

# VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG XÃ HỘI HOÁ DỊCH VỤ CÔNG

ThS. NGUYỄN QUANG SÁNG\*

**T**huật ngữ xã hội hoá (XHH) trong cải cách dịch vụ công (DVC) không chỉ được đề cập trong các văn bản mang tính chất định hướng của Đảng và Nhà nước ta mà còn được sự quan tâm khá đặc biệt từ phía các nhà nghiên cứu. Liên quan đến quản lý nhà nước, thuật ngữ này được sử dụng như một “giải pháp” cho cải cách việc cung ứng các dịch vụ công ích gắn liền với một số lĩnh vực, như công chứng, XHH giáo dục, y tế, văn hoá, bảo vệ môi trường... Theo cách này, vai trò cung ứng dịch vụ của các đối tượng sẽ chuyển từ sự độc quyền của Nhà nước sang hướng mở rộng cung ứng các dịch vụ này ra ngoài khu vực nhà nước nhằm tập hợp nguồn lực của xã hội để cùng thực hiện mục tiêu cải thiện chất lượng cung ứng DVC. Không chỉ vậy, XHH còn được hiểu là quá trình để mọi người được tham gia bình đẳng trong môi trường lành mạnh, được thụ hưởng những lợi ích công bằng do DVC đem lại.

## 1. Dịch vụ công và xã hội hoá dịch vụ công

Về lý thuyết chung, DVC là những dịch vụ có đặc tính là không loại trừ và không cạnh tranh trong tiêu dùng. Không loại trừ có nghĩa là tất

cả mọi người đều sử dụng, tiêu dùng dịch vụ này, bất kể họ có trả tiền cho dịch vụ hay không. Không cạnh tranh có nghĩa là việc sử dụng, tiêu dùng của người này không ảnh hưởng đến việc sử dụng, tiêu dùng của người khác. Như vậy, theo từ điển Le Petit Larousse “Dịch vụ công là hoạt động với lợi ích chung, do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhận”. Từ đó vấn đề đặt ra là không phải ai là người trực tiếp cung ứng một dịch vụ phục vụ lợi ích chung mà là ở chỗ ai chịu trách nhiệm cuối cùng về việc cung ứng DVC này cho xã hội nhằm bảo đảm công bằng và ổn định xã hội.

Theo nội hàm của khái niệm DVC hiện nay mà Việt Nam đang sử dụng có thể phân biệt ba nhóm dịch vụ chủ yếu. *Một là*, nhóm dịch vụ hành chính công; *hai là*, nhóm dịch vụ công cộng và *ba là*, nhóm dịch vụ công ích.

XHH DVC là việc nhà nước chia sẻ với xã hội cung cấp các dịch vụ vốn dĩ trước đây chỉ thuộc về nhà nước mà các dịch vụ đó không nhất thiết là phải nhà nước mới thực hiện được. Nói cách khác, đây là quá trình mở

\* Học viện Tài chính

rộng sự tham gia của các chủ thể xã hội và tăng cường vai trò của nhà nước đối với DVC.

Cần thiết phải xác định rõ mục tiêu mà công cuộc cải cách DVC hướng tới là chất lượng dịch vụ chứ không phải là mức độ XHH. XHH loại hình dịch vụ này chỉ là phương thức để đạt được chất lượng DVC mong muốn. Ở nhiều nước phát triển, xu thế chuyển giao DVC cho các tổ chức khu vực tư dưới những hình thức khác nhau, nhà nước chỉ chịu trách nhiệm cung cấp những lĩnh vực mà khu vực tư không hoặc chưa tham gia.

Trong điều kiện hiện nay, xu thế XHH DVC đang là yêu cầu tất yếu với mỗi quốc gia bởi các lý do sau:

*Thứ nhất*, xu thế chung của các quốc gia trên thế giới là thu hẹp bộ máy của chính phủ, rút bớt các bộ phận không cần thiết làm cho chính phủ hoạt động năng động và hiệu quả hơn. Do vậy, khi bộ máy thu hẹp lại thì một số chức năng, công việc sẽ chuyển cho tư nhân đảm nhiệm, chính phủ chỉ tập trung vào các nhiệm vụ quản lý vĩ mô.

*Thứ hai*, bộ máy nhà nước còn nhiều bất cập, quan liêu, bao cấp, chức năng, nhiệm vụ chưa phù hợp, phân cấp chưa rõ ràng, phương thức, thủ tục cung ứng DVC còn rườm rà và đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu, kém.

*Thứ ba*, gắn liền với xu thế thu hẹp bộ máy chính phủ là khu vực tư nhân ngày càng phát triển mạnh, đòi hỏi nhà nước phải chia sẻ một số lĩnh vực vốn dĩ trước đây chỉ thuộc về nhà nước mà tư nhân có thể thực hiện được.

*Thứ tư*, đời sống của người dân ngày một nâng cao, nhu cầu xã hội ngày một lớn, do vậy, chỉ nhà nước thực hiện cung ứng các dịch vụ cho xã hội thì khó đáp ứng được nhu cầu của người dân, điều đó sẽ gây ảnh hưởng đến chính trị - xã hội khi nhu cầu người dân không được bảo đảm, vì vậy, nhà nước để cho xã hội tự cung ứng và điều tiết các nhu cầu nhằm giảm bớt gánh nặng cho nhà nước, thực hiện “nhà nước và nhân dân cùng làm”.

## 2. Vai trò của nhà nước trong XHH DVC

XHH không có nghĩa là nhà nước bị loại mất vai trò quản lý của mình, ngược lại, vai trò quản lý nhà nước cần tăng lên khi thiết lập lại vai trò và trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung ứng DVC. Sự thiếu vắng vai trò quản lý nhà nước và bỏ mặc theo kiểu “khoán trắng” có thể dẫn đến sự mất ổn định trong cung ứng DVC và làm cho quá trình XHH thiếu tính bền vững, tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội. Đặc biệt, trong một số lĩnh vực trước đây, nhà nước nắm độc quyền hoặc những dịch vụ do “cầu” vượt quá “cung” (như lĩnh vực giáo dục đại học) dẫn đến sự độc quyền tự nhiên trong cung ứng dịch vụ, thì vai trò quản lý nhà nước là vừa bảo đảm các mục tiêu phát triển xã hội trên cơ sở huy động nguồn lực, lại vừa phải bảo đảm quá trình XHH diễn ra theo quy luật của thị trường.

Với vai trò là chủ thể quản lý vĩ mô, nhà nước có vai trò quan trọng trong việc thực hiện XHH DVC, đồng thời bảo đảm chất lượng dịch vụ cung cấp cho xã hội. Nhà nước cần ban hành các văn bản pháp lý làm công

cụ quản lý, đồng thời là khung pháp lý và môi trường cho các doanh nghiệp hoạt động. Hiện nay, chúng ta mới chỉ cung ứng các DVC một cách thụ động và ở mức độ cơ bản, thiết yếu so với nhu cầu của người dân và chưa có một hệ thống chuẩn mực nào để so sánh và hướng tới. Cách thức cung ứng DVC theo các mô hình dập khuôn, kém năng động, chưa phù hợp với các vùng, miền có đặc điểm về kinh tế - xã hội đặc biệt (như việc phân biệt giữa thành thị và nông thôn, miền núi và đồng bằng). Trong thời gian qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật, như Nghị quyết số 90/NĐ-CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương XHH các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá; Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh XHH các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể thao. Từ các cơ sở pháp lý này, hàng loạt cơ sở cung ứng dịch vụ trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá và thể thao đã ra đời. Đồng thời, hiện thực này đã nảy sinh nhiều vấn đề về kiểm soát chất lượng dịch vụ. Thông thường, các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân chú trọng nhiều đến lợi nhuận, luôn có xu hướng đẩy giá dịch vụ lên cao, các loại phí dịch vụ bị điều chỉnh tùy tiện, chất lượng dịch vụ yếu, cơ chế tài chính không minh bạch...

Chế độ chịu trách nhiệm phải được thực hiện nghiêm túc và thường xuyên. Cùng với việc đặt ra hệ thống tiêu chuẩn chất lượng thì trách nhiệm của mỗi cá nhân, tổ chức trong cung ứng dịch vụ phải được nâng cao. Nên đề cao trách nhiệm cá

nhân và đặt ra cơ chế giải trình hợp lý. Như vậy, công tác kiểm soát, giám sát sẽ có hiệu quả hơn và Nhà nước cần quy định "chuẩn" đối với dịch vụ mà tư nhân đảm nhận làm cơ sở kiểm soát với các doanh nghiệp này.

Nhà nước tiếp tục đầu tư ngân sách hợp lý cho DVC; đồng thời, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực xã hội tham gia cung ứng DVC, chúng ta XHH DVC không có nghĩa là Nhà nước thoái thác cho xã hội, mà ngược lại vai trò của Nhà nước chuyển lên một tầm cao mới là nhà quản lý, nhà đầu tư. Vì lĩnh vực DVC cần rất nhiều kinh phí để thực hiện mà tư nhân không thể tự thân hoạt động được, do vậy, với nguồn tài chính dồi dào thì nhà nước là chỗ dựa vững chắc để họ thực hiện những mục tiêu lớn cho xã hội.

Dưới góc độ thể chế, các chuyên gia kinh tế nhìn nhận, việc tổ chức và cung ứng DVC ở Việt Nam hiện nay đã đạt được một số kết quả chủ yếu, như đa dạng hoá các thành phần, nguồn lực, hình thức cũng như khung khổ pháp lý điều chỉnh các hoạt động tổ chức và cung ứng DVC ở Việt Nam dần được cải thiện theo hướng đáp ứng được yêu cầu phát triển của xã hội và thông lệ quốc tế.

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc tổ chức và cung ứng DVC ở nước ta vẫn còn một số tồn tại, như chủ thể cung ứng DVC vẫn chủ yếu là Nhà nước và theo đó tạo sức ép lớn lên cán cân ngân sách nhà nước; phương thức cung ứng DVC không đa dạng, chưa tạo động lực và khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư và cung ứng DVC... Nhìn

chung, chất lượng DVC còn thấp, chưa đạt được mục tiêu như kỳ vọng của xã hội và Nhà nước.

Nhằm đẩy mạnh đổi mới trong tổ chức và cung ứng DVC ở Việt Nam trong thời gian tới, cần tránh sử dụng tràn lan thuật ngữ XXH như hiện nay, bởi việc sử dụng thuật ngữ mà không kèm định nghĩa và giải thích nội hàm sẽ dẫn đến nhiều trường hợp áp dụng sai và gây nhầm lẫn vai trò của Nhà nước, nhà đầu tư, tư nhân... Quan điểm về tổ chức và cung ứng dịch vụ công ích cần được xác định là đẩy mạnh XHH tổ chức và cung ứng DVC theo hướng Nhà nước bảo đảm cung ứng những DVC cơ bản, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cung ứng DVC. Minh bạch việc tổ chức và cung ứng DVC; khuyến khích các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư cung cấp các DVC gia tăng, chất lượng cao cho xã hội; củng cố và thiết lập các tổ chức nghề nghiệp, các tổ chức cộng đồng tham gia giám sát chất lượng dịch vụ. Nhà nước thực hiện đúng chức năng quản lý. Các tổ chức cung ứng DVC hoạt động theo mô hình doanh nghiệp công ích, hạch toán đầy đủ thu chi, từng bước giảm các khoản đầu tư từ ngân sách nhà nước.

#### **4. Một số giải pháp nhằm thực hiện tốt XHH DVC**

*Một là*, tiến hành cải cách hành chính làm cho bộ máy gọn nhẹ, năng động giảm bớt các bộ phận không cần thiết, chia sẻ cho xã hội những lĩnh vực mà họ có thể làm. Đổi mới phương thức tổ chức cung ứng DVC theo mô hình nhà nước kết hợp. Chương trình cải cách tổng thể nền

hành chính đã đem lại nhiều kết quả tích cực, bộ máy hành chính đã được đổi mới nhiều, chú trọng đến việc quản lý hiệu quả đầu ra chứ không tập trung vào trình tự thủ tục công việc, cách thức hoạt động được cải tiến rõ rệt, giảm bớt các khâu rườm rà không cần thiết, sự hài lòng của người dân với dịch vụ do Nhà nước mang lại tăng lên đáng kể.

*Hai là*, Nhà nước cần xác định rõ vai trò của mình khi XHH DVC, trước đây, khi người dân còn chưa có điều kiện chủ động trong hoạt động kinh tế, phần lớn các nhu yếu phẩm và dịch vụ họ được hưởng một cách thụ động. Bên cạnh đó, Chính phủ chuyển một phần cho xã hội tự cung cấp và làm nhiệm vụ quản lý vĩ mô, định hướng hoạt động cho xã hội; đồng thời, tạo điều kiện cho người dân tham gia cung cấp DVC cho xã hội một cách hiệu quả nhất. Các dịch vụ mà Nhà nước không nhất thiết phải làm nên sẽ giao cho tư nhân thực hiện.

*Ba là*, đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong hệ thống quản lý nhà nước về DVC, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là vô cùng quan trọng, đây chính là các chủ thể của bộ máy hành chính, do vậy chất lượng hoạt động của đội ngũ này sẽ quy định đến hiệu quả của cả hệ thống hành chính. Khi thực hiện cung ứng DVC cho xã hội, cần những con người có tài và tâm mới có thể thực hiện vai trò phục vụ của Nhà nước. Đặc trưng của nền hành chính là không vụ lợi, do vậy, chúng ta cần những con người phải biết đặt lợi ích xã hội lên trên lợi ích

cá nhân mới có thể thực hiện được các mục tiêu đặt ra. Đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay, khi mặt trái của kinh tế thị trường đang tác động mạnh mẽ đến đạo đức của không ít cán bộ, công chức thì Nhà nước cần phải có những biện pháp phù hợp để làm lành mạnh hoá bộ máy của mình, tạo lòng tin với nhân dân.

*Bốn là*, cần đặt người dân ở vị trí trung tâm của các hoạt động quản lý nhà nước về DVC. Do đặc trưng của DVC là tính nhân đạo, do vậy, hoạt động của nó có tính xã hội và tính nhân dân, lấy mục tiêu phục vụ nhân dân là điểm xuất phát cho hoạt động phục vụ của Nhà nước. Nhà nước phải là người có trách nhiệm điều tiết DVC. Trách nhiệm này nhằm bảo đảm sự công bằng giữa các vùng, miền bằng cách hỗ trợ cho những khu vực có điều kiện kinh tế, môi trường sống khó khăn hơn, như khu vực miền núi, hải đảo, khu vực có nhiều người dân tộc thiểu số sinh sống...

*Năm là*, đổi mới và hoàn thiện hệ thống thông tin trong quản lý nhà nước về DVC. Nhanh chóng áp dụng các thành tựu khoa học - công nghệ trong quản lý nhà nước về DVC. Trong thời đại ngày nay, khi khoa học - kỹ thuật phát triển nhanh chóng, đặc biệt là công nghệ thông tin, giúp cho Nhà nước có nhiều lựa chọn trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình với xã hội. Việc áp dụng này giúp Nhà nước phục vụ người dân tốt hơn, như xây dựng các chương trình chính phủ điện tử, thương mại điện tử, hải quan điện tử..., tạo điều kiện cho người dân tiếp

cận với dịch vụ của Nhà nước một cách dễ dàng, đồng thời giúp cho Nhà nước có thể quản lý và giám sát tốt hơn các hoạt động cung ứng DVC.

*Sáu là*, mở rộng quan hệ hợp tác với các quốc gia, tổ chức quốc tế trong quản lý nhà nước về DVC. Việt Nam đi chậm hơn các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới về DVC, do vậy, việc hợp tác quốc tế sẽ tạo điều kiện cho chúng ta học hỏi được kinh nghiệm của các nước đi trước để hoàn thiện nhanh hoạt động DVC.

XHH DVC một phần xuất phát từ quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường. Song chính DVC lại bị ảnh hưởng trở lại bởi kinh tế thị trường với những tác động hai mặt của nó. Bởi vậy, để tránh được tình trạng biến tướng từ XHH DVC thành "tư nhân hoá", không chỉ cần đến những giải pháp tác động mạnh và đồng bộ hơn mà còn yêu cầu phải có cách nhìn thấu đáo hơn trong việc xác định trọng tâm của công cuộc đổi mới□

