: chăm sóc sức khỏe, trẻ em, điều dưỡng tại nhà thì ít được áp dụng hơn.

b) Hợp đồng thuê khoán

Các hình thức hợp đồng thuê khoán bao gồm đấu thầu, thuê khoán và hợp tác công tư. Hình thức đấu thầu (tendering) khá phổ biến đối với các dịch vụ có tính kỹ thuật, như giao thông công cộng và thu dọn rác thải để tìm được nhà cung cấp tư nhân cung ứng dịch vụ công đạt chất lượng với giá rẻ. Hình thức thuê khoán (outsourcing) thường được áp dụng cho một số hoạt động nhất định trong việc cung ứng dịch vụ công, như các hoạt động lau dọn, bảo vệ, ăn uống (tại các bệnh viện, trường học, cơ sở điều dưỡng, chăm sóc trẻ em), bảo dưỡng (giao thông công cộng, thu dọn rác thải), v.v. Hình thức hợp tác công tư (public-private partnership) chủ yếu liên quan đến các lĩnh vực cung cấp cơ sở hạ tầng. Bản chất của hình thức này là nhà cung cấp tư nhân sẽ được nhận trợ cấp của chính phủ trong một khoảng thời gian nhất định để cung ứng một loại dịch vụ nào đó.

c) Tăng quyền chọn của người sử dụng

Đây là hình thức cho phép người sử dụng dịch vụ có quyền lựa chọn nhà cung cấp trong số các nhà cung cấp dịch vụ khác nhau. Việc trao cho người sử dụng quyền lựa chọn sẽ tạo áp lực khiến cho nhà cung cấp phải phục vụ người sử dụng tốt hơn, hợp ý họ hơn. Tuy nhiên, việc trao cho người sử dụng quyền lựa chọn cũng có thể dẫn đến trường hợp nhà cung cấp chỉ lựa chọn cung cấp cho một số người sử dụng mang lại lợi nhuận cho họ, từ đó khiến cho nhiều quốc gia cân nhắc việc phổ biến hình thức này.

d) Tăng cạnh tranh giữa những nhà cung cấp

Đây là hình thức song hành với

hình thức tăng quyền chọn của người sử dụng. Nói chung, các quốc gia OECD đều không ngăn cấm các nhà cung ứng tư nhân tham gia thị trường. Tuy nhiên, quyền gia nhập thị trường, đặc biệt là các nhà cung ứng tư nhân, thường bị giới hạn bởi các quy định đấu thầu, đặc biệt trong các lĩnh vực dịch vụ có tính kỹ thuật, như vận tải công cộng hoặc thu dọn rác thải. Trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ xã hội, các nhà cung ứng công thường được thiên vị hơn các nhà cung ứng tư nhân. Không những vậy, các nhà cung ứng tư nhân thường chịu thêm nhiều ràng buộc quy định về chất lượng chuyên môn. Ngoài ra, họ không được nhận ngân sách tài trợ khiến họ phải thu phí của người sử dụng cao hơn so với phí của nhà cung cấp công.

e) Thu phí người sử dụng

Đây là hình thức tương đối phổ biến ở các nước OECD. Về cơ bản, người tiêu dùng sẽ phải trả phí trực tiếp toàn bộ, hoặc một phần, hoặc gián tiếp qua các chế độ bảo hiểm để được cung cấp dịch

vụ. Thông thường, thu phí dịch vụ được áp dụng nhiều đối với các loại hình dịch vụ, như vận chuyển công cộng hoặc thu dọn rác thải; tuy nhiên, ít được áp dụng đối với các loại hình dịch vụ, như giáo dục tiểu học, giáo dục cơ sở, điều dưỡng tại nhà, hay chăm sóc trẻ em.

f) Phiếu mua hàng và các hình thức trợ cấp ngân sách

Đây là các hình thức gắn trợ cấp nhà nước với nhu cầu dịch vụ nhằm tăng trách nhiệm của nhà cung cấp dịch vụ công trong việc đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng. Chính phủ có thể cấp phiếu mua hàng cho một số đối tượng trợ cấp để sử dụng một loại dịch vụ cụ thể nào đó. Mỗi khi tiêu dùng, người được cấp phiếu mua hàng sẽ đưa phiếu đó cho nhà cung cấp dịch vụ. Nhà cung cấp sau đó sẽ trao lại cho các cơ quan quản lý để nhận bồi hoàn. Chính phủ cũng có thể cấp ngân sách cho trường học dựa trên số lượng học sinh theo học ở trường đó, hoặc số thành viên đăng ký ở một trung tâm điều dưỡng nào đó.

Bảng 1.1: Tóm tắt một số giải pháp thị trường được áp dụng tại các nước OECD

Loại dịch vụ công	Các giải pháp thường được áp dụng
Giáo dục tiểu học	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tài trợ chính phủ cho các nhà cung cấp tư nhân
Giáo dục cơ sở	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tài trợ chính phủ cho các nhà cung cấp tư nhân
Giáo dục cấp cao hơn	Thu phí người sử dụng
Bệnh viện	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tăngạnh tranh giữa các nhà cung cấp
Giao thông công cộng	Thu phí người sử dụng, đấu thầu công khai
Điều dưỡng tại nhà	Quyền lựa chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Chăm sóc trẻ em	Quyền lựa chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Thu dọn rác thải	Đấu thầu công khai

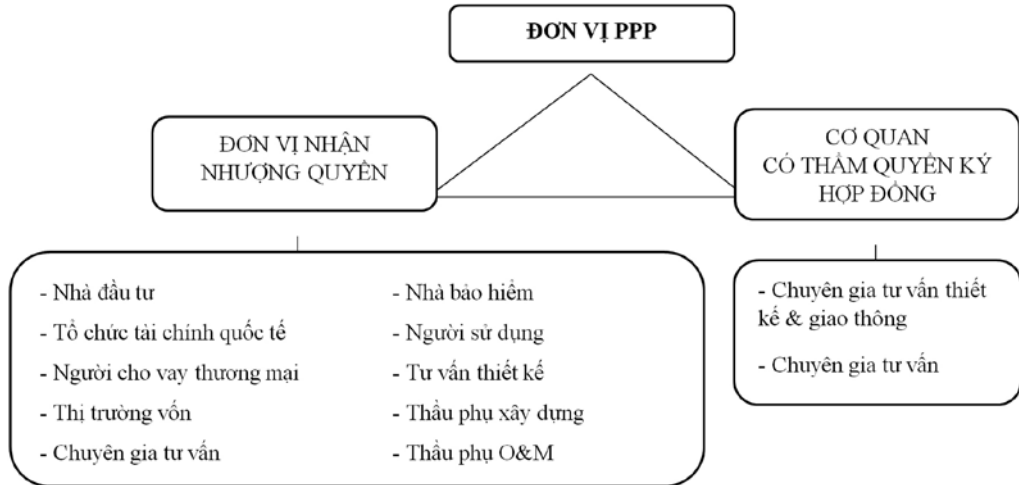
Nguồn: Blochliger (2008)

2. Kinh nghiệm áp dụng giải pháp thị trường đối với một số dịch vụ công

2.1. Thu hút nguồn lực tư nhân trong cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Hoạt động cung ứng kết cấu hạ tầng

(KCHT) đường bộ cao tốc bao gồm các hoạt động đầu tư nhằm xây mới, nâng cấp, cải tạo và vận hành cầu, đường, các công trình trên đường, hệ thống công nghệ và trang thiết bị quản lý trên đường bộ cao tốc.



Hình 2.1: Các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng KCHT đường bộ cao tốc¹

Chi phí cho việc cung ứng KCHT giao thông nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng, thường rất lớn. Việc nhà nước trực tiếp cung ứng và cho phép sử dụng miễn phí sẽ tạo gánh nặng trực tiếp và lớn cho ngân sách nhà nước (NSNN). Với nguồn NSNN hạn chế, việc nhà nước trực tiếp cung ứng KCHT đường bộ cao tốc có thể ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng cung ứng KCHT giao thông mới. Nếu thiếu nguồn lực, việc đầu tư một số tuyến đường bộ cao tốc quan trọng mang lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế có thể bị trì hoãn; các chương trình bảo trì những tuyến đường đã xây dựng cũng có thể bị cắt giảm, gây ra những hậu quả nghiêm trọng.

Việc thu hút được nguồn lực tư nhân vào phát triển KCHT đường bộ

cao tốc, ngoài việc giảm bớt áp lực về NSNN trong việc phát triển KCHT, còn góp phần nâng cao hiệu quả của khu vực công. Khu vực công sẽ chuyên môn hóa nhiều hơn vào việc cung ứng và quản lý KCHT. Một điểm quan trọng nữa là, khi có khu vực tư nhân tham gia, nhà nước có thể thu phí từ người sử dụng trực tiếp những công trình giao thông đó, qua đó giải quyết được vấn đề “kẻ ăn không” (free-riders) trong việc sử dụng KCHT.

Tuy nhiên, căn cứ vào các thuộc tính giao dịch của các công đoạn trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc, thấy rằng, ít nhất trên phương diện lý thuyết, những công đoạn có tính chuyên biệt của tài sản không cao và mức độ bất trắc ở mức độ vừa phải, nhà nước có thể đưa được nhiều giải pháp thị trường vào

¹ Renaud Béziade, Groupe Egis (2002)

hơn. Chẳng hạn như, khâu bảo trì, nhà nước có thể áp dụng các cơ chế đầu thầu rộng rãi để thuê khu vực tư nhân thực hiện khi có nhu cầu. Đối với khâu thu xếp tài chính để xây dựng, nếu như nhà nước có hệ thống chính trị ổn định, chế độ pháp quyền được đảm bảo, hoặc nếu nhà nước có các chế độ bảo lãnh hợp lý để giảm mức độ bất trắc trong vấn đề nợ, thì khả năng thuê các công ty tư nhân huy động tài chính từ các thị trường vốn cũng không phải là quá khó khăn. Khâu quy hoạch, thiết kế và khâu kiểm tra, nghiệm thu, do tính bất trắc rất cao, thì nhà nước nên thuê ngoài (outsourcing) tư nhân thực hiện hỗ trợ một số công việc, còn lại các khâu khác nhà nước phải đảm nhiệm. Đối với công đoạn vận hành, tình huống cũng tương tự, trừ phi nhà nước có những cam kết về chia sẻ rủi ro về lưu lượng giao thông hoặc mức thu phí, còn nếu không thì rất khó để chuyển sang cho khu vực tư nhân thực hiện.

Như vậy, tuy có thể áp dụng một số giải pháp thị trường vào trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc, nhưng vai trò của nhà nước vẫn thực sự rất lớn. Khả năng các giải pháp thị trường kiểm soát được rủi ro trong trường hợp này là không cao. Do đó, nhà nước vẫn phải là người chịu trách nhiệm cao nhất trong việc kiểm soát rủi ro trong quá trình cung ứng KCHT giao thông đường bộ cao tốc. Vì thế, sự tham gia của khu vực tư nhân vào đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc được thực hiện thông qua các hình thức hợp tác công – tư (PPP). Hình thức PPP trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc là việc thực hiện các dự án đường bộ cao tốc trên cơ sở hợp đồng

thỏa thuận về quyền, trách nhiệm và phân chia rủi ro giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư xây dựng mới hoặc nâng cấp, và quản lý, vận hành cung cấp dịch vụ liên quan đến các công trình KCHT đường bộ cao tốc.

Trên phương diện lý thuyết kinh tế học thể chế, các phương thức tổ chức thực hiện PPP là các khung định hướng giao dịch lai (hybrid governance structures), giữa hai thái cực khu vực tư nhân cung cấp hoàn toàn (the market) và nhà nước cung cấp hoàn toàn (the hierarchy). Các khung định hướng giao dịch lai có các đặc trưng, như: cả hai bên, nhà nước và nhà đầu tư tư nhân, đều phải chấp nhận giảm quyền tự chủ về tài sản sở hữu; mức độ tạo ra động lực khuyến khích cho khu vực tư nhân chỉ ở mức độ vừa phải; khu vực tư nhân luôn có xu hướng tìm các “kẽ hở” để đẩy trách nhiệm trở lại cho nhà nước; nhà nước tuy đã nhượng một số quyền cho tư nhân nhưng vẫn giữ quyền kiểm soát đối tác tư nhân để đạt được mục tiêu xã hội của dự án; khu vực tư nhân vẫn có một khoảng không gian riêng để tự chủ thích nghi với hoàn cảnh, hoặc phối hợp thích nghi theo định hướng của nhà nước.

2.2. Thị trường hóa cung ứng dịch vụ giáo dục đại học

Bất kể việc coi giáo dục đại học (GDĐH) mang nhiều đặc tính của hàng hóa công hay hàng hóa tư thì lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDĐH của mọi quốc gia đều có những đặc điểm sau: chất lượng của dịch vụ giáo dục là rất khó xác định; sinh viên vừa là đầu vào và đầu ra của quá trình cung ứng dịch vụ. Chất lượng đầu ra không thể hiện ngay khi kết

thúc quá trình cung ứng dịch vụ mà nó phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố và phải qua một khoảng thời gian nhất định mới có thể nhận biết được. Những đặc trưng này của GDDH cần phải có cơ chế giải quyết thích hợp. Trước đây, nhà nước được xem như là giải pháp cho những

vấn đề này. Tuy nhiên, do nhu cầu học đại học ngày càng tăng và ngày càng đa dạng, cơ chế nhà nước ngày càng tỏ ra kém hiệu quả, sự tham gia cung ứng dịch vụ của khu vực tư, cũng như việc đưa các cơ chế thị trường khác nhau vào lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDDH là cần thiết.

Bảng 2.2 Các dịch vụ trường đại học đứng ra cung ứng

<p>Dịch vụ chính của GDDH Giáo dục chính quy bậc đại học và cao đẳng Giáo dục chính quy bậc cao học Giáo dục chính quy bậc tiến sỹ</p>	<p>Các dịch vụ liên quan đến đời sống vật chất và văn hóa của sinh viên Ký túc xá Căng tin Vận tải trong khuôn viên đại học Cửa hàng sách báo, văn phòng phẩm Trung tâm chăm sóc sức khỏe Trung tâm thể thao</p>
<p>Các dịch vụ khác Giảng dạy cho doanh nghiệp Bồi dưỡng kiến thức cho người lớn tuổi Giáo dục từ xa Các chương trình học ngắn hạn/ khóa hè</p>	<p>Các dịch vụ kỹ thuật, tư vấn và kinh doanh khác Các dịch vụ kiểm nghiệm Các dự án nghiên cứu, hợp tác với doanh nghiệp, Chính phủ Các hoạt động liên quan đến cho thuê ngắn hạn phương tiện và cơ sở vật chất</p>
<p>Các dịch vụ vận hành trường đại học Dịch vụ tin học Dịch vụ bảo dưỡng, sửa chữa máy móc thiết bị Dịch vụ bảo dưỡng và sửa chữa các tòa nhà Dịch vụ an ninh Dịch vụ quảng lý trường đại học Các dịch vụ hành chính chuyên môn</p>	

a) Sự tham gia của khu vực tư nhân và các biện pháp tăng cường cạnh tranh đã được áp dụng

Hiện nay, đa số các quốc gia đều cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ GDDH với mức độ mở cửa khác nhau. Ở những quốc gia có ít rào cản thì số lượng trường đại học tư tăng mạnh. Chẳng hạn, tại Mỹ, số trường tư vì lợi nhuận của Mỹ đã tăng từ mức dưới 500 trường ở thời

điểm giữa thập kỷ 1990 lên khoảng 1.400 trường vào năm 2010. Mặc dù vậy, đa số các trường đại học tư vì lợi nhuận tại Mỹ có quy mô nhỏ. Vì thế, tuy số lượng trường đại học của ba loại hình (đại học công lập, đại học tư vì lợi nhuận và đại học tư phi lợi nhuận) tương đương nhau, nhưng số lượng tuyển sinh hằng năm của trường đại học tư vì lợi nhuận chỉ bằng khoảng một nửa so với của trường đại

học tư phi lợi nhuận và chỉ bằng khoảng 15% của trường đại học công lập.

Tuy nhiên, việc tư nhân tham gia vào lĩnh vực GDDH còn gặp nhiều rào cản. Để được cấp giấy phép cung ứng dịch vụ GDDH, đặc biệt là các hệ thạc sĩ, tiến sĩ, những người muốn thành lập trường hoặc mở rộng chuyên ngành/hệ đào tạo sẽ phải đáp ứng nhiều điều kiện về vốn đầu tư, đội ngũ điều hành, đội ngũ giảng viên, chương trình giảng dạy, v.v. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng cản trở sự gia nhập ngành của các tổ chức hoặc cá nhân trong lĩnh vực này.

Song song với việc cho phép tư nhân trong nước tham gia cung ứng dịch vụ GDDH, các quốc gia còn mở cửa thị trường GDDH cho các trường đại học nước ngoài. Dịch vụ GDDH ngày nay đã trở thành một lĩnh vực kinh doanh toàn cầu. Một khi chấp nhận cho tư nhân trong và ngoài nước cùng tham gia cung ứng dịch vụ này, các quốc gia buộc phải tạo ra hành lang pháp lý bình đẳng cho tất cả các trường đại học, dù công hay tư, dù trong nước hay nước ngoài (Fielden, 2008).

Hệ quả của cơ chế này là, các quốc gia đều có xu hướng tăng quyền tự chủ cho các trường đại học, kể cả các trường đại học công lập, để tăng cạnh tranh. Do việc quản lý hoạt động của một trường đại học rất phức tạp, cần những kỹ năng chuyên môn nhất định, nên chính phủ các nước có xu hướng giao cho chính các tổ chức giáo dục tổ chức, quản lý các hoạt động của mình. Ở hầu hết các nước, các trường thường được tự chủ trong các vấn đề về: lựa chọn giáo trình, chương trình giảng dạy phù hợp với trình độ của sinh viên và nhu cầu của thị trường, học

thuật, hướng nghiên cứu, phát hành ấn phẩm, khả năng vay mượn phục vụ phát triển, trả lương bổng cho giảng viên, quy mô tuyển sinh. Tuy nhiên, đa số quốc gia vẫn chưa cho phép nhà trường tự chủ trong việc quyết định học phí của học viên (Fielden, 2008; Glennerster, 1991; Jongbloed, 2003).

b) Tăng quyền chọn cho sinh viên

Tại những quốc gia coi GDDH mang tính hàng hóa tư nhiều hơn thì có xu hướng coi sinh viên như là khách hàng thay vì là đối tượng chịu sự hướng dẫn, chỉ bảo ngày càng phổ biến. Mục đích sinh viên theo học tại các trường đại học là để nhận được các kiến thức chuyên ngành về lĩnh vực đó và được cấp văn bằng của một tổ chức có thẩm quyền chứng nhận kết quả của quá trình theo học của mình. Đây chính là một khoản đầu tư vào vốn con người của mình để hy vọng sẽ thu được nhiều lợi ích trong tương lai. Vì thế, sinh viên cần được tạo điều kiện để quản lý cũng như lựa chọn các môn học phù hợp với định hướng nghề nghiệp của mình sau này.

Về nguyên tắc, học viên sau khi tốt nghiệp phổ thông được quyền lựa chọn trường đại học mà mình muốn. Tuy nhiên, do hạn chế về hoàn cảnh thu nhập gia đình cũng như thiếu hiểu biết về các trường đại học dẫn đến học viên có thể phải tự giới hạn quyền chọn của mình. Đối với yếu tố thiếu hiểu biết, gia đình và trường phổ thông thường là những địa chỉ tư vấn quan trọng trợ giúp cho sự lựa chọn của học viên. Để giúp cho sự lựa chọn của học viên được tốt hơn, các trường có xu hướng (hoặc bị chính phủ yêu cầu) thông báo rõ ràng các chương

trình học, không chỉ nội dung mà cả phương pháp đào tạo của từng môn học trong chương trình, để giúp học viên có thể có những lựa chọn tốt nhất. Các bảng xếp hạng, đánh giá các trường đại học được các tổ chức trung gian cung cấp cũng là nguồn thông tin quan trọng giúp cho học viên lựa chọn được trường học và chương trình học phù hợp cho mình.

Về học phí, chính phủ, các trường đại học và một số quỹ tư nhân thường có chính sách cấp học bổng cho những học viên có tiềm năng, nhưng gặp hoàn cảnh khó khăn, như thu nhập gia đình thấp, hoặc bị khuyết tật. Các chương trình tín dụng sinh viên cũng góp phần giúp cho giấc mơ theo học tại những trường đại học có uy tín của nhiều sinh viên thành hiện thực.

Trong quá trình đào tạo, sinh viên được trao nhiều quyền hơn trong việc lựa chọn môn học, đánh giá chất lượng giảng viên, cũng như góp ý vào nội dung giảng dạy (Nixon, Scullion, và Molesworth, 2011). Với tư cách là người tiêu dùng, sinh viên nói chung biết “Mình muốn được dạy nội dung gì”. Sinh viên cũng có thể bảo lưu kết quả học ở trường đang học khi muốn chuyển sang một trường khác tương đương. Một vấn đề khác cũng được các quốc gia đặt ra là bảo vệ quyền lợi của sinh viên trong trường hợp trường đại học mà sinh viên đang theo học đóng cửa vì các lý do khác nhau.

c) Thu học phí và trợ cấp nhà nước theo kết quả đào tạo

Ngày nay, thu học phí sinh viên trở thành một hiện tượng tương đối phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, mức đóng học phí là khác nhau với từng quốc gia, tùy

thuộc vào mức độ quốc gia đó coi giáo dục đại học là hàng hóa công hay hàng hóa tư. Tại một số quốc gia ở Bắc Âu, như Na Uy, Phần Lan, công dân của nước mình theo học đại học về cơ bản được miễn học phí. Ở đa số các nước châu Âu, mức học phí học đại học thấp hơn đáng kể so với ở Anh, Mỹ, Australia, Nhật Bản.

Thu học phí sinh viên là giải pháp để giúp cho các trường có thêm nguồn ngân sách, qua đó giảm sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, và nhờ vậy nâng cao quyền tự chủ của nhà trường. Thu học phí còn có ý nghĩa quan trọng khác, là khiến cho sinh viên có trách nhiệm hơn đối với việc học của mình và có nhiều quyền hơn trong mối quan hệ với nhà trường và giảng viên.

Mặc dù vậy, tại đa số các trường đại học, học phí chỉ bù đắp được một phần tổng chi phí hoạt động của trường. Bên cạnh học phí, các trường đều tìm cách huy động các nguồn khác từ các khoản tài trợ tư nhân và trợ cấp của nhà nước. Chẳng hạn, ở Mỹ trong niên khoá 2006 - 2007, học phí chỉ chiếm 40% nguồn thu của các trường, bao gồm cả đại học công lập, đại học tư vì lợi nhuận và đại học tư phi lợi nhuận. Phần còn lại phải huy động từ ngân sách liên bang (12%), các bang (21%) và các nguồn tài trợ khác (27%) (Department of Treasury, 2012). Tại các nước đang phát triển, nguồn học phí chiếm tỷ trọng thấp hơn, chỉ khoảng 10% tổng nguồn thu của trường (Fielden, 2008).

Học phí của sinh viên đa phần được trả bởi gia đình. Tuy nhiên, một số sinh viên được nhận tài trợ từ chính phủ, các quỹ tư nhân và chính bản thân nhà trường để bù đắp một phần, hoặc toàn

bộ học phí. Cụ thể, trong số 40% nguồn thu từ học phí của trường thì các hộ gia đình chỉ đóng góp 26% vào tổng doanh thu. Ngay cả với phần học phí trả bởi gia đình thì có một phần đáng kể là từ vay tín dụng ưu đãi của chính phủ. Chẳng hạn, vào năm 2012, có khoảng 11 triệu hộ gia đình của Mỹ vay nợ khoảng 914 triệu USD từ nguồn tín dụng sinh viên liên bang (Department of Treasury, 2012).

Như vậy, hoạt động của các trường đại học, dù là công lập hay tư thục, đều phụ thuộc khá nhiều vào nguồn ngân sách của nhà nước. Việc đưa giải pháp thị trường vào hoạt động trợ cấp ngân sách nhà nước cho các trường đại học được thực hiện thông qua việc gắn việc cấp ngân sách với kết quả hoạt động của các trường.

Ngân sách nhà nước có thể được phân bổ cho các trường theo các hình thức sau đây:

- Phân bổ trực tiếp theo dự toán hằng năm từ bộ tài chính (đối với các trường được xem là một cơ quan của chính phủ và giảng viên được coi là công chức);

- Đàm phán thường niên giữa các trường với bộ chủ quản và đi đến thống nhất về tài trợ (áp dụng đối với các trường đại học là những thực thể độc lập);

- Phân bổ theo số lượng học viên (để tránh quá trình đàm phán), theo đó kinh phí phân bổ cho mỗi học viên dựa trên kinh phí phân bổ năm trước;

- Phân bổ kinh phí dựa trên hiệu quả tài trợ, ví dụ như số lượng tài trợ phụ thuộc vào tỷ lệ học viên tốt nghiệp;

- Phân bổ kinh phí theo đấu thầu cạnh tranh, theo đó tổ chức với giá thầu tốt nhất sẽ được tài trợ.

Chính phủ, bộ giáo dục kiểm soát vấn đề tự chịu trách nhiệm của các trường theo ba cách: dựa trên cơ sở chấp nhận kế hoạch chiến lược; đồng ý thông qua việc ký kết hợp đồng với tổ chức tài trợ mà các trường phải cam kết cung cấp chắc chắn kết quả đầu ra; và cuối cùng là tạo ra một chế độ quy định, báo cáo kết quả. Cách thứ nhất, chủ yếu là giám sát việc thực hiện mục tiêu kế hoạch đặt ra, mang nặng tính chất báo cáo. Cách thứ hai, thông qua hợp đồng cam kết sẽ quan tâm đến các chỉ tiêu hiệu quả hoạt động, chất lượng đầu vào, đầu ra của dịch vụ giáo dục. Do có rất nhiều các chỉ tiêu hiệu quả, nên chính phủ phải cân nhắc mức độ quan trọng của từng chỉ tiêu và đưa ra những lựa chọn nhất định bởi việc phân bổ ngân sách sẽ bị mất tập trung nếu có quá nhiều tiêu chí được áp dụng.

Hiện nay, các nước thường thiết lập hệ thống đảm bảo chất lượng. Cơ quan đảm bảo chất lượng quốc gia được thành lập có thể trực thuộc bộ giáo dục, có thể là một tổ chức được ủy quyền, hoặc cũng có thể là một tổ chức độc lập. Nếu cơ quan đảm bảo chất lượng thuộc bộ giáo dục thì có thể xảy ra vấn đề: thứ nhất, nhân viên của cơ quan đảm bảo chất lượng phải có chuyên môn sâu trong khi các công chức hành chính khó có thể đáp ứng yêu cầu này; thứ hai, bộ giáo dục chỉ nên có chức năng định hướng, giám sát, nếu thực hiện cả chức năng đảm bảo chất lượng thì rất có thể sẽ can thiệp sâu và ảnh hưởng đến mức độ tự do học thuật và quyền tự chủ về các vấn đề học thuật. Vì thế, chính phủ có thể thuê các tổ chức đánh giá hoặc kiểm toán chất lượng bên ngoài tiến hành đánh giá. Việc kiểm tra

đánh giá lại kết quả (theo định kỳ) đảm bảo việc cung ứng dịch vụ có đúng như tiêu chuẩn chất lượng đã được cam kết hay không. Việc kiểm toán, đánh giá định kỳ có thể dẫn đến việc dừng hoạt động của một số chương trình không đáp ứng được chất lượng theo tiêu chuẩn.

Kết luận

Phân tích ở Mục 2 có thể đưa ra kết luận về sự cần thiết cũng như tính khả thi của việc thị trường hóa các dịch vụ công, cụ thể qua 2 trường hợp cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc và cung ứng dịch vụ giáo dục đại học. Đồng thời, các phân tích cũng cho thấy, đang còn tồn tại nhiều vấn đề bất cập trong cung ứng 2 loại dịch vụ công nói trên, cũng như trong thị trường cung ứng dịch vụ công

nói chung, kể cả ở Việt Nam, như: mức độ vai trò của Nhà nước; giải pháp thị trường thích hợp được áp dụng; lĩnh vực nào mà Nhà nước nên rút lui để nhường lại cho tư nhân tham gia cung ứng; hay việc tham gia của tư nhân có làm giảm thiểu đi lợi ích xã hội của các dịch vụ vì lợi ích chung của xã hội không?. Đây sẽ là những câu hỏi cần lời giải trong các nghiên cứu tiếp theo. Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả hy vọng với phân tích về các giải pháp thị trường trong cung ứng dịch vụ công sẽ giúp các nhà làm chính sách của Việt Nam có những căn cứ giúp cho việc định hướng và giải pháp kịp thời để thúc đẩy quá trình thị trường hóa, cải thiện tính cạnh tranh, cũng như hiệu quả của thị trường này./.

Tài liệu tham khảo

1. Đỗ Thị Hải Hà (2007), *Quản lý nhà nước đối với cung ứng dịch vụ công*, NXB Khoa học kỹ thuật Hà Nội
2. Fielden John(2008), *Global trends in university governance (English)*. Education working paper series ; no. 9, Washington, DC: World Bank
3. Hansjörg Blöchliger (2008), *Market Mechanisms in Public Service Provision*, OECD Economics Department Working Papers, No. 626, OECD Publishing
4. J.E.Stiglitz (1995), *Kinh tế học công cộng*, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội
5. Lê Chi Mai (2002), *Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước - Vấn đề và giải pháp*, NXB Văn hoá - Thông tin, Hà Nội
6. Nguyễn Hữu Hải và Lê Văn Hòa (2010), *Tiêu chí đánh giá chất lượng cung ứng dịch vụ công tại các cơ quan hành chính nhà nước*, Tạp chí Tổ chức nhà nước số 3/2010
7. Nguyễn Ngọc Hiến (2002), *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công: Nhận thức, thực trạng và giải pháp*, NXB Văn hóa thông tin, Hà Nội
8. Thủ tướng chính phủ (2017), *Báo cáo số 392/BC-CP của Chính phủ về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016*
9. Trần Trí Trinh (2006), *Xã hội hoá dịch vụ công*, Tạp chí Phát triển kinh tế, số tháng 5/2006