

Vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công ở Việt Nam hiện nay

Applying market elements and private governance methods to public governance in Vietnam today

PGS, TS. BÙI HUY KHIÊN

Trường Đại học Thành Đông; Email: khiembuihuyhvhc@gmail.com

Ngày nhận bài: 4/3/2026

Ngày phản biện: 13/3/2026

Ngày chấp nhận đăng: 20/5/2026

Chủ đề của bài viết thuộc lĩnh vực: Khoa học xã hội và Nhân văn

Tóm tắt: Vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công là xu hướng và cách thức nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, giúp các tổ chức công tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao tính cạnh tranh và trở nên năng động, linh hoạt, thoát khỏi tình trạng quan liêu, huy động các nguồn lực tham gia vào quản trị công, đáp ứng tốt yêu cầu của người dân. Bài viết phân tích làm rõ xu hướng vận dụng các yếu tố thị trường và quản trị tư vào quản trị công của các nước trên thế giới, đặt cơ sở đổi mới tư duy quản trị công ở nước ta hiện nay, hướng đến nền quản trị công hiện đại, hiệu quả.

Từ khóa: thị trường; quản trị tư; quản trị công.

Abstract: Applying market elements and private governance methods to public governance is a trend and an approach aimed at improving operational efficiency, helping public organizations streamline their organizational apparatus, enhance competitiveness, become more dynamic and flexible, overcome bureaucracy, mobilize resources to participate in public governance, and better meet people's demands. The article analyzes and clarifies the trend of applying market elements and private governance to public governance in countries around the world, thereby laying the foundation for renewing public governance thinking in Vietnam today toward a modern and effective public governance system.

Keywords: market; private governance; public governance

1. Đặt vấn đề

Vào đầu thập niên 70 của thế kỷ XX, nhiều nước đã tiến hành cải cách, điều chỉnh chức năng của Nhà nước, nâng cao năng lực, hiệu quả quản trị công, khắc phục những hạn chế, yếu kém của các tổ chức công. Những cải cách này mang lại lợi ích cho nhà nước, tư nhân và xã hội, giảm bớt tình trạng chồng chéo, kém hiệu quả của bộ máy công quyền, giải quyết việc làm, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội.

Các nước trên thế giới vận dụng các yếu tố thị trường vào quản trị công chủ yếu thông qua cải cách hành chính công, tập trung vào các khía cạnh như: điều chỉnh chức năng của Nhà nước, giảm bớt sự can thiệp

của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế; phát triển kinh tế thị trường; đẩy mạnh xã hội hóa, tư nhân hóa; cung ứng dịch vụ công theo cơ chế thị trường; ký hợp đồng cung ứng dịch vụ công; đầu tư theo phương thức đối tác công - tư (PPP); sử dụng các phương thức quản trị doanh nghiệp và các chỉ số hiệu suất (KPI).

Quản trị công chịu ảnh hưởng rất sâu sắc bởi sự giao thoa giữa công và tư, ở đó quản trị tư cho thấy những ưu thế và những điểm vượt trội của mình để có thể áp dụng vào quản trị công nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức công. Việc sử dụng các phương thức quản trị của khu vực tư vào khu vực công xuất phát từ lập luận rằng những phương thức quản lý

tốt của khu vực tư cũng sẽ phát huy hiệu quả trong khu vực công. Vận dụng các phương thức quản trị tư vào quản trị công nhấn mạnh vào quản lý theo mục tiêu; bảo đảm chế độ trách nhiệm; quản trị linh hoạt, thích ứng nhanh với những thay đổi của môi trường; tập trung vào kết quả, hiệu quả; thực hiện các chính sách thuê ngoài (outsourcing) và hợp đồng dựa trên hiệu suất.

2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở kế thừa các nghiên cứu trước, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, trong đó các văn bản của Nhà nước về vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công ở Việt Nam hiện nay.

Phương pháp thu thập số liệu thông qua các số liệu thứ cấp được đăng tải trên web của các tổ chức trong và ngoài nước.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Xu hướng vận dụng các đặc trưng của thị trường và quản trị tư vào quản trị công của các nước trên thế giới

Các nước trên thế giới đang tiến hành cải cách khu vực công theo hướng vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công. Những cải cách đó diễn ra theo nhiều xu hướng khác nhau, nhất là ở các nước đang phát triển, nơi có những phương thức và mức độ vận dụng các phương thức quản trị tư vào quản trị công khác nhau, tùy thuộc vào thể chế chính trị, truyền thống văn hóa và tình hình phát triển kinh tế - xã hội của mình. Các xu hướng này thường đan xen vào nhau và kết hợp với nhau nhằm đạt được hiệu quả quản trị cao hơn.

3.1.1. Chuyển đổi từ quản lý công sang quản trị công

Về mặt lý luận, quản lý là làm đúng những điều cần làm, còn quản trị là làm những điều đúng đắn. Quản lý mang tính đối phó, ứng phó; quản trị mang tầm nhìn chiến lược. Quản lý là cầm tay chỉ việc, cái gì cũng dẫn dắt, chỉ bảo, không tạo ra không gian cho người lao động làm việc sáng tạo; quản trị chỉ tạo ra hành lang pháp lý, còn những hoạt động cụ thể thì để người lao động tự làm. Quản trị công (bao gồm quản trị nhà nước và quản trị địa phương) thường được đề cập trong bối cảnh mà ở đó Nhà nước có thể không giữ vị trí chi phối đặc biệt. Quản trị công nhấn mạnh đến việc chuyển đổi, giảm bớt quyền lực mang tính thể chế truyền thống của chính phủ theo 2 hướng: Chuyển lên cho các chủ thể

vùng/khu vực và các chủ thể khác như các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp. Quản trị công là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là các đối tác, cùng thảo luận, cùng quyết định, cùng thực hiện và cùng chịu trách nhiệm trong giải quyết các vấn đề xã hội. Trong quá trình quản trị, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội cùng tồn tại bình đẳng và hỗ trợ cho nhau (<https://tapchicongsan.org.vn>).

Mục đích của chuyển đổi từ quản lý công sang quản trị công là nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu suất, tính kinh tế và tính cạnh tranh trong khu vực công, tương tự như trong khu vực tư nhân. Để thực hiện được mục tiêu này, các nước đều vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư, quản trị doanh nghiệp, như quản lý theo kết quả, cạnh tranh và phân bổ các nguồn lực hiệu quả; tập trung vào kết quả thay vì quy trình, với các chỉ số hiệu suất rõ ràng; sử dụng các cơ chế cạnh tranh để nâng cao chất lượng dịch vụ. Quản trị công nhấn mạnh vào kết quả, dịch vụ khách hàng và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các nguồn lực xã hội, trong đó có nguồn lực của khu vực tư nhân.

Quá trình chuyển đổi từ quản lý công sang quản trị công đã thành công vào những năm 90 của thế kỷ XX ở Mỹ và nhiều nước phát triển với 9 nguyên tắc: (1) Lái thuyền, chứ không chèo thuyền; (2) Mở rộng sự tham gia của cộng đồng, hơn là đơn thuần chỉ cung cấp dịch vụ; (3) Khuyến khích cạnh tranh, chống độc quyền; (4) Lấy kết quả thực hiện công việc, chứ không lấy các quy chế làm mục tiêu; (5) Tài trợ theo kết quả đầu ra, chứ không phải đầu vào; (6) Đáp ứng nhu cầu của khách hàng, chứ không phải của cơ quan hành chính; (7) Đầu tư vào việc phòng ngừa hơn là chữa trị; (8) Phân quyền; (9) Giải quyết các vấn đề bằng cách sử dụng thương trường (David Osborne, Ted Gaebler 1997).

3.1.2. Vận dụng các yếu tố thị trường vào quản trị công

Mục đích của xu hướng này là vận dụng các yếu tố thị trường vào hoạt động của các tổ chức công để nâng cao hiệu quả quản lý. Nhiều nước vận dụng các yếu tố thị trường (market - based government) vào quản trị công như: Khuyến khích tự do hóa thị trường; sử dụng các công cụ kinh tế, cạnh tranh, đấu thầu; so sánh kết quả/chi phí; đa dạng hóa sự lựa chọn, làm cho các tổ chức công trở nên năng động, sáng tạo và đa dạng hơn. Các tổ chức công ngày càng thay đổi theo hướng có

hiều đặc trưng giống với khu vực tư. Những thay đổi này diễn ra cả bên trong và bên ngoài các tổ chức công. Những thay đổi bên trong tổ chức công 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 lao động... Từ bên ngoài tổ chức công, các thay đổi diễn ra theo hướng tăng cường sự lựa chọn trong cung ứng dịch vụ; đảm bảo tính minh bạch, hiệu quả, đáp ứng được đòi hỏi của người dân và tổ chức; các mục tiêu hoạt động được xác định rõ và có thể đo lường được. Yếu tố thị trường còn được thể hiện ở việc nhìn nhận công dân như khách hàng của nền hành chính công. Ý nghĩa của việc thiết lập cơ chế “định hướng khách hàng” trong quản trị công là ở chỗ, coi việc thực hiện lợi ích của công dân là tiêu chuẩn, giá trị cuối cùng của các tổ chức công. Cơ chế “định hướng khách hàng” đặt cơ sở cho việc xây dựng mô hình nền hành chính công phục vụ. Để thực hiện cơ chế này, tổ chức công đã đề ra các tiêu chuẩn phục vụ một cách rõ ràng, có sự cam kết phục vụ, tiến hành điều tra ý kiến khách hàng làm cơ sở cho việc cải thiện chất lượng phục vụ.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức công, tối ưu hóa việc cung ứng dịch vụ công thì việc vận dụng các yếu tố thị trường vào quản trị công là sự lựa chọn đáng tin cậy của nhiều nước trên thế giới hiện nay. Chính phủ nhiều nước đã vận dụng các yếu tố thị trường để cải thiện việc cung ứng dịch vụ công, thông qua đấu thầu, cạnh tranh giữa các nhà cung ứng dịch vụ công hoặc áp dụng mô hình “phía cầu” (demand-side) - cho phép người dân lựa chọn dịch vụ công. Các nước châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore... đã vận dụng hiệu quả các yếu tố thị trường, xây dựng năng lực lãnh đạo, quản lý và sử dụng các chỉ số hiệu suất để đo lường hiệu quả hoạt động của các tổ chức công. Xu hướng này đang diễn ra mạnh mẽ trên toàn thế giới như một phần của đổi mới quản trị công nhằm hiện đại hóa bộ máy hành chính, thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và mở cửa hội nhập.

3.1.3. Sử dụng các phương thức quản trị doanh nghiệp vào quản trị công

Chính phủ nhiều nước đặt mục tiêu xây dựng chính phủ giống với doanh nghiệp (business - like government) vào tổ chức và hoạt động của mình, đổi mới văn hóa hành chính, hình thành một nền hành chính công năng động, sáng tạo, có năng lực thích ứng và tinh thần đổi mới sáng tạo. Quản trị công ở nhiều nước vận dụng

hiều phương thức quản trị doanh nghiệp, như tính tự chủ trong chỉ đạo, điều hành; phân quyền; đảm bảo tính hiệu xuất, hiệu quả; hợp đồng cung ứng dịch vụ; phương thức kế hoạch hóa, tổ chức, kiểm tra, hạch toán; kết hợp phương pháp kinh tế với phương pháp hành chính - tổ chức và phương pháp tâm lý trong quản lý; sử dụng chỉ số đo lường hiệu xuất công việc KPI (Key Performance Indicator) và thẻ điểm cân bằng BSC (Balanced Score Card). Trong số các phương thức quản trị doanh nghiệp nêu trên, phương thức sử dụng chỉ số đo lường hiệu xuất công việc KPI và thẻ điểm cân bằng BSC được các nước vận dụng phổ biến nhất. Các nước sử dụng chỉ số KPI và BSC nhiều vào quản trị công vì các lý do chính sau: (1) Các tổ chức công thường thiếu những quy định cụ thể về trách nhiệm cho các hoạt động, các mục tiêu thường được xác định áng chừng, không cụ thể, rõ ràng và khó có khả năng đạt được thành công; (2) Chỉ số KPI và thẻ điểm BSC cung cấp nền móng cho hệ thống quản trị chiến lược; (3) Xuất phát từ những khó khăn trong việc đo lường thực thi ở khu vực công (OECD, 1994). Nhiều nước đã sử dụng chỉ số KPI và thẻ điểm BSC trong các tổ chức công như Mỹ, Anh, Ca-na-da, Ôt-xtrây-li-a, Niu Di-lân... Thụy Điển, Hà Lan, Singapore sử dụng các chỉ số này trong các lĩnh vực như: chăm sóc sức khỏe nhân dân; xây dựng chính quyền địa phương, quản lý bệnh viện, trường học, các trung tâm nghiên cứu... (Gadenne D, Sharma B 2009). Chính phủ các nước cũng rất tích cực vận dụng các phương thức quản trị doanh nghiệp, như việc tiếp nhận các nhân viên quản lý từ các doanh nghiệp vào làm việc trong các tổ chức công nhằm đổi mới nền hành chính công, khắc phục những yếu kém trong hoạt động của các tổ chức công, nâng cao hiệu quả hoạt động và cải thiện chất lượng dịch vụ công.

Điểm chung của các nước là tuy vận dụng các phương thức quản trị tư và quản trị doanh nghiệp vào quản trị công nhưng không “tư nhân hóa” bộ máy công quyền, mà chất lọc các phương thức quản trị tư và quản trị doanh nghiệp vào quản trị công để nâng cao hiệu quả và năng lực đáp ứng của nền hành chính công. Chính việc vận dụng các phương thức quản trị tư và quản trị doanh nghiệp vào quản trị công đã tạo ra sức bật giúp các tổ chức công phát triển bền vững.

3.1.4. Chú trọng kết quả và hiệu quả, thay vì chỉ tập trung vào quy trình thực hiện

Xu hướng chú trọng kết quả và hiệu quả, thay vì

chỉ tập trung vào quy trình thực hiện là một sự dịch chuyển trong tư duy quản lý, nơi mục tiêu cuối cùng và sự thành công được ưu tiên hơn các bước chi tiết trong quá trình thực hiện công việc. Thay vì tuân thủ chặt chẽ các bước đã định sẵn, ưu tiên của xu hướng chú trọng kết quả và hiệu quả được đặt vào việc đạt được mục tiêu mong muốn. Đây được gọi là tư duy “lấy kết quả làm trung tâm” và “quản lý theo kết quả”. Xu hướng này cho phép các cá nhân và các nhóm có nhiều sự tự do và sáng tạo hơn trong việc tìm ra cách thức tốt nhất để hoàn thành công việc; đo lường các chỉ số hiệu suất tập trung vào kết quả thực tế, như doanh thu, tỷ lệ hài lòng của khách hàng, mức độ hoàn thành dự án, thay vì mức độ tuân thủ các quy định, quy trình.

Trong quá trình tổ chức thực hiện, các quy định phải tạo ra kết quả mong đợi, trên cơ sở sử dụng hợp lý nhất, tốt nhất các nguồn lực. Xu hướng này cho phép công chức sử dụng quyền lực và nguồn lực phục vụ lợi ích chung. Công chức không sử dụng sai quyền lực và lãng phí các nguồn lực. Các giải pháp đưa ra dựa trên cơ sở bằng chứng rõ ràng để đảm bảo các nguồn lực được sử dụng hiệu quả nhất, không có tình trạng thất thoát, lãng phí. Nguyên tắc hiệu quả là cơ sở quan trọng để đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức, duy trì lòng tin của công dân đối với chính phủ và các tổ chức công.

Các nước phát triển ở các châu lục như Mỹ, Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore... rất quan tâm đổi mới quản trị công theo định hướng lấy kết quả, hiệu quả làm trung tâm. Các nước này tập trung vào việc áp dụng các nguyên tắc của quản trị công mới; thị trường hóa và tư nhân hóa việc cung ứng dịch vụ công; tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân và các biện pháp quản lý dựa vào kết quả; sử dụng các chỉ số hiệu suất để đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức công. Ngay khi lên nắm quyền, trong bối cảnh nền kinh tế Mỹ đang bị trì trệ sau đại suy thoái, tháng 3/1993 Tổng thống Bill Clinton đã công bố kế hoạch “Tái tạo Chính phủ”, với mục tiêu xây dựng Chính phủ Liên bang hoạt động hiệu quả hơn, ít tốn kém hơn. Tổng thống Bill Clinton đã thành lập Ủy ban đánh giá hoạt động quốc gia chịu trách nhiệm sắp xếp lại và hiện đại hóa bộ máy chính phủ. Ủy ban này đã đưa ra báo cáo với 384 khuyến nghị nhằm cải thiện hoạt động của bộ máy công quyền toàn liên bang, trong đó khuyến nghị Chính phủ liên bang phải đặt kết quả, hiệu quả lên hàng đầu; loại bỏ các thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà; trao nhiều quyền cho công chức nhằm đạt hiệu quả cao

nhất trong thực hiện công việc, cắt giảm chi phí về mức cơ bản (Nguyễn Bích Lâm, 2024). Chính phủ Singapore bắt đầu thử nghiệm các sáng kiến quản trị công từ đầu những năm 1980 khi đưa ra mục tiêu ngân sách hiệu suất, cũng như các chỉ số hiệu suất như: số lượng sản phẩm, chất lượng sản phẩm (độ chính xác, sự hài lòng của khách hàng), hiệu quả (tỷ lệ thu hồi chi phí và năng suất lao động). Năm 1990, Hội đồng cải cách hành chính Nhật Bản được thành lập do Thủ tướng làm Chủ tịch. Hội đồng thông qua mục tiêu đổi mới quản trị công và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao kết quả, hiệu quả hoạt động của chính phủ như: Thành lập Văn phòng nội các; tổ chức lại các bộ, ngành; chuyển đổi các cơ quan chính phủ sang cơ quan hành chính độc lập; bổ nhiệm thứ trưởng trong các bộ; cải cách chế độ công vụ theo hướng cạnh tranh, lấy kết quả thực hiện nhiệm vụ làm tiêu chí đánh giá (<https://tcnn.vn>).

3.1.5. *Đẩy mạnh xã hội hóa và sử dụng phương thức đối tác công - tư (Public - Private Partnerships - PPP)*

Chính phủ nhiều nước chủ trương xã hội hóa cung ứng dịch vụ công để thu hút vốn của các tổ chức ngoài nhà nước, tăng tính cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ, nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ công. Nhiều nước xác định, chính phủ chỉ đóng vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người đảm bảo cung ứng dịch vụ công thông qua việc ủy quyền cung ứng dịch vụ công cho các tổ chức ngoài nhà nước. Mở rộng sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân, các tổ chức phi chính phủ, phi lợi nhuận trong cung ứng dịch vụ công đang trở thành một xu hướng phổ biến ở nhiều nước. Các nước sử dụng nhiều hình thức khác nhau để thu hút sự tham gia của xã hội trong cung ứng dịch vụ công:

Một là, cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp. Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Đức... là những nước thực hiện cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công lập từ cuối thập niên 70 thế kỷ XX. Trong giai đoạn 1980 - 2000, quá trình cổ phần hóa ở Hoa Kỳ được đẩy mạnh đối với một số lĩnh vực như đường sắt, điện lực, giáo dục, xây dựng và vận hành cầu, đường, cảng, đường ống dẫn dầu, dẫn khí và cả những dịch vụ mang tính chất quản lý nhà nước như cảnh sát, phòng cháy, chữa cháy, xử lý nước thải, rác thải... Chính phủ Mỹ còn khuyến khích, tạo điều kiện để các tổ chức tư xây dựng nhà tù, quản lý phạm nhân theo các quy định của nhà nước.

Hai là, Nhà nước tạo hành lang pháp lý để hỗ trợ cho các tổ chức cung ứng dịch vụ công; công khai quy

hoạch phát triển các loại hình dịch vụ công. Các tổ chức, cá nhân có thể lựa chọn loại dịch vụ phù hợp để tham gia cung ứng. Nhà nước tạo môi trường pháp lý thuận lợi để các thành phần kinh tế ngoài nhà nước cùng cung ứng dịch vụ công.

Ba là, Nhà nước và nhân dân cùng tham gia cung ứng dịch vụ công. Theo phương thức này nhà nước phối hợp với các thành phần kinh tế khác dưới hình thức liên doanh, liên kết, hợp tác để cung ứng dịch vụ công. Nhà nước cũng có thể sử dụng ngân sách để ký kết hợp đồng cung ứng dịch vụ công với các nhà cung ứng dịch vụ công thuộc các thành phần kinh tế.

Trong lĩnh vực cung cấp điện, nước sinh hoạt, quá trình xã hội hóa diễn ra chậm hơn so với các lĩnh vực khác. Đến năm 2000, trong số 15 nước châu Âu mới có 10 nước chuyển giao một phần dịch vụ cung cấp nước sinh hoạt cho các thành phần kinh tế khác, trong đó Anh là nước có tỷ lệ dân số được các công ty tư nhân cung cấp nước cao nhất, đạt 88%, Pháp đạt 73%. Trong cung cấp điện, việc xã hội hóa có thể diễn ra theo từng công đoạn: phát điện, truyền tải và phân phối điện. Tại Anh, cả ba công đoạn trên đều do tư nhân đảm nhận. Ở Đức, các công ty tư nhân đảm nhiệm việc phát điện và truyền tải điện, nhưng khâu phân phối điện lại do Nhà nước thực hiện. Ở Trung Quốc, Malaysia và Philippines, các công ty tư nhân đã xây dựng các nhà máy điện và bán điện cho Nhà nước (Bùi Huy Khiên, Đặng Khắc Ánh, 2017).

Chính phủ nhiều nước cũng tích cực triển khai phương thức đối tác công - tư. Đây là phương thức hợp tác giữa Nhà nước và đối tác trên cơ sở đóng góp các nguồn lực, chia sẻ rủi ro và cùng phân chia lợi nhuận. Phương thức này cho phép Nhà nước giảm phần đầu tư từ ngân sách cho thực hiện các dự án mà vẫn tham gia quản lý các dự án này trực tiếp và thường xuyên nhằm đảm bảo định hướng của Nhà nước và lợi ích chung của xã hội. Phương thức đối tác công - tư giúp huy động được các nguồn vốn, tiếp cận được những thành tựu phát triển của kho học công nghệ hiện đại, vận dụng được các phương thức quản lý của quản trị tư, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công. Trên thế giới hiện nay có 4 phương thức hợp tác công tư phổ biến: (1) Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao (BOT: Build - Operate - Transfer); (2) Xây dựng - Chuyển giao - Vận hành (BTO: Build - Transfer - Operate); (3) Xây dựng - Sở hữu - Vận hành (BOO: Build - Own - Operate); (4) Thiết kế - Xây dựng - Tài trợ -

Vận hành (DBFO: Design - Build - Finance - Operate).

Ở nhiều nước, khu vực công hợp tác với khu vực tư thực hiện các dự án, như xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, trường học, bệnh viện, các thiết chế văn hóa...; chia sẻ rủi ro và lợi ích giữa các tổ chức công và tư nhân; chuyển giao một phần hoạt động hoặc toàn bộ dự án cho khu vực tư nhân quản lý và vận hành. Ngay từ những năm 1980, phương thức đối tác công - tư được triển khai rộng rãi ở Anh, Pháp, Mỹ... Ở Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore, một số dịch vụ công cộng vốn từng được đảm nhiệm bởi nhà nước được chuyển đổi thành các công ty, từ đó áp dụng các phương thức quản lý của khu vực tư nhân.

Một trong những giải pháp triển khai phương thức đối tác công - tư đó là áp dụng mô hình “đầu tư công - quản trị tư” đối với các dự án văn hóa, như sân vận động, công viên, nhà hát, bảo tàng, thư viện... Phương châm là Nhà nước kiến tạo, khu vực tư khai thác vận hành, đảm bảo hài hòa lợi ích và chia sẻ rủi ro. Từ thập niên 1990, chính phủ Anh đã triển khai chương trình Private Finance Initiative (PFI) cho phép khu vực tư nhân thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo trì các công trình công cộng. Sau đó điều chỉnh thành mô hình PF2, với nguyên tắc là chia sẻ rủi ro trong hợp tác công - tư, tăng cường kiểm soát của Nhà nước. Chính phủ Hàn Quốc thiết lập mô hình PIMAC như một cơ quan quản lý tập trung về đầu tư công thuộc Bộ Tài chính. Tất cả dự án đầu tư công đều được PIMAC thẩm định, đánh giá khả năng hợp tác với tư nhân thông qua quy trình lựa chọn minh bạch và khung pháp lý chặt chẽ (Bùi Hoài Sơn, 2025). Cách làm của Singapore về sự kết hợp với khu vực tư nhân trong đầu tư công là giao cho tư nhân vận hành các dự án đầu tư công, trên cơ sở hợp đồng thỏa thuận về trách nhiệm, các tiêu chuẩn phục vụ công khai, mức độ hài lòng của công chúng. Trong trường hợp đối tác tư nhân không đạt mục tiêu cam kết, hợp đồng sẽ bị chấm dứt.

3.2. Vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công cần có tư duy mới

Bước sang thế kỷ XXI, các nước trên thế giới phải đối diện với rất nhiều thách thức và các yếu tố của môi trường tự nhiên, kinh tế, xã hội tác động đến từng nước, cũng như ở phạm vi khu vực và toàn cầu nhanh hơn, mạnh hơn và khó dự đoán hơn.

Thực tiễn cho thấy, nếu chỉ dừng lại ở việc tiếp thu các yếu tố thị trường và phương thức quản trị của khu vực tư mà không thay đổi tư duy thì đổi mới quản trị

công vẫn sẽ đậm chân tại chỗ. Các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư không thể sao chép nguyên bản vào quản trị công, vì mục tiêu, động lực và bối cảnh khác nhau. Nhưng tư duy mới có thể truyền cảm hứng cho một tinh thần mới trong quản trị công: Cạnh tranh thay vì bao cấp, phục vụ thay vì kiểm soát, linh hoạt thay vì rập khuôn, trao quyền thay vì bao cấp, thúc đẩy kết quả thay vì chạy theo quy trình. Thể chế nhà nước không phát huy hiệu quả nếu vẫn vận hành bởi tư duy cũ, cách làm cũ, khi những người trong cuộc vẫn coi quyền lực là mục tiêu, duy trì hiện trạng cũ là ưu tiên hàng đầu và xem việc gì cũng phải “đúng quy trình”. Tư duy mới đòi hỏi những người lãnh đạo, quản lý các tổ chức công và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước phải có quyết tâm chính trị, dám nghĩ, dám làm, dám thay đổi, dám chịu trách nhiệm, dám học hỏi từ những điều chưa từng có tiền lệ. Và trên hết, cần xây dựng một văn hóa tổ chức mới - nơi các thử nghiệm được khuyến khích, sai lầm được chấp nhận (nếu kiểm soát tốt) và mỗi cá nhân được đánh giá dựa trên các giá trị mà họ tạo ra cho tổ chức và xã hội.

Để vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công hiệu quả cần thay đổi nhận thức về vai trò của Nhà nước, chuyển vai trò của Nhà nước từ “người chèo thuyền” sang “người lái thuyền”; từ “cầm” sang “cho phép”, từ “quản lý” sang “kiến tạo phát triển” và “phục vụ”. Đồng thời, các chủ thể quản trị công cần áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt như hiệu quả, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân vào các hoạt động cộng đồng. Những thay đổi cần thiết trong tư duy quản trị công bao gồm:

- Từ quản lý thụ động sang kiến tạo và phục vụ: Thay vì cầm đoán khi không quản lý được sang tạo điều kiện, chủ động kiến tạo phát triển và phục vụ tốt hơn cho người dân và doanh nghiệp.

- Áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt: Nền hành chính công cần dựa trên các giá trị cốt lõi của quản trị tốt như hiệu quả, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách và ban hành quyết định.

- Đổi mới mô hình quản trị: Cần chuyển từ mô hình “đầu tư công - quản lý công” sang “đầu tư công - quản trị tư” cho các dự án, công trình thuộc sở hữu nhà nước, theo đó tư nhân tham gia quản lý, khai thác, vận hành theo nguyên tắc minh bạch và cạnh tranh.

- Khuyến khích thử nghiệm và chấp nhận rủi ro:

Quản trị công cần tạo ra văn hóa tổ chức mới, nơi thử nghiệm được khuyến khích và sai lầm được xem là cơ hội để học hỏi và tiến bộ.

- Tập trung vào kết quả, hiệu quả: Đổi mới thể chế và hoạt động công vụ cần hướng tới kết quả, hiệu quả thực tế thay vì chỉ thực hiện “đúng quy trình”.

Ở Việt Nam, các nỗ lực học hỏi từ các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư đã bắt đầu được triển khai trong cải cách hành chính, chuyển giao một số nhiệm vụ, dịch vụ công cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm; đẩy mạnh xã hội hóa cung ứng dịch vụ công theo cơ chế thị trường; khuyến khích đầu tư theo phương thức đối tác công - tư; giao nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công căn cứ vào chất lượng đầu ra; giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập; xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số. Những nỗ lực này mang tinh thần đổi mới, sáng tạo, thúc đẩy phương thức quản lý theo kết quả đầu ra, góp phần tăng cường tính minh bạch, cắt giảm chi phí, đơn giản thủ tục hành chính và từng bước thay đổi mối quan hệ giữa chính quyền và người dân từ “xin - cho” sang “phục vụ - giám sát”. Các quy định như Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi, các nghị quyết về phân cấp, phân quyền, tinh giản bộ máy, đánh giá công chức theo chỉ số KPI và thẻ điểm cân bằng BSC đang mở ra không gian để đổi mới quản trị công theo hướng hiện đại, hiệu quả.

Từ các xu hướng vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư sang quản trị công như đã trình bày ở trên, quản trị công theo hướng hiện đại, hiệu quả ở Việt Nam hiện nay rất cần phải đổi mới tư duy. Đổi mới tư duy quản trị công cần hướng vào những nội dung chính sau:

Một là, xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế nhà nước tương thích với các yếu tố thị trường

Thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam được cấu thành bởi hệ thống các bộ phận khác nhau mà mỗi bộ phận cũng là một hệ thống phức tạp gồm nhiều yếu tố. Các bộ phận cơ bản của thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam bao gồm: (1) Các luật lệ, quy tắc điều hành nền kinh tế; (2) Các chủ thể tham gia vào hoạt động trong nền kinh tế; (3) Cơ chế thực thi các luật, quy tắc và điều chỉnh các mối quan hệ giữa các chủ thể; (4) Hệ thống thị trường. Để xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam cần hoàn thiện thể chế ở tất cả các yếu tố cấu thành, trong đó tôn trọng và vận dụng đầy đủ các quy luật khách quan của kinh tế thị

trường, thông lệ quốc tế, phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Cần bảo đảm tính đồng bộ giữa các bộ phận cấu thành của thể chế kinh tế, giữa các yếu tố thị trường và các loại thị trường, giữa thể chế kinh tế với thể chế chính trị, xã hội; gắn kết hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội, phát triển kinh tế gắn với phát triển văn hóa và bảo vệ môi trường. Nhà nước cần đề ra các giải pháp đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước, phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị trong quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Hai là, đổi mới cơ chế vận hành và xác định rõ chức năng của Nhà nước

Để quản lý tốt nền kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước phải đổi mới cơ chế vận hành và xác định rõ chức năng của Nhà nước. Đổi mới cơ chế vận hành và xác định rõ chức năng của Nhà nước để tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm, cốt lõi trở thành yêu cầu cấp bách, khách quan trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường với một khu vực tư nhân đang ngày càng được mở rộng và phát triển năng động. Văn kiện Đại hội XII của Đảng đã xác định: “Phân định rõ chức năng của Nhà nước và chức năng của thị trường. Nhà nước quản lý và định hướng phát triển kinh tế - xã hội bằng pháp luật, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết phù hợp với kinh tế thị trường, giảm thiểu can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính”, trong đó “Chính phủ và các bộ tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô và năng động giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng”⁸. Xác định rõ chức năng của Nhà nước cần xây dựng mối quan hệ đúng đắn giữa Nhà nước với thị trường, Nhà nước với doanh nghiệp và xã hội. Nhà nước chỉ làm những việc phải làm và làm tốt; thực hiện tốt chức năng kiến tạo phát triển, nhất là ổn định kinh tế vĩ mô. Một Nhà nước kiến tạo phát triển cần tập trung vào xây dựng hệ thống pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch và tổ chức bộ máy quản lý để tạo môi trường kinh doanh thông thoáng, minh bạch, bảo đảm quyền tự do kinh doanh và cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, giữa khu vực công và khu vực tư.

Ba là, vận dụng hiệu quả các phương thức quản trị tư và quản trị doanh nghiệp trong các tổ chức công

Mỗi phương thức quản trị có chiến lược, đối tượng phục vụ riêng để từ đó xác định mục tiêu, yêu cầu và tính chất hoạt động. Vận dụng các phương thức quản trị tư và quản trị doanh nghiệp trong các tổ chức công trước hết cần hướng tới đối tượng là người dân và xã

hội. Có nhiều phương pháp quản trị khác nhau để các tổ chức công vận dụng nhưng tùy thuộc vào mức độ phát triển, tính chất, quy mô của tổ chức công. Đối với tổ chức công mới thành lập, số lượng nhân lực chưa nhiều thì chỉ nên áp dụng các phương pháp hành chính - tổ chức và phương pháp tâm lý - xã hội/giáo dục; đối với tổ chức công có quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng cần áp dụng các công cụ quản trị hiện đại như sử dụng chỉ số KPI và thể điểm cân bằng BSC. Cùng với việc sử dụng các công cụ KPI và BSC, các tổ chức công có thể sử dụng việc trả lương theo công thức 3P của quản trị tư và quản trị doanh nghiệp (Pay for Position - Vị trí công việc. Pay for Person - Năng lực của người giữ vị trí công việc và Pay for Performance - Kết quả đạt được của người giữ vị trí công việc).

Bốn là, đẩy mạnh xã hội hoá cung ứng dịch vụ công

Đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công nhằm tạo điều kiện để khu vực tư nhân, các doanh nghiệp tham gia cùng với Nhà nước cung cấp dịch vụ công. Xã hội hóa dịch vụ công với sự tham gia của tư nhân, đưa các nhiệm vụ Nhà nước đang trực tiếp đảm nhận sang cho tư nhân đảm nhận dưới sự điều tiết, kiểm soát của Nhà nước làm giảm quy mô hoạt động của Nhà nước. Để đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công cần nhận thức đúng bản chất, mục tiêu xã hội hóa dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường; hình thành quan niệm đúng đắn liên quan đến các vấn đề về dịch vụ ngoài công lập. Nhà nước xây dựng hành lang pháp lý cùng với các cơ chế, chính sách ưu đãi để khuyến khích việc chuyển đổi mô hình hoạt động đối với các đơn vị sự nghiệp công lập. Từng bước chuyển cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập sang cơ chế cung cấp dịch vụ để khuyến khích các cơ sở thuộc mọi thành phần kinh tế cùng tham gia. Tăng cường và đa dạng hoá các nguồn lực ngoài nhà nước cho phát triển các đơn vị dịch vụ công lập và dịch vụ ngoài công lập. Cùng với chính sách đầu tư có hiệu quả cho các loại hình dịch vụ công lập cần có chính sách hỗ trợ đầu tư và khuyến khích các cơ sở ngoài công lập, đa dạng các hình thức như: tư nhân góp vốn, liên doanh, vốn đầu tư nước ngoài; BOT, BT, BTO.

Năm là, thực hiện mô hình “đầu tư công - quản trị tư”

Từ cơ sở lý luận, thực tiễn của Việt Nam và kinh nghiệm của các nước có thể nhận thấy muốn tạo đột phá phát triển cho kỷ nguyên mới cần đẩy mạnh mô hình “đầu tư công - quản trị tư”. Tài sản công vẫn thuộc

sở hữu nhà nước, nhưng việc quản lý, khai thác, vận hành thì nên mở rộng cho khu vực kinh tế tư nhân tham gia theo hình thức đầu thầu, cam kết trách nhiệm xã hội, giám sát minh bạch. Những lĩnh vực có nhiều thuận lợi cho mô hình “đầu tư công - quản trị tư” bao gồm: (1) Lĩnh vực công nghiệp văn hóa, như bảo tồn di sản vật thể và phi vật thể, danh lam thắng cảnh, không gian văn hóa,...; (2) Lĩnh vực khoa học công nghệ là lĩnh vực được khuyến khích đầu tư theo Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị. Đây là các lĩnh vực cần tích cực thực hiện nhằm tạo chuyển biến mạnh mẽ trong những năm tới.

Vận dụng mô hình “đầu tư công - quản trị tư” giúp khắc phục được những hạn chế của quản lý công, bởi vì: (1) Nhà nước không phải chi thường xuyên cho vận hành các công trình nên tiết kiệm được ngân sách; (2) Tăng hiệu quả hoạt động của dự án đầu tư công do ứng dụng các phương thức quản lý của quản trị tư, giảm thiểu các thủ tục hành chính; (3) Bảo tồn được tài sản công do gắn kết tài sản công với nhu cầu xã hội, gắn trách nhiệm tài chính với trách nhiệm quản lý. Tuy nhiên, để ngăn ngừa việc biến lợi ích công thành lợi ích tư nên vận dụng mô hình “đầu tư công - quản trị tư” cần xây dựng thể chế kiểm soát đủ mạnh, bao gồm: (1) Công khai thông tin đầu thầu và các cam kết của hợp đồng, trừ các bí mật khoa học công nghệ do pháp luật quy định; (2) Kiểm soát, ngăn ngừa tham nhũng chính sách bằng các công cụ giám sát và công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng để người dân biết biết và giám sát; (3) Chuyển đổi số để theo dõi kết quả sử dụng tài sản công, tạo nên hệ thống dữ liệu khách quan và được phân cấp truy xuất, giám sát.

4. Kết luận

Trong xã hội hiện đại và nền kinh tế thị trường, Việt Nam có thể vận dụng nhiều yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công, nhất là các phương thức quản lý hiện đại và tôn trọng các quy luật của kinh tế thị trường. Để chuyển đổi thành công từ quản trị tư sang quản trị công cần một tư duy mới tập trung vào các nguyên tắc quản trị tốt (Good governance), đề cao hiệu quả, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân. Điều này đòi hỏi sự thay đổi trong nhận thức của người lãnh đạo và đội ngũ cán bộ, công chức, tạo dựng văn hóa tổ chức, khuyến khích thử nghiệm và đánh giá dựa trên kết quả thực tế thay vì hình thức. Bài học từ xu hướng đổi mới quản trị công của các nước trên thế giới cho thấy, việc

vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công không nên hiểu máy móc là “tư nhân hóa”, “doanh nghiệp hóa”, mà cần vận dụng có chọn lọc, kết hợp hài hòa giữa các đặc trưng của quản trị công và quản trị tư, giữa các giá trị công và tư.

Vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công cũng tiềm ẩn nhiều khó khăn, thách thức. Những khó khăn, thách thức này bao gồm: (1) Mục tiêu hoạt động của khu vực công là đảm bảo lợi ích công cộng và công bằng xã hội, mục tiêu của khu vực tư là lợi nhuận; (2) Vận dụng các phương thức của quản trị tư có thể dẫn đến tình trạng “thương mại hóa” dịch vụ công, làm giảm tính công bằng và khả năng tiếp cận của các nhóm yếu thế trong xã hội; (3) Đổi mới tư duy và văn hóa quản lý trong quản trị công đang bị tác động bởi phương pháp quản lý của mô hình quản lý công truyền thống vốn có lịch sử lâu đời và dựa trên các quy tắc, thủ tục hành chính cũng là một khó khăn, thách thức lớn. Nhưng không vì những khó khăn, thách thức này mà không đổi mới quản trị công, vận dụng các yếu tố thị trường và phương thức quản trị tư vào quản trị công nếu chúng ta muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của khu vực công./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Công Khôi. *Xu thế đổi mới quản trị công trên thế giới và vấn đề hiện đại hóa, nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng*. <https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/826593/xu-the-doi-moi-quan-tri-cong-tren-the-gioi-va-van-de-hien-dai-hoa%2C-nang-cao-hieu-qua-quan-tri-quoc-gia-t-heo-tinh-than-dai-hoi-xiii-cua-dang.aspx#>
2. David Osborne, Ted Gaebler (1997). *Đổi mới hoạt động của chính phủ*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội. trang 66-69.
3. OECD (1994). *Performance Management in administration: performance measurement and results-based management*, OECD Work on public management 3/1994, Romanian Edition Babes Bolyai University, 1999, p 35.
4. Gadenne D, Sharma B (2009). *Balanced Scorecard Implementation in the Public Sector: Lessons Learnt in a Large Local Government Authority*, Accounting and Finance Association of Australia and New Zealand.
5. Nguyễn Hoàng Anh. *Cải cách hành chính theo mô hình quản trị công mới ở một số quốc gia châu Á*. <https://tcnn.vn/news/detail/54607/Cai-cach-hanh-chinh-theo-mo-hinh-quan-tri-cong-moi-o-mot-so-quoc-gia-chau-A.html>
6. Bùi Huy Khiên, Đặng Khắc Ánh (đồng chủ biên - 2017). *Giáo trình Dịch vụ công*. Nxb. Khoa học - Kỹ thuật, Hà Nội, trang 81-85.