

VAI TRÒ CỦA "KHU VỰC THỨ BA" TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

■ ThS. HOÀNG VĨNH GIANG - NGUYỄN TRẦN NAM (*)

Dịch vụ công là "những hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước hoặc các tổ chức xã hội, tư nhân được nhà nước ủy quyền để thực hiện nhiệm vụ do pháp luật quy định, phục vụ trực tiếp những nhu cầu thiết yếu chung của cộng đồng, công dân, theo nguyên tắc không vụ lợi, đảm bảo sự công bằng và ổn định xã hội"^(*).

Khi nói đến hoạt động cung ứng dịch vụ công, người ta thường nhắc đến vai trò của nhà nước mà đại diện cung cấp là các chủ thể thuộc khu vực công. Trong những năm gần đây, các nhà nghiên cứu về quản lý công đang dành sự quan tâm tới "khu vực thứ ba" có vai trò quan trọng trong việc cung ứng các dịch vụ công.

1. Quan niệm về "khu vực thứ ba"

Hiện nay, trên thế giới tên gọi của "khu vực thứ ba" rất khác nhau. Có nhiều thuật ngữ dùng để chỉ khu vực này như: "khu vực thứ ba", "khu vực phi lợi nhuận", "khu vực tình nguyện". Trong bài viết này, xin được sử dụng khái niệm mang nghĩa chung nhất, đó là "khu vực thứ ba". Về cơ bản, khu vực thứ ba là hệ thống các tổ chức xã hội của công dân được gắn kết với nhau bởi các nhu cầu, lợi ích, giá trị chung để thực hiện những hoạt động khác nhau nhằm phối hợp hoạt động cùng với nhà nước, bổ sung những khiếm khuyết cho nhà nước, đảm bảo sự phát triển cân bằng và bền vững của xã hội. Các tổ chức thuộc khu vực thứ ba có một số đặc điểm chính như sau:

- Hoạt động độc lập hoặc độc lập tương đối với chính quyền;

- Có mục đích hoạt động chính là đạt được các mục tiêu xã hội (như cải thiện phúc lợi công, môi trường hoặc sự thịnh vượng về kinh tế) hơn là phân chia lợi nhuận;

- Được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện;

- Có tính tự quản, tự chủ tương đối về tài chính;

- Tuân thủ theo pháp luật và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hoạt động của mình;

- Tái đầu tư các giá trị thặng dư phát sinh trong quá trình theo đuổi mục tiêu.

Trên thế giới, các tổ chức thuộc khu vực thứ ba phát triển rất mạnh. Các tổ chức này không chỉ bó hẹp hoạt động trong phạm vi quốc gia mà còn mở rộng trên phạm vi quốc tế. Các tổ chức thuộc khu vực này bao gồm:

- Các tổ chức tình nguyện hoặc các quỹ từ thiện;

- Các tổ chức cộng đồng như: các tổ chức từ thiện, các hiệp hội, các nhóm tự thân và các nhóm cộng đồng, các nhóm hợp tác;

- Các doanh nghiệp xã hội có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc cơ chế lợi nhuận;

- Các tổ chức phi chính phủ hay các tổ chức phi lợi nhuận. Đó là những tổ chức tự nguyện của các thể nhân và pháp nhân cùng ngành nghề, giới, sở thích, từ thiện, nhân đạo;

- Các tổ chức hội. Ví dụ, ở Việt Nam, đó là các hội như: Hội Chữ thập đỏ Việt Nam, Hội Toán học, Hội Làm vườn, Hội Kinh doanh...

2. Sự tham gia của khu vực thứ ba trong hoạt động cung ứng dịch vụ công

Những thập kỷ qua đã chứng kiến việc nhà nước trực tiếp tiến hành nhiều hoạt động, trong đó có hoạt động cung ứng dịch vụ công, mà lẽ ra có thể chuyển giao ở mức độ nhất định cho

(*) *Khoa Tổ chức và Quản lý nhân sự - Học viện Hành chính*

khu vực tư và khu vực thứ ba đảm nhiệm. Việc mở rộng sự tham gia của các lực lượng xã hội này cùng nhà nước thực hiện cung ứng dịch vụ công sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, phá vỡ sự bất bình đẳng, phi thị trường do độc quyền gây ra trong lĩnh vực này, huy động được các nguồn lực cộng đồng và phát huy vai trò của các đối tác xã hội trong quản lý xã hội.

Ở các nước phát triển và đang phát triển, nhiều tổ chức xã hội hoạt động song song với những cơ quan cung ứng dịch vụ công của nhà nước. Ở Vương quốc Anh, trong chương trình cải cách hoạt động cung ứng dịch vụ công, Chính phủ đã dành sự quan tâm lớn đến khu vực thứ ba thông qua các quan hệ hợp đồng cung ứng dịch vụ công của nhà nước dành cho khu vực này. Trên thực tế, các tổ chức thuộc khu vực thứ ba ở Vương quốc Anh đã thể hiện được ưu điểm của mình, thậm chí vượt khu vực công và khu vực tư trên một số lĩnh vực cung ứng dịch vụ công.

Ví dụ về mối tương quan hoạt động cung ứng dịch vụ công của 3 khu vực công - tư - khu vực thứ ba trên một số loại hình dịch vụ công ở Vương quốc Anh:

Nhà cung cấp	Nhà ở xã hội	Việc làm	Chăm sóc bệnh tại nhà	Tổng
Khu vực công	199	150	151	500
Khu vực thứ ba	218	153	92	463
Khu vực tư	0	150	118	268
Tổng	417	453	361	1.231

(Nguồn: *Delivering public services - Alison Hopkins, 2007*)⁽²⁾

Nhiều quốc gia trên thế giới ngày càng tin tưởng vào các tổ chức phi lợi nhuận để cung cấp các dịch vụ công, đặc biệt trong lĩnh vực phúc lợi, chăm sóc sức khỏe. Ở Italia, số lượng các tổ chức thuộc khu vực thứ ba đang tăng lên nhanh khoảng 283% trong hơn 10 năm qua. Hiện nay có khoảng 235.000 tổ chức phi lợi nhuận cung cấp các dịch vụ công ở Italia thu hút khoảng 4 triệu nhân công, trong đó 500.000 người được trả lương. Từ những năm 1980, khu vực thứ ba ở Italia dần khẳng định vai trò của mình trong lĩnh vực y tế, giáo dục và hệ thống các dịch vụ xã hội (8,7% tổng số dịch vụ); trong lĩnh vực thể dục thể thao và văn hóa cung cấp lượng dịch vụ áp đảo (63,4% tổng số dịch vụ). Tuy nhiên, khu vực tư vẫn chiếm thị phần lớn nhất với 80% dịch vụ được cung cấp⁽³⁾.

Hiện nay, ở Australia có khoảng 700.000 tổ chức phi lợi nhuận với khoảng hơn 5,5 triệu tình nguyện viên. Tuy chưa có đánh giá chính thức về vai trò trong cung ứng các loại hình dịch vụ công, nhưng những tổ chức này đã và đang tham gia vào nhiều lĩnh vực như: các dịch vụ phúc lợi và cộng đồng, dịch vụ chăm sóc sức khỏe, dịch vụ giáo dục, bảo vệ môi

trường, thể thao, nghệ thuật, tôn giáo, cứu trợ quốc tế... Trên thực tế, các tổ chức thuộc khu vực thứ ba ở Australia nhận được những hỗ trợ tài chính chủ yếu từ nhà nước. Chính phủ Australia đã có nhiều nỗ lực trong việc nâng cao năng lực của các tổ chức thuộc khu vực thứ ba trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công thông qua hỗ trợ về tài chính, chuyên gia, kiến thức và nguồn lực⁽⁴⁾.

Cải cách dịch vụ công ở Nhật Bản diễn ra khá muộn so với các nước khác trên thế giới. Sự thay đổi chỉ thực sự bắt đầu từ sau Chương trình cải cách hành chính của Thủ tướng Hashimoto (1996-1998) và Thủ tướng Koizumi (2001-2006). Tháng 5/2006, Luật cải cách dịch vụ công đã chính thức được ban hành, trong đó nhìn nhận khu vực thứ ba là một khu vực đầy tiềm năng trong hoạt động cung ứng các dịch vụ công ích cho xã hội. Ở Nhật Bản, trong lịch sử, khu vực nhà nước thường không phải là nhà cung cấp dịch vụ công trực tiếp mà chủ yếu thông qua các tổ chức thuộc khu vực tư. Các tổ chức tư được giao cung ứng các dịch vụ công phải là những tổ chức được ủy quyền đặt dưới sự kiểm soát của Chính phủ. Hiện nay, bên cạnh khu vực tư, Chính phủ Nhật Bản đã ủy quyền việc cung cấp dịch vụ công cho các tổ chức thuộc khu vực thứ ba, đặc biệt trong các lĩnh vực như: y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội. Các tổ chức phi lợi nhuận ở Nhật Bản được giám sát bởi các bộ tương ứng trong việc cung cấp các dịch vụ công⁽⁵⁾.

Ở Việt Nam, trước đây các loại hình dịch vụ công đều do cơ quan nhà nước cung cấp. Nhưng từ khi đổi mới, nhà nước đã và

đang thực hiện chuyển giao một số loại dịch vụ công cho các khu vực ngoài nhà nước cung ứng và phân phối. Chủ trương xã hội hóa một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa... là một sự chuyển biến rõ ràng về nhận thức và hành động của Đảng và nhà nước ta. Năm 1997, Chính phủ có Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 "về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa"; ngày 19/8/1999, Chính phủ ban hành Nghị định số 73/1999/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao. Nghị định số 31/2005/NĐ-CP ngày 11/3/2005 của Chính phủ về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, cho phép doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và hợp tác xã đều được tham gia sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích theo các phương thức đấu thầu, đặt hàng hoặc giao kế hoạch. Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục thể thao nhằm đẩy mạnh xã hội hóa trong những lĩnh vực nêu trên. Ngoài ra, Chính phủ còn ban hành nhiều chính sách tạo điều kiện cho các tổ chức ngoài nhà nước thực hiện cung ứng dịch vụ công, mở ra cơ hội cho người dân trong việc tiếp cận các dịch vụ công một cách chất lượng, đầy đủ và phong phú hơn.

Khu vực thứ ba ở Việt Nam trong những năm qua phát triển rất mạnh và đa dạng, bao gồm các tổ chức, đoàn thể quần chúng chính thức (còn gọi là các tổ chức chính trị - xã hội với khoảng 31 triệu thành viên, bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân); các hiệp hội (với khoảng 320 hiệp hội hoạt động ở cấp quốc gia và 2.150 hiệp hội ở các tỉnh); các tổ chức phi chính phủ (với hơn 500 tổ chức phi chính phủ quốc tế và hơn 500 tổ chức phi chính phủ trong nước); các cơ sở hoặc tổ chức dựa trên cơ sở cộng đồng⁽⁶⁾. Những tổ chức này hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau như y tế, giáo dục, giải trí, dịch vụ xã hội, xoá đói giảm nghèo, nâng cao năng lực cộng đồng, bảo vệ môi trường, trợ giúp pháp lý... Đặc biệt, các tổ chức hoạt động nhân đạo, từ thiện đã giúp các cấp chính quyền địa

phương chăm lo đời sống vật chất, tinh thần cho người yếu thế, bảo đảm cho mọi người dân được thụ hưởng các nhu cầu dịch vụ công, góp phần bảo đảm chính sách xã hội của nhà nước.

3. Những ưu việt của khu vực thứ ba trong hoạt động cung ứng dịch vụ công

Vai trò của khu vực thứ ba trong hoạt động cung ứng dịch vụ công đang ngày càng được quan tâm bởi một số lý do sau:

Thứ nhất, khu vực thứ ba luôn đặt người dân ở vị trí trung tâm trong hoạt động cung ứng dịch vụ công. Thế mạnh chung nhất của các tổ chức thuộc khu vực thứ ba là sự tập trung mạnh mẽ vào những nhu cầu của người dân, đây chính là bản chất và là mục tiêu của các tổ chức thuộc khu vực thứ ba. Việc cung ứng các dịch vụ công của khu vực thứ ba thường tập trung vào người dân và kết nối với đam mê, nhiệt huyết, tính làm chủ của lực lượng lao động của khu vực này (được trả lương hay không được trả lương). Các nhân viên làm việc trong các tổ chức thiện nguyện, tình nguyện của khu vực thứ ba thường hướng tới mục tiêu vì lợi ích của cộng đồng hơn là mục tiêu tài chính.

Thứ hai, khả năng tạo dựng lòng tin đối với người dân, đó chính là cầu nối giữa nhà nước và người dân trong cung ứng dịch vụ công. Với mục tiêu phi lợi nhuận và hướng tới việc cung cấp các dịch vụ công trên cơ sở vì lợi ích cộng đồng, các tổ chức thuộc khu vực thứ ba dễ dàng có được tình cảm và sự tin tưởng của người dân. Người dân được trợ giúp và cung cấp dịch vụ miễn phí hoặc mức phí thấp và tiếp cận các dịch vụ một cách thuận lợi. Hơn nữa, các tổ chức cộng đồng như các tổ chức hội, đoàn thể còn là nơi sinh hoạt xã hội và thể hiện tiếng nói của người dân. Do vậy, nhiều loại hình dịch vụ công như: chăm sóc sức khỏe, tư vấn, hỗ trợ xã hội, từ thiện... khu vực thứ ba đã chúng tỏ sự vượt trội của mình.

Thứ ba, kiến thức và sự am tường chuyên môn của các tổ chức thuộc khu vực thứ ba đáp ứng những nhu cầu cá nhân phức tạp và giải quyết các vấn đề xã hội khó khăn. Các tổ chức như các hội nghề nghiệp, hội khoa học là nơi tập trung đông đảo đội ngũ chuyên gia đầu ngành, những nhà khoa học lâu năm có trình độ, kinh nghiệm thực tiễn. Các tổ chức này góp

phần tích cực trong việc phát huy sức mạnh của cá nhân, của cả cộng đồng xã hội để tăng thêm nguồn lực đáp ứng yêu cầu của xã hội về các dịch vụ công. Ví dụ, ở Việt Nam, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật là tổ chức chính trị - xã hội tự nguyện của giới trí thức Việt Nam hoạt động trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ. Liên hiệp hội đã tập hợp các nhà khoa học đầu ngành thuộc nhiều lĩnh vực chuyên môn đã nghỉ hưu hoặc đang cống hiến tại các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế, các cơ quan khác nhau trong cả nước tham gia phổ biến kiến thức khoa học và kỹ thuật cho các hội viên và quần chúng nhân dân, tham gia góp ý kiến đánh giá, phản biện và giám định xã hội về những khía cạnh khác nhau của các dự án và công trình trọng điểm của nhà nước.

Thứ tư, tính linh hoạt trong tổ chức và cung ứng dịch vụ. Không giống như khu vực công, người dân ít gặp phải những rào cản về mặt thủ tục hay hành chính khi họ tiếp cận với dịch vụ công thuộc khu vực thứ ba. Nghiên cứu của Hội đồng người tiêu dùng quốc gia Vương quốc Anh khẳng định khu vực thứ ba có những lợi thế sẵn có trong việc cung cấp một dịch vụ linh hoạt. Ví dụ, đối với các dịch vụ việc làm, chăm sóc tại nhà và nhà ở xã hội, người dân Anh cảm thấy nhà cung cấp thuộc khu vực thứ ba tốt hơn các khu vực khác trong việc "cung cấp một dịch vụ linh hoạt"⁽⁷⁾. Đây là thế mạnh quan trọng của khu vực này vì nhu cầu của người dân không phải lúc nào cũng được các cơ quan chính phủ giải quyết một cách chính thức.

Thứ năm, hỗ trợ nhà nước trong cung ứng dịch vụ công. Trong nhiều trường hợp, thị trường thất bại trong việc điều tiết một mối quan hệ hay cung cấp một số loại hình dịch vụ công (chẳng hạn, những loại dịch vụ không mang lại lợi nhuận) và nhà nước cũng không thể quan tâm đầy đủ mọi lợi ích của công dân và tổ chức trong xã hội. Khi đó, nhiệm vụ có thể được thực hiện bởi một cơ chế tự nguyện của cộng đồng. Điều đó có nghĩa là khu vực thứ ba sẽ tham gia vào điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấp vào khoảng trống nơi mà khu vực tư rút đi và khu vực công chưa vươn tới được. Các tổ chức thuộc khu vực thứ ba đã thực sự hỗ trợ cho nền kinh tế thị trường phát triển và khóa

lắp các khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường thông qua sự trợ giúp về thông tin, tuyên truyền kinh nghiệm quản lý, kỹ thuật, đóng góp ý kiến nhằm thúc đẩy sự ra đời của cơ chế, chính sách cho phù hợp với thực tiễn. Mặt khác, các tổ chức thuộc khu vực thứ ba trong thời gian qua đã cung ứng nhiều dịch vụ cho hội viên của mình, cho xã hội, đồng thời đã cùng nhà nước thực hiện tốt công tác xã hội hoá trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, khoa học, thể dục, thể thao...

Khu vực thứ ba là một khu vực nhiều tiềm năng trong cung ứng dịch vụ công, đặc biệt là các dịch vụ công ích, phi lợi nhuận, dịch vụ sự nghiệp công. Tuy nhiên, cho tới nay, tiềm năng đó vẫn chưa được khai thác và tận dụng một cách hợp lý, dẫn tới sự lãng phí các nguồn lực trong xã hội, hạn chế quyền và nhu cầu thụ hưởng, tiếp cận các dịch vụ công của người dân. Bên cạnh việc cung ứng dịch vụ công của nhà nước, rất cần có sự trợ giúp của các tổ chức thuộc khu vực thứ ba và khu vực tư. Vai trò của khu vực thứ ba là không thể phủ nhận. Do đó, nhà nước cần có những hỗ trợ, đặc biệt về mặt pháp lý và chính sách để phát huy sức mạnh và tăng cường hiệu quả của khu vực này trong cung ứng các dịch vụ công cho xã hội □

Ghi chú:

- (1) Lê Chi Mai, *Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước - Vấn đề và giải pháp*, Nxb Lao động - Xã hội, H.2002.
- (2) The National Consumer Council - by Alison Hopkins *Delivering public service*, 2007.
- (3) Alessandro Messina, *Growing pains: The Italian Third Sector*, 2008.
- (4) Stephen Bubb, *Australia Blueprint for change*, 2008.
- (5) Professor Fusao Ushiro, *The Third Sector and public service reform in Japan*, 2008.
- (6) Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: *Các thể chế hiện đại - Báo cáo chung của các nhà tài trợ Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam*, Hà Nội, tháng 12/2009.
- (7) House of Commons Public Administration Select Committee, *Public services and the Third sector: Rhetoric and Reality Delivering public services*. 2007.