

# ĐỔI MỚI TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG NÔNG THÔN

Đặng Thị Lệ Xuân\*

Ngày nhận: 4/3/2015

Ngày nhận bản sửa: 6/8/2015

Ngày duyệt đăng: 25/9/2015

## Tóm tắt:

*Dịch vụ công nông thôn được hiểu là những loại dịch vụ do Nhà nước đảm nhiệm để đáp ứng nhu cầu của khu vực nông thôn. Có nhiều hình thức cung ứng dịch vụ công nông thôn đang được (dự kiến) áp dụng như Nhà nước trực tiếp cung ứng, Nhà nước đặt hàng cho khu vực tư nhân, nhà nước ủy quyền cho tư nhân... Bài viết này sẽ bàn luận về cơ sở khoa học của các phương thức cung ứng dịch vụ công nông thôn qua việc phân tích thất bại của thị trường trong cung ứng dịch vụ công, phân tích đặc thù đầu ra, đầu vào của dịch vụ công. Cùng với việc phân tích thực trạng một số hình thức cung ứng dịch vụ công nông thôn, bài viết chỉ ra những dịch vụ nào Nhà nước có thể để tư nhân tham gia cung cấp, những dịch vụ nào Nhà nước vẫn phải trực tiếp cung cấp, từ đó gợi ý các nguyên tắc, các giải pháp phù hợp cho việc tổ chức cung ứng dịch vụ công nông thôn như: nguyên tắc “lợi ích ba bên”, nguyên tắc “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn”....*

**Từ khóa:** Đổi mới, cung ứng dịch vụ công, dịch vụ công, dịch vụ công nông thôn, nông thôn, tổ chức.

## Innovation of rural public service provision

### Abstract:

*Rural public services are understood as services undertaken by the State to meet the needs of rural areas. They are provided by both the Government and private sector. This paper discussed the scientific foundation of provision of public services in rural areas by analyzing the market failures in providing public services and inputs – outputs characteristics of the services. Based on that, together with the analysis of provision of public services in rural areas, the author indicates which services should be directly provided by the State, which ones should be undertaken by the private sector. The paper also provides some recommendations for innovation of provision of public service in rural areas in Vietnam.*

*Keywords:* Innovation; public service provision; public services; rural public services; rural; organization.

## 1. Đặt vấn đề

Cải cách hành chính là một trong những mục tiêu vô cùng quan trọng của Chính phủ Việt Nam bởi ý nghĩa của nó trong mọi lĩnh vực: kinh tế, chính trị, xã hội... trong việc tạo ra một Chính phủ có uy tín, hoạt động hiệu quả, minh bạch, công bằng, được sự tín nhiệm của nhân dân. Với chương trình tổng thể

cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, công cuộc này bước đầu đã đạt được kết quả nhất định trong thiết lập thể chế hành chính pháp lý phù hợp, từng bước cải tiến lề lối làm việc, xây dựng đội ngũ cán bộ và chính quyền địa phương các cấp (Hội nghị hợp tác phi tập trung Việt- Pháp lần 8, 2010).

Tuy nhiên, yêu cầu cao hơn và cũng là bước tiếp

theo của công cuộc này là phải nâng cao năng lực tổ chức, điều hành, đẩy mạnh tốc độ và hiệu quả cải cách dịch vụ công. Trong bối cảnh đó, đổi mới công tác quản lý và cung ứng dịch vụ công đang nhận được sự quan tâm của cả Chính phủ và người dân, trong đó dịch vụ công nông thôn là khu vực đáng nhận được nhiều sự quan tâm nhất bởi vai trò của những dịch vụ này đối với sự phát triển kinh tế, đời sống xã hội và sự công bằng của người dân nông thôn vốn đang chiếm tới hơn 2/3 dân số cả nước. Xu hướng hiện nay là tư nhân ngày càng được tham gia mạnh mẽ vào khu vực vốn là độc quyền nhà nước này. Tuy nhiên, dịch vụ công nông thôn rất đa dạng với các đặc thù rất riêng liên quan nhiều đến tính công bằng trong việc thụ hưởng các dịch vụ cơ bản của người dân, phục vụ cả hoạt động kinh tế và xã hội nên việc Nhà nước “giữ” hay “buông” mảng nào cần có cơ sở khoa học rõ ràng và không thể áp dụng cứng nhắc một hình thức cung ứng cho tất cả mà cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng để có quyết định về tổ chức cung ứng các dịch vụ công nông thôn. Trong đó cần nhấn mạnh việc phân định rạch ròi phần việc của Nhà nước (chính quyền địa phương), của tư nhân trong xu hướng “Nhà nước nhỏ- xã hội lớn” này. Để có thể cung cấp cơ sở khoa học cũng như đưa ra các gợi ý chính sách, bài viết sẽ bắt đầu với phân tích thất bại thị trường trong cung ứng dịch vụ công, sau đó là phân tích đặc thù của đầu ra, đầu vào của các loại hình dịch vụ công nông thôn bởi tính chất của sản phẩm dịch vụ hay tính chất của đầu ra đầu vào vốn là cơ sở quan trọng cho việc quyết định hình thức cung cấp phù hợp.

## **2. Dịch vụ công và dịch vụ công nông thôn**

### **2.1. Khái niệm dịch vụ công và dịch vụ công nông thôn**

Dịch vụ công có thể hiểu khái quát là những dịch vụ do Nhà nước chịu trách nhiệm, phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu chung của người dân không vì mục tiêu lợi nhuận (Phạm Quang Tuệ, 2010). Theo cách hiểu phổ biến của các học giả về hành chính công tại Việt Nam, có thể phân ra ba loại dịch vụ công cơ bản: (i) Dịch vụ hành chính công: thường là các hoạt động nhân danh công quyền nhà nước đáp ứng yêu cầu của người dân, từ trật tự an ninh tới các thủ tục giấy tờ hành chính; (ii) Dịch vụ sự nghiệp công: là các dịch vụ đáp ứng các nhu cầu cơ bản về phát triển cá nhân của con người, thường do tổ chức chuyên ngành có chuyên môn sâu cung cấp, chúng bao gồm: Giáo dục, chăm sóc sức khỏe, hoạt động văn hoá, thông tin, khoa học công nghệ, thể dục, thể thao; (iii) Dịch vụ công ích: là các hoạt động cung cấp các hàng hóa, dịch vụ có tính chất kinh tế đáp

ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho đời sống của người dân, tạo ra cơ sở hạ tầng cơ bản cho sản xuất và sinh hoạt của các tổ chức và dân cư, chúng bao gồm: giao thông công cộng, cung cấp điện, cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường, khuyến công-nông, thủy lợi.

Tuy nhiên phạm vi đề cập của bài viết tập trung vào việc phân định nhiệm vụ giữa Nhà nước và tư nhân trong cung ứng dịch vụ công trong khi dịch vụ hành chính công gắn với thẩm quyền hành chính-pháp lý của Nhà nước, phục vụ hoạt động pháp lý nhà nước nên bài viết sẽ chỉ đề cập đến dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích.

### **2.2. Xu hướng đổi mới công tác tổ chức cung ứng dịch vụ công và dịch vụ công nông thôn**

#### **2.2.1. Sự cần thiết khách quan phải đổi mới**

Mặc dù chi tiêu của Chính phủ Việt Nam cao nhất so với các nước trong khu vực với tỷ lệ 30,9% GDP (năm 2013), nhưng do quy mô nền kinh tế còn khá nhỏ bé (GDP khoảng 3937 ngàn tỷ đồng năm 2014) trong khi quy mô dân số lớn (hơn 90 triệu người) nên cho dù tỷ lệ và tốc độ của chi tiêu công có tăng nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Trong khi đó, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, sự tiến bộ xã hội thì yêu cầu về chất lượng và số lượng dịch vụ công ngày càng tăng (Jairo Acuña-Alfaro, 2011).

Bên cạnh đó, sự lớn mạnh không ngừng của khu vực tư nhân cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ khiến cho khu vực tư nhân ngày càng đủ khả năng tham gia vào lĩnh vực này. Ở một khía cạnh khác, xu thế dân chủ hóa sâu rộng và mạnh mẽ cùng tiến trình đẩy mạnh cải cách hành chính ở Việt Nam cũng đã cho phép/yêu cầu sự đổi mới diễn ra trong lĩnh vực công nói chung hay dịch vụ công nông thôn nói riêng.

Sự đổi mới này còn xuất phát từ thực tế khách quan trong hoạt động cung ứng dịch vụ công nông thôn khi năng lực cung ứng của Nhà nước hạn chế, ngân sách hạn chế hơn so với nhu cầu, đòi hỏi của xã hội. Việc cho phép khu vực ngoài nhà nước tham gia cung ứng dịch vụ công sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, nâng cao hiệu quả cung ứng và chất lượng dịch vụ công, huy động được nguồn lực trong xã hội trong việc tham gia, đóng góp vào quá trình cung ứng dịch vụ công.

#### **2.2.2. Các hình thức cung ứng dịch vụ công hiện nay**

Hiện nay, việc cung ứng dịch vụ công ở hầu hết các nước thông thường được tiến hành theo các hình thức sau:

- Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ công.
- Nhà nước uỷ quyền cho các công ty tư nhân hoặc tổ chức phi chính phủ cung ứng một số dịch vụ công mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm.
- Liên doanh cung ứng dịch vụ công giữa Nhà nước và một số đối tác trên cơ sở đóng góp nguồn lực, chia sẻ rủi ro và cùng phân chia lợi nhuận.
- Chuyển giao trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cho các tổ chức khác đối với các dịch vụ mà các tổ chức này có điều kiện thực hiện có hiệu quả như đào tạo, khám chữa bệnh, tư vấn, giám định.
- Tư nhân hoá dịch vụ công, trong đó Nhà nước bán phương tiện và quyền chi phối của mình đối với dịch vụ nào đó cho tư nhân song vẫn giám sát và đảm bảo lợi ích công bằng pháp luật.
- Mua dịch vụ công từ khu vực tư nhân (Đình Văn Ân và Hoàng Thu Hòa, 2006).

Các hình thức cung ứng dịch vụ công hiện nay hướng tới xu hướng mở rộng cho sự tham gia của khu vực tư nhân và người dân. Sự thay đổi này mang lại nhiều lợi ích thiết thực, về phía Nhà nước sẽ được giảm một gánh nặng đáng kể cho ngân sách, tạo sự cạnh tranh, nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ, Nhà nước có điều kiện tập trung sức lực vào quản lý vĩ mô, quản lý dịch vụ công... Với xã hội, tiềm năng nguồn lực vật chất và con người sẽ được phát huy, thay đổi nhận thức của người dân về quyền và nghĩa vụ đối với dịch vụ công, đồng thời xã hội cũng sẽ được hưởng thụ dịch vụ công đầy đủ hơn với chất lượng cao hơn.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi hình thức cung ứng này nếu không được cân nhắc thấu đáo thì có thể xã hội sẽ gặp những bất lợi như: cơ quan nhà nước lợi dụng buông xuôi trách nhiệm, tư nhân chi phối thị trường về dịch vụ công thiết yếu và có thể lợi dụng gây ảnh hưởng an ninh, chính trị, trật tự xã hội, người nghèo khó tiếp cận đến dịch vụ công cơ bản, mất cân đối ngành nghề, và bất công bằng giữa vùng miền, các nhóm dân cư, sự đối xử không công bằng giữa cơ sở công lập và tư nhân cùng cung ứng dịch vụ công, chất lượng dịch vụ khó kiểm soát...

### **3. Thực trạng cung ứng dịch vụ công nông thôn ở một số địa phương**

#### **3.1. Khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ công nông thôn ở một số địa phương hiện nay**

Mặc dù vai trò của dịch vụ công nông thôn đã được bàn tới nhiều và cũng đã nhận được sự quan tâm nhiều của Chính phủ nhưng việc tiếp cận cũng như chất lượng của nhiều dịch vụ này lại đáng báo động.

Theo báo cáo về kết quả nghiên cứu của Viện

Chính sách- chiến lược phát triển nông thôn (IPSARD) tiến hành tại 3 tỉnh Hà Nam, Bình Định, Vĩnh Long (Tiến Dũng, 2013) với các dịch vụ công nông thôn cơ bản như y tế, nước sạch, thú y, khuyến nông thì việc tiếp cận các dịch vụ công của người dân nông thôn và chất lượng dịch vụ công nông thôn vẫn còn nhiều hạn chế:

*Với dịch vụ y tế:* Về khả năng tiếp cận, chỉ có 30% số hộ dân phản ánh rằng họ dễ dàng tiếp cận với dịch vụ này. Một bộ phận lớn người dân, đặc biệt các hộ sống tại các xã vùng sâu, xa thường sử dụng dịch vụ y tế phi chính thức như thầy lang hay y tế tư nhân thay vì đến trạm y tế xã khám bệnh. Về chất lượng dịch vụ thì có tới gần 40% số người được hỏi chưa hài lòng với thái độ khám bệnh của nhân viên y tế xã.

*Với dịch vụ nước sạch nông thôn:* Về khả năng tiếp cận, 18,8% số hộ trả lời thiếu nước sinh hoạt. Về chất lượng dịch vụ, đa phần người dân chưa hài lòng với dịch vụ. Nhiều hộ dân chưa an tâm về chất lượng nước khi được cung cấp khi có tới 34,9% số hộ cho biết vẫn phải xử lý nước bằng thuốc và phèn trước khi sử dụng cho sinh hoạt gia đình. Đặc biệt, 58% số hộ dân chưa nhận được các thông tin liên quan tới chính sách hỗ trợ hay các chế độ tín dụng cho vay với nước sạch nông thôn...

*Về dịch vụ khuyến nông và thú y:* Đây là hai dịch vụ nhận được sự quan tâm, trông chờ của người dân nhiều nhất bởi nó rất quan trọng trong phục vụ phát triển sản xuất nông nghiệp, nâng cao thu nhập cho nông dân. Tuy nhiên, thực tế việc tiếp cận của người dân với những dịch vụ này còn nhiều hạn chế. Số liệu khảo sát phản ánh: chỉ có 13,2% số hộ nông dân được tham gia mô hình trình diễn khuyến nông và 20,9% số hộ ghi nhận có sử dụng dịch vụ tư vấn của khuyến nông. Còn với dịch vụ thú y, chỉ có 20,5% số hộ được phỏng vấn ghi nhận thú y cơ sở chủ động trong việc đến tận nhà yêu cầu tiêm phòng cho vật nuôi (Tiến Dũng, 2013).

#### **3.2. Một số mô hình mới về cung ứng dịch vụ công nông thôn**

Đã có nhiều mô hình cung ứng dịch vụ công nông thôn với nhiều hình thức đa dạng. Nhưng các mô hình này đều có điểm tương đồng: người dân có dịch vụ để sử dụng và cơ bản là hài lòng với các dịch vụ đó, bên đầu tư thu được lợi nhuận và Nhà nước thì tiết kiệm được ngân sách. Có thể đề cập tới một số mô hình cơ bản sau:

##### *Cấp nước sinh hoạt nông thôn*

Ở một số địa phương (như xã Thạnh Nhựt, xã Mỹ Lợi B... tỉnh Tiền Giang), người dân tự xây dựng

công trình cấp nước tập trung. Kinh phí cho xây dựng công trình này do người dân đóng góp trực tiếp hoặc họ dùng chính tài sản của gia đình để thế chấp vay vốn ngân hàng dưới sự bảo trợ của hợp tác xã. Công trình này do chính người dân giám sát, quản lý nên được thực hiện khá nhanh chóng và đảm bảo chất lượng, cung cấp đầy đủ nước sạch cho người dân. Ở thị trấn Yên Cát huyện Như Xuân-Thanh Hóa thì nước sạch cung cấp cho người dân lại đến từ dự án cấp nước của tư nhân. Tính đến năm 2013, đã có khoảng 500 hộ gia đình dùng nước sạch của doanh nghiệp tư nhân.

#### *Xây dựng cơ sở văn hóa của địa phương*

Ủy ban nhân dân thị trấn Trà Bồng huyện Long Mỹ tỉnh Hậu Giang cùng hợp tác với tư nhân xây dựng điểm vui chơi cho trẻ em. Trong mối quan hệ công tư này nghĩa vụ và lợi ích chung- riêng được quy định rõ ràng. Tư nhân bỏ đất, tài chính để xây dựng khu vui chơi, đất đai vẫn thuộc gia đình, địa phương hỗ trợ gia đình xây dựng thư viện và xây dựng một số trò chơi miễn phí. Trẻ em vào chơi miễn phí và gia đình được phép kinh doanh các dịch vụ liên quan như giải khát, chụp hình. Bên cạnh đó, tất cả các cuộc họp giữa UBND thị trấn với dân cư sẽ tổ chức tại điểm vui chơi đó và UBND thị trấn sẽ trích kinh phí trả tiền thuê địa điểm. Ngoài ra, chính quyền cũng hỗ trợ trong việc giữ gìn trật tự và hỗ trợ quảng cáo qua loa truyền thanh của xã (Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, 2009).

#### *Cung cấp điện cho người dân nông thôn*

Việc phân phối điện năng xưa nay vẫn thuộc độc quyền của Nhà nước, tuy nhiên việc thiếu kinh phí xây dựng mạng lưới và tổ chức mạng lưới khiến cho người dân ở nhiều nơi vẫn không có hoặc không đủ điện dùng. Một số nơi tư nhân đã tham gia vào mạng vốn đặc thù nhà nước này và đã rất thành công, có thể kể đến trường hợp của Công ty cổ phần xây lắp điện Thanh Hóa. Họ đã xây dựng mạng lưới điện nông thôn và cung cấp điện theo giá trần nhà nước quy định cho các xã khiến người dân nơi đây có đủ điện dùng theo mức giá quy định còn Nhà nước thì không phải tốn tiền ngân sách xây dựng mạng lưới.

#### *Làm đường giao thông*

Các công trình giao thông nông thôn thường được tổ chức dưới hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm, trường hợp của thị xã Đồng Xoài tỉnh Bình Phước là một ví dụ cụ thể. Trong sự hợp tác này, Nhà nước và nhân dân cùng làm các công trình hạ tầng. Cụ thể, nhân dân trong huyện đóng góp công sức hoặc vật chất để bê tông hóa các con

đường liên phường và liên huyện trên địa bàn thị xã còn UBND thị xã thì đóng góp một phần kinh phí cho việc xây dựng các con đường. Sự đóng góp của người dân theo thỏa thuận tự nguyện và nộp bằng tiền, bằng công lao động. Nhiều dự án BOT cho đường giao thông cũng đã được hình thành và vận hành hiệu quả (BOT đường tránh thành phố Thanh Hóa, BOT đường tránh thành phố Đồng Hới...).

#### *Trong lĩnh vực môi trường.*

Tại tỉnh Bình Phước, Công ty cổ phần đầu tư phát triển môi trường Bình Phước tham gia vào lĩnh vực xử lý, tái chế rác thải. Đầu tư vào lĩnh vực này, công ty được địa phương cho thuê đất trong vòng 50 năm với những điều khoản rất ưu đãi. Bên cạnh đó, công ty còn nhận được thêm tiền cho mỗi tấn rác mà công ty nhận tái chế. Tùy theo từng loại mà rác có thể được tái chế thành phân bón, hạt nhựa hay gạch sử dụng cho các kết cấu khác nhau (Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, 2009).

### **4. Cơ sở khoa học cho việc triển khai đổi mới quản trị dịch vụ công nông thôn**

#### **4.1. Thất bại của thị trường trong cung ứng dịch vụ công nông thôn**

Thất bại của thị trường là cơ sở cho sự can thiệp của Nhà nước. Việc cung ứng dịch vụ công nông thôn hiện nay gặp phải hầu hết các thất bại của thị trường nhưng với các mức độ khác nhau ở từng dịch vụ cụ thể.

##### *4.1.1. Về độc quyền thị trường*

Trước đây và có lẽ cả hiện nay trong nhiều mảng dịch vụ công nói chung và dịch vụ công nông thôn nói riêng vẫn tồn tại độc quyền thị trường. Thế độc quyền thuộc về các doanh nghiệp nhà nước cung ứng dịch vụ công. Một mặt do đặc thù của ngành nên cần những quy định pháp lý nghiêm ngặt, điều đó đã hạn chế cạnh tranh (lĩnh vực y tế), còn đa phần do chính phủ phải tham gia để cung cấp dịch vụ miễn phí hoặc giá rẻ nhằm đảm bảo công bằng trong việc tiếp cận dịch vụ của người nghèo hay do khu vực chính phủ chịu trách nhiệm cung cấp những hàng hoá công cộng mà thị trường không tham gia (giáo dục phổ cập). Nhưng nhiều trường hợp, do hỗ trợ tài chính của chính phủ, các cơ sở cung ứng dịch vụ công của Nhà nước có được lợi thế từ quy mô nên dễ dàng có được vị thế độc quyền, điều đó tạo ra sân chơi không bình đẳng giữa khu vực công và khu vực tư. Do lợi thế nhờ quy mô và chi phí dịch vụ thấp nhờ trợ cấp nên các thị trường dịch vụ công nông thôn thiếu vắng cạnh tranh nên chất lượng dịch vụ công không cao. Là độc quyền nhà nước, các cơ sở cung ứng này không

được phép tăng giá nhưng thay vào đó họ có thể cắt giảm đầu ra, ảnh hưởng tới chất lượng dịch vụ và hiệu quả cung ứng.

#### *4.1.2. Về ngoại ứng*

Có nhiều loại hàng hóa mà khi tiêu dùng chúng không những người tiêu dùng có lợi ích mà một số người khác cũng được hưởng lợi theo. Những hàng hóa này được gọi là có ngoại ứng tích cực. Hầu hết các dịch vụ công nông thôn đều thuộc nhóm này, như y tế, giáo dục, vệ sinh môi trường... Với những hàng hóa có ngoại ứng tích cực, nếu để thị trường sản xuất thì mức sản lượng sẽ nhỏ hơn mức tối ưu xã hội do dưới tác động ngoại ứng, lợi ích biên của hãng nhỏ hơn lợi ích biên của xã hội.

#### *4.1.3. Về hàng hóa khuyến dụng*

Khu vực tư nhân hoạt động theo các tín hiệu của thị trường: cơ chế giá, cân bằng cung cầu hay quy luật lợi nhuận và cạnh tranh. Xét ở khía cạnh cân bằng cung cầu, tư nhân cung cấp theo nhu cầu cho những ai sẵn sàng chi trả. Vì vậy nếu chỉ có khu vực tư nhân đứng ra cung cấp hàng hóa thì sẽ có nhiều loại rất hữu ích với người tiêu dùng và với cả xã hội nhưng không được tư nhân cung cấp bởi giới hạn về khả năng chi trả hay nhận thức của người tiêu dùng. Người ta gọi đó là hàng hóa khuyến dụng và Nhà nước sẽ là người đứng ra cung ứng những hàng hóa này. Chăm sóc sức khỏe ban đầu hay vệ sinh môi trường là các ví dụ điển hình.

#### *4.1.4. Thông tin không đối xứng*

Thông tin không đối xứng được xem là tình trạng xuất hiện trên thị trường khi một bên nào đó tham gia giao dịch trên thị trường có được thông tin đầy đủ hơn bên kia về các đặc tính của sản phẩm (Vũ Cương và Phạm Văn Vận, 2012). Hiện tượng này đã khiến cho cân bằng cung cầu thị trường không đạt mức tối ưu gây tổn thất phúc lợi xã hội. Nếu thất bại là nghiêm trọng thì có thể Nhà nước phải trực tiếp cung ứng, tránh tình trạng một bên nào đó lợi dụng thế mạnh thông tin để gây tổn hại tới bên kia. Trường hợp khám chữa bệnh là một ví dụ điển hình khi bác sỹ có đầy đủ các thông tin về tình trạng bệnh tật hơn bệnh nhân.

#### *4.1.5. Về công bằng xã hội*

Tính công bằng được hiểu trên hai khía cạnh: công bằng ngang và công bằng dọc. Công bằng ngang là sự đối xử như nhau với những người như nhau còn công bằng dọc là sự đối xử khác nhau với những người khác nhau nhằm giảm bớt sự khác biệt sẵn có (Vũ Cương và Phạm Văn Vận, 2012). Công bằng dọc thực ra là sự đối xử có thiên vị, có ưu tiên với một nhóm người nên nó chỉ có thể được thực

hiện bởi chính phủ. Đa số người dân nông thôn có điều kiện sống hạn chế, thu nhập thấp nên để đảm bảo có sự ưu tiên đối với họ trong việc tiếp cận các dịch vụ cơ bản thì nhiều dịch vụ này sẽ cần được cung cấp bởi Nhà nước hoặc Nhà nước hỗ trợ kinh phí.

#### *4.1.6. Hàng hóa công cộng*

Hàng hóa công cộng có hai thuộc tính: không loại trừ (non-excludable) và không cạnh tranh (non-rival) (có cả hai, có một trong hai thuộc tính hoặc có cả hai nhưng mờ nhạt). Tính không loại trừ có nghĩa không thể hoặc rất khó loại trừ ai đó ra khỏi quá trình tiêu dùng kể cả khi họ không trả tiền cho việc cung ứng hàng hóa đó. Nói ngắn gọn, với thuộc tính này thì người cung cấp không thể thu tiền người sử dụng dịch vụ. Tính không cạnh tranh tức là mọi người có thể dùng chung mà không ảnh hưởng tới nhau tức việc tiêu dùng của người này không làm giảm đi/ảnh hưởng tới sự thụ hưởng dịch vụ của người khác. Với thuộc tính này thì khi dịch vụ đã được cung cấp, chúng ta không nên loại trừ ai đó ra khỏi quá trình tiêu dùng do chi phí biên để phục vụ thêm một người tiêu dùng dịch vụ công là bằng không. Tuy nhiên, thuộc tính này cũng có nghĩa là dịch vụ công được sử dụng chung, không thể xấn thành từng miếng để chia cho mọi người (rời thu tiền họ). Nhiều dịch vụ công thuộc nhóm hàng hóa công cộng nên tư nhân không tham gia cung cấp hoặc có cung cấp cũng không hiệu quả.

Mức độ thất bại của thị trường đối với các dịch vụ công nông thôn cơ bản được thể hiện trong bảng 1.

### **4.2. Phân tích đặc thù đầu vào, đầu ra của quá trình cung ứng dịch vụ**

Cơ sở tiếp theo cho việc đưa ra khuyến nghị tư nhân có thể tham gia vào những mảng nào trong lĩnh vực dịch vụ công nông thôn rộng lớn, còn khu vực nào là phần việc của Chính phủ, bài viết sẽ xem xét đặc thù của đầu vào cũng như sản phẩm đầu ra của các dịch vụ trong lĩnh vực này.

Để có thể quyết định nhóm dịch vụ nào Nhà nước có thể “buông” cho tư nhân, còn nhóm nào Nhà nước buộc phải trực tiếp cung cấp, cần xem xét đầu ra và đầu vào của các dịch vụ theo hai tiêu chí: Tính cạnh tranh và khả năng đo lường, kiểm chứng.

Một dịch vụ có thể để cho tư nhân tham gia cung cấp nếu dịch vụ đó có đầu ra dễ đo lường (Nhà nước có thể quản lý) và tư nhân cũng sẽ hăng hái tham gia nếu đầu vào cũng dễ kiểm soát. Dưới góc độ cạnh tranh, Nhà nước có thể “buông” và tư nhân cũng sẽ hăng hái tham gia nếu đầu ra, đầu vào trong lĩnh vực đó có tính cạnh tranh cao. Trong trường hợp ngược

**Bảng 1: Mức độ thất bại của thị trường đối với các dịch vụ công nông thôn**  
(Quy định: 5: rất nhiều; 4: nhiều; 3: trung bình; 2: ít; 1: rất ít)

Thất bại TT Dịch vụ	Bất công bằng xã hội	Thông tin không đối xứng	Ngoại ứng tích cực	Hàng hóa khuyến dụng	Độc quyền	Hàng hóa công cộng
Cung cấp điện	3	1	3	4	5	0
Nước sạch	3	1	4	4	4	0
Y tế cộng đồng	4	4	5	5	5	5
Khám chữa bệnh	4	5	5	3	5	0
Giáo dục	4	3	5	5	5	3
Giao thông	3	1	4	2	5	5
Thủy lợi	3	2	2	3	4	1
Vệ sinh môi trường	3	3	5	5	4	5
Khoa học công nghệ	3	4	5	5	4	5
Khuyến công-nông	4	4	4	5	4	4
Văn hóa-thông tin-TDĐT	3	2	5	5	3	5

Nguồn: Tác giả xây dựng

lại, các dịch vụ có tính cạnh tranh thấp (tư nhân không muốn tham gia) và khả năng đo lường thấp (khó kiểm soát/định lượng đầu vào đầu ra, đầu ra có thể dùng chung...) thì tư nhân vừa không muốn tham gia và Nhà nước cũng không muốn tư nhân tham gia bởi khó khăn trong việc kiểm soát.

Dựa trên những phân tích đó, hoạt động của Nhà nước và tư nhân có thể được phân định theo Bảng 2 dựa trên khả năng cạnh tranh, đo lường của đầu ra, đầu vào dịch vụ:

Với nhóm 11 dịch vụ công nông thôn đã đề cập, Khám chữa bệnh là lĩnh vực có tính cạnh tranh cao (khu vực tư nhân sẵn sàng tham gia) nên về nguyên tắc thì có thể để tư nhân tham gia nhưng khả năng đo lường đầu ra lại không cao (chất lượng khám chữa bệnh rất khó kiểm soát) nên khu vực này có thể cho phép tư nhân tham gia nhưng cần có sự kiểm

soát cao của Nhà nước để đảm bảo chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh, đảm bảo quyền lợi cho người dân.

Y tế cộng đồng với các dịch vụ như truyền thông về y tế, kế hoạch hóa gia đình, tiêm chủng mở rộng, vệ sinh dịch tễ... thì mức độ cạnh tranh thấp do tư nhân không sẵn sàng tham gia. Bên cạnh đó, việc đo lường giá trị đầu ra cũng không hề dễ nên rất khó cho Nhà nước nếu giao mảng này cho tư nhân hoặc thuê tư nhân cung cấp bởi không thể áp dụng kiểu quản lý phổ biến: quản lý theo đầu ra. Tình hình cũng tương tự với giáo dục các cấp không phổ cập, Văn hóa- thông tin-TDĐT, khuyến công- khuyến nông. Phân tích tương tự ta có thể xếp giao thông vào nhóm II và các dịch vụ nước sạch, vệ sinh môi trường, thủy lợi vào nhóm V.

## 5. Kết luận

**Bảng 2: Phân định nhiệm vụ giữa nhà nước và tư nhân**

	Cạnh tranh cao	Cạnh tranh trung bình	Cạnh tranh thấp
<b>Khả năng đo lường cao</b>	<b>Tư nhân</b> (thị trường)		
<b>Khả năng đo lường trung bình</b>	thông	Nhà nước qua	Tư nhân - Hợp tác hợp đồng
<b>Khả năng đo lường thấp</b>	Cần có sự quản lý và Nhà	lý và điều tiết	điều tiết của Nhà nước

Nguồn: Tác giả phát triển từ Alexander và cộng sự (2000)

**Bảng 3: Phân loại mức độ cạnh tranh và khả năng đo lường, kiểm chứng của đầu vào**

	Cạnh tranh cao	Cạnh tranh trung bình	Cạnh tranh thấp
Khả năng đo lường cao	<b>Nhóm I</b>	<b>Nhóm II</b> <i>Giao thông</i>	<b>Nhóm III</b>
Khả năng đo lường trung bình	<b>Nhóm IV</b> <i>Khám chữa bệnh</i> <i>Giáo dục không phổ cập</i>	<b>Nhóm V</b> <i>Nước sạch, vệ sinh môi trường</i> <i>Thủy lợi. Điện</i>	<b>Nhóm VI</b>
Khả năng đo lường thấp	<b>Nhóm VII</b>	<b>Nhóm VIII</b>	<b>Nhóm IX</b> <i>Y tế cộng đồng</i> <i>Giáo dục phổ cập</i> <i>Văn hóa-thông tin- TDTT</i> <i>Khuyến công-khuyến nông</i> <i>Khoa học công nghệ</i>

*Nguồn: Tác giả phát triển từ Alexander và cộng sự (2000)*

### 5.1. Về phân định nhiệm vụ giữa Nhà nước và tư nhân trong cung ứng dịch vụ công

Căn cứ vào mức độ thất bại của thị trường, về đặc thù sản phẩm, đặc thù đầu vào đầu ra của sản phẩm có thể phân định về sự tham gia của Nhà nước và tư nhân trong cung cấp dịch vụ công nông thôn như bảng 4.

### 5.2. Một số khuyến nghị trong việc tổ chức cung ứng dịch vụ công nông thôn

Định hướng phát triển: Nhà nước nhỏ- Xã hội lớn: Hoạt động đổi mới công tác quản trị và cung

ứng dịch vụ công cần theo phương châm “Nhà nước nhỏ- xã hội lớn” tức bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu quả. Những việc gì Chính phủ nhất thiết phải làm, những việc gì Chính phủ không cần làm hoặc có làm cũng kém hiệu quả mà nên chuyển giao cho các tổ chức xã hội đảm nhiệm. Còn nói “Xã hội lớn” là với ý nghĩa thị trường (các doanh nghiệp) ngày càng mở rộng sản xuất, kinh doanh trên khắp các ngành nghề mà pháp luật không cấm; và các tổ chức xã hội có chức năng góp phần với Nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ công, bảo đảm an sinh xã hội (Vũ Quốc Tuấn, 2014).

**Bảng 4: Phân định nhiệm vụ giữa nhà nước và tư nhân trong cung ứng dịch vụ công nông thôn**

STT	Dịch vụ	Về sự tham gia của khu vực tư nhân
1	Cung cấp điện	Tư nhân có thể tham gia, nhà nước trợ cấp một phần giá cho người nghèo
2	Nước sạch	Tư nhân có thể tham gia, nhà nước trợ cấp một phần giá cho người nghèo
3	Y tế cộng đồng	Nhà nước trực tiếp cung cấp hoặc đặt hàng khu vực tư nhân nhưng dưới sự kiểm soát chặt chẽ về chất lượng của nhà nước
4	Khám chữa bệnh	Về cơ bản nhà nước trực tiếp cung ứng, tư nhân có thể tham gia nhưng dưới sự kiểm soát chặt chẽ về chất lượng của nhà nước
5	Giáo dục	Về cơ bản nhà nước trực tiếp cung ứng, tư nhân có thể tham gia nhưng dưới sự kiểm soát chặt chẽ về chất lượng của nhà nước
6	Giao thông	Tư nhân có thể tham gia
7	Thủy lợi	Tư nhân có thể tham gia
8	Vệ sinh môi trường	Tư nhân có thể tham gia, nhà nước có thể trợ cấp một phần phí dịch vụ
9	Khoa học công nghệ	Nhà nước trực tiếp cung ứng
10	Khuyến nông-lâm-ngư	Nhà nước trực tiếp cung ứng, có thể đặt hàng tư nhân ở một vài hàng hóa, dịch vụ.
11	Văn hóa-thông tin-thể dục thể thao	Nhà nước trực tiếp cung ứng, có thể đặt hàng tư nhân ở một vài hàng hóa, dịch vụ cụ thể

*Nguồn: Tác giả tự xây dựng*

Khẳng định vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý và cung ứng dịch vụ công cho người dân và xã hội. Xu thế tham gia/cho phép sự tham gia của người dân vào cung ứng dịch vụ công là đúng đắn, là tất yếu khi nguồn lực của Nhà nước là hạn hẹp và khi nhu cầu người dân và năng lực của khu vực tư nhân ngày càng cao. Tuy nhiên, điều đó không đồng nghĩa với việc đánh giá thấp vai trò và trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý và cung ứng dịch vụ công nông thôn. Đơn vị đứng ra cung ứng có thể là Nhà nước, có thể là tư nhân nhưng Nhà nước vẫn phải là người chịu trách nhiệm, đảm bảo việc cung ứng dịch vụ công nông thôn cho người dân.

Chính vì thế, cần phân biệt quản lý nhà nước về dịch vụ công với hoạt động cung ứng dịch vụ công. Trong bối cảnh càng ngày càng có nhiều hình thức cung ứng dịch vụ với sự tham gia của nhiều đơn vị thì trách nhiệm quản lý của Nhà nước ngày càng nặng nề để đảm bảo các nguyên tắc trong cung ứng dịch vụ công nông thôn được thực thi. Xây dựng hệ

thống công cụ, cơ chế kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước và cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công. Với hoạt động cung ứng thì cần bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Sự tham gia của tư nhân vào cung ứng dịch vụ công nông thôn đồng nghĩa với việc người dân nghèo sẽ phải nộp phí cho nhiều dịch vụ mà trước đây họ được hưởng miễn phí. Trong khi đó có nhiều dịch vụ có ngoại ứng tích cực, thuộc nhóm hàng hóa khuyến dụng, hàng hóa công cộng... Vì vậy, khuyến nghị tiếp theo sẽ là cần hoàn thiện cơ chế trợ giúp người nghèo và đối tượng chính sách.

Quán triệt nguyên tắc: “Lợi ích ba bên”: cho dù là hợp tác hay cùng tham gia thì để những mô hình này bền vững và có hiệu quả thì cần đảm bảo được lợi ích của ba bên: (i) người dân có dịch vụ để sử dụng với mức phí hợp lý; (ii) tư nhân đầu tư đảm bảo có lợi nhuận; (iii) Nhà nước có lợi ích vì không phải bỏ (một phần) ngân sách. □

### Tài liệu tham khảo

- Alexander, S. Preker & April, Harding (2000), *The Economics of Public and Private Roles in Health Care: Insights from Institutional Economics and Organizational Theory*, World Bank.
- Đình Văn Ân và Hoàng Thu Hòa (2006), *Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt nam*, Nhà xuất bản thống kê.
- Hội nghị hợp tác phi tập trung Việt-Pháp lần 8 (2010), *Đề dẫn chuyên đề 4*, Hải Phòng, tháng 12-2010.
- Jairo Acuña-Alfaro (2011), ‘Cải cách hành chính trong cung ứng dịch vụ công vì mục tiêu phát triển con người: Đánh giá ‘đầu ra’ của tiến trình cải cách’, trình bày tại Hội thảo *Hướng tới chất lượng cung ứng dịch vụ công cao hơn*, Hà Nội, ngày 08 Tháng 12 năm 2011.
- Phạm Quang Tuệ (2010), ‘Cung ứng dịch vụ công ở nông thôn Vĩnh Phúc’, *Hội nghị hợp tác phi tập trung Việt-Pháp lần 8* (2010), Hải Phòng, tháng 12-2010.
- Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2009), *Hợp tác công tư vì người nghèo*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Tiến Dũng (2013), *Assessing the quality of public services*, truy cập ngày 05 tháng 10 năm 2014, từ [http://ven.vn/en-us/assessing-the-quality-of-public-services\\_t221c192n26774.aspx](http://ven.vn/en-us/assessing-the-quality-of-public-services_t221c192n26774.aspx)
- Vũ Cương và Phạm Văn Vận (2012), *Giáo trình kinh tế công cộng*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân.
- Vũ Quốc Tuấn (2014), *Cải cách: Góc vẫn là thể chế*, Truy cập ngày 20 tháng 12 năm 2014, từ <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/166503/cai-cach—goc-van-la-the-che.html> ngày 20/12/2014.

---

### Tthông tin tác giả:

**\*Đặng Thị Lệ Xuân**, Tiến sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân- Hà Nội
- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả: Kinh tế công, tài chính công, kinh tế y tế, lập-thẩm định và quản lý chương trình và dự án phát triển kinh tế xã hội
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và phát triển, tạp chí Kinh tế và dự báo, tạp chí Công nghiệp...
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: [lexuan122@yahoo.com](mailto:lexuan122@yahoo.com).