

VẬN DỤNG CÁC NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG VÀ QUẢN TRỊ TƯ VÀO QUẢN TRỊ CÔNG Ở VIỆT NAM

Trịnh Thị Thủy *

Tóm tắt: Mở rộng áp dụng các yếu tố của cơ chế thị trường, các hình thức hoạt động của khu vực tư vào nền hành chính công, theo quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu quốc tế, không chỉ là con đường nâng cao hiệu quả, mà còn giúp nền hành chính công trở nên linh hoạt, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu, góp phần tinh giản bộ máy tổ chức, nâng cao hiệu quả, phát huy mọi nguồn lực tham gia vào quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công dân. Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam trong thời gian qua đã vận dụng nhiều yếu tố của cơ chế thị trường, các biện pháp hoạt động của khu vực tư vào nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động.

Từ khóa: Nguyên tắc, giao thoa, khu vực công, khu vực tư.

Summary: Expanding the application of elements of the market mechanism and operating forms of the private sector into the public administration, in the view of many international researchers, is not only a way to improve efficiency, but also to help the administration become flexible, get rid of the bureaucratic shell, to contribute to streamlining the organizational apparatus, improve competitiveness, to promote all resources to participate in state management, to meet the increasing requirements of citizens. State administrative reform in Vietnam in recent years has also applied many elements of the market mechanism and operational measures of the private sector to improve operational efficiency and effectiveness.

Keywords: Principle, interference, public sector, private sector.

1. Sự giao thoa giữ khu vực công và khu vực tư trong quản trị công

Quản trị công trong bối cảnh mới hiện nay chịu ảnh hưởng rất sâu sắc bởi sự giao thoa giữa công và tư. Ở đó, khu vực tư cho thấy những ưu thế, những điểm vượt trội của mình để có thể áp dụng vào khu vực công, nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động của nền hành chính nhà nước. Sở dĩ có điều này là vì

quản trị công đặt yếu tố hiệu quả lên trên, kết quả đầu ra được lấy làm căn cứ đánh giá cả quá trình quản lý. Khu vực tư có những hình thức hoạt động ưu việt hơn, có thể đem lại hiệu quả cao hơn khu vực công. Khu vực tư có thể mạnh là do động lực lợi nhuận, đem đến sự cạnh tranh khốc liệt, thúc đẩy sự sáng tạo, sự mềm dẻo của cơ chế hoạt động, quy mô bộ máy tổ chức nhỏ, cơ cấu gọn nhẹ, sự

* Học viện Hành chính Quốc gia

thích ứng tốt, thay đổi nhanh, nguồn lực mạnh, phong phú. Trong khi đó, đối với khu vực công, cơ chế làm việc, cơ cấu tổ chức cồng kềnh, chậm thay đổi,..., vẫn là lực cản cho hiệu quả hoạt động. Bởi vậy, nhà nước phải vận dụng các yếu tố cạnh tranh tích cực của thị trường, những nội dung văn hoá doanh nghiệp phù hợp, phương pháp quản lý linh hoạt và cách thức sử dụng ngân sách một cách kinh tế, hiệu quả của khu vực tư vào các lĩnh vực công vụ, nhưng không làm lu mờ tính công quyền, tính thứ bậc và chức năng phục vụ công của nền hành chính công.

Bên cạnh đó, có sự giao thoa, chia sẻ công - tư để vận dụng những ưu điểm của nhau. Khu vực tư vận dụng các kỹ thuật và kỹ năng của “hành chính”, như: sắp xếp tổ chức bộ máy, hệ thứ bậc trong điều hành, các hồ sơ văn bản theo quy trình, thủ tục,... Khu vực công hấp thụ rất nhiều mô hình “quản lý” trong các doanh nghiệp, như tính tự chủ trong điều hành, phân quyền, tính hiệu quả, hiệu suất trong công việc, tư nhân hoá, hợp đồng dịch vụ,...

Quá trình thẩm thấu của thị trường vào hành chính công được áp dụng theo mô hình thâu khoán đã thành công ở Mỹ với mười nguyên tắc nổi tiếng vào những năm 90 (Osborne và Gaebler, 1992), như: Lái thuyền, chứ không chèo thuyền; Mở rộng quyền lực cho cộng đồng hơn là đơn thuần cung cấp dịch vụ; Khuyến khích cạnh tranh, chứ không độc quyền; Lấy công việc chứ không lấy các quy chế làm mục tiêu; Tài trợ cho kết quả đầu ra chứ không phải các đầu vào; Đáp ứng nhu cầu của khách hàng chứ không phải

nhu cầu của cơ quan hành chính; Chú trọng vào các nguồn thu, không chỉ chi tiêu; Đầu tư vào việc phòng ngừa hơn là chữa trị; Phân quyền; Giải quyết các vấn đề bằng cách sử dụng thương trường.

Theo xu hướng này nhiều yếu tố của thị trường, như cạnh tranh, đa dạng hóa sự lựa chọn, tạo động lực thông qua các biện pháp mang tính thị trường, được áp dụng trong cung cấp dịch vụ công. Tăng cường sử dụng các nguồn lực từ bên ngoài, thông qua mối quan hệ ngày càng chặt chẽ với khu vực tư nhân (ví dụ, hợp đồng cung cấp dịch vụ với các tổ chức tư nhân) cũng được quan tâm. Nhiều nước đặt mục tiêu xây dựng một chính phủ giống với doanh nghiệp (business-like government) hoặc chính phủ dựa trên cơ sở thị trường (market-based government).

Các cơ quan hành chính nhà nước ngày càng thay đổi theo hướng có nhiều đặc điểm giống với khu vực tư nhân. Những thay đổi này diễn ra cả bên trong và bên ngoài tổ chức. Các thay đổi bên trong tổ chức bao gồm: áp dụng cạnh tranh, sử dụng các biện pháp tạo động lực làm việc gắn với thị trường, linh hoạt hơn trong quản lý và điều hành và áp dụng hợp đồng trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Từ bên ngoài tổ chức, các thay đổi diễn ra theo hướng: tăng cường sự lựa chọn trong cung cấp dịch vụ; đảm bảo sự minh bạch, hiệu quả, đáp ứng được đòi hỏi của công dân và tổ chức; các mục tiêu hoạt động phải được xác định rõ và đo lường được. Tăng cường áp dụng các biện pháp của khu vực tư nhân như sử dụng các hình

thức đấu thầu giữa các tổ chức của nhà nước và tổ chức tư nhân trong cung cấp dịch vụ công.

2. Định hướng và kết quả vận dụng các nguyên tắc thị trường, quản trị tư vào quản trị công ở Việt Nam

Quản trị công hướng tới những giá trị mới, như tính hiệu quả, sự chuyên nghiệp trong quản lý, kết quả đầu ra, chất lượng, định hướng phục vụ công dân - khách hàng, quan hệ thị trường, các cam kết về chất lượng dịch vụ,... Như vậy, hệ thống những giá trị chung mà một nền hành chính hiện đại cần hướng tới là cơ sở để tư duy lại, nhận thức lại về tổ chức và hoạt động của các nền hành chính công trên thế giới. Nỗ lực cải cách hành chính ở các quốc gia trên thế giới hiện nay thực tế cũng đang hướng tới hiện thực hóa các giá trị mà quản trị công đã xác định, để hướng tới một nền hành chính phục vụ, đáp ứng yêu cầu ngày càng đa dạng của công dân và quan trọng là thúc đẩy sự phát triển của quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa. Vận dụng các nguyên tắc thị trường và quản trị khu vực tư vào quản trị công ở Việt Nam được thể hiện bước đầu trong các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về cải cách hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, định hướng cho quá trình cải cách trong thời gian qua.

Dấu mốc quan trọng cho định hướng theo xu hướng này được thể hiện trong Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Quyết định này có những nội dung cơ bản sau:

- Xây dựng và hoàn thiện các thể chế, trước hết là thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Phân biệt rõ quyền của chủ sở hữu, quyền quản lý hành chính nhà nước và quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp;

- Tách tổ chức hành chính với tổ chức sự nghiệp công để hoạt động theo các cơ chế riêng, phù hợp, có hiệu quả;

- Áp dụng các công cụ, phương pháp quản lý tiên tiến, hiện đại trong các cơ quan hành chính nhà nước;

- Trong từng lĩnh vực định rõ những công việc mà Nhà nước phải đầu tư và trực tiếp thực hiện, những công việc cần phải chuyển để các tổ chức xã hội đảm nhiệm. Nhà nước có các chính sách, cơ chế tạo điều kiện để doanh nghiệp, tổ chức xã hội và nhân dân trực tiếp làm các dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống dưới sự hướng dẫn, hỗ trợ, kiểm tra và kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước;

- Cơ chế khuyến khích các nhà đầu tư trong nước, nước ngoài đầu tư phát triển các cơ sở đào tạo dạy nghề, đại học, trên đại học, cơ sở chữa bệnh có chất lượng cao ở các thành phố, khu công nghiệp; khuyến khích liên doanh và đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào lĩnh vực này;

- Thực hiện cơ chế khoán một số loại dịch vụ công cộng, như: vệ sinh đô thị, cấp, thoát nước, cây xanh công viên, nước phục vụ nông nghiệp,...;

- Thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính:

+ Thực hiện chế độ khoán chi trong cơ quan hành chính;

+ Xây dựng cơ chế tài chính phù hợp với các tổ chức thực hiện chức năng dịch vụ công và đơn vị sự nghiệp.

Kết quả thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 cho thấy, về cải cách thể chế và tổ chức bộ máy hành chính, đã tiếp tục làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan trong hệ thống hành chính, loại bỏ phần lớn sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ và phân biệt rõ hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước với đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước. Bước đầu thực hiện quy định về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính công trong hệ thống hành chính nhà nước, trong các đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức khoa học công nghệ công lập và đã đạt được kết quả tích cực, nổi bật là cơ chế khoán biên chế, kinh phí quản lý hành chính và cơ chế tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu.

Trên cơ sở kết quả đạt được sau 10 năm cải cách, ngày 08/11/2011 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30c/NQ-CP, về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, với các nội dung tiếp tục triển khai sâu, rộng về định hướng vận dụng các nguyên tắc thị trường và quản trị khu vực tư vào quá trình cải cách hành chính. Cụ thể:

- Tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước; hoàn thiện thể chế về tổ chức và kinh doanh vốn nhà nước;

- Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xã hội hóa; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cung ứng các dịch vụ trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh;

- Nhà nước tăng đầu tư, đồng thời đẩy mạnh xã hội hóa, huy động toàn xã hội chăm lo phát triển giáo dục, đào tạo, y tế, dân số - kế hoạch hóa gia đình, thể dục, thể thao;

- Cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; chất lượng dịch vụ công từng bước được nâng cao, nhất là trong các lĩnh vực giáo dục, y tế.

Việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, đã đạt được những kết quả tích cực. Các bộ, ngành, địa phương đã tích cực triển khai thực hiện, bố trí công chức đảm bảo theo vị trí việc làm và tiêu chuẩn ngạch công chức, viên chức tương ứng với bản mô tả công việc, khung năng lực của từng vị trí. Việc thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các chức danh lãnh đạo, quản lý cũng đã bước đầu được thực hiện. Cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công. Thực hiện chuyển giao những nhiệm vụ từ cơ quan hành chính nhà nước sang doanh nghiệp, các tổ chức ngoài nhà nước đảm nhận. Nhiều bộ, ngành và địa phương đã chủ động nghiên cứu, tổ chức thực hiện có hiệu quả đề án thí điểm chuyển giao một số nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện sang cho doanh nghiệp, các tổ chức

xã hội đảm nhiệm. Việc triển khai chính sách xã hội hóa trong các lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch; giáo dục và đào tạo, y tế... đã từng bước phát huy hiệu quả. Đẩy mạnh xã hội hóa, hoàn thiện thể chế và tăng cường các biện pháp khuyến khích đầu tư theo hình thức công – tư đối với việc cung cấp dịch vụ công trong y tế, giáo dục và đào tạo, văn hóa, thể thao, các công trình dự án cơ sở hạ tầng.

Kết quả đạt được sau hai chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước với thời gian 20 năm cho thấy, định hướng của Chính phủ khi đẩy mạnh vận dụng các nguyên tắc thị trường và quản trị khu vực tư vào quá trình cải cách hành chính nhà nước là hoàn toàn đúng đắn. Trên cơ sở đó, ngày 15/7/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 76/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030, với các nội dung tiếp tục triển khai định hướng trên trong thời gian tới:

- Hoàn thiện thể chế về phát triển các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp, các yếu tố thị trường và các loại thị trường, bảo đảm mọi người dân, doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đều hoạt động theo cơ chế thị trường, bình đẳng và cạnh tranh lành mạnh theo pháp luật;

- Tăng cường đổi mới, cải tiến phương thức làm việc nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước và sắp xếp, tinh gọn hệ thống tổ chức cơ quan hành chính nhà nước các cấp theo quy định;

- Cơ cấu, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức các cấp, các ngành

theo vị trí việc làm, khung năng lực, bảo đảm đúng người, đúng việc, nâng cao chất lượng, hợp lý về cơ cấu;

- Chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công; tạo sự cạnh tranh bình đẳng trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, nâng cao chất lượng và đa dạng hóa dịch vụ sự nghiệp công;

- Đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công lập theo cơ chế thị trường; thúc đẩy xã hội hóa:

- + Rà soát, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách tạo điều kiện đẩy mạnh xã hội hóa cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường, nhất là y tế, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ,...;

- + Ban hành các chính sách khuyến khích thành lập đơn vị sự nghiệp ngoài công lập (giáo dục và đào tạo, y tế, khoa học và công nghệ);

- + Chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập sang mô hình tự chủ hoàn toàn cả về chi đầu tư, chi thường xuyên.

- Đẩy mạnh thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và đổi mới cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Cải cách hành chính ở Việt Nam theo xu hướng vận dụng yếu tố của thị trường và quản trị khu vực tư trong thời gian qua đã có sự phân biệt rõ và không biến nền hành chính nhà nước thành tổ chức tư nhân theo cơ chế thị trường. Song, trong xã hội hiện đại và nền kinh

tế thị trường, nền hành chính nhà nước có thể vận dụng nhiều phương pháp quản lý của các doanh nghiệp tư nhân, nhất là phương pháp quản lý hiện đại, cũng như tôn trọng các quy luật kinh tế thị trường. Đó cũng là đòi hỏi khách quan của hiệu quả, chất lượng và sự linh hoạt trong đáp ứng các yêu cầu ngày càng tăng của công dân cả về số lượng và chất lượng đối với dịch vụ công của cải cách hành chính ở nước ta trong thời gian tới./.

Tài liệu tham khảo

1. Thủ tướng Chính phủ (2001). *Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*
2. Chính phủ (2011). *Nghị quyết số 30c/NQ-CP, ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*
3. Chính phủ (2011). *Nghị quyết số 76/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*
4. Học viện Hành chính Quốc gia (2021). *Lý luận về quản lý công* (sách chuyên khảo). Nxb. Bách khoa Hà Nội
5. Osbome và Gaebler. *Tái tạo lại chính phủ* (bản dịch)

Ngày nhận bài: **15/10/2021**

Ngày phản biện: **05/03/2022**

Ngày duyệt đăng: **15/03/2022**