

KINH NGHIỆM CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

● LÊ THỊ HƯƠNG

TÓM TẮT:

Mọi công dân đều có quyền tiếp nhận các dịch vụ công một cách bình đẳng. Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo và giám sát tính hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công và tính công bằng trong thụ hưởng dịch vụ công bằng những cách thức nhất định. Bài viết đề cập đến việc học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia phát triển trên thế giới để áp dụng vào cải cách và cung ứng dịch vụ công, nhằm thực hiện tốt chức năng phục vụ xã hội của nhà nước là một yêu cầu bức thiết hiện nay ở Việt Nam.

Từ khóa: Cung ứng, dịch vụ công, kinh nghiệm.

1. Mô hình cung ứng dịch vụ công của một số quốc gia trên thế giới

Quá trình cải cách khu vực công nói chung, cải cách quản lý dịch vụ công nói riêng đã diễn ra ở nhiều nước phát triển như Anh, Mỹ, Canada, Australia, New Zealand... từ giữa thập niên 80 của thế kỷ XX đến nay. Đối với các quốc gia này đã triển khai những mô hình cung ứng dịch vụ công và mang lại những hiệu quả nhất định. cụ thể là:

Thứ nhất, giới hạn phương thức quản lý và cung ứng trực tiếp của nhà nước đối với một số loại dịch vụ công đặc thù.

Trên thế giới hiện nay, mặc dù khu vực tư nhân ngày càng có nhiều cơ hội để tham gia cung ứng

dịch vụ công, song khu vực Nhà nước vẫn phải trực tiếp cung ứng nhiều loại dịch vụ công, đặc biệt là các dịch vụ hành chính công và một số loại dịch vụ xã hội liên quan đến lợi ích cộng đồng như bưu điện, cứu hỏa, phòng chống thiên tai... Thực tế, chỉ có Nhà nước mới có thể cung ứng các loại dịch vụ này, vì không có một tổ chức hoặc cá nhân nào có đủ tiềm lực để cung ứng.

Các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) trong quá trình cải cách khu vực công đều chủ trương chia dịch vụ công thành 2 loại: một là, loại dịch vụ công thiết yếu được ghi trong Hiến chương Liên hợp quốc, là dịch vụ công không thu phí hay thu phí bằng nhau đối với moi

công dân sử dụng dịch vụ; hai là, loại dịch vụ công có phân biệt, là loại dịch vụ có chất lượng khác nhau tùy theo mức đóng lệ phí sử dụng dịch vụ cao hay thấp. Loại dịch vụ công thứ nhất được các nước OECD đặc biệt quan tâm và cung ứng trực tiếp bao gồm các loại dịch vụ hành chính công và một số loại dịch vụ công ích. Đây là những dịch vụ công do hệ thống các cơ quan công quyền của Nhà nước trực tiếp cung ứng thực hiện thông qua đội ngũ cán bộ công chức như xây dựng và thực thi pháp luật, xây dựng và thực thi chính sách công, bảo đảm an ninh trật tự xã hội, quốc phòng, các dịch vụ hành chính công như cấp phép đăng ký kinh doanh, các loại giấy xác nhận hộ tịch khai sinh, hộ chiếu...; một số dịch vụ công ích như vệ sinh môi trường, phòng cháy, chữa cháy, phòng chống thiên tai, cung cấp nước sinh hoạt, thoát nước, công viên, cây xanh, chiếu sáng giao thông vận tải công cộng... Còn các dịch vụ thuộc loại thứ hai được cân nhắc và chuyển giao cho khu vực ngoài nhà nước cung ứng, dưới sự giám sát chặt chẽ của Nhà nước về số lượng, chất lượng và giá cả dịch vụ.

Thứ hai, đa dạng hóa phương pháp quản lý dịch vụ công. Một trong những hướng đi mà nhiều nước trên thế giới quan tâm là thay đổi cách thức quản lý của Nhà nước đối với hoạt động cung cấp dịch vụ công. Ở Cộng hòa Iceland, chính phủ đã xây dựng và thực thi chiến lược cung ứng dịch vụ công và từng bỏ có các chiến lược nhằm phục vụ tốt nhất các nhu cầu của khách hàng - công dân. Riêng Nhật Bản, việc cải cách được thực hiện mạnh hơn so với Cộng hòa Iceland, bởi sự thành lập của Trung tâm xúc tiến cải cách hành chính, bao gồm tất cả các bộ trưởng, liên quan đến toàn bộ nội các Chính phủ, dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng Các bộ và cơ quan ngang bộ của Vương quốc Anh và Australia buộc phải trả lại tiền lãi hiệu quả 1 năm là 1,5% trên tổng chi phí hoạt động cho Bộ Tài chính hay Kho bạc (ở Australia số tiền này lên tới 80 triệu USD mỗi năm). Bộ Tài chính của Cộng hòa Phần Lan thực hiện quản lý hướng theo kết quả, trong đó chi phí hoạt động của tất cả các cơ quan sẽ được dựa trên ngân sách, cấp theo kết quả thực hiện của năm trước. Các Bộ đều

được yêu cầu vạch ra chương trình chất lượng và năng suất lao động cho 5 năm sau (1).

Một sự thay đổi trong phương pháp quản lý mà nhiều nước đang triển khai áp dụng là chuyển thẩm quyền quản lý dịch vụ công từ chính quyền trung ương sang cho chính quyền địa phương. Đây là sự phân quyền và phi tập trung hóa trong quản lý của các chính phủ. Phương pháp này tạo điều kiện thu hẹp khoảng cách giữa người thụ hưởng dịch vụ công với người ra quyết định, quản lý và cung cấp dịch vụ. Dịch vụ được cung cấp phù hợp hơn với nhu cầu địa phương, nâng cao tinh thần, trách nhiệm của công chức phụ trách và tạo điều kiện kết hợp với các đối tác địa phương.

Củng cố và trao thêm trách nhiệm cho các cấp chính quyền cấp dưới là nguyên tắc chủ yếu trong cải cách cơ cấu khu vực công ở rất nhiều nước trong khối OECD. Đạo luật về chính quyền địa phương năm 1998 của Cộng hòa Phần Lan đã tăng những quy định về quyền tự trị của địa phương. Ở Iceland, đạo luật chính quyền địa phương cũng ủy thác nhiều quyền lực hơn cho các nhà chức trách địa phương. Chính phủ Nhật Bản đã thông qua "Các nguyên tắc cơ bản để xúc tiến phân quyền" và dự thảo Luật Xúc tiến phân quyền để trình lên nghị viện...

2. Thực trạng cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam

Trước năm 1986, Việt Nam thực hiện việc bao cấp, độc quyền trong cung ứng dịch vụ công. Do đó, trong nhận thức và thực tiễn không có sự phân định giữa khu vực công và khu vực tư. Phần lớn các dịch vụ công do Nhà nước cung ứng đều không thu tiền. Nhà nước là chủ thể cung ứng tất cả dịch vụ công trong xã hội, các dịch vụ công được cung ứng đến từng người dân và các tổ chức trong xã hội thông qua các cơ quan quản lý nhà nước.

Bên cạnh những thành công nhất định, khi Nhà nước độc quyền cung ứng dịch vụ công, đặc biệt là trong lĩnh vực y tế và giáo dục đã xuất hiện những hạn chế. *Thứ nhất*, trong mô hình đó, vai trò của tư nhân bị xem nhẹ, thậm chí là bị định kiến, cản trở khi cung cấp dịch vụ công. *Thứ hai*, sự can thiệp sâu, bao cấp và độc quyền trong cung ứng dịch vụ công đòi hỏi Nhà nước phải huy động nguồn lực và

tổ chức bộ máy rất lớn để đảm bảo cung ứng dịch vụ công, trong khi nguồn lực đã trên thực tế rất hạn chế (tài chính và nhân lực). *Thứ ba*, xuất phát từ sự độc quyền cung ứng nên vấn đề chất lượng dịch vụ công luôn là một thách thức cho bộ máy nhà nước; trong khi nhu cầu thụ hưởng dịch vụ của người dân ngày càng cao về chất lượng phục vụ.

Về chủ thể cung ứng: Nhà nước là chủ yếu cung ứng các dịch vụ công cho xã hội. Dịch vụ công là các dịch vụ có liên quan đến cuộc sống của toàn xã hội và lợi ích của mọi cá nhân và tổ chức; do đó, Nhà nước luôn giữ một vị trí quan trọng và có trách nhiệm trong việc cung ứng. Nhà nước vừa cung ứng dịch vụ công theo mô hình phân cấp quản lý hành chính, vừa là chủ thể quản lý đối với cung ứng dịch vụ công, vừa là chủ thể chủ yếu cung ứng các dịch vụ công cho xã hội. Với mô hình Nhà nước là chủ thể chủ yếu có trách nhiệm và nguồn lực cung ứng dịch vụ công cho xã hội mà không có sự tham gia của khu vực tư. Nhà nước bao cấp hầu hết các dịch vụ công thông qua một hệ thống an sinh xã hội, bảo đảm cho tất cả mọi người đều được thụ hưởng các dịch vụ công. Mô hình này chỉ phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất còn thấp với cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp; nhu cầu của người dân còn chưa cao. Tuy nhiên, mô hình này đã sớm bộc lộ không ít hạn chế thể hiện sự mất cân đối giữa cung và cầu về dịch vụ công, vì nguồn lực để tạo ra dịch vụ công của nhà nước chỉ có giới hạn; thiếu công bằng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công.

Về cách thức cung ứng: Với tư cách là chủ thể chủ yếu cung ứng dịch vụ công nên cách thức cung ứng dịch vụ công của Nhà nước thiếu đi sự đa dạng. Theo đó, trong một thời gian dài, Nhà nước là chủ thể duy nhất trong cung ứng dịch vụ công, thông qua hệ thống các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước, không có sự tham gia của khu vực tư nhân. Nhà nước thực hiện bao cấp hầu hết dịch vụ công cho công dân. Phương thức cung ứng của Nhà nước mang nặng dấu ấn xin - cho, bình quân chủ nghĩa.

Năm 1986, Đảng ta thực hiện chủ trương đổi mới toàn diện đất nước về kinh tế và từng bước đổi mới về chính trị. Một trong những bước đột

phá trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công là Nhà nước chỉ giữ lại những loại dịch vụ công nhất định để cung ứng, còn lại sẽ tiến hành xã hội hóa các dịch vụ công, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và các tổ chức trong xã hội nhằm huy động các nguồn lực xã hội thực hiện sự bình đẳng giữa các chủ thể cung ứng dịch vụ công và sự thụ hưởng của các đối tượng trong xã hội.

Vấn đề đổi mới quản lý, cung ứng dịch vụ công của Nhà nước từ năm 1986 đã từng bước có sự đổi mới căn bản, theo tinh thần "Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hóa... Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công", "tách cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp. Khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng" (2); "đổi mới cơ chế quản lý và phương thức cung cấp các dịch vụ công cộng. Phát triển về quy mô gắn với chất lượng và hiệu quả các dịch vụ công cộng, nâng cao năng lực quản lý nhà nước, đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị công lập và huy động mạnh mẽ mọi nguồn lực của xã hội... Từng bước chuyển các cơ sở công lập dịch vụ công cộng sang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ, không bao cấp tràn lan và không vì mục tiêu lợi nhuận... Thúc đẩy các cơ sở công lập và ngoài công lập về dịch vụ công cộng phát triển cả về qui mô và chất lượng, xây dựng một số cơ sở dịch vụ đạt trình độ tiên tiến trong khu vực" (3).

Căn cứ, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, bộ máy của các cơ quan hành chính được quy định tại Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 05/11/2002 và Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP, ngày 18/4/2005 của Chính phủ, cung ứng dịch vụ công chính thức được xác định là một chức năng, nhiệm vụ cơ bản của bộ máy hành chính hành nhà nước. Tiếp tục phát triển những quan điểm về cung ứng dịch vụ công, tại Đại hội lần thứ X, Đảng ta đã chỉ ra yêu cầu "Cần đẩy mạnh cải cách hành chính công... Tách các hoạt

động công quyền với các hoạt động cung ứng dịch vụ công để các tổ chức cung ứng dịch vụ công cộng thực hiện cơ chế tự chịu, tự chịu trách nhiệm..."(4).

Đại hội XI của Đảng (tháng 1/2011) có bước tiến mới trong nhận thức về đầu tư và phát triển dịch vụ công với chủ trương: "Đẩy mạnh đổi mới tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các đơn vị này có quyền chủ động và được khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để tham gia thị trường, cung cấp ngày càng nhiều và tốt hơn dịch vụ công cho xã hội, nhất là dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ" (5). Đại hội XII của Đảng (tháng 1/2016) chủ trương "xã hội hóa dịch vụ công, thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào lĩnh vực này" và khẳng định quyết tâm cao trong "thực hiện cơ chế thị trường và đẩy mạnh xã hội hóa đối với việc cung cấp dịch vụ công" (6).

3. Một số gợi mở cho Việt Nam trong xác định phạm vi cung ứng dịch vụ công

Từ thực tiễn kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới và thực tiễn ở Việt Nam trong những năm qua về việc xác định phạm vi và cách thức cung ứng dịch vụ công, cần thực hiện một số vấn đề sau:

Một là, cần xác định cụ thể những dịch vụ công nào là Nhà nước trực tiếp cung ứng. Việc xác định này thường được dựa trên các căn cứ, như: tính chất và tầm quan trọng của lợi ích công có liên quan; các loại hình dịch vụ và đối tượng sử dụng; đặc điểm kỹ thuật và kinh tế của việc sản xuất; năng lực quản lý của chính quyền; năng lực kiểm tra, giám sát của chính quyền đối với người cung ứng dịch vụ. Việc xác định rõ các dịch vụ công giúp Nhà nước tránh được việc phải đầu tư lớn, dân trả, trong khi một số lĩnh vực dịch vụ công mà doanh nghiệp ngoài nhà nước có thể đảm đương tốt.

Hai là, đối với các loại dịch vụ do Nhà nước cung ứng, Việt Nam có thể học tập các nước tìm kiếm cách thức cung ứng theo mô hình 3E (Economy - Effectiveness - Efficency): tiết kiệm, kết quả và hiệu quả. Sự thay đổi này đang diễn ra theo hướng áp dụng kinh nghiệm quản lý của khu vực tư vào việc quản lý cung cấp dịch vụ bằng

nguồn ngân sách nhà nước và do chính các chủ thể của Nhà nước cung cấp. Những kinh nghiệm quản lý theo mục tiêu (Management by Objectives - MbO), quản lý theo kết quả (Results Based Management - RBM), quản lý chất lượng toàn diện (Total Quality Management - TQM)... rất thành công trong khu vực tư nhân đang được nhiều chính phủ xem xét áp dụng.

Ba là, Nhà nước trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho đơn vị sự nghiệp trong việc tổ chức công việc, sắp xếp lại bộ máy, sử dụng lao động và nguồn lực tài chính để hoàn thành nhiệm vụ được giao; phát huy khả năng của đơn vị để cung cấp dịch vụ với chất lượng cao. Nhà nước phải tạo ra cơ chế để các chủ thể bên ngoài nhà nước đảm nhiệm các dịch vụ công thực hiện mục tiêu xã hội. Tuy nhiên, cần xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ công một cách đồng bộ để đánh giá thống nhất hoạt động cả các đơn vị cung cấp, giám sát và kiểm tra hoạt động của các cơ sở này.

Bốn là, đẩy mạnh thực hiện chủ trương xã hội hóa trong việc cung cấp dịch vụ công cho xã hội, huy động sự đóng góp của cộng đồng để phát triển các hoạt động sự nghiệp, từng bước phân biệt rõ cơ chế quản lý nhà nước đối với các đơn vị sự nghiệp với cơ chế quản lý nhà nước đối với cơ quan hành chính nhà nước. Nhà nước có thể chuyển giao một số dịch vụ công cho khu vực ngoài nhà nước, nếu: 1) Có tính cạnh tranh, có thể thu hút tư nhân vào cung ứng; 2) Nhà nước có thể xác định được đầu ra với chi phí thấp (ví dụ như: giáo dục, y tế, cung cấp điện nước sinh hoạt, nhà ở, vệ sinh môi trường, tư vấn, bảo hiểm).

Vì vậy, Nhà nước có trách nhiệm xây dựng và ban hành chính sách, xác lập hành lang pháp lý làm cơ sở để quản lý và tổ chức cung ứng các dịch vụ công. Thông qua các văn bản pháp lý, nhằm tạo ra môi trường thuận lợi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia cung ứng dịch vụ công theo định hướng xã hội hóa, tăng tính tự chủ trong tham gia cung ứng dịch vụ công; quản lý việc cung ứng dịch vụ công một cách hiệu quả; tạo thuận lợi cho người dân trong tiếp cận dịch vụ công một cách công bằng ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

- (1) Lê Chi Mai, *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb CTQG, H.2003, tr.94.
- (2) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb CTQG, H.2001, tr. 133.217.
- (3), (4) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb CTQG, H.2006, tr. 104 - 105, tr.253,255.
- (5) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb CTQG, H.2011, tr.208
- (6) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb CTQG, H.20016, tr. 107.

Ngày nhận bài: 12/9/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 22/9/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 2/10/2019

Thông tin tác giả:

ThS. LÊ THỊ HUƠNG

Học viện Hành chính Quốc gia

**EXPERIENCES OF DEVELOPED COUNTRIES
FOR PROVISION OF PUBLIC SERVICES
AND SOME SUGGESTIONS FOR VIETNAM**

● Master. **LE THI HUONG**

National Academy of Public Administration

ABSTRACT:

All citizens have equal right to access to public services. The government is responsible for ensuring and supervising the effectiveness of provision of public services and the equality in accessing public services via specific methods. This article discusses experiences of developed countries for provision of public services to reform and improve Vietnam's public services.

Keywords: Provision, public services, experience.