

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG ĐIỀU KIỆN XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ CÔNG

■ ThS. NGUYỄN QUANG SÁNG (*)

Thời gian gần đây, thuật ngữ “xã hội hóa” trong cải cách dịch vụ công không chỉ được đề cập trong các văn bản mang tính chất định hướng của Đảng, Nhà nước, mà còn được các nhà nghiên cứu đặc biệt quan tâm. Liên quan đến công việc 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, xã hội hóa giáo dục, y tế, văn hóa, bảo vệ môi trường... Theo cách này, vai trò cung ứng dịch vụ của các đối tượng sẽ có sự thay đổi: 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 dịch vụ công. Phá bỏ sự độc quyền, bao cấp của nhà nước một mặt sẽ giảm tải được gánh nặng cho các cơ quan công quyền, mặt khác huy động được các nguồn lực trong xã hội. Bên cạnh đó, xã hội hóa còn được hiểu là quá trình để mọi người được tham gia bình đẳng vào môi trường lành mạnh, được thụ hưởng những lợi ích công bằng do dịch vụ công đem lại.

1. Dịch vụ công là gì

Về lý thuyết chung, dịch vụ công 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, không loại trừ bất cứ ai, bất kể họ có trả tiền cho dịch vụ đó

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, “Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân vì lợi ích chung của xã hội, do nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư thực hiện) nhằm bảo đảm ổn định và công bằng xã hội”.

Theo nội hàm của khái niệm dịch vụ công hiện nay chúng ta đang sử dụng, có thể phân biệt ba nhóm dịch vụ chủ yếu. Một là, nhóm dịch vụ hành chính công, các dịch vụ ở nhóm này hầu hết thỏa mãn hai tiêu chí của dịch vụ công là không cạnh tranh và không loại trừ trong tiêu dùng (ví dụ: cấp giấy phép, đăng ký, đăng kiểm, công chứng...). Hai là, nhóm dịch vụ công cộng chủ yếu là những dịch vụ đáp ứng tiêu chí không cạnh tranh trong tiêu dùng (ví dụ: giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa,...). Ba là, nhóm dịch vụ công ích chủ yếu là những dịch vụ thỏa mãn tiêu chí không loại trừ trong tiêu dùng (ví dụ: vệ sinh môi trường, cấp thoát nước, giao thông công cộng...).

2. Vì sao phải xã hội hóa dịch vụ công

Xã hội hóa dịch vụ công 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 phải do nhà nước mới thực hiện được (ví dụ: công chứng, giáo dục, y tế, giao thông...). Nói cách khác, đây là quá trình mở rộng sự tham gia của các chủ thể xã hội và tăng cường vai trò của nhà nước đối với dịch vụ công.

(*) Học viện Tài chính

Cần phải xác định rõ mục tiêu mà công cuộc cải cách dịch vụ công hướng tới là chất lượng dịch vụ chứ không phải là mức độ xã hội hóa. Xã hội hóa loại hình dịch vụ này chỉ là phương thức để đạt được chất lượng dịch vụ công mong muốn. Ở nhiều nước phát triển, xu thế chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức khu vực tư ngày càng được áp dụng nhiều 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. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, hoạt động cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước thường kém hiệu quả hơn so với khu vực tư nhân. Đối với Việt Nam, hiện nay cung ứng dịch vụ công vẫn phụ thuộc phần lớn vào nhà nước vì khu vực tư chưa đủ năng lực để cung cấp tốt các dịch vụ này. Do vậy, cần phải xác định được lĩnh vực nào cần xã hội hóa và xã hội hóa ở cấp độ nào sẽ đem lại hiệu quả tốt nhất cho người dân, chứ không vì tiêu chí xã hội hóa mà thiếu quan tâm tới chất lượng dịch vụ.

Trong điều kiện hiện nay, xu thế xã hội hóa dịch vụ công 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, giảm bớt các bộ phận không cần thiết làm cho bộ máy của chính phủ hoạt động năng động và hiệu quả hơn. 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, mang nặng dấu ấn cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp, chức năng, nhiệm vụ chưa phù hợp, phân cấp chưa rõ ràng, phương thức, thủ tục cung ứng dịch vụ công còn rườm rà, đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu kém. Xuất hiện nhiều mâu thuẫn trong quản lý: mâu thuẫn giữa khoản kinh phí bao cấp quá lớn với ngân sách nhà nước còn hạn hẹp; mâu thuẫn giữa khối lượng cung ứng với năng lực của bộ máy nhà nước; mâu thuẫn giữa nhu cầu tăng nhanh với khả năng cung ứng có hạn của nhà nước;

mâu thuẫn giữa ưu thế vốn có với chất lượng và hiệu quả dịch vụ công.

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

Thứ tư, dân số đông, đời sống của nhân dân ngày một nâng cao, nhu cầu xã hội ngày một lớn, chỉ nhà nước thực hiện cung ứng các dịch vụ cho xã hội thì không thể đáp ứng được nhu cầu của người dân, 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”.

3. Vai trò của nhà nước

Xã hội hóa 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 dịch vụ công. 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 dịch vụ công và làm cho quá trình xã hội hóa thiếu tính bền vững, tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội. Đặc biệt, trong những 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 chẳng hạn) dẫn đến sự độc quyền tự nhiên trong cung ứng dịch vụ, thì vai trò quản lý nhà nước là vừa đảm bảo các mục tiêu phát triển xã hội trên cơ sở huy động nguồn lực, vừa phải đảm bảo quá trình xã hội hóa diễn ra theo quy luật của thị trường.

Muốn đảm bảo chất lượng dịch vụ công và mở rộng chuyển giao việc cung ứng dịch vụ cho khu vực tư nhân, nhà nước cần phải có cơ chế thích hợp. Trước hết, hoàn thiện pháp luật một cách đồng bộ về bộ máy nhà nước, trao thẩm quyền cụ thể cho từng loại cơ quan thực hiện quản lý và cung ứng dịch vụ công. Đặt ra chế tài xử lý vi phạm cùng với cơ chế bảo đảm thực hiện các chế tài đó khi có hành vi vi phạm. Đồng thời, nâng cao vai trò của Tòa Hành chính trong việc xét xử các quyết định hành chính, hành vi công vụ,

đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống chính sách, pháp luật về dịch vụ công.

Với vị trí là chủ thể quản lý vĩ mô, nhà nước có vai trò quan trọng trong việc thực hiện xã hội hóa dịch vụ công, đồng thời đảm bảo chất lượng dịch vụ cung cấp cho xã hội. Nhà nước cần phải 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. Điều quan trọng là phải ban hành được các chuẩn về chất lượng dịch vụ công. Hiện nay nước ta mới chỉ cung ứng các dịch vụ công 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 dịch vụ công 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).

Bên cạnh đó, nhà nước cần xây dựng chính sách, môi trường, định hướng và hỗ trợ cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công. Đồng thời, phải đảm bảo bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế về chính sách, điều kiện kinh doanh cũng như thông tin thị trường trong và ngoài nước. Nhà nước cần làm đúng vai trò của mình, chuyển từ “người chèo thuyền sang người lái thuyền”. Nhà nước phải là người có trách nhiệm điều tiết dịch vụ công. Trách nhiệm này nhằm đảm bảo 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... Bên cạnh đó, nhà nước còn có vai trò đặc trưng là đảm bảo các dịch vụ công ích, đem lại cho người dân môi trường và các điều kiện sống tốt hơn.

Nhà nước cần quy định rõ về chức năng, nhiệm vụ, phạm vi tự chịu trách nhiệm đối với các cơ sở công lập chuyển đổi sang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp - tự chủ, tự hạch toán, tự chịu trách nhiệm. Làm rõ cơ chế tài chính và mức độ vượt quá để nhà nước có

thể can thiệp. Những vấn đề này chủ yếu liên quan đến học phí, viện phí, trợ giá, trợ cước và các loại phí dịch vụ khác. Quy định rõ nhà nước sẽ can thiệp khi có những thay đổi khách quan như thay đổi mức phí, khi giá dịch vụ cao hơn mặt bằng chung hoặc khi thực hiện chính sách xã hội...

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 và đặt ra cơ chế giải trình hợp lý, như vậy công tác kiểm soát, giám sát sẽ có hiệu quả hơn. 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 dịch vụ công; đồng thời, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực xã hội tham gia cung ứng dịch vụ công. Xã hội hóa dịch vụ công 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 dịch vụ công cần rất nhiều tiền 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.

Nhà nước cần phân biệt rõ ràng về tài chính, đâu là lĩnh vực do nhà nước trực tiếp thực hiện, đâu là lĩnh vực nhà nước giao cho tư nhân thực hiện, trong khi đó nhà nước giữ vai trò quản lý nhằm đảm bảo trách nhiệm đồng thời sử dụng hiệu quả ngân sách nhà nước.

Nhằm đẩy mạnh xã hội hóa trong cung ứng dịch vụ công, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật, như: Nghị quyết số 90/NQ-CP ngày 21/8/1997 về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa; Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 về chính sách khuyến khích đối với hoạt động trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa và thể thao; Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 về đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo

dục, y tế, văn hóa 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 hóa và thể thao đã ra đời. Đồng thời, 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.

Vì vậy, để thực hiện tốt các mục tiêu của mình, nhà nước cần:

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 dịch vụ công 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 có sự đổi mới, 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.

Cần xác định rõ vai trò của nhà nước khi xã hội hóa dịch vụ công. Chính phủ làm nhiệm vụ quản lý vĩ mô, định hướng hoạt động cho xã hội và tạo điều kiện cho người dân tham gia cung cấp dịch vụ công cho xã hội một cách hiệu quả nhất.

Nhà nước cần tăng nhanh cung dịch vụ công để rút ngắn sự mất cân đối với cầu dịch vụ công do kinh tế - xã hội ngày càng phát triển, nhu cầu người dân ngày một tăng; đồng thời cần quan tâm hơn nữa đến cung ứng cho xã hội về chất lượng cũng như loại hình dịch vụ.

Đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống quản lý nhà nước về dịch vụ công. Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là vô cùng quan trọng, quyết định đến hiệu quả của cả hệ thống hành chính. Khi thực hiện cung ứng

dịch vụ công cho xã hội cần những con người có tài và có tâm để thực hiện vai trò phục vụ của nhà nước. Đặc trưng của nền hành chính là không vụ lợi, do đó cần những con người phải biết đặt lợi ích xã hội lên trên tư lợi của cá nhân mới có thể thực hiện được các mục tiêu nhà nước đặt ra. Đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay khi mà mặt trái của kinh tế thị trường đang tác động mạnh mẽ đến đạo đức của không ít cán bộ, công chức, nhà nước cần phải có những biện pháp phù hợp để làm lành mạnh hóa bộ máy, tạo lòng tin với nhân dân.

Cần đặt người dân ở vị trí trung tâm của các hoạt động quản lý nhà nước về dịch vụ công. Một đặc trưng của nền hành chính là tính nhân đạo, 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 dịch vụ công nhằm đảm bảo sự công bằng giữa các vùng miền, những nơi có điều kiện kinh tế, môi trường sống khó khăn như khu vực miền núi, hải đảo, khu vực có nhiều người dân tộc thiểu số sinh sống...

Đổi mới và hoàn thiện hệ thống thông tin trong quản lý nhà nước về dịch vụ công. Nhanh chóng áp dụng các thành tựu khoa học công nghệ trong quản lý nhà nước về dịch vụ công. Việc áp dụng khoa học kỹ thuật vào hoạt động quản lý nhà nước về dịch vụ công như xây dựng Chính phủ điện tử, Thương mại điện tử, Hải quan điện tử... tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp 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 dịch vụ công.

Mở rộng quan hệ hợp tác với các quốc gia, tổ chức quốc tế trong quản lý nhà nước về dịch vụ công. Việt Nam đi chậm hơn các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới về dịch vụ công, do vậy việc hợp tác quốc tế sẽ tạo điều kiện cho chúng ta học hỏi kinh nghiệm của các nước để hoàn thiện nhanh hoạt động cung ứng dịch vụ công □