

DỊCH VỤ CÔNG VÀ YÊU CẦU ĐỔI MỚI

ĐẶNG ĐỨC ĐẠM^(*)

1. Khái niệm dịch vụ công

a) Khái niệm dịch vụ công xét từ góc độ lý thuyết

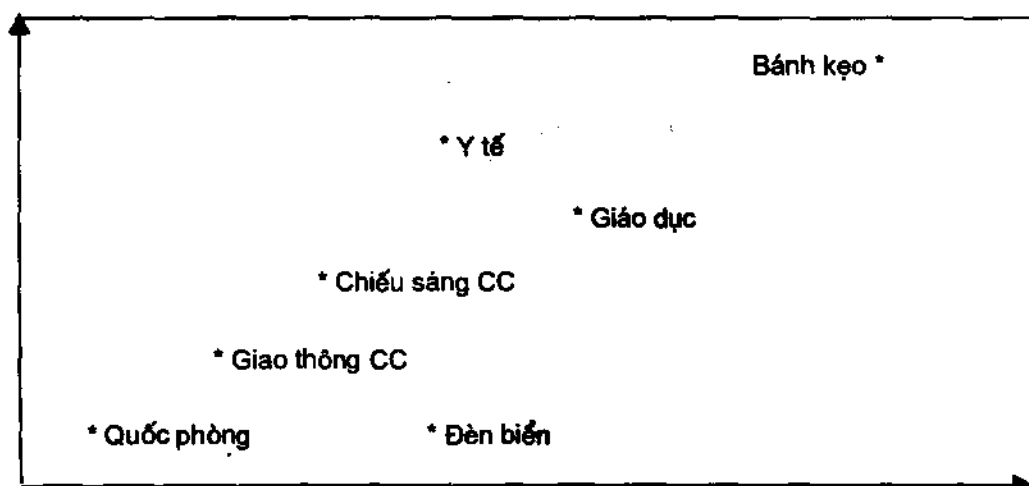
Ở các nước công nghiệp phát triển, khái niệm **dịch vụ công** (*public services*), hay nói đầy đủ hơn là **sản phẩm, dịch vụ công** (*public goods and services*) được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm cả các hoạt động quản lý công quyền, chứ không chỉ là những dịch vụ công theo cách hiểu thông dụng ở Việt Nam.

Về mặt học thuật, người ta định nghĩa sản phẩm, dịch vụ công là sản phẩm, dịch vụ có đặc tính **không loại trừ** (*non-excludable*) và **không cạnh tranh** (*non-rival*) trong tiêu dùng. Không

loại trừ có nghĩa là tất cả mọi người đều có quyền sử dụng, tiêu dùng sản phẩm, dịch vụ này, không loại trừ bất cứ ai, bất kể họ có trả tiền cho sản phẩm, dịch vụ đó hay không. Không cạnh tranh có nghĩa là việc sử dụng, tiêu dùng của người này không làm giảm đi hoặc ảnh hưởng đến việc sử dụng, tiêu dùng của những người khác; hay nói cách khác là sản phẩm, dịch vụ đó khi được một người sử dụng hay nhiều người sử dụng cũng không có gì thay đổi. Trong trường hợp này, chi phí cận biên cho thêm một người sử dụng là bằng không; do đó việc ngăn cản bất cứ ai tiêu dùng, sử dụng nó, và việc phân chia, phân phối các sản phẩm, dịch vụ công này là không cần thiết.

Sản phẩm, dịch vụ tư thuần túy

Mức độ cạnh tranh trong tiêu dùng



Sản phẩm, dịch vụ công
thuần túy

Khả năng loại trừ trong tiêu dùng

(*) TS., Phó trưởng ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ.

Theo cách quan niệm này, những sản phẩm, dịch vụ có cả hai đặc tính trên là sản phẩm, dịch vụ công thuần túy (*pure public goods and services*), hay gọi tắt là **sản phẩm, dịch vụ thuần công**. Vì các sản phẩm, dịch vụ thuần công như vậy được tiêu dùng chung, cùng sử dụng; cho nên cũng không có thị trường nào cung ứng các sản phẩm, dịch vụ loại này. Quốc phòng, đèn biển hoặc phòng chống dịch bệnh... là những ví dụ điển hình cho loại dịch vụ thuần công này. Đối với dịch vụ thuần công, tất cả mọi người sống ở nước đó hay khu vực đó đều được hưởng lợi, đều được tiêu dùng, sử dụng dịch vụ, bất kể họ có trả tiền hay không; và cũng chẳng có ảnh hưởng gì nếu có thêm một hoặc nhiều người cùng sử dụng. Rõ ràng xã hội cần đến những dịch vụ thuần công như vậy. Nhưng chỉ có nhà nước mới cung ứng được loại dịch vụ này; vì đối với khu vực tư nhân thì việc cung ứng các dịch vụ đó vừa không thực thi vừa không kinh tế.

Bên cạnh các sản phẩm, dịch vụ thuần công như nêu trên đây, còn có những sản phẩm, dịch vụ công không thuần khiết (*impure or quasi-public*), hay gọi tắt là **sản phẩm, dịch vụ á công hoặc bán công**. Đây là các sản phẩm, dịch vụ không phải ai cũng tự nhiên được sử dụng, tiêu dùng, và việc sử dụng, tiêu dùng của người này cũng có thể làm ảnh hưởng ở mức độ nhất định đến việc sử dụng, tiêu dùng của người khác. Đối với những sản phẩm, dịch vụ á công, khu vực tư nhân cũng không muốn làm, phần vì không hiệu quả, phần vì bất tiện; chẳng hạn như sẽ phải tốn rất nhiều công sức để tổ chức thu phí hoặc lệ phí từ người sử dụng, tiêu dùng. Điều đó giải thích vì sao thường thì nhà nước chứ không phải tư nhân đứng ra đảm nhiệm việc cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công như đường xá, cầu cống, công viên, thoát nước, an dưỡng, dịch vụ bảo vệ, bảo hiểm. Nhà nước thường cung ứng các dịch vụ này theo cách không thu phí trực tiếp mà sử dụng tiền thuế từ ngân sách để trang trải chi phí; làm như vậy cốt là để tránh không làm phát sinh chi phí lớn cho việc tổ chức thu phí sử dụng.

Ngoài hai nhóm sản phẩm, dịch vụ thuần công và á công nêu trên đây còn có một nhóm thứ ba cũng rất đáng chú ý, đó là các **sản phẩm, dịch vụ khuyến dụng** (*merit goods and services*). Đây là những sản phẩm, dịch vụ mà nhà nước hoặc là qui định buộc người

tiêu dùng phải sử dụng (thí dụ dây an toàn cho người lái ô-tô, mũ bảo hiểm cho người đi xe máy...), hoặc là yêu cầu người tiêu dùng phải sử dụng ở mức độ cao hơn mức người ta muốn (thí dụ như phổ cập giáo dục tiểu học). Trong những trường hợp như vậy, nhà nước muốn thì nhà nước phải tự mình đứng ra làm. Có thể nêu thêm một thí dụ khác để minh hoạ cho loại sản phẩm, dịch vụ khuyến dụng này như đối với hoạt động văn hoá, nghệ thuật chẳng hạn, phải có sự tài trợ của nhà nước thì mới có nhiều nhà hát, phòng hoà nhạc cổ điển... để có thể phục vụ công chúng ở nhiều nơi hơn là để họ tự lo liệu lấy.

MỘT SỐ SẢN PHẨM, DỊCH VỤ CÔNG THƯỜNG DO NHÀ NƯỚC ĐẢM NHIỆM CUNG ỨNG

Pháp luật	Laws
Toà án	Courts
Nhà tù	Prisons
Cảnh sát, công an	Police officers
Quốc phòng	National defence
Chiến tranh	War
Tạo việc làm	Employment
Bảo hiểm thất nghiệp	Unemployment insurance
Hưu trí	Old age pension
Bệnh viện	Hospital services
Trường học	Schooling
Nhà trẻ	Daycare centres
Bảo tàng	Museum
Triển lãm	Exhibits
Nhà hát	Theater productions
Kiểm duyệt	Censorship
Kiểm soát lạm phát	Inflation
Ngoại thương	Foreign trade
Tiêu chuẩn xây dựng	Building codes
Phân vùng quy hoạch	Zoning
Phát sóng	Broadcasting
Tín hiệu giao thông	Traffic signals
Đèn biển	Lighthouse
Chiếu sáng đường phố	Street lighting
Giao thông đường sắt	Rail transportation
Hàng không	Air transportation
Giao thông đô thị	Busing
Khai mỏ	Mining
Thăm dò dầu khí	Oil exploration
Bảo vệ môi trường sinh thái	Environmental protection
Thu gom chất thải	Refuse collection
Dọn tuyết	Snow removal

(Nguồn: A. Breton: "Competitive Governments"; Toronto 1998; tr. 06)

Việc xác định một dịch vụ nào đó là thuần công, á công hay khuyến dụng hoàn toàn không đồng nghĩa với việc nhà nước bắt buộc phải trực tiếp tổ chức cung ứng dịch vụ đó. Nhà nước có thể lựa chọn, hoặc là tự mình đứng ra tuyển mộ nhân công, mua nguyên vật liệu để sản xuất và cung ứng các dịch vụ đó, hoặc ký hợp đồng uỷ thác cho các công ty tư nhân làm việc này. Cả hai cách đều có thể đạt được mục đích; nhưng chỉ khi nào chọn cách thứ nhất, nhà nước mới là người cung ứng trực tiếp. Nhưng ngược lại, Nhà nước cũng có thể cung ứng một số sản phẩm, dịch vụ không phải là thuần công, thậm chí cũng không phải là á công, tức là những sản phẩm, dịch vụ lẽ ra có thể do các doanh nghiệp tư nhân cung ứng. Những trường hợp này thường xảy ra khi mà các doanh nghiệp tư nhân không muốn đi vào một lĩnh vực đặc biệt nào đó hoặc vì rủi ro quá cao hoặc vì chi phí ban đầu quá lớn mà lại chưa thấy rõ và chắc chắn nguồn lợi thu được trong một số năm sau đó; và vì thế, dù muốn hay không, nhà nước vẫn phải đứng ra làm.

b) Khái niệm dịch vụ công trong thực tế Việt Nam

Ở Việt Nam, phạm vi khái niệm dịch vụ công được hiểu theo nghĩa hẹp hơn so với quốc tế, tức là không bao gồm các chức năng công quyền, như lập pháp, hành pháp, tư pháp, an ninh, quốc phòng.

Xét về bản chất, mục tiêu của Nhà nước là phải tổ chức các chương trình phúc lợi cho dân. Chương trình đó được bao quát trên nhiều lĩnh vực cụ thể, như y tế, giáo dục, xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, đường xá, cầu cống, thoát nước, bảo hiểm thất nghiệp, nhà trẻ, mẫu giáo, vệ sinh đô thị, thu gom và xử lý chất thải v.v... Được gọi là dịch vụ công vì Nhà nước là bộ máy công quyền do dân lập ra, ngân sách nhà nước do dân đóng thuế, một phần ngân sách dùng để nuôi bộ máy công quyền, một phần dùng để thực hiện các phúc lợi xã hội, toàn thể dân chúng đều được hưởng. Ý nghĩa của việc thực hiện các dịch vụ công là xuất phát từ trách nhiệm đạo lý và pháp lý của Nhà nước đối với dân, qua số tiền thuế mà dân đã đóng góp vào ngân sách nhà nước. Sự hưởng dụng của dân đối với các dịch vụ do Nhà nước cung cấp, bất luận ở lĩnh vực

nào, đều là bình đẳng, mọi người hưởng như nhau, không mất tiền. Như vậy, dịch vụ công được xem như là các hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm cung cấp cho xã hội và tất cả mọi người đều được hưởng dụng những lợi ích mà dịch vụ công đem lại.

Khái niệm dịch vụ công mới được đưa vào sử dụng gần đây ở Việt Nam và chưa được xác định nội dung một cách rõ ràng, thống nhất. Đối với Việt Nam, khái niệm hành chính - sự nghiệp thông dụng hơn, nhưng lại khó tìm được "ngôn ngữ chung" với quốc tế. Vì vậy, thực tế đòi hỏi chúng ta phải sớm xác định, hoặc chỉ ít là quy ước nội dung khái niệm dịch vụ công để tránh bị "đồng sàng dị mộng", nhất là trong điều kiện đất nước đang hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Theo chúng tôi, xét về phạm vi thì khái niệm dịch vụ công theo nghĩa rộng mà quốc tế thường dùng tương đối đồng nghĩa với khái niệm hành chính - sự nghiệp hiện đang được sử dụng ở Việt Nam. Còn khái niệm dịch vụ công theo nghĩa hẹp mà Việt Nam đang dùng thì bao gồm toàn bộ khu vực sự nghiệp và một phần khu vực hành chính (phần dịch vụ hành chính công), nhưng không bao gồm lĩnh vực hành chính công quyền.

Trong nội hàm khái niệm dịch vụ công theo nghĩa hẹp mà Việt Nam đang sử dụng, có thể phân biệt ba nhóm dịch vụ chủ yếu. Một là nhóm **dịch vụ hành chính công**; các dịch vụ thuộc nhóm này hầu hết là dịch vụ thuần công hoặc dịch vụ khuyến dụng thoả mãn ở mức độ nhất định cả hai tiêu chí của dịch vụ công là không cạnh tranh và không loại trừ trong tiêu dùng (ví dụ: cấp phép, đăng ký, đăng kiểm, công chứng...). Hai là, nhóm **dịch vụ công cộng** bao gồm những dịch vụ công không thuần túy, phần lớn chỉ thoả mãn tiêu chí không cạnh tranh trong tiêu dùng (ví dụ: giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá...). Ba là, nhóm **dịch vụ công ích** bao gồm những dịch vụ công không thuần túy, phần lớn chỉ thoả mãn tiêu chí không loại trừ trong tiêu dùng (ví dụ: vệ sinh môi trường, cấp thoát nước, giao thông công cộng...).

Xem xét từ góc độ đối tượng phục vụ của dịch vụ công, sự phân biệt của ba nhóm này còn thể hiện ở chỗ: thuộc nhóm dịch vụ hành chính công phần lớn là **dịch vụ hành chính**;

thuộc nhóm dịch vụ công cộng phần lớn là *dịch vụ xã hội*; còn thuộc nhóm dịch vụ công ích thì phần lớn là *dịch vụ dân sinh, dịch vụ kinh tế*.

NỘI DUNG KHÁI NIỆM DỊCH VỤ CÔNG

Dịch vụ công nghĩa rộng (thông dụng quốc tế)	Hành chính	Hành chính công quyền	Dịch vụ công nghĩa hẹp (thông dụng tại Việt Nam)
		Dịch vụ hành chính công	
	Sự nghiệp	Dịch vụ công cộng	
		Dịch vụ công ích	

Xét theo giác độ vai trò nhà nước và vai trò thị trường, có thể thấy nhóm dịch vụ công cộng phân biệt với các nhóm dịch vụ công khác ở tính thị trường, theo hàm ý ít thị trường hơn so với nhóm dịch vụ hành chính công, nhưng lại nhiều thị trường hơn so với nhóm dịch vụ công ích.

2. Yêu cầu đổi mới quản lý dịch vụ công ở Việt Nam

Nghị quyết Hội nghị TW 9 khoá IX năm 2004 yêu cầu: "Thực hiện triệt để việc tách quản lý hành chính nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh và hoạt động của tổ chức sự nghiệp dịch vụ công. Đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công với sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế. Các tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, nhất là các bệnh viện, trường học, viện nghiên cứu triển khai được tự chủ, tự chịu trách nhiệm về công việc, tổ chức, biên chế và tài chính."

Yêu cầu tách hoạt động sự nghiệp với hành chính cần được nhìn nhận tương tự như việc tách sản xuất, kinh doanh với hành chính, sự

ng nghiệp từ những năm bắt đầu đổi mới. Từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển sang kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta, yêu cầu rất cơ bản là tách chức năng quản lý sản xuất kinh doanh (vi mô) với chức năng quản lý hành chính công quyền (vĩ mô), và tách các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công với hệ thống hành chính. Đối với khu vực sản xuất kinh doanh, chủ trương tách quản lý kinh doanh của các DNNN và HTX với quản lý hành chính đã được bắt đầu từ thập kỷ 1980 (bằng "*kế hoạch 3 phần*" trong công nghiệp và "*khoán sản phẩm*" trong nông nghiệp); đến nay về cơ bản đã được thực hiện và đang tiếp tục hoàn thiện. Đối với khu vực sự nghiệp thì việc tách bạch này bây giờ mới bắt đầu; chủ trương đã được khẳng định rõ trong các văn kiện của Đảng; nhưng việc thể chế hoá các chủ trương đó, và nhất là việc đưa các chủ trương đó vào thực tế thì còn hạn chế và làm chưa được bao nhiêu.

BỐN YÊU CẦU TÁCH BẠCH Ở TRUNG QUỐC

- Tách bạch giữa quản lý hành chính và quản lý doanh nghiệp (*chính-xí phân khai*),
- Tách bạch giữa quản lý hành chính và hoạt động sự nghiệp (*chính-sự phân khai*),
- Tách bạch giữa quản lý hành chính và quản lý vốn (*chính-tư phân khai*),
- Tách bạch giữa quản lý hành chính và quản lý xã hội (*chính-xã phân khai*).

Tách hoạt động sự nghiệp với hành chính là công việc rất phức tạp và nhạy cảm, và so với cuộc cải cách DNNN thì khó khăn không thua kém gì, thậm chí còn phức tạp hơn. Điều đó không chỉ do tính đa dạng và phạm vi rộng của lĩnh vực sự nghiệp, mà còn ở tính nhạy cảm xã hội rất cao của các dịch vụ xã hội cơ bản.

Xét đơn thuần về mặt số lượng, số cơ sở sự nghiệp công lập cung ứng dịch vụ công hiện nay lớn hơn số cơ quan hành chính và gấp nhiều lần số doanh nghiệp nhà nước kể cả trước đổi mới cũng như hiện tại.

**SỐ CƠ SỞ VÀ SỐ LAO ĐỘNG
TRONG KHU VỰC CÔNG**

	Hành chính	Sự nghiệp công lập	Sự nghiệp bán công	DNNN
Số cơ sở (cơ sở)	35.464	57.933	17.483	5.134
Số lao động (người)	785.971	1358.270	89.366	935.488

(Nguồn: TCTT - Tổng điều tra cơ sở kinh tế, hành chính, sự nghiệp năm 2002)

Lực lượng lao động trong khu vực sự nghiệp không chỉ lớn hơn về số lượng so với khu vực hành chính và khu vực DNNN, mà đáng chú ý là số lao động có trình độ đào tạo từ đại học trở lên tập trung phần lớn trong khu vực sự nghiệp, đặc biệt là sự nghiệp công lập. Xét riêng lao động trong biên chế thì số người làm việc trong khu vực dịch vụ tập trung chủ yếu trong giáo dục - đào tạo và y tế. Riêng biên chế ngành giáo dục - đào tạo đã lớn gấp gần hai lần biên chế của tất cả các cơ quan hành chính nhà nước, và gấp 3,5 lần biên chế của các cơ quan hành chính từ cấp huyện trở lên.

Việc tách hoạt động sự nghiệp với hành chính, chuyển các đơn vị sự nghiệp cung ứng dịch vụ công của Nhà nước sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm và thực hiện hạch toán không vì lợi nhuận là một bước đột phá quan trọng nhằm thúc đẩy quá trình xã hội hoá cũng như phát triển và nâng cao chất lượng dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay.

**BIÊN CHẾ HÀNH CHÍNH - SỰ NGHIỆP
NĂM 2003**

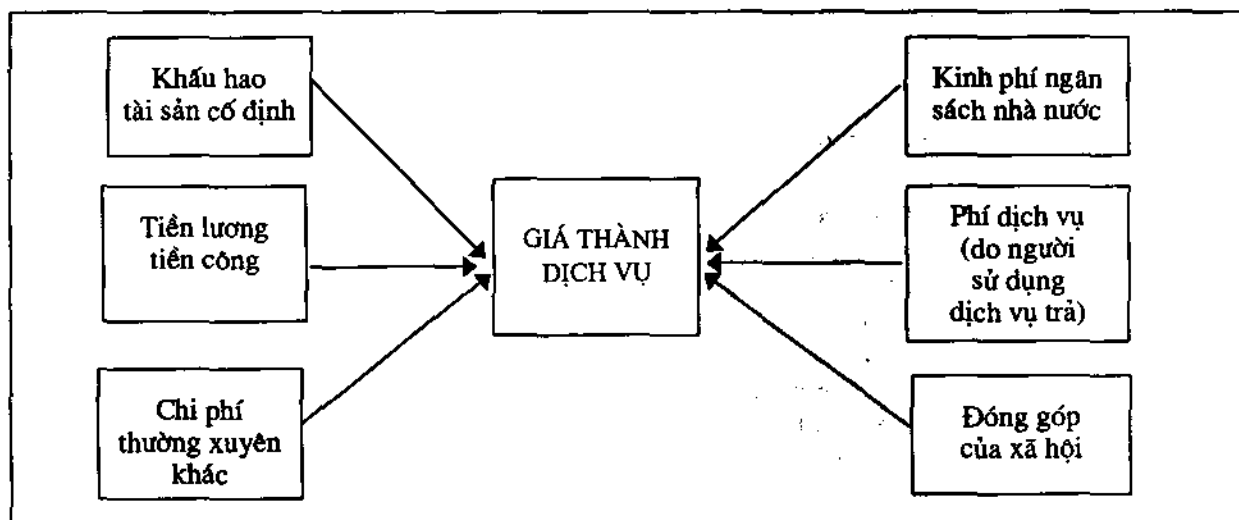
Đơn vị tính: người

Tổng biên chế hành chính - sự nghiệp:	1.541.931
Trong đó:	
- Hành chính	286.636
- Sự nghiệp	1.255.295
Trong đó:	
. Giáo dục - đào tạo	988.926
. Y tế	173.326
. Nghiên cứu khoa học - công nghệ	16.460
. Văn hoá, Thể dục - thể thao	32.099
. Sự nghiệp kinh tế	44.484

(Trong tổng số biên chế của khu vực hành chính 286.636 người trên đây chưa bao gồm số cán bộ, công chức cấp xã hiện nay có khoảng gần 30 vạn người.)

(Nguồn: Bộ Tài chính)

XÁC ĐỊNH PHÍ DỊCH VỤ



Đổi mới căn bản cơ chế quản lý dịch vụ công là một quá trình bao gồm nhiều giải pháp đồng bộ, trong đó quan trọng nhất là những giải pháp sau đây: Trước hết, cần cơ cấu

lại chỉ tiêu ngân sách nhà nước dành cho dịch vụ công theo hướng tập trung đầu tư cho vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn; dành kinh phí

(xem tiếp trang 19)