

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG: LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN¹

Mục đích của bài viết này nhằm giải thích tại sao về dài hạn khu vực tư nhân lại có khả năng cung ứng dịch vụ công tốt hơn khu vực nhà nước. Bài viết cũng cung cấp một quy trình chuẩn đoán để xác định khi nào thì kinh tế và khi nào thì không kinh tế trong việc đưa một giải pháp thị trường nào đó vào quá trình cung ứng các dịch vụ công. Đây là nền tảng để đề xuất chính sách thị trường hóa một lĩnh vực dịch vụ công nào đó. Một số bằng chứng về xu hướng dịch chuyển cung ứng dịch vụ công từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân cũng được cung cấp trong bài viết.

Xét trên phương diện lý thuyết của kinh tế học phúc lợi, một dịch vụ công mang đặc điểm của một hàng hóa công thuần khiết, tức không có khả năng loại trừ cũng như không gây ra xung đột trong việc tiêu dùng, tạo ra tình thế tại đó các trao đổi tự nguyện bằng cơ chế thị trường có thể không thể đáp ứng được nhu cầu của các cá nhân đối với hàng hóa đó. Và điều này dẫn đến đòi hỏi phải có sự hiện diện của nhà nước dưới những hình thức nào đó để giải quyết tình huống này.

Kinh tế học thể chế, như chúng ta sẽ thấy, có thể vẫn đưa ra được những giải pháp thị trường trong trường hợp này bởi nó có những công cụ để phân tích tác động kinh tế của những loại thể chế khác nhau đối với những hoạt động hay những giao dịch kinh tế nhất định nào đó. Hay nói cách khác, nó cung cấp cho chúng ta những công cụ “vi mô” hơn so với kinh tế học phúc lợi để xác định được đâu là loại thể chế phù hợp cho từng loại giao dịch kinh tế của quá trình cung ứng hàng hóa công.

Bài viết này có cấu trúc như sau. Trong phần tiếp theo, lý thuyết về hàng hóa công sẽ được xem xét từ góc độ của cả cách tiếp cận tân cổ điển lẫn của kinh tế học thể chế mới. Phần 2 dành để tóm lược các giải pháp thị trường được sử dụng trong cung ứng dịch vụ công từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới. Phần cuối cùng sẽ đưa ra một khung phân tích để đề xuất chính sách về thị trường hóa hoạt động cung ứng dịch vụ công.

1. Lý thuyết kinh tế về hàng hóa công

1.1. Cách tiếp cận tân cổ điển truyền thống

Theo lý thuyết kinh tế học tân cổ điển, một hàng hóa sẽ có hai thuộc tính độc lập: khả năng loại trừ người khác sử dụng và mức độ xung đột với người khác khi sử dụng. Tùy

¹ Bài viết này được phát triển tiếp từ Chương 1 của cuốn sách “Thị trường hóa cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam”, Đinh Tuấn Minh (chủ biên), NXB Tri Thức, 2018.

thuộc vào giá trị của hai thuộc tính này, một hàng hóa có thể phân loại thành hàng hóa tư thuần khiết, hàng hóa công thuần khiết, hoặc các loại hàng hóa tư/ công không thuần khiết (xem Bảng 1).

Theo cách phân loại này một hàng hóa công thuần khiết sẽ có hai thuộc tính: không loại trừ (non-excludable) và không xung đột (non-rival). Đặc tính đầu hàm ý một hàng hóa công thuần khiết, một khi được cung ứng cho một ai đó trên thị trường thì sẽ không khả thi về mặt kỹ thuật hoặc rất tốn kém để loại trừ những người khác tiêu dùng nó. Đặc tính thứ hai hàm ý khi một người nào đó sử dụng hàng hóa đó, lợi ích của anh ta không bị ảnh hưởng nếu có thêm người khác đồng thời sử dụng nó. Các loại dịch vụ như an ninh-quốc phòng, phòng cháy chữa cháy, dự báo thời tiết, phòng ngừa dịch bệnh v.v. là những ví dụ điển hình của hàng hóa công thuần khiết. Trong khi đó, một số loại hàng hóa chỉ mang một trong hai thuộc tính này thì được coi là hàng hóa công không thuần khiết. Ví dụ của các loại hàng hóa này là bưu chính-viễn thông, truyền hình cáp, điện, nước, rác thải, y tế, giáo dục, giao thông v.v.

Bảng 1. Phân loại hàng hóa công và hàng hóa tư

		Khả năng xung đột		
Khả năng loại trừ		Xung đột	Xung đột một phần	Không xung đột
	Có khả năng loại trừ	Hàng hóa tư nhân thuần khiết Thực phẩm Xe cộ, nhiên liệu	Các hàng hóa công không thuần khiết: Các loại hàng hóa thu phí (toll good) Rạp hát; câu lạc bộ ban đêm; dịch vụ điện thoại; đường thu phí; truyền hình cáp; điện.	Các hàng hóa công không thuần khiết Các trạm giám sát thời tiết; Vệ tinh quốc tế; Trạm không gian quốc tế; Đường thủy
	Không có khả năng loại trừ	Các hàng hóa công không thuần khiết: Các loại tài nguyên chung (common pool resources) Bãi cỏ chung; các đường đi chung; hành lang chung; các bãi săn bắn	Các hàng hóa công không thuần khiết Đánh bắt cá ở đại dương; khai thác cá từ đại dương	Các loại hàng hóa công thuần khiết Kiểm soát ô nhiễm; Kiểm soát côn trùng; Các chương trình xóa bỏ dịch bệnh; an ninh quốc gia; phòng cháy chữa cháy; dự báo thời tiết; truyền hình “công cộng”
	Loại trừ một phần	Các hàng hóa công không thuần khiết Các dịch vụ khuyến nông		

Nguồn: Tổng hợp bởi tác giả từ UNIDO (2008, trang 8) và Ostrom và Ostrom (1978).

Với hai thuộc tính ở trên, vấn đề cơ bản nhất mà việc cung ứng hàng hóa công phải đối mặt trong nền kinh tế thị trường là vấn đề kẻ ăn không (free-rider) (Stiglitz, 2000; Varian, 2010). Nếu không thể ngăn ngừa ai đó sử dụng một hàng hóa nào đó thì không thể thu được tiền của người tiêu dùng khi họ sử dụng mỗi đơn vị hàng hóa công trừ phi người tiêu dùng tự nguyện chi trả/đóng góp. Trong đa số trường hợp, việc sản xuất cung ứng hàng hóa công sẽ rơi vào tình huống thu không đủ chi vì có nhiều người có xu hướng “ăn không”. Thị trường thất bại trong việc cung ứng hàng hóa công do cung không đáp ứng đủ cầu.

Để giải quyết vấn đề kẻ ăn không, kinh tế học tân cổ điển đề xuất các chính sách liên quan đến hàng hóa công chủ yếu trên các khía cạnh xem xét khả năng như sau:

- *Đối với hàng hóa công không thuần khiết, trường hợp không có hoặc có ít xung đột khi sử dụng nhưng có khả năng kiểm soát, ngăn chặn người sử dụng một cách kinh tế:* Đây là trường hợp các loại hàng hóa có thể thu phí (toll good). Khi đó nhà cung cấp loại hàng hóa này có thể xây dựng một số hàng rào để ngăn chặn hiện tượng ăn không đối với người tiêu dùng. Tùy từng loại hàng hóa mà tư nhân có thể tham gia cung ứng như chiếu phim, câu lạc bộ ban đêm, truyền hình cáp, v.v. hoặc nhà nước có thể vẫn đảm nhiệm việc cung ứng nhưng vẫn bán vé thu phí người sử dụng để bù đắp một phần chi phí, chẳng hạn như phí vào cổng công viên, phí vào xem rạp hát, v.v.

Ở đây, chúng ta cũng cần phân biệt hai trường hợp về tính đồng nhất của nhu cầu sử dụng. Với trường hợp nhu cầu sử dụng là đồng nhất đối với mọi người sử dụng, nếu để nhà tư nhân cung cấp thì sẽ có xu hướng nhà cung cấp tư nhân hành xử độc quyền. Nhà cung cấp tư nhân về cơ bản sẽ thiết lập một mức giá cung ứng cho một số người sử dụng nhất định sẵn sàng trả mức giá mà nhà cung cấp thiết lập. Trong trường hợp này, theo cách tiếp cận kinh tế học tân cổ điển, nhà nước có thể thực hiện hai giải pháp. Thứ nhất, nhà nước trực tiếp cung cấp dịch vụ ở một mức giá mà nhiều người sử dụng nhất chấp nhận nhất có thể miễn là mức giá bình quân đó ngang bằng với chi phí sản xuất bình quân. Thứ hai, nhà nước vẫn để tư nhân cung cấp nhưng sẽ đưa ra các quy định kiểm soát giá để đảm bảo rằng nhà cung cấp tư nhân chỉ được hưởng một mức lợi nhuận nhất định.

Trong trường hợp nhu cầu tiêu dùng là không đồng nhất, nhà cung cấp tư nhân có thể thực hiện phân biệt giá để cung ứng cho từng nhóm người tiêu dùng. Bằng cách này, nhà cung cấp tư nhân vẫn có thể ngăn chặn hiện tượng ăn không vì nhà cung cấp có khả năng thu phí của người sử dụng ở mức anh ta sẵn sàng trả. Truyền hình trả tiền là một ví dụ rõ ràng về hiện tượng này. Nhà cung cấp có thể đưa ra các gói với các mức giá khác nhau tùy từng nhu cầu của người sử dụng.

- *Đối với hàng hóa công không thuần khiết, trường hợp có xung đột khi sử dụng nhưng không có khả năng kiểm soát, ngăn chặn người sử dụng một cách kinh tế:* chẳng hạn như trong trường hợp khai thác tài nguyên chung (bãi cỏ chung, đường xá chung, vùng biển đánh bắt cá chung, v.v.). Đây là loại hàng hóa mà nhà nước sẽ trực tiếp cung cấp và không ngăn cản người sử dụng tiếp cận dịch vụ công. Tuy nhiên, do có sự xung đột khi sử dụng nên khi số lượng người sử dụng vượt quá một ngưỡng nào đó sẽ gây ra chi phí tắc nghẽn (congestion costs), chẳng hạn trong trường hợp giao thông vào giờ cao điểm. Giải pháp của kinh tế học tân cổ điển trong trường hợp này thường chỉ dừng lại ở mức cảnh báo, cung cấp thông tin cho người sử dụng, hoặc điều chỉnh giờ đi làm để làm giảm đỉnh tiêu thụ trong giờ cao điểm.

- *Đối với hàng hóa công thuần khiết:* nhà nước sẽ cung cấp dịch vụ (như kiểm soát ô nhiễm môi trường, an ninh quốc phòng, v.v.) thông qua việc đánh thuế chung lên toàn bộ người dân và sử dụng nguồn thu ngân sách từ thuế để cung ứng hàng hóa này.

1.2. Cách tiếp cận của kinh tế học thể chế

Kinh tế học thể chế (mới) xuất phát từ tiền đề cho rằng các hoạt động hoặc giao dịch kinh tế² không phải diễn ra trong chân không mà ở trong môi trường thể chế được thiết lập bởi một hệ thống các quy tắc hành xử xã hội. Vì lẽ đó các giao dịch kinh tế không phải diễn ra với chi phí bằng không mà luôn phát sinh chi phí giao dịch. Chi phí giao dịch phát sinh bởi con người có lý tính giới hạn (bounded rationality) và có tính cơ hội chủ nghĩa (opportunism). Ở những môi trường thể chế khác nhau, chi phí giao dịch sẽ là khác nhau đối với cùng loại hoạt động kinh tế. Điều này hàm ý rằng một số hoạt động kinh tế sẽ được khuyến khích, trong khi một số hoạt động kinh tế khác lại bị cản trở thực hiện ở môi trường thể chế này nhiều hơn so với ở môi trường thể chế khác.

1.2.1 Hai thuộc tính bổ sung

Xuất phát từ tiền đề như trên, kinh tế học thể chế một mặt chia sẻ với kinh tế học tân cổ điển hai đặc tính về không thể ngăn chặn ai đó sử dụng và không xung đột trong sử dụng của hàng hóa công, nhưng mặt khác trường phái này bổ sung thêm hai thuộc tính nữa liên quan đến việc tổ chức hoạt động cung ứng dịch vụ công: khả năng đo lường (measurement) và mức độ lựa chọn (degree of choice) (Ostrom và Ostrom, 1978).

Khả năng đo lường: hàng hóa công khó đo lường bởi vì các khó khăn trong việc chia nhỏ nó thành các đơn vị riêng rẽ với các đơn vị đo lường khách quan (như kg, lít, mét v.v.) để giao dịch. Có thể áp dụng các đơn vị đo lường định tính như lượng ôxy hòa tan

² Một hoạt động hoặc giao dịch kinh tế được định nghĩa là hiện hữu khi một hàng hóa hoặc dịch vụ được cắt chuyển qua một “giao diện” phân tách về mặt kỹ thuật giữa các chủ thể kinh tế

trong nước, thời gian lưu thông bị trễ, v.v. để đo lường các yếu tố quan trọng của hàng hóa công nhưng các đơn vị này lại không thể cộng gộp giống như các hàng hóa thông thường khác. Việc đo lường kết quả của các hoạt động cung ứng hàng hóa công vì vậy luôn gặp phải khó khăn. Do không thể đo lường trực tiếp nên sẽ phải phụ thuộc vào nhiều chỉ số hoặc biến số đại diện (proxy) để đánh giá kết quả của các hoạt động cung ứng hàng hóa công. Việc quản lý cũng như kiểm soát chi phí hoạt động cung ứng hàng hóa công vì vậy khó khăn hơn rất nhiều cho với hàng hóa tư.

Mức độ lựa chọn: Với đặc điểm sử dụng chung và đặc điểm khó loại trừ người khác tiêu dùng, người sử dụng sẽ có ít quyền lựa chọn trong việc tiêu thụ hay không tiêu thụ một hàng hóa công nào đó. Người sử dụng hầu như không có khả năng tác động đến chất lượng của hàng hóa công thông qua quyết định lựa chọn của mình giống như hàng hóa tư. Thêm nữa, người sử dụng có thể bị cưỡng ép sử dụng hàng hóa công ngay cả khi nó gây thiệt hại cho anh ta. Chẳng hạn những gia đình ở quanh hồ Gươm sẽ cùng phải chịu những biện pháp hạn chế phương tiện đi lại vào cuối tuần để phục vụ mục đích phổ đi bộ xung quanh hồ Gươm bất kể họ có thích điều đó hay không.

Bảng 2. Tóm lược một số đặc điểm khác biệt chính giữa hàng hóa công và hàng hóa tư từ góc nhìn của kinh tế học thể chế

Hàng hóa tư	Hàng hóa công
Tương đối dễ dàng trong việc đo lường khối lượng và chất lượng	Tương đối khó khăn trong việc đo lường khối lượng và chất lượng
Có thể được tiêu dùng chỉ bởi một người	Được tiêu dùng chung và đồng thời bởi nhiều người
Dễ dàng ngăn chặn người không trả tiền sử dụng	Khó khăn trong việc ngăn chặn người không trả tiền sử dụng
Cá nhân nói chung có quyền lựa chọn chủng loại và chất lượng hàng hóa	Cá nhân nói chung có ít hoặc không có quyền lựa chọn chủng loại và chất lượng hàng hóa
Lượng tiền trả cho hàng hóa có mối quan hệ mật thiết với nhu cầu và mức tiêu thụ	Lượng tiền trả cho hàng hóa không có mối quan hệ mật thiết với nhu cầu và mức tiêu thụ
Các quyết định phân bổ nguồn lực được quyết định chủ yếu bởi cơ chế thị trường	Các quyết định phân bổ nguồn lực được quyết định chủ yếu bởi cơ chế chính trị

Nguồn: Ostrom và Ostrom (1978)

1.2.2 Vị thế của nhà nước trong việc cung ứng hàng hóa công

Kinh tế học thể chế, cụ thể hơn là lý thuyết lựa chọn công, nhìn nhận nhà nước như là một thể chế tại đó các cá nhân như các nhà chính trị và các công chức tham gia vào các quá trình ra quyết định liên quan đến hàng hóa công, chứ không phải là một chủ thể bên ngoài đưa ra các giải pháp để hiệu chỉnh các thất bại của thị trường như kinh tế học tân cổ điển chính thống. Lý thuyết kinh tế lựa chọn công chỉ ra các mâu thuẫn giữa kết quả

chính sách của quá trình ra quyết định chính trị với mong muốn chung của công chúng. Chẳng hạn, lý thuyết này giải thích vì sao các quan chức chính trị vẫn thường xuyên ủng hộ việc triển khai một dự án “công ích” nào đó mặc dù dự án ấy chỉ mang lại lợi ích cho một nhóm người trong khi đi ngược lại lợi ích của đa số. Các chính trị gia bỏ phiếu triển khai dự án đó vì hành động đó mang lại lợi ích cho họ.

Lý thuyết lựa chọn công dựa trên giả định cho rằng các chính trị gia hành động vì lợi ích của mình. Bên cạnh giả định này, các lập luận của lý thuyết lựa chọn công còn dựa trên giả thuyết theo đó người dân có rất ít ảnh hưởng đến các quyết định của chính trị gia thông qua các lá phiếu của mình. Hai tiền đề này dẫn đến các nhận định cho rằng các quyết định của các chính trị gia sẽ bị chi phối chủ yếu bởi các nhóm lợi ích (thông qua vận động hành lang) thay vì trực tiếp người dân. Một chính sách tiêu biểu chịu sự chi phối của một nhóm lợi ích mà được các chính trị gia ủng hộ thường mang lại lợi ích rõ ràng cho nhóm đó với chi phí, thường là rất nhỏ và khó đo đếm, phân bổ đều cho tất cả các thành viên trong xã hội. Khi ủng hộ một chính sách như thế, các chính trị gia chỉ ra được cho xã hội thấy quyết định bỏ phiếu của họ đã mang lại lợi ích cụ thể cho xã hội như thế nào. Tuy nhiên, họ phớt lờ sự thật rằng chỉ có một nhóm lợi ích được hưởng lợi với những thiệt hại mà đa số người dân phải gánh chịu.

Theo các nhà lý thuyết lựa chọn công, việc các chính trị gia hứa hẹn giải quyết vấn đề “kẻ ăn không” đối với hàng hóa công nhưng không thể giải quyết được là một thất bại của chính phủ (government failure). Ngoài ra, các khó khăn trong việc đo lường kết quả đầu ra của việc cung ứng hàng hóa công còn ngụ ý rằng các quan chức chính phủ sẽ gặp khó khăn trong việc giám sát kết quả hoạt động của các công chức chính phủ. Việc quản lý các doanh nghiệp công ích cũng gặp khó khăn tương tự khi các sản phẩm cung ứng khó có thể đo đếm được một cách chính xác.

1.2.3 Tính bền vững của các định chế nhà nước cung ứng dịch vụ công (đơn vị sự nghiệp)

Các nhà kinh tế học thể chế mới đưa ra hai tiêu chí để kiểm nghiệm tính bền vững của một thiết chế kinh tế-xã hội: (i) mức độ giới hạn tri thức, và (ii) mức độ cơ hội chủ nghĩa của các cá nhân trong xã hội.

Các định chế cung ứng dịch vụ công của nhà nước đòi hỏi cán bộ công nhân viên phải là những người được trang bị kiến thức tốt và phải chí công vô tư hết mình phục vụ nhân dân. Trong trường hợp, yếu tố giới hạn tri thức và tính cơ hội chủ nghĩa hiện diện trong các cơ sở cung ứng dịch vụ công của nhà nước sẽ dẫn đến hiện tượng các điều kiện cơ sở vật chất và con người mà nhà nước cung ứng cho các cơ sở này sẽ bị các cơ sở tư nhân khai thác, sử dụng để phục vụ cho các lợi ích cá nhân. Kết quả là các cơ sở nhà nước, mặc dù được đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu rất tốt, nhưng lại có xu hướng teo tóp

dần. Trong khi đó, các cơ sở tư nhân, một mặt chủ động phát triển năng lực của mình để mở rộng thị phần, một mặt tìm cách khai thác, bòn rút các đơn vị công lập. Vì thế, xét về dài hạn, khu vực cung ứng dịch vụ công của tư nhân sẽ phát triển còn khu vực cung ứng dịch vụ công của nhà nước sẽ bị suy giảm dần. Tất nhiên, tốc độ suy giảm còn phụ thuộc rất nhiều vào nền tảng tri thức và đạo đức của khu vực nhà nước.

1.2.4 Khả năng lựa chọn các thiết chế phù hợp cho mỗi loại giao dịch kinh tế

Như vậy hàng hóa công - với bốn đặc tính khó loại trừ trong việc cung ứng, tiêu thụ đồng thời, khó đo lường và mức độ lựa chọn cá nhân thấp - dẫn đến một tình huống khó hình thành được thị trường để cung ứng loại hàng hóa này (vì không giải quyết được bài toán kẻ ăn không) cũng như khó có thể trông chờ chính phủ cung ứng một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, kinh tế học thể chế, cụ thể là nhánh lý thuyết về chi phí giao dịch (transaction cost theory), cung cấp cho chúng ta nền tảng lý thuyết và khung phân tích để giải quyết bài toán này.

Theo Williamson (2000), môi trường thể chế gồm 3 tầng. Tầng thứ nhất là tầng các thể chế xã hội phi chính thức như các phong tục, tập quán, quy tắc đạo đức, v.v. Các thể chế này được duy trì chủ yếu là nhờ các cá nhân trong cộng đồng tự nguyện tuân thủ. Tầng thứ hai là các thể chế xã hội chính thức. Đó là các luật lệ do nhà nước thiết lập và duy trì. Và tầng thứ ba là các khung định hướng giao dịch (governance structure) (chợ mua bán trao tay (spot markets), hợp đồng ngắn hạn, hợp đồng dài hạn, hợp đồng quan hệ, liên kết dọc), do các bên liên quan đến một loại giao dịch nào đó tự thiết lập để định hướng các giao dịch. Tất cả các giao dịch kinh tế đều được thực hiện bên trong một khung định hướng giao dịch nào đó.

Thông thường, trong một quốc gia, các thể chế ở tầng thứ nhất rất chậm thay đổi. Các thể chế ở tầng thứ hai được các nhà nước xây dựng thường phải tương thích với các thể chế ở tầng thứ nhất. Các thể chế ở tầng thứ 3 được các chủ thể kinh tế hình thành dựa trên các ràng buộc do các thể chế ở tầng thứ 2 định ra. Các thể chế ở tầng thứ 3 cũng có thể chịu ràng buộc trực tiếp từ một số thể chế ở tầng thứ 1 nếu như các thể chế ở tầng thứ 2 không tương thích với các thể chế này.

Các thể chế, một khi được hình thành, có vai trò quan trọng trong việc tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau (mutual trust), khả năng tiên lượng (predictable) về hành vi, và sự đảm bảo nhất định (guarantee) cho các chủ thể tham gia giao dịch. Đây chính là giá trị kinh tế bên cạnh chi phí giao dịch tạo ra bởi các thể chế kinh tế đối với các giao dịch kinh tế. Mỗi quan hệ lợi ích-chi phí mà các thể chế gây ra đối với các giao dịch kinh tế sẽ thay đổi theo thời gian dẫn đến sự thay đổi của các thể chế tại các tầng thể chế.

Song song với tiên giả định về vai trò của thể chế đối với các hoạt động kinh tế, kinh tế học thể chế mới còn đưa ra giả thuyết về các thuộc tính ảnh hưởng đến chi phí giao dịch của các hoạt động kinh tế. Theo Williamson (1996), ba thuộc tính then chốt quyết định chi phí giao dịch của một hoạt động kinh tế là mức độ chuyên biệt của tài sản (asset specificity), tính bất định của giao dịch (uncertainty), và tần suất của giao dịch (frequency). Thuộc tính đầu hàm ý mức độ phụ thuộc lẫn nhau của các bên sau khi đã thực hiện giao dịch. Thuộc tính thứ hai phản ánh mức độ bất trắc khó lường trong tương lai trước khi thực hiện giao dịch. Thuộc tính cuối cùng phản ánh mức độ lặp lại một giao dịch tương tự trong tương lai giữa các bên. Các thuộc tính này, dưới sự tác động của các hành vi cơ hội và duy lý bó buộc³, sẽ dẫn đến chi phí giao dịch ở mức độ khác nhau cho mỗi giao dịch. Theo Williamson, các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản càng cao, mức độ bất định lớn và tần suất giao dịch thấp thì sẽ có chi phí giao dịch càng cao.

Kết hợp tiên giả định đầu, kinh tế học thể chế cho rằng sẽ là kinh tế nhất nếu mỗi loại giao dịch với các thuộc tính khác nhau được thực hiện trong một khung định hướng giao dịch phù hợp. Mỗi một khung định hướng giao dịch sẽ có những điểm mạnh và điểm yếu riêng. Williamson (1985, 1991) xem xét 4 thuộc tính của một khung giao dịch: (i) mức độ tự chủ với tài sản sở hữu (ownership autonomy); (ii) khả năng tạo động lực khuyến khích (incentive intensity) phù hợp với kết quả thực hiện, (iii) khả năng kiểm soát các hành vi, các tài sản chuyên biệt (administrative control) để đạt mục tiêu, và (iv) khả năng thích ứng với sự thay đổi (adaptation), bao gồm cả khả năng tự thích ứng và khả năng phối hợp thích ứng. Chẳng hạn, chợ mua bán trao tay có điểm mạnh là cho phép các bên tự chủ hoàn toàn với tài sản của mình, tạo ra động lực khuyến khích mạnh để các bên tối đa hóa lợi ích, cho phép các bên tự điều chỉnh hành vi, nhưng lại không có khả năng bảo vệ được các lợi ích liên quan đến các khoản đầu tư có tính chuyên biệt; trong khi đó hệ thống quản lý hành chính lại có thể mạnh trong việc bảo vệ các lợi ích liên quan đến các khoản đầu tư có tính chuyên biệt nhưng lại khó có thể kiểm soát được các loại chi phí quản lý và sản xuất. Vì thế, như Williamson (1975) chỉ ra các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản thấp tốt nhất nên được giao dịch thông qua trao đổi trực tiếp trên thị trường, trong khi các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản cao nên được giao dịch thông qua khung quản lý hành chính.

³ Sự hiện diện của các giả thuyết này còn liên quan đến hai tiên giả định khác về hành vi của con người. Đó là tiên giả định về duy lý bó buộc (bounded rationality) và giả định về hành vi cơ hội (opportunism). Tuy nhiên, việc phân tích sâu hơn nữa vào các vấn đề kỹ thuật này có lẽ vượt quá nội dung của nghiên cứu này. Độc giả có thể tìm hiểu kỹ hơn về các giả định về hành vi con người trong các tác phẩm của Williamson như Williamson (1985, 1996).

Bảng 3. Các thuộc tính tiêu biểu của các khung định hướng giao dịch

Các thuộc tính	Khung định hướng giao dịch		
	Khung trao đổi trực tiếp trên thị trường	Khung lai	Khung quản lý hành chính
Tự chủ tài sản sở hữu	Các bên có đầy đủ quyền sở hữu đối với tài sản/nguồn lực của mình	Chia sẻ quyền sở hữu tài sản hoặc các quyết định liên quan đến sử dụng tài sản phải tham vấn đối tác	Bên mua có quyền khai thác tài sản của bên cung ứng qua mệnh lệnh hành chính
Tạo động lực khuyến khích	- Xác định được giá cho sản phẩm đầu ra - Các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng chặt chẽ	- Chỉ có thể đưa ra được các động lực khuyến khích vừa phải cho sản phẩm đầu vào và đầu ra - Các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng ở mức độ vừa phải	- Xác định được giá cho sản phẩm đầu vào - Không có hoặc có ít các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng
Kiểm soát hành vi để đạt mục tiêu	Không hoặc có ít kiểm soát hành chính	Kiểm soát hành vi để đạt được mục tiêu ở mức độ vừa phải	Kiểm soát hành vi một cách chặt chẽ để đảm bảo mục tiêu
Khả năng thích ứng	- Các bên tự thích ứng với các thay đổi - Khả năng phối hợp thích ứng thấp	- Khả năng tự chủ để thích ứng với các thay đổi ở mức độ vừa phải - Khả năng phối hợp thích ứng với các thay đổi ở mức độ vừa phải	- Khả năng tự chủ để thích ứng với các thay đổi ở mức độ thấp - Khả năng phối hợp thích ứng với các thay đổi ở mức độ cao

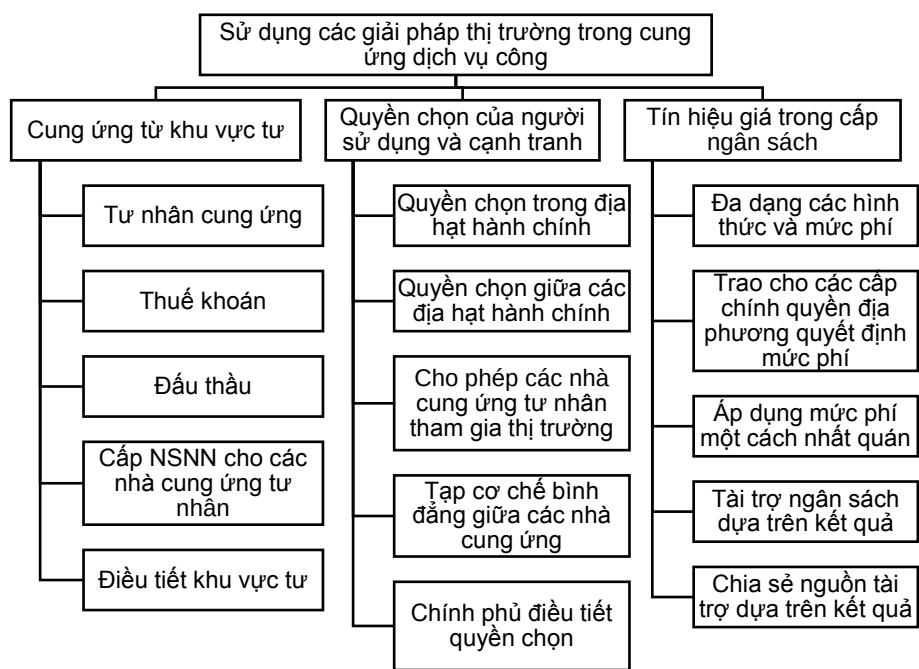
Nguồn: Williamson (1985, 1991)

Hình 1. Các cấu trúc định hướng giao dịch tương thích với mức độ bất trắc và mức độ chuyên biệt tài sản

Nguồn: Hình 4.3, Williamson (1991)

Quay trở lại với chủ đề hàng hóa công, kinh tế học thể chế cung cấp cách tiếp cận để giải quyết vấn đề kẻ ăn không đối với việc cung ứng hàng hóa công. Cụ thể, kinh tế học thể chế cho rằng việc cung ứng và tiêu thụ hàng hóa công không nhất thiết phải diễn ra đồng thời cho tất cả mọi thành viên trong cộng đồng nên có thể diễn ra qua nhiều công đoạn hoặc hoạt động giao dịch. Với từng công đoạn có thể lựa chọn áp dụng một khung định hướng giao dịch phù hợp cho loại giao dịch tương ứng. Với mỗi khung định hướng giao dịch, chúng ta có thể đưa vào các giải pháp thị trường phù hợp để giảm chi phí giao dịch hơn nữa. Như minh họa trong Hình 2, chính phủ có thể cho phép tư nhân cung cấp, thuê tư nhân cung cấp, đầu thầu cung cấp, tài trợ cho tư nhân cung cấp; tăng thêm sự lựa chọn của người tiêu dùng đối với các nhà cung cấp trong địa hạt quản lý (jurisdiction) hoặc ở địa hạn quản lý khác, cho phép các nhà cung cấp tư nhân tham gia cung ứng; áp dụng các hình thức thu phí, cấp ngân sách gắn với mức độ phục vụ, chia sẻ ngân sách gắn với mức độ phục vụ (chi tiết xem thêm Mục 2 dưới đây).

Hình 2. Sử dụng các thiết chế thị trường trong cung ứng dịch vụ công



Nguồn: Blochliger (2008)

Với các công đoạn mà việc tiêu thụ diễn ra đồng thời đối với các thành viên trong cộng đồng thì vẫn có thể hình thành các quy tắc nội bộ (local rules) về cơ chế thu thuế/phí và phân phối sao cho lợi ích mà mỗi cá nhân thu được lớn hơn chi phí mà phải bỏ ra để tạo ra được cầu chung mà không cần đến tín hiệu giá thị trường. Và ngay cả trong trường hợp việc tiêu thụ và sản xuất diễn ra đồng thời trong một cộng đồng thì vẫn

có thể tổ chức theo cách việc sản xuất và việc tiêu thụ được đại diện bởi hai nhóm người khác nhau. Chẳng hạn UBND thành phố đại diện cho người dân trên khía cạnh tiêu thụ nhưng các cơ quan cảnh sát, bảo trì đường phố v.v. cũng vẫn thuộc UBND thành phố nhưng lại là nơi cung ứng các hàng hóa công.

Nói tóm lại, từ góc nhìn của kinh tế học thể chế, chúng ta có nhiều cách thức “vi mô” hơn để đưa các giải pháp thị trường vào trong hoạt động cung ứng dịch vụ công nhằm giải quyết vấn đề kẻ ăn không thay vì trao cho nhà nước toàn quyền từ sản xuất cho đến phân phối thông qua bộ máy hành chính của nhà nước. Trong phần tiếp theo chúng ta sẽ điềm lại những cơ chế thị trường được sử dụng trong thực tiễn tại một số quốc gia trong các hoạt động cung ứng hàng hóa công.

1.2.5 Quy trình chuẩn đoán, xây dựng chính sách thị trường hóa cung ứng dịch vụ công

Từ nguyên lý lý thuyết của kinh tế học thể chế và kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia OECD cho thấy hầu hết các lĩnh vực hàng hóa công đều có thể ít nhiều đưa được giải pháp thị trường vào. Trong phần này chúng tôi sẽ trình bày những bước nghiên cứu cơ bản để đề xuất giải pháp thị trường phù hợp cho mỗi lĩnh vực cung ứng hàng hóa công của một quốc gia hoặc một tỉnh thành nào đó. Để đưa ra được các giải pháp thị trường chúng tôi sử dụng khung phân tích mối quan hệ giữa môi trường thể chế-khung định hướng giao dịch-chủ thể giao dịch do Oliver Williamson xây dựng như minh họa trong Hình 3.

Bước 1 - Xác định phạm vi lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Trên lý thuyết, mỗi một lĩnh vực/ngành cung ứng hàng hóa chỉ chứa một loại hàng hóa hay dịch vụ thuần nhất. Tuy nhiên, trên thực tế, đây lại là một gói bao gồm rất nhiều hàng hóa khác nhau trong lĩnh vực đó. Chẳng hạn, khi nghiên cứu về lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, chúng ta có thể sẽ phải phân biệt giữa xử lý rác thải rắn với xử lý nước thải sinh hoạt. Với rác thải rắn, chúng ta có thể sẽ phải phân biệt giữa xử lý rác thải sinh hoạt với rác thải công nghiệp và rác thải xây dựng, v.v. Khi nghiên cứu về lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học, chúng ta sẽ phải phân biệt giữa các dịch vụ như: dịch vụ đào tạo, dịch vụ nghiên cứu, dịch vụ tư vấn, dịch vụ ký túc xá, dịch vụ ăn uống v.v.

Tiếp đến chúng ta sẽ phải xác định chuỗi liên kết dọc gắn với một dịch vụ cụ thể mà chúng ta xem xét. Chẳng hạn, với lĩnh vực dịch vụ thu gom rác thải sinh hoạt, chúng ta chỉ dừng ở công đoạn thu gom tại nguồn hay bao gồm cả công đoạn trung chuyển đến nơi tập trung và công đoạn chôn lấp hoặc thiêu huỷ rác thải. Mỗi một công đoạn trong chuỗi liên kết dọc sẽ phản ánh một loại giao dịch diễn ra giữa các bên, chẳng hạn giữa người

dân và các đại lý thu gom ở địa phương, hoặc giữa đại lý thu gom địa phương với công ty vận chuyển và thu gom tập trung.

Bước 2 - Xác định các chủ thể giao dịch trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Sau khi đã xác định được phạm vi lĩnh vực cung ứng hàng hóa, chúng ta cần xác định các chủ thể tham gia vào các giao dịch kinh tế trong từng công đoạn của chuỗi cung ứng. Dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của lĩnh vực cung ứng hàng hóa, chúng ta có thể chỉ ra được những chủ thể nào là các chủ thể lớn, chiếm ưu thế hoặc thậm chí độc quyền mua/bán, trong lĩnh vực đó; chủ thể nào là nhỏ có các quyết định phụ thuộc vào các chủ thể lớn.

Bước 3 - Xác định các thuộc tính giao dịch trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Trên nguyên tắc, chúng ta sẽ phải xem xét các thuộc tính giao dịch của tất cả các công đoạn trong chuỗi liên kết dọc cung ứng một dịch vụ cụ thể nào đó. Như đã đề cập ở trên, chúng ta cần phải xem xét ba thuộc tính: tính chuyên biệt của các tài sản (địa điểm, máy móc/thiết bị chuyên dụng, vốn nhân lực chuyên dụng) liên quan đến giao dịch, tính bất trắc của giao dịch, và tần suất giao dịch. Dựa trên các thuộc tính này chúng ta sẽ có thể đánh giá được chi phí giao dịch liên quan đến một công đoạn nào đó là cao hay thấp. Các chi phí giao dịch xảy ra như: chi phí để tìm kiếm đối tác, chi phí để soạn thảo/thương thảo hợp đồng, chi phí giải quyết tranh chấp liên quan đến hợp đồng, chi phí thương thảo lại hợp đồng v.v.

Bước 4 - Xác định môi trường thể chế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Đây có thể được xem là bước trung gian trước khi tiến hành bước phân tích cuối cùng để lựa chọn khung định hướng giao dịch phù hợp. Về mặt lý thuyết môi trường thể chế ở đây sẽ bao gồm cả các thể chế chính thức (hệ thống luật pháp) và các thể chế phi chính thức (quy tắc đạo đức, quy ước, phong tục tập quán) liên quan đến lĩnh vực cung ứng dịch vụ công. Môi trường thể chế cụ thể sẽ tạo ra những ràng buộc đối với hành động của các chủ thể kinh tế và thiết lập khung khổ cho sự vận hành của khung định hướng giao dịch.

Bước 5 - Xác định các khung định hướng giao dịch

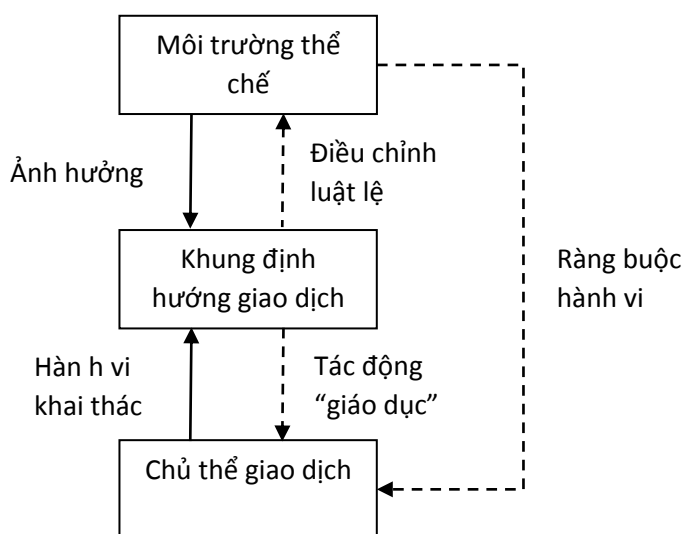
Giao dịch tại mỗi công đoạn có thể được tiến hành qua các khung định hướng giao dịch khác nhau như mua bán trao tay (spot market), hợp đồng ngắn hạn, hợp đồng dài hạn, hợp đồng quan hệ, hệ thống hành chính thứ bậc. Do mỗi một loại khung định hướng giao dịch sẽ có những điểm mạnh và điểm yếu riêng xét trên góc độ chi phí giao dịch, nên chúng ta cần xem xét cẩn thận khi ghép mỗi loại giao dịch với một loại khung định hướng giao dịch trong điều kiện môi trường thể chế thực tế. Dựa trên những phân tích mang tính so sánh về điểm mạnh, yếu giữa các loại khung định hướng giao dịch khác

nhau đối với mỗi loại giao dịch, chúng ta có thể đưa ra những khuyến nghị về loại khung định hướng giao dịch nào thì có thể áp dụng phù hợp với một loại giao dịch nào đó trong bối cảnh môi trường thể chế cụ thể.

Bước 6 - Xác định các giải pháp thị trường có thể áp dụng để cải thiện khung định hướng giao dịch theo hướng thị trường

Với quan điểm về dài hạn các khung định hướng giao dịch có tính thị trường nhiều hơn sẽ hiệu quả hơn, chúng ta cần xem xét liệu môi trường thể chế, đặc biệt là hệ thống pháp luật liên quan, có cản trở sự hình thành và sự vận hành của các khung định hướng giao dịch có tính thị trường nhiều hơn hay không. Nếu có điều đó thì cần đưa ra các giải pháp để loại bỏ các cản trở mang tính thể chế đó nhằm đưa thêm các giải pháp thị trường để điều chỉnh khung định hướng giao dịch.

Hình 3. Sơ đồ phân tích mối quan hệ giữa môi trường thể chế, khung định hướng giao dịch, và chủ thể giao dịch



Nguồn: mô phỏng từ Hình 9.1 trong Williamson (1996)

2. Các giải pháp thị trường được sử dụng trong cung ứng dịch vụ công từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới

Nghiên cứu của Blochliger (2008) về việc sử dụng các giải pháp thị trường để cung ứng các dịch vụ công ở các nước OECD là nghiên cứu khảo sát kinh nghiệm thực tiễn toàn diện nhất mà chúng tôi biết về chủ đề này. Theo nghiên cứu này, kinh nghiệm của các quốc gia trong việc sử dụng các giải pháp thị trường vào việc cung ứng dịch vụ công diễn ra trong một dải rộng các lĩnh vực trực thuộc các chính quyền địa phương quản lý như giáo dục, y tế, giao thông, bảo vệ xã hội, và môi trường. Các chính quyền địa phương

tại các nước OECD đã sử dụng rất nhiều các giải pháp thị trường khác nhau từ việc đề tư nhân cung ứng hoàn toàn cho đến sử dụng các hình thức đấu thầu cạnh tranh, tăng sự lựa chọn của người tiêu dùng, gắn việc cấp ngân sách với năng lực cung ứng dịch vụ v.v. để mang lại hiệu quả cao nhất cho việc cung ứng một loại dịch vụ công nào đó⁴.

Để đánh giá mức độ sử dụng các giải pháp thị trường cho việc cung ứng dịch vụ công, Blochliger (2008) sử dụng một hệ thống gồm 15 chỉ số thành phần tương ứng với các giải pháp thị trường thuộc ba nhóm dưới đây.

(i) *Sở hữu tư nhân và thuê ngoài*: nhóm này 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*: nhóm này 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*: nhóm này 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.

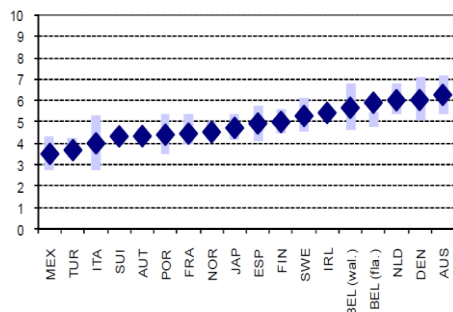
Các chỉ số được tính điểm dựa trên một thang điểm từ 0 đến 10 để xác định mức độ áp dụng mỗi loại cơ chế thị trường tại các quốc gia. Các chỉ số sau đó được tính gộp để cho các kết quả so sánh ở cấp độ cao hơn.

Kết quả nghiên cứu của Blochliger (2008) cho thấy, xét về tổng thể Australia, Đan Mạch và Hà Lan là các quốc gia áp dụng nhiều giải pháp thị trường nhất; trong khi Mexico, Thổ Nhĩ Kỳ và Italia là các quốc gia áp dụng ít hơn cả. Xét riêng rẽ từng nhóm giải pháp thì Thụy Điển và Australia là hai quốc gia sử dụng nhiều giải pháp về sở hữu tư nhân và thuê ngoài, trong khi Italia và Thụy Sĩ ít sử dụng các giải pháp này; Đan Mạch và Australia là hai quốc gia sử dụng nhiều giải pháp về tăng lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng, trong khi Thổ Nhĩ Kỳ và Na Uy ít hơn cả; và Thụy Sĩ và Hà Lan là hai quốc gia ưa thích sử dụng các giải pháp về đưa hiệu giá trong việc cấp ngân sách, còn Italia và Mexico là hai quốc gia ít sử dụng các giải pháp này nhất.

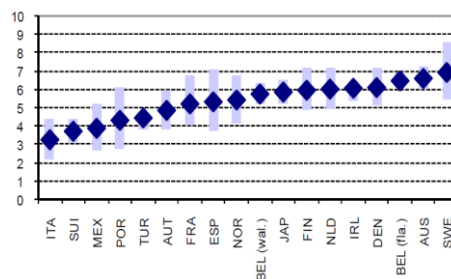
⁴ Các thông tin về cung ứng dịch vụ công sử dụng trong báo cáo của Blochliger (2008) tương đối cũ và có thể không còn phản ánh đúng thực trạng hiện nay của các nước OECD. Tuy nhiên, kết quả của nghiên cứu này vẫn rất hữu ích để tham khảo cho Báo cáo này vì nó cung cấp một bức tranh toàn diện về khả năng đưa các giải pháp thị trường vào cung ứng dịch vụ công tại các nước phát triển.

Hình 4. So sánh mức độ sử dụng các giải pháp thị trường trong việc cung ứng dịch vụ ở một số nước OECD

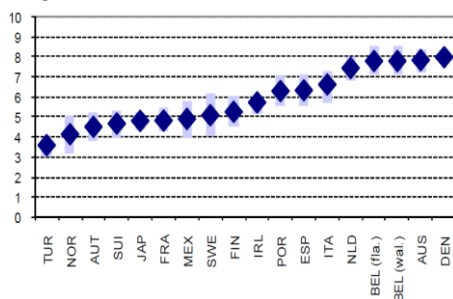
(a) Chỉ số tổng hợp toàn bộ việc sử dụng các giải pháp thị trường



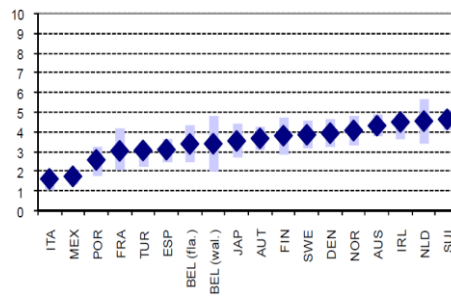
(b) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về sở hữu tư nhân và thuê ngoài



(c) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng



(d) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về tín hiệu giá trong việc cấp ngân sách



Chú thích:

- Các từ viết tắt trong đồ thị: AUS: Úc; AUT: Áo; BEL(fla.): Bỉ (vùng nói tiếng Hà Lan); BEL(wal.): Bỉ (vùng nói tiếng Pháp); DEN: Đan Mạch; ESP: Tây Ban Nha; FIN: Phần Lan; FRA: Pháp; IRL: Ireland; ITA: Italia; JAP: Nhật Bản; MEX: Mexico; NLD: Hà Lan; NOR: Na Uy; POR: Bồ Đào Nha; SUI: Thụy Sĩ; SWE: Thụy Điển; TUR-Thổ Nhĩ Kỳ.
- Cột dọc bên trong hình vẽ thể hiện mức độ nhất quán trong việc áp dụng cơ chế thị trường trong các lĩnh vực dịch vụ công; cột càng ngắn càng thể hiện mức độ nhất quán.

Nguồn: Blochliger (2008)

Dưới đây chúng tôi sẽ tóm lược mức độ sử dụng một số giải pháp thị trường trong các lĩnh vực khác nhau tại các quốc gia OECD.

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 hay 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. Ngoại trừ

Bỉ và Hà Lan, đa phần tại các quốc gia OECD giáo dục phổ thông vẫn được cung cấp bởi nhà nước. Với giáo dục ở bậc cao hơn (tertiary education), sự tham gia của khu vực tư nhân biến động rất lớn giữa các quốc gia. Trong khi tại Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, giáo dục bậc cao hơn đa số được cung cấp bởi tư nhân thì tại nhiều quốc gia như Australia, Thổ Nhĩ Kỳ, Mexico, loại dịch vụ này vẫn được cung cấp bởi chủ yếu nhà nước. Bảng 1.3 cung cấp thông tin chi tiết về tỷ lệ khu vực tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công tại các quốc gia OECD ở thời điểm năm 2002.

Bảng 4. Tỷ lệ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ công tại một số nước OECD thời điểm năm 2002 (% người sử dụng được cung ứng)

	Giáo dục tiểu học	Giáo dục cấp hai	Giáo dục cấp ba trở lên	Bệnh viện	Giao thông công cộng	Điều dưỡng tại nhà (nursing homes)	Chăm sóc trẻ em	Thu dọn rác thải	Trung bình
Australia	28,7	35,4	2,9	64	98,0	91,0	66,2	95,0	60,1
Áo	4,5	7,8	30,6	-	0,0	-	26,6	-	13,9
Bỉ	54,7	56,6	52,4	-	-	-	53,5	-	54,3
Canada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cộng hoà Czech	1,1	1,8	32,1	-	-	-	1,4	-	9,1
Đan Mạch	11,7	23,4	0,9	2	85,0	79,0	-	67,0	38,4
Phần Lan	1,2	4,1	29,6	4	80,0	12,0	8,1	100,0	29,9
Pháp	14,7	21,4	28,0	15	-	-	12,7	-	18,4
Đức	2,9	7,3	36,1	-	-	-	58,8	-	26,3
Hy Lạp	7,5	5,4	0,0	-	-	-	3,4	-	4,1
Hungary	5,9	6,7	39,6	-	-	-	4,4	-	14,1
Iceland	1,1	0,8	39,5	-	-	-	7,7	-	12,3
Ireland	1,0	0,0	7,2	13	-	66,0	46,5	55,0	27,0
Italia	6,9	3,5	14,8	14	5,0	-	28,4	-	12,1
Nhật Bản	0,9	6,2	91,2	-	-	-	65,7	-	41,0
Hàn Quốc	1,3	19,8	85,0	-	-	-	77,1	-	45,8
Luxemburg	6,9	19,9	0,0	-	-	-	6,3	-	8,3
Mexico	8,1	12,6	3,7	-	-	-	10,6	-	8,8
Hà Lan	68,9	75,9	0,0	100	-	-	69,7	42,0	59,4
New Zealand	11,9	16,0	26,2	-	-	-	43,8	-	24,5
Na Uy	1,9	2,3	35,8	-	62,0	7,0	41,0	13,0	23,3
Ba lan	1,4	2,1	20,8	-	-	-	6,6	-	7,7
Bồ Đào Nha	10,2	11,5	50,0	5	-	15,0	47,4	-	23,2

Slovak	4,5	5,3	12,7	-	-	-	0,7	-	5,8
Tây Ban Nha	32,0	32,4	22,5	16	11,5	22,3	35,1	0,0	21,5
Thụy Điển	5,6	6,3	34,9		73,0	14,0	14,1	-	24,7
Thụy Sĩ	3,8	7,1	70,0	22	-	33,0	6,8	-	23,8
Thổ Nhĩ Kỳ	1,5	0,0	2,0	-	-	-	3,9	-	1,9
Liên hiệp Anh	5,0	6,4	100,0	-	-	-	8,5	-	30,0
Mỹ	10,3	8,8	14,6	-	-	-	40,1	-	18,5
Trung bình	10,9	14,0	30,5	25,5	51,8	37,7	28,4	53,1	

Nguồn: *Education at a Glance, Health database*, Joumard *et al.*, (2003) trong Blochliger (2008)

Các hình thức 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. Theo nghiên cứu của Bekken *et al.* (2006) hình thức đấu thầu giúp tiết kiệm tới 20% chi phí trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ giao thông công cộng hoặc thu gom rác thải.

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), hoạt động bảo dưỡng (giao thông công cộng, thu dọn rác thải), v.v. Theo nghiên cứu của Lundagaard (2002), hình thức thuê khoán chiếm từ 10 đến 20% giá trị gia tăng tại các cơ sở giáo dục và chăm sóc y tế.

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. Đây là hình thức tương đối phổ biến ở Anh, Đức và Pháp. Vào năm 2007, hình thức này chiếm vào khoảng 10 đến 10% tổng mức đầu tư cho các dịch vụ công của Anh (Blochliger, 2008).

Hình thức 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 một số các nhà cung cấp các 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

với khẩu vị của 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. Đây là điều khiến cho nhiều quốc gia còn cân nhắc việc phổ biến hình thức này.

Nói chung, hình thức tăng lựa chọn của người sử dụng khá phổ biến trong các lĩnh vực chăm sóc trẻ em và bệnh viện. Tuy nhiên, hình thức này ít được áp dụng trong các lĩnh vực giáo dục tiểu học và cơ sở. Trẻ em về cơ bản sẽ phải học ở trường địa phương nơi mà bố mẹ sinh sống. Nói chung, việc lựa chọn giữa nhà cung cấp công và nhà cung cấp tư cũng không bị ngăn cản. Tuy nhiên, một số quốc gia OECD chỉ cho phép lựa chọn nhà cung cấp trong địa hạt quản lý, tức không được phép lựa chọn các nhà cung cấp ở các địa hạt khác. Lý do của việc không cho phép lựa chọn nhà cung cấp ở các địa hạt khác là vì người ta sợ một số địa phương sẽ bị quá tải công suất trong khi một số địa phương khác lại bị thừa công suất cung ứng dịch vụ.

Hình thức 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 đầu 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 còn 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. Tất cả những đặc điểm này khiến cho các nhà cung ứng tư nhân khó cạnh tranh được với các nhà cung cấp công.

Hình thức 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 ở các loại hình dịch vụ như vận chuyển công cộng hoặc thu dọn rác thải, tuy nhiên ít được áp dụng ở các loại hình dịch vụ như giáo dục tiểu học, giáo dục cơ sở, điều dưỡng tại nhà, hay chăm sóc trẻ em.

Theo thống kê của các nước OECD, thu phí người sử dụng đóng góp tới 6,3% tổng chi ngân sách chính phủ. Phần Lan, New Zealand và Thụy Sĩ là các quốc gia có tỷ lệ thu

phí trên tổng chi ngân sách chính phủ cao nhất. Ở nhiều quốc gia, ở cấp địa phương, thu từ phí còn cao hơn thu từ thuế (như Hy Lạp, Ireland và Hà Lan).

Phiếu mua hàng và các hình thức cấp ngân sách gắn với sử dụng khác

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 với 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. 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. Hình thức này thường áp dụng cho các lĩnh vực dịch vụ xã hội, tuy nhiên ít được áp dụng cho các lĩnh vực có tính kỹ thuật như giao thông công cộng hoặc thu dọn rác thải.

Bảng dưới đây tóm lược lại thứ tự ưu tiên các cơ chế thị trường thường được áp dụng tại các nước OECD trong các lĩnh vực dịch vụ khác nhau.

Bảng 5. Các giải pháp thị trường thường được áp dụng tại các nước OECD

Loại dịch vụ công	Cơ giải pháp trường 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, tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp
Giao thông công cộng	Thu phí người sử dụng, đấu thầu công khai
Điều dưỡng tại nhà	Quyền chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Chăm sóc trẻ em	Quyền chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Thu dọn rác thải	Đấu thầu công khai

Nguồn: Blochliger (2008)

3. Kết luận

Dựa trên khung khổ lý thuyết của kinh tế học chế thể mới, bài viết này chỉ ra rằng vấn đề “kẻ ăn không” là vấn đề trung tâm của cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, khu vực nhà nước lại không phải là khu vực có khả năng giải quyết được vấn đề này do vấp phải các vấn đề về giới hạn tri thức và cơ hội chủ nghĩa. Về dài hạn, ngay cả khi khu vực nhà nước được đầu tư tốt về cơ sở vật chất và nguồn nhân lực thì khu vực tư vẫn có xu hướng phát triển vượt trội hơn khu vực nhà nước để cung ứng dịch vụ công, trong đó có một nguyên nhân là nguồn lực của khu vực nhà nước sẽ bị khu vực tư nhân bòn rút.

Việc thị trường hóa cung ứng dịch vụ công là cần thiết để giải quyết bài toán “kẻ ăn không” cũng như sự bất lực của nhà nước trong việc giải quyết bài toán này. Tuy nhiên, vì mục đích kinh tế trong ngắn hạn, quá trình thị trường hóa cần đi theo những bước chuẩn đoán để xác định cấu phần nào trong một lĩnh vực cung ứng dịch vụ công nên được thị trường hóa trước và nên lựa chọn khung định hướng giao dịch nào cho phù hợp.

Kinh nghiệm của các nước OECD cho thấy, tùy từng mỗi quốc gia, có thể lựa chọn những loại khung định hướng giao dịch khác nhau và các giải pháp thị trường khác nhau cho mỗi lĩnh vực dịch vụ.

Tài liệu tham khảo

Bekken, J.T., F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal and O. Osland (2006). “Procurement and Contracts for Local Bus Services”, TØI Report 819/2006. Available on www.toi.no.

Blochliker, H. (2008). Market Mechanisms in Public Service Provisions, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2008)6.

Lunsgaard, J. (2002). Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, OECD *Economic Studies* 35/2, pp. 80-128, OECD, Paris.

Ostrom, V, Ostrom, E, 1978. “Public Goods and Public Choices”, Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.

Stiglitz, J. (2000). *Economics of Public Sector* (3rd ed). New York: W.W. Norton & Company.

UNIDO (2008). *Public Good for Economic Development*. Vienna: UNIDO Publication.

Varian, H. (2010). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach* (8th ed). New York: W.W. Norton & Company.

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

Williamson, O. (1985). *The Economic institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: Free Press.

Williamson, O. (1991). “Comparative Economic organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives”, *Administrative Science Quarterly*, 36(2), pp. 269-96.

Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. NY: Oxford U. Press.

Williamson, O. (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, 38 (3), pp. 595-613.