

VIỆN NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH

Chủ biên: TS. Lê Chi Mai

C **HUYỂN GIAO**
DỊCH VỤ CÔNG

CHO CÁC CƠ SỞ NGOÀI NHÀ NƯỚC
VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

HÀ NỘI - 2002

Biên soạn: TS. LÊ CHI MAI
Ths. MAI LAN HƯƠNG
Ths. NGUYỄN THỊ CHÂM
CN. HỒ THỊ MINH
CN. PHAN THỊ YẾN
CN. VŨ THỊ THỊNH

Mã số: $\frac{07-09}{13-3}$

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
Lời nói đầu	3
Chương I. DỊCH VỤ CÔNG VÀ VIỆC TỔ CHỨC CUNG ỨNG	
1.1. Dịch vụ công và phân loại dịch vụ công	9
1.2. Vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công và những khía cạnh kinh tế - xã hội của hoạt động này	21
1.3. Xu hướng chuyển giao một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân	36
Chương II. TÌNH HÌNH CUNG ỨNG VÀ CHUYỂN GIAO DỊCH VỤ CÔNG CHO CÁC CƠ SỞ NGOÀI NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA	
2.1. Khái quát về hoạt động cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam	53
2.2. Phân tích thực trạng chuyển giao dịch vụ giáo dục	69
2.3. Chuyển giao dịch vụ y tế	92
2.4. Chuyển giao dịch vụ giao thông vận tải cho các cơ sở ngoài nhà nước	113
2.5. Những tồn tại và nguyên nhân trong quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước	132

Chương III. HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI VIỆC CHUYỂN GIAO DỊCH VỤ CÔNG CHO CÁC CƠ SỞ NGOÀI NHÀ NƯỚC

3.1. Bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống văn bản pháp luật làm cơ sở cho quá trình chuyển giao các dịch vụ công và quản lý các hoạt động đó	142
3.2. Đơn giản hoá thủ tục chuyển giao các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước	150
3.3. Tăng cường quản lý của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công	155
3.4. Tạo điều kiện và hỗ trợ các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công	171
3.5. Tăng cường kiểm tra, giám sát đối với hoạt động cung ứng các dịch vụ công của các cơ sở ngoài nhà nước	177
Kết luận	181
Tài liệu tham khảo	184

Lời nói đầu

Vai trò và chức năng của Nhà nước luôn luôn là một chủ đề gây tranh luận sôi nổi ở nhiều nước trên thế giới. Cùng với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội, vai trò của Nhà nước có nhiều biến đổi. Xu thế chung ở nhiều nước cho rằng, cần giảm bớt những nhiệm vụ có tính chất phục vụ các nhu cầu xã hội để Nhà nước tập trung vào những nhiệm vụ thuộc chức năng quản lý của Nhà nước. Nguyên tắc đặt ra là: những công việc nào mà khu vực tư nhân có thể đảm nhiệm thì Nhà nước không nên làm; Nhà nước chỉ thực hiện những công việc nào mà khu vực tư nhân không thể đảm nhiệm nổi, hoặc nếu có đảm nhiệm thì sẽ dẫn đến tình trạng bất bình đẳng trong xã hội hoặc cung cấp không đầy đủ cho nhu cầu xã hội.

Việc phân tích vai trò, chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước để phân định ra những hoạt động chỉ có thể do Nhà nước đảm nhiệm và những hoạt động cần chuyển giao cho khu vực tư nhân đang được tiến hành ở nhiều nước. Hơn thế nữa, cùng với

sự tiến bộ của khoa học - công nghệ, phạm vi các hoạt động có thể chuyển giao từ khu vực công sang khu vực tư nhân ngày càng nhiều hơn.

Thông thường, các hoạt động mà Nhà nước phải đảm nhiệm là thuộc chức năng quản lý nhà nước, còn các hoạt động phục vụ cho lợi ích công cộng thì Nhà nước không cần phải nắm giữ. Việc phân định tính chất của hoạt động quản lý nhà nước với hoạt động cung ứng dịch vụ phục vụ lợi ích chung của cộng đồng và trên cơ sở đó tách biệt giữa hai loại hoạt động này cho phép các cơ quan nhà nước chuyển giao những hoạt động cung ứng dịch vụ phục vụ lợi ích công cộng cho khu vực tư nhân hoặc huy động sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc cung ứng các loại dịch vụ này.

Xã hội hoá dịch vụ công là một giải pháp quan trọng để tập trung hoạt động của bộ máy nhà nước vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước - lĩnh vực mà không một tư nhân nào có thể đảm nhận, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, giải phóng Nhà nước khỏi những hoạt động có thể giao cho khu vực tư nhân, từ đó thu hẹp biên chế của bộ máy nhà nước, giảm gánh nặng ngân sách nhà nước chi tiêu cho một lực lượng lao động khá lớn thực hiện các hoạt động có tính chất dịch vụ công cộng. Vì vậy, đây cũng là một vấn đề được nhiều nước quan tâm trong việc cơ cấu lại bộ máy nhà nước và tìm ra các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

Việc đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ công càng trở nên cấp bách hơn trong bối cảnh hiện nay, khi mà bộ máy nhà nước đã quá lớn, sự lẫn lộn giữa chức năng hoạch định chính sách với các chức năng cung ứng dịch vụ công đã làm giảm hiệu lực của bộ máy nhà nước.

Phạm trù xã hội hoá xuất hiện ở nước ta được hiểu theo nghĩa Nhà nước huy động mọi nguồn lực trong xã hội vào việc cung ứng các dịch vụ công. Việc huy động này bao gồm hai phương thức cơ bản:

Thứ nhất, cho phép tư nhân hoạt động trong những lĩnh vực trước đây do Nhà nước độc quyền hay còn gọi là chuyển giao hoạt động cung ứng dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước. Phương thức này được thực hiện bằng nhiều cách:

- Chuyển giao sở hữu của Nhà nước cho tư nhân.
- Khoán, cho thuê tài sản của Nhà nước cho tư nhân.
- Đấu thầu cho tư nhân.
- Cấp giấy phép cho các cơ sở ngoài nhà nước hoạt động...

Thứ hai, huy động các nguồn lực trong dân bổ sung vào kinh phí cho các dịch vụ công do Nhà nước cung ứng, dưới các hình thức:

- Huy động kinh phí đóng góp của dân vào việc cung ứng dịch vụ công cộng.
- Huy động công sức và trí tuệ của dân.

Trong tài liệu này, chúng tôi không đề cập đến việc xã hội hoá theo phương thức thu hút kinh phí và sức lực của dân bổ sung vào nguồn dịch vụ công do Nhà nước cung ứng, mà chỉ đề

cập đến việc chuyển giao các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước.

Bên cạnh việc tiếp tục phải đẩy mạnh việc chuyển giao các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước, vấn đề quản lý nhà nước sau khi các đơn vị này đảm nhiệm chức năng thực hiện dịch vụ công cũng là một yêu cầu bức xúc. Hiện nay, việc quản lý đang bị buông lỏng, dẫn đến chỗ các cơ sở này hoạt động tùy tiện, tùy ý đặt ra mức thu, chạy theo lợi nhuận đơn thuần trong cung ứng các loại hàng hoá, dịch vụ công cộng, gây tác động tiêu cực đến đời sống nhân dân và sự ổn định xã hội.

Đó là những lý do đòi hỏi chúng ta phải nghiêm túc xem xét lại vấn đề chuyển giao dịch vụ công, vừa nhằm làm lành mạnh hoá một loại hoạt động vốn rất quan trọng đối với đời sống xã hội, tăng cường quản lý nhà nước đối với việc cung ứng các dịch vụ này; vừa để đẩy mạnh xã hội hoá nhằm tập trung hoạt động của Nhà nước vào chức năng quản lý đích thực của mình, huy động các nguồn lực trong xã hội vào việc cung ứng các dịch vụ dân sinh ngày càng phong phú và đầy đủ hơn đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của xã hội.

Xuất phát từ thực trạng nói trên, chúng tôi tổ chức biên soạn cuốn sách "Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước - vấn đề và giải pháp" để góp phần làm rõ những căn cứ lý luận và thực tiễn cho việc chuyển giao các dịch vụ công ở nước ta và nhằm các mục đích chủ yếu:

- Đưa ra những căn cứ lý luận và quan điểm cơ bản về chuyển giao dịch vụ công.

- Khảo sát, phân tích, đánh giá thực trạng chuyển giao việc cung ứng các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước và việc

quản lý nhà nước đối với những cơ sở này, cụ thể trên ba lĩnh vực: giáo dục, y tế, giao thông công cộng.

- Đề xuất những giải pháp cụ thể về hoàn thiện quản lý nhà nước đối với việc chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước.

Cuốn sách bao gồm những nội dung sau:

Chương I. Dịch vụ công và việc tổ chức cung ứng.

Chương II. Tình hình cung ứng và chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước ở nước ta.

Chương III. Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với việc chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước.

Hy vọng cuốn sách có thể đóng góp một phần hữu ích vào quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước và sự nghiệp cải cách hành chính ở nước ta.

Đây là một vấn đề mới, còn trong quá trình nghiên cứu, việc biên soạn cuốn sách không tránh khỏi sai sót. Tập thể tác giả mong nhận được nhiều ý kiến đóng góp của độc giả.

TM. BAN BIÊN SOẠN

TS. Lê Chi Mai

Chương I

DỊCH VỤ CÔNG VÀ VIỆC TỔ CHỨC CUNG ỨNG

1.1. Dịch vụ công và phân loại dịch vụ công

1.1.1. Khái niệm dịch vụ công

Trong quá trình hội nhập quốc tế, việc tiếp thu những kiến thức và kinh nghiệm phát triển trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực hành chính ngày càng trở nên rộng rãi. Trong bối cảnh đó, khái niệm dịch vụ công đã xuất hiện ở nước ta. Do ý nghĩa thực tiễn của mình, khái niệm dịch vụ công đã được sử dụng và thu hút sự quan tâm của các nhà quản lý trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên cho đến nay, ở nước ta vẫn tồn tại những cách hiểu khác nhau về dịch vụ công. Những cách hiểu này lại dẫn đến các chủ trương và biện pháp quản lý nhà nước không đồng nhất ở một số nơi. Chính vì vậy, việc xác định rõ và thống nhất về nội dung và phạm vi của khái niệm dịch vụ công là rất cần thiết.

Dịch vụ công theo từ tiếng Anh là “public service”, và tương tự trong tiếng Pháp là “service public”. Theo quan niệm của nhiều nước, dịch vụ công luôn gắn với vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ này. Trên thế giới hiện nay, khái niệm dịch vụ công được sử dụng khá rộng rãi và được coi là một nội dung quan trọng trong cải cách hoạt động của bộ máy hành chính ở nhiều nước. Quan niệm phổ biến

hiện nay về dịch vụ công liên quan đến hai loại dịch vụ cơ bản sau đây:

Một là, loại dịch vụ phục vụ các nhu cầu chung, tối cần thiết của cả cộng đồng và mỗi công dân.

Trên thực tế, có những loại dịch vụ rất quan trọng phục vụ nhu cầu chung của cả cộng đồng, nhưng không một tư nhân nào muốn cung ứng, vì nó không mang lại lợi nhuận, hoặc vì tư nhân đó không có đủ quyền lực và vốn liếng để tổ chức việc cung ứng, chẳng hạn như dịch vụ tiêm chủng, cứu hoả, thoát nước... Đó lại là những loại dịch vụ tối cần thiết phục vụ cho cuộc sống an toàn và bình thường của xã hội. Đối với những loại dịch vụ này, không có ai khác ngoài Nhà nước có khả năng và trách nhiệm cung ứng cho nhân dân.

Cũng có những loại dịch vụ mà tư nhân có thể cung cấp, nhưng cung cấp không đầy đủ, hoặc thị trường tư nhân tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội, gây ra tình trạng độc quyền, đẩy giá cả lên cao, làm ảnh hưởng tới lợi ích của người tiêu dùng, chẳng hạn như dịch vụ y tế, giáo dục, điện, nước sinh hoạt... Khi đó, Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm bảo đảm cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, phục vụ những quyền cơ bản của con người.

Như vậy, có những loại dịch vụ tối cần thiết cho cuộc sống vật chất và tinh thần của con người mà tư nhân không thể cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, không bảo đảm lợi ích của xã hội, lúc đó, Nhà nước với tư cách là một tổ chức công quyền có trách nhiệm cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát việc cung ứng các dịch vụ này nhằm bảo đảm sự ổn định, công bằng và hiệu quả của nền kinh tế.

Hai là, các hoạt động gắn liền với chức năng quản lý nhà nước nhằm phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Ngoài việc cung ứng các dịch vụ thiết yếu nói trên, Nhà nước còn có chức năng quản lý nhà nước. Trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Nhà nước cũng phải tiến hành những hoạt động phục vụ trực tiếp các tổ chức và công dân như cấp các loại giấy phép, thu thuế, xuất nhập cảnh, hải quan... Các hoạt động này cũng được gọi là các dịch vụ mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội. Song nó gắn với chức năng quản lý của Nhà nước để bảo đảm cho xã hội phát triển có kỷ cương, trật tự. Có thể nói, nhân dân tổ chức ra Nhà nước, trao quyền lực cho Nhà nước để Nhà nước thực thi những nhiệm vụ của một cơ quan công quyền, dùng quyền lực công để cai quản toàn bộ xã hội. Quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước này về nguyên tắc, không thể giao cho bất kỳ một cá nhân hoặc tổ chức tư nhân nào, dù tổ chức đó có tiềm lực lớn đến đâu. Thông qua việc thực hiện những chức năng quản lý nhà nước vốn có của mình, Nhà nước có trách nhiệm cung cấp cho xã hội những dịch vụ mà không một tư nhân nào có thể đứng ra cung ứng. Những dịch vụ này còn được gọi là dịch vụ hành chính công.

Nói cách khác, dịch vụ hành chính công là những hoạt động điều tiết xã hội theo ý chí của Nhà nước nhằm duy trì kỷ cương xã hội, sử dụng quyền lực nhà nước để củng cố thể chế hành các nghĩa vụ, đồng thời bảo đảm quyền dân chủ và các quyền hợp pháp khác của công dân. Vì vậy, các dịch vụ này ít nhiều mang tính bắt buộc, yêu cầu công dân phải tuân thủ.

Như vậy, khái niệm dịch vụ công bao gồm một số loại dịch vụ khác nhau, thậm chí rất khác biệt nhau về tính chất. Tuy

nhiên, phân tích kỹ có thể thấy các loại dịch vụ này có hai điểm chung:

- Về tính chất sử dụng: các dịch vụ này đều phục vụ cho nhu cầu và lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của đông đảo nhân dân.

- Về trách nhiệm bảo đảm dịch vụ cho xã hội: Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các dịch vụ này cho xã hội. Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm bảo đảm sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này và khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Dựa vào những căn cứ trên đây, có thể hiểu khái niệm dịch vụ công như sau:

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay uỷ quyền cho các cơ sở ngoài nhà nước thực hiện nhằm bảo đảm trật tự và công bằng xã hội.

Tuy nhiên, không nên đồng nhất khái niệm dịch vụ công với mọi hoạt động của Nhà nước. Nhà nước có các chức năng và nhiệm vụ khác nhau. Các chức năng và nhiệm vụ này có thể thay đổi tùy theo thời gian và bối cảnh cụ thể của từng nước. Cung ứng dịch vụ công chỉ là một trong số các chức năng của Nhà nước, gắn liền với sự tác động trực tiếp của cơ quan nhà nước đến các tổ chức và công dân thể hiện qua sự giao dịch của các cơ quan nhà nước với khách hàng.

Từ sự xác định như trên về dịch vụ công, có thể nêu lên các đặc trưng cơ bản của dịch vụ công như sau:

Thứ nhất, đó là những hoạt động phục vụ các lợi ích tối cần thiết của xã hội, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của con người để đảm bảo cho cuộc sống được bình thường và an toàn.

Thứ hai, những hoạt động này do các cơ quan công quyền hay những chủ thể được chính quyền uỷ nhiệm đứng ra thực hiện.

Thứ ba, khi thực hiện cung ứng các dịch vụ công, các cơ quan nhà nước và các tổ chức được uỷ nhiệm cung ứng có sự giao dịch với người dân ở những mức độ khác nhau.

Thứ tư, việc trao đổi dịch vụ công không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. Thông thường, người sử dụng dịch vụ công không trực tiếp trả tiền, hay nói đúng hơn là đã trả tiền dưới hình thức đóng thuế vào ngân sách nhà nước. Cũng có những dịch vụ mà người sử dụng vẫn phải trả một phần hoặc toàn bộ kinh phí; tuy nhiên, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các dịch vụ này không nhằm vào mục tiêu lợi nhuận.

Thứ năm, mọi người dân (bất kể đóng thuế nhiều hay ít, hoặc không phải đóng thuế) đều có quyền ngang nhau trong việc tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ công với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền.

Thứ sáu, khác với những loại dịch vụ thông thường được hiểu là những hoạt động phục vụ không tạo ra sản phẩm mang hình thái hiện vật, dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu thiết yếu của xã hội, bất kể các sản phẩm được tạo ra có hình thái hiện vật hay phi hiện vật.

Thứ bảy, xét trên giác độ kinh tế học, dịch vụ công là các hoạt động cung ứng cho xã hội những hàng hoá công cộng (public goods), bao gồm hàng hoá công cộng thuần túy và hàng hoá công cộng không thuần túy. Hàng hoá công cộng thuần túy

là loại hàng hoá mà khi nó được tạo ra thì khó có thể loại trừ ai ra khỏi việc sử dụng nó; và việc tiêu dùng của mỗi người không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Hàng hoá công cộng không thuần tuý là những hàng hoá thoả mãn một trong hai đặc trưng trên. Dịch vụ công là những hoạt động cung ứng các hàng hoá công cộng thuần tuý và không thuần tuý, bao gồm cả những hàng hoá công cộng có tính cá nhân thiết yếu được Nhà nước bảo đảm cung ứng như điện, nước sinh hoạt...

Dựa vào bản chất và tác dụng của dịch vụ được cung ứng, có thể thấy dịch vụ công bao gồm 2 loại cơ bản sau đây:

- *Dịch vụ công* do các cơ quan hành chính cung cấp trực tiếp cho người dân khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình (được gọi là dịch vụ hành chính công). Các dịch vụ này có tác dụng bảo đảm và duy trì trật tự, an sinh xã hội, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân. Dịch vụ hành chính bao gồm dịch vụ như duy trì trật tự trị an xã hội, hộ khẩu, cấp phép kinh doanh, xuất nhập cảnh, hải quan, thu thuế, công chứng,...

- *Dịch vụ công* nhằm thoả mãn các nhu cầu thiết yếu và quyền cơ bản của người dân trong việc hưởng thụ các của cải vật chất và tinh thần của xã hội, như y tế, giáo dục, điện, nước sạch... Có thể gọi loại dịch vụ này là dịch vụ công cộng vì chúng phục vụ cho những lợi ích chung của cộng đồng. Nhà nước có thể trực tiếp cung ứng các dịch vụ này hoặc uỷ nhiệm cho các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng.

Điều lưu ý ở đây là, các dịch vụ công được đề cập đến trong cuốn sách này là những dịch vụ có thể chuyển giao cho các cơ sở ngoài nhà nước. Cung ứng dịch vụ hành chính công là chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước, là trách nhiệm và nghĩa vụ của bộ máy nhà nước đối với nhân dân.

Không một tổ chức tư nhân nào có đủ thẩm quyền thực hiện chức năng này và về nguyên tắc, không thể chuyển giao dịch vụ hành chính công cho các cơ sở ngoài nhà nước. Vì vậy, trong cuốn sách này chúng tôi sẽ không đề cập đến loại dịch vụ hành chính công, mà chỉ đề cập đến các loại dịch vụ công phục vụ các nhu cầu chung, tối cần thiết của cả cộng đồng, bao gồm dịch vụ xã hội và dịch vụ công ích. Phạm trù dịch vụ công được sử dụng trong các phần tiếp theo của cuốn sách này là để chỉ các loại dịch vụ nói trên.

1.1.2. Phân loại dịch vụ công

Có thể phân loại dịch vụ công theo các tiêu chí khác nhau.

Trên giác độ kinh tế học, gắn với phạm trù hàng hoá công cộng, xét theo **tính chất công cộng hay cá nhân** của dịch vụ có thể phân thành:

- **Dịch vụ công thuần túy**: là những dịch vụ không thể phân bổ theo khẩu phần để sử dụng và cũng không cần thiết định suất sử dụng, bởi vì tiêu dùng của mỗi cá nhân không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Không thể và cũng không cần thiết phải định suất việc sử dụng ánh sáng của một ngọn đèn hải đăng, bởi vì việc một chiếc tàu biển định hướng nhờ một ngọn đèn hải đăng sẽ không làm ảnh hưởng đến việc một chiếc tàu khác cũng sử dụng ánh sáng của ngọn hải đăng đó.

Dịch vụ công thuần túy là loại dịch vụ khó có thể loại trừ ai ra khỏi việc tiêu dùng nó. Khác với hàng hoá, dịch vụ cá nhân là khi đã có một người tiêu dùng thì người khác không thể tiêu dùng được nữa; việc một người tiêu dùng dịch vụ công thuần túy lại không làm giảm khả năng tiêu dùng của người khác. Chẳng hạn, việc chính quyền thành phố bắn pháo hoa trong

đem giao thừa sẽ không thể loại trừ một ai ra khỏi việc hưởng thụ vẻ đẹp của những chùm pháo hoa đó.

Hơn nữa, người ta có thể tính toán được mỗi cá nhân tiêu dùng bao nhiêu hàng hoá, dịch vụ cá nhân; trong khi khó có thể định suất sử dụng đối với dịch vụ công thuần túy. Các dịch vụ công như vậy bao gồm: hoạt động cứu hoả, chiếu sáng công cộng, hoạt động xử lý ô nhiễm môi trường, bảo dưỡng đường sá...

Loại dịch vụ phát sinh để xử lý những yếu tố ngoại lai như ô nhiễm không khí, nguồn nước cũng là những dịch vụ công thuần túy. Các yếu tố ngoại lai nảy sinh khi các cá nhân không phải trả giá cho toàn bộ hậu quả các hoạt động của họ. Các yếu tố ngoại lai đòi hỏi phải có dịch vụ công thuần túy. Chẳng hạn, bầu không khí trong sạch do được xử lý khỏi sự ô nhiễm không thể phân chia khẩu phần cho mọi người, và cũng khó có thể loại trừ một kẻ gây ô nhiễm nào đó (chẳng hạn, một người hút thuốc lá) ra khỏi việc hít thở bầu không khí chung đó.

• *Dịch vụ công không thuần túy*: là những loại dịch vụ có một trong hai đặc tính trên đây ở những mức độ khác nhau, chẳng hạn có thể loại trừ một ai đó ra khỏi việc sử dụng dịch vụ này, nhưng việc loại trừ sẽ rất tốn kém hoặc không đáng để loại trừ. Một khu công viên do chính quyền địa phương xây dựng có thể loại trừ việc sử dụng của những người thuộc địa phương khác bằng cách thu tiền của những người này. Song việc làm này sẽ rất tốn kém vì phải xây hàng rào quanh khu công viên và trả lương cho người gác cổng, cũng như những người bảo vệ.

• *Dịch vụ công có tính cá nhân*: là loại dịch vụ có thể phân chia theo khẩu phần để sử dụng thông qua giá cả. Cung cấp điện,

nước sinh hoạt, giao thông vận tải... là những loại dịch vụ công có tính cá nhân. Giáo dục, y tế cũng được coi là những dịch vụ công có tính cá nhân. Người ta có thể chia khẩu phần đối với loại dịch vụ này bằng cách cung cấp một lượng dịch vụ như nhau cho tất cả mọi người, chẳng hạn như Nhà nước bảo đảm trình độ giáo dục phổ thông cho tất cả nhân dân. Đương nhiên, những người muốn được cung cấp dịch vụ này nhiều hơn sẽ mua các dịch vụ giáo dục bổ sung trên thị trường tư nhân, như thuê thầy dạy thêm. Nhưng những người muốn tiêu dùng ít hơn thì không thể được bồi hoàn phần mà người đó không tiêu dùng. Tuy nhiên, nhiều hoạt động y tế, giáo dục lại mang tính chất của dịch vụ công thuần túy, chẳng hạn việc tiêm chủng, các biện pháp phòng bệnh... không thể loại trừ một cá nhân nào trong xã hội; hoặc xã hội cũng có lợi gián tiếp khi một người được hưởng sự giáo dục tốt đẹp có ảnh hưởng tích cực tới những người khác.

Về nguyên tắc, loại dịch vụ cá nhân có thể do thị trường tư nhân cung cấp. Song, việc thị trường tư nhân cung cấp các dịch vụ này thường dẫn đến những tổn thất về mặt xã hội. Chẳng hạn, nếu để cho tư nhân cung ứng điện cho nhân dân, các nhà cung ứng tư nhân này có thể liên kết nâng giá điện, làm cho những người nghèo không đủ tiền trả cho việc tiêu dùng loại dịch vụ thiết yếu này.

Phân loại theo mức độ thu tiền trực tiếp từ người sử dụng:

Thực ra, mọi dịch vụ công đều phải thu tiền của người sử dụng. Nhưng chúng chỉ khác nhau ở mức độ trực tiếp hay gián tiếp thu tiền từ những người sử dụng dịch vụ. Có thể phân thành các loại như sau:

• *Dịch vụ công không thu tiền trực tiếp của người sử dụng:* đó là những loại dịch vụ công được cung ứng nhưng không thu tiền trực tiếp của những người sử dụng, mà thu một cách gián tiếp thông qua tiền đóng thuế của mọi người dân. Mức chi trả cho dịch vụ công trong trường hợp này không dựa vào khối lượng dịch vụ mà người đó được hưởng, mà phụ thuộc vào mức thuế do Chính phủ quy định.

• *Dịch vụ công phải trả tiền một phần:* là những dịch vụ được cung cấp chung cho mọi người, nhưng chỉ trực tiếp thu một phần tiền của người sử dụng, còn một phần khác được bù đắp gián tiếp thông qua ngân sách nhà nước (cũng từ khoản tiền đóng thuế của nhân dân).

• *Dịch vụ công phải trả tiền toàn bộ:* là những dịch vụ được cung ứng trên nguyên tắc thu toàn bộ chi phí bỏ ra. Các dịch vụ đó là loại dịch vụ công có tính cá nhân như điện, nước, gas, vận tải công cộng...

Phân loại theo các hình thức dịch vụ cụ thể:

Theo các hình thức cụ thể, ngoài dịch vụ hành chính công, các dịch vụ công khác có thể phân thành các loại cơ bản sau đây:

• *Dịch vụ cung cấp điện, nước sinh hoạt:* là loại dịch vụ tối cần thiết đối với đời sống con người trong thời đại ngày nay, đặc biệt trong các thành phố lớn. Nhu cầu về điện và nước sinh hoạt ngày càng tăng cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia.

• *Dịch vụ xử lý và thoát nước thải, nước mưa:* là những hoạt động mở mang, khơi thông cống rãnh, mương máng, xử lý các chất thải công nghiệp trước khi đổ vào hệ thống thoát nước thải chung...

• *Dịch vụ thu gom và xử lý rác thải*: rác thải ngày càng trở thành một vấn đề khiến các chính phủ phải quan tâm giải quyết. Đây là một nguồn phế thải được tạo ra với tốc độ ngày càng lớn cùng với sự phát triển của đời sống công nghiệp hiện đại và nhịp độ đô thị hoá. Việc thu gom và xử lý rác thải là một nhiệm vụ quan trọng để bảo vệ và giữ vệ sinh môi trường.

• *Dịch vụ vận tải công cộng*: sự phát triển của nền kinh tế thị trường đã làm cho hệ thống thị trường mở rộng, giao lưu trong nội bộ địa phương cũng như giao lưu giữa các địa phương, các quốc gia tăng lên nhanh chóng. Trong điều kiện đó, Nhà nước giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm giao thông thông suốt và liên tục ở mọi nơi, mọi lúc. Ở đâu mà tư nhân không tham gia vào hoạt động giao thông vận tải thì các dịch vụ vận tải công cộng của Nhà nước phải đóng vai trò chủ yếu trong lĩnh vực này.

• *Dịch vụ bảo dưỡng đường sá*: là hoạt động sửa chữa, bảo dưỡng, duy tu các tuyến đường giao thông công cộng. Kinh nghiệm của thế giới đã chỉ ra rằng, hoạt động bảo dưỡng đường sá là rất quan trọng để giảm chi phí vận hành các phương tiện xe cộ, song các công ty tư nhân không muốn tham gia vào hoạt động này vì chi phí lớn, thu hồi vốn khó khăn. Do đó, đây là một trong những loại dịch vụ công mà Nhà nước phải bảo đảm cung ứng cho lợi ích chung của xã hội.

• *Dịch vụ chăm sóc sức khoẻ*: là những dịch vụ y tế về khám chữa bệnh, tiêm chủng, phòng chống bệnh... Bảo đảm sức khoẻ tốt cho tất cả mọi người được xem như một quyền cơ bản của con người trong thế giới ngày nay, vì vậy quyền được hưởng các dịch vụ y tế không thể để cho thị trường chi phối, mà đó là trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân.

• *Dịch vụ giáo dục*: hầu hết các quốc gia trên thế giới đều coi giáo dục là một lĩnh vực công do Nhà nước đảm nhiệm, vì nó tạo ra nguồn nhân lực quyết định cho sự phát triển của đất nước. Hơn nữa, nếu để cho thị trường tư nhân cung cấp dịch vụ giáo dục thì sẽ xảy ra tình trạng bất bình đẳng đáng kể giữa người giàu và người nghèo trong việc hưởng thụ những kiến thức chung của loài người.

• *Dịch vụ văn hoá, thông tin*: văn hoá là nền tảng tinh thần của xã hội. Văn hoá tạo nên sức sống của một dân tộc, là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vì vậy, Nhà nước có trách nhiệm cung ứng loại dịch vụ này hoặc điều tiết hoạt động văn hoá - thông tin trong xã hội, nhằm đảm bảo sự phát triển văn hoá - thông tin theo định hướng tư tưởng của đảng cầm quyền.

Phân loại dịch vụ công theo tính chất nhu cầu về dịch vụ đó:

Các dịch vụ công phục vụ nhu cầu chung thiết yếu của xã hội có thể phân chia thành dịch vụ xã hội và dịch vụ công ích.

• Dịch vụ xã hội liên quan đến những nhu cầu và quyền lợi cơ bản đối với sự phát triển con người về thể lực và trí lực như y tế, giáo dục, văn hoá thông tin, khoa học, tư vấn... Ở Việt Nam, các dịch vụ này thường được gọi là hoạt động sự nghiệp.

• Dịch vụ công ích là loại dịch vụ gắn với các nhu cầu vật chất cho sinh hoạt và cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản như điện, nước, gas, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, vệ sinh môi trường, thuỷ lợi... Tuy nhiên, phạm vi dịch vụ công ích của nước ta không đồng nhất với quan niệm của nước ngoài.

1.2. Vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công và những khía cạnh kinh tế - xã hội của hoạt động này

1.2.1. Sự cần thiết bảo đảm vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng những dịch vụ công

a) Lý do Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các loại dịch vụ công

Như trên đã phân tích, dịch vụ hành chính công là những hoạt động thuộc chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm của bộ máy hành chính nhà nước, do Nhà nước trực tiếp đảm nhiệm. Còn các dịch vụ công phục vụ các nhu cầu chung, thiết yếu của xã hội thì các thành phần khác có thể tham gia vào việc cung ứng. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước trên thế giới, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm cung ứng những dịch vụ này.

Để nghiên cứu vấn đề này, chúng tôi muốn đi vào thực chất kinh tế - xã hội của vấn đề để khẳng định vai trò của Nhà nước trong việc bảo đảm cung ứng các dịch vụ công nói trên.

Đối với những **dịch vụ công thuần túy** như cứu hoả, tiêm chủng..., nếu tư nhân đứng ra để cung cấp loại dịch vụ này thì họ sẽ phải thu tiền dịch vụ của mọi người. Song, sẽ có những người cho rằng họ không cần sử dụng loại dịch vụ này, vì vậy họ không chịu trả tiền. Điều này dẫn đến hai hậu quả:

Thứ nhất, người ta không thể loại trừ cá nhân đó ra khỏi việc hưởng thụ dịch vụ công này. Việc loại trừ người đó ra khỏi sự hưởng thụ dịch vụ này sẽ ảnh hưởng tới xã hội, thậm chí gây tổn hại to lớn hơn nhiều so với phần anh ta cần đóng góp. Chẳng hạn, nếu một người không đóng tiền cứu hoả, khi nhà anh ta bị cháy, hàng tư nhân cung cấp dịch vụ cứu hoả không

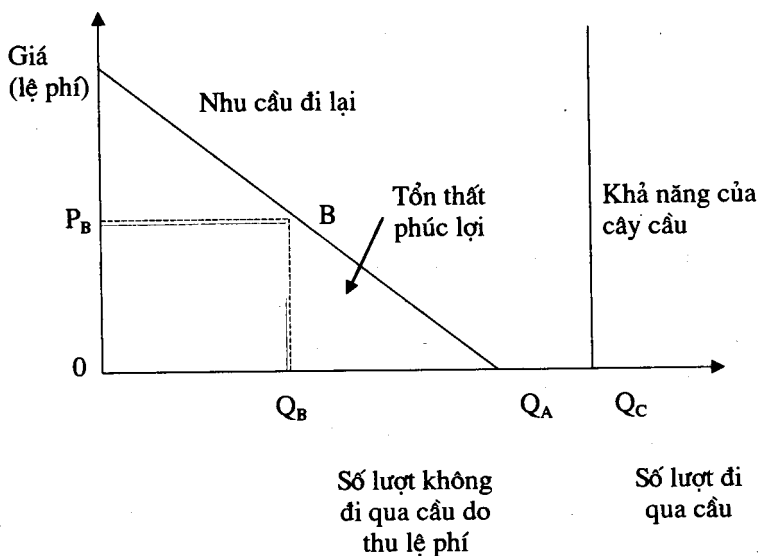
cứu chữa cho nhà anh ta, nhưng đám cháy không được dập tắt đó lây lan sang nhiều nhà xung quanh, gây tổn hại to lớn cho xã hội.

Thứ hai, sẽ không có tư nhân nào có đủ quyền lực và vốn liếng để huy động các nguồn lực cần thiết cho việc cung ứng các dịch vụ công thuần túy. Không một cá nhân nào có đủ quyền lực để bắt buộc mọi người tham gia vào việc đắp đê chống lụt, cũng như không một cá nhân nào đủ vốn để nghiên cứu phát minh và sản xuất ra các loại vắc-xin tiêm chủng cho tất cả mọi người. Chỉ có Nhà nước, là một cơ quan có quyền lực công do toàn dân trao cho, nắm trong tay các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó có quyền thu thuế để tạo nên một nguồn vốn tập trung to lớn, mới có thể bắt buộc mọi người tham gia vào những hoạt động công và sử dụng nguồn quỹ tập trung đó vào việc cung ứng các dịch vụ công thuần túy.

Đối với những *dịch vụ công không thuần túy*, việc cung cấp tư nhân các dịch vụ này là không có hiệu quả. Trước hết, việc cung ứng tư nhân các dịch vụ công này sẽ làm giảm phúc lợi. Nếu một công ty tư nhân cung cấp một dịch vụ công không thuần túy nào đó thì công ty đó sẽ bắt khách hàng nộp tiền sử dụng dịch vụ, điều đó không khuyến khích các cá nhân sử dụng, dẫn đến việc sử dụng dưới mức khả năng cung ứng dịch vụ này.

Ví dụ, khả năng của một chiếc cầu đạt được ở Q_c (số lần qua cầu), có nghĩa là với bất kỳ nhu cầu nào nhỏ hơn Q_c sẽ không có sự tắc nghẽn và không có chi phí cận biên liên quan đến việc sử dụng cầu. Nếu việc xây dựng cầu do một công ty tư nhân đảm nhiệm và sau đó công ty này tiến hành thu thuế qua cầu thì việc sử dụng cầu sẽ giảm. Nhu cầu qua cầu thường xuyên là Q_A ,

nhưng nếu đánh thuế qua cầu, với mức thuế là P_B thì nhu cầu sẽ giảm từ Q_A đến Q_B . Khi đó phúc lợi xã hội bị mất là diện tích tam giác BQ_BQ_A .



Hình 1.1. Sự tổn thất phúc lợi xã hội do việc tư nhân bắt nộp tiền qua cầu

Mặt khác, việc tư nhân cung cấp dịch vụ công sẽ làm tăng chi phí tiêu thụ hàng hoá. Cũng như hàng hoá cá nhân, việc sử dụng dịch vụ công cũng cần phải có một số chi phí chuyển giao, chẳng hạn như chi phí cho người bán hàng hay người kiểm tra ở các quầy hàng, chi phí này nâng giá hàng hoá lên và do đó làm cho khối lượng tiêu thụ dịch vụ giảm đi tương ứng. Nếu chi phí cung ứng dịch vụ không mất tiền thì người tiêu dùng sẽ tiết kiệm được khoản chi phí chuyển giao này.

Tuy nhiên, khi tiêu dùng không mất tiền thì lại xảy ra tình trạng tiêu dùng quá mức. Do vậy, để quyết định nên cung cấp

công hay cung cấp tư nhân đối với một dịch vụ nào đó, người ta thường so sánh tiết kiệm do chi phí chuyển giao và lợi ích tăng thêm của người tiêu dùng với tổn thất do tiêu dùng quá mức hàng hoá và tổn thất do thuế gây ra. Thông thường, khi thị trường tư nhân cung cấp một dịch vụ công thì chi phí chuyển giao cộng với lợi ích của người tiêu dùng tăng thêm sẽ lớn hơn phần tổn thất do tiêu dùng quá mức. Do đó, dịch vụ công không thuần tuý do thị trường tư nhân cung cấp là không có hiệu quả.

Đối với các *dịch vụ công mang tính cá nhân* như nước, điện, dịch vụ y tế, giáo dục... thì chi phí cận biên lớn đối với việc cung cấp cho thêm nhiều người là lý do mà các công ty tư nhân không muốn đứng ra đảm nhiệm việc cung ứng cho xã hội. Chẳng hạn, để cung cấp nước cho một khu phố mới, đòi hỏi phải có một khoản chi phí tăng thêm đáng kể cho việc xây dựng hệ thống đường ống, quản lý việc sử dụng nước. Tương tự, việc mở rộng khám chữa bệnh cho một địa phương mới đòi hỏi nhiều kinh phí để xây dựng bệnh viện, trạm xá, trang thiết bị cho bệnh viện, tuyển thêm y bác sỹ...

Một nguyên nhân khác dẫn đến việc Nhà nước phải bảo đảm cung ứng những dịch vụ này là do sự thất bại của thị trường tư nhân. Thất bại quan trọng nhất của thị trường dẫn đến cung ứng công cộng tăng lên đó là khi xuất hiện độc quyền tự nhiên. Các công ty tư nhân theo đuổi mục tiêu tăng tối đa lợi nhuận của chủ sở hữu chứ không phải vì phúc lợi của quốc gia, dẫn đến sự độc quyền tự nhiên, thủ tiêu sự cạnh tranh của thị trường. Do các hãng khác không thể tham gia vào ngành, các hãng độc quyền có thể định giá nhằm tăng tối đa lợi nhuận, làm ảnh hưởng đến lợi ích của người tiêu dùng. Đó là giá mà thu nhập tăng thêm (thu nhập cận biên) mà nhà độc quyền nhận

được nhờ bán thêm một đơn vị dịch vụ sẽ bằng chi phí thêm (chi phí cận biên). Lợi nhuận trên 1 đơn vị dịch vụ là chênh lệch giữa giá do hãng độc quyền áp đặt và chi phí trung bình.

Việc Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cung cấp loại dịch vụ công có tính cá nhân còn vì việc cung cấp của thị trường tư nhân sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng to lớn trong xã hội. Chẳng hạn, nếu để mặc cho thị trường tư nhân toàn quyền cung cấp dịch vụ y tế thì sẽ dẫn đến tình trạng những người giàu có sẽ được chăm sóc sức khoẻ đầy đủ, còn những người nghèo khổ thì phải chịu đựng bệnh tật, ốm đau và thậm chí cả sự chết chóc. Tuy nhiên, hầu như mọi người đều nhất trí rằng dịch vụ y tế khác với những hàng hoá tiêu dùng thông thường khác, không phải là đối tượng của thị trường. Quyền được sống, quyền được hưởng các dịch vụ y tế không nên để cho thị trường kiểm soát. Nhà nước phải bảo đảm cho mọi người dân, bất kể giàu, nghèo đều được hưởng một mức chăm sóc y tế tối thiểu như nhau.

Trong lĩnh vực giáo dục cũng vậy, nếu để cho các gia đình và các cá nhân tự lo toan về giáo dục, đào tạo cho mình thì sẽ xảy ra tình trạng có nhiều người có năng lực, nhưng không đủ tiền để đi học. Do đó, xã hội sẽ bị tổn thất to lớn do không tận dụng được trí tuệ của những người này. Nói cách khác, nền kinh tế thị trường luôn tạo ra sự bất bình đẳng trong việc cung cấp giáo dục cho mọi người. Vì vậy, để tạo ra sự công bằng trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, Nhà nước có trách nhiệm cung cấp loại dịch vụ này cho xã hội đến một mức nhất định nào đó.

Ngoài ra, còn nhiều lý do khác khiến Chính phủ phải đứng ra bảo đảm cung cấp các dịch vụ này, chẳng hạn như trong lĩnh vực y tế, do những yếu tố hạn chế về số lượng bệnh viện, về khả

năng lựa chọn bệnh viện của bệnh nhân, hoặc do tác hại to lớn của những sai sót trong hoạt động y tế (việc truyền nhầm huyết thanh có nhiễm HIV sẽ gây nguy hại về tính mạng cho nhiều người khác), nên Chính phủ có trách nhiệm bảo đảm chất lượng cung ứng dịch vụ y tế, hay nói cách khác, bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động y tế.

Đối với *việc xử lý các yếu tố ngoại lai* như ô nhiễm không khí, môi trường, có hai nguyên nhân dẫn đến chỗ Nhà nước phải có trách nhiệm trong việc cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực này như sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc, bản thân những người tạo ra các yếu tố ngoại lai tiêu cực có thể tự nguyện hoặc liên kết nhau lại để xử lý trong nội bộ các ảnh hưởng tiêu cực đó, bằng cách xử lý các nguồn độc hại phát sinh. Song, những chi phí để tập hợp các cá nhân nhằm xử lý những yếu tố này là rất lớn, và không có một ai có quyền lực đứng ra đảm nhiệm việc tập hợp những cá nhân này.

Thứ hai, kết quả của các dịch vụ này là khó có thể phân chia cho mọi người sử dụng theo khẩu phần, và cũng khó loại trừ ai ra khỏi việc hưởng thụ dịch vụ đó.

Đương nhiên, Nhà nước có thể thông qua việc sử dụng pháp luật, thể chế để đề ra những quy định ngăn chặn sự gây ô nhiễm hoặc xử phạt đối với những người gây ra ô nhiễm. Song, sẽ không có một cơ chế giám sát và thông tin đầy đủ nào có thể tính toán và liệt kê hết được những người gây ô nhiễm và mức độ ô nhiễm do họ gây ra. Nói cách khác, sẽ không thể dùng cơ chế để loại bỏ được hoàn toàn sự ô nhiễm. Vì vậy, Chính phủ **phải** bảo đảm cung ứng dịch vụ làm trong sạch môi trường.

Như vậy, các dịch vụ công là hết sức đa dạng, với những thuộc tính khác nhau và những nguyên nhân khác nhau dẫn đến việc Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc cung ứng chúng cho xã hội. Cũng vì tính đa dạng của các loại dịch vụ công nên việc Nhà nước bảo đảm cung ứng mỗi loại dịch vụ cũng sẽ khác nhau về mức độ, cách thức, về các giải pháp...

b) Nguồn tài chính để cung cấp dịch vụ công

Để có kinh phí tạo ra các dịch vụ công và phân phối chúng cho xã hội, Nhà nước phải sử dụng nguồn thu từ ngân sách. Nói cách khác, Nhà nước phải tạo ra nguồn thu tập trung từ thuế.

Thuế là một khoản thu bắt buộc theo pháp luật của Chính phủ đối với các tổ chức, các doanh nghiệp và các thành viên trong xã hội. Thuế không được hoàn trả trực tiếp cho những người nộp thuế, mà nó phục vụ họ dưới hình thức gián tiếp thông qua các hoạt động của Chính phủ, trong đó có việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công.

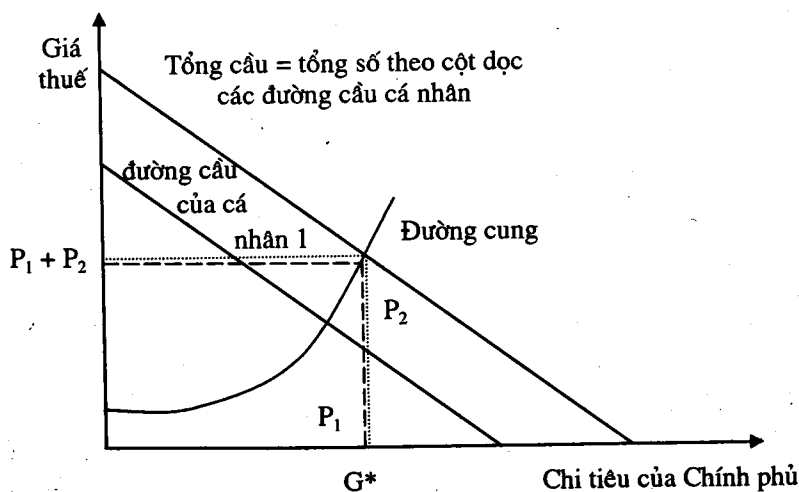
Thuế là một phạm trù lịch sử, một tất yếu khách quan, là điều kiện để đảm bảo sự tồn tại và hoạt động của Chính phủ.

Vấn đề đặt ra là việc đánh thuế có ngang nhau giữa các cá nhân có tiêu dùng hàng hoá công hay không và mức thuế mà mỗi người phải đóng góp là bao nhiêu?

Trên thực tế, thu nhập của các cá nhân là khác nhau, điều đó dẫn đến chỗ mức độ sẵn sàng đóng góp của mỗi người để chi tiêu cho hàng hoá và dịch vụ công là khác nhau. Người nghèo thường khó khăn hơn người giàu trong việc bỏ ra cùng một khoản tiền để có được hàng hoá và dịch vụ công. Do thu nhập của các cá nhân khác nhau, nên Nhà nước không thể áp dụng một mức thuế ngang nhau đối với mọi người. Việc xây dựng hệ

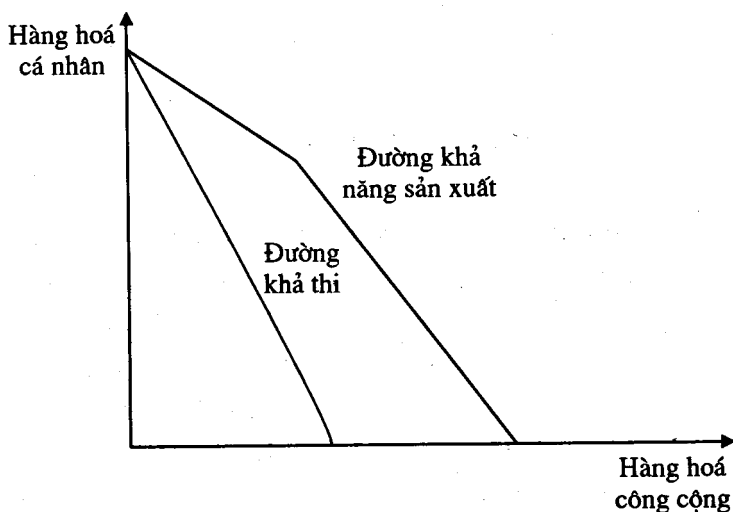
thống thuế của Nhà nước phải nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trong việc bảo đảm hiệu quả và công bằng trong xã hội. Vì thế, hệ thống thuế không phụ thuộc vào mức tiêu dùng dịch vụ công của mỗi cá nhân.

Tuy nhiên, với các mức thuế khác nhau, vẫn có thể đạt được hiệu quả Pareto. Nhà kinh tế học người Thụy Điển Erik Lindan đã đưa ra một giải pháp (được gọi là Cân bằng Lindan) để chứng minh rằng tất cả các cá nhân có thể tiêu dùng một lượng hàng hoá công cộng như nhau dù họ chịu những mức thuế khác nhau. Người thứ nhất nộp thuế suất P_1 , người thứ hai có thuế suất là P_2 . Cả hai cá nhân này tuy khác nhau ở mức thuế, nhưng đều có tiêu dùng một lượng hàng hoá công cộng như nhau. Cân bằng Lindan chính là điểm giao nhau của đường cầu hàng hoá công cộng và đường cung. Điểm cắt nhau của đường tổng cầu và đường cung tạo ra sự phân bổ có hiệu quả.



Hình 1.2. Cân bằng Lindan

Một vấn đề khác đặt ra, Nhà nước đánh thuế đến mức nào là vừa? Ở đây, chúng ta phải đặt vấn đề này trong mối quan hệ giữa việc tiêu dùng hàng hoá công cộng với việc tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ cá nhân. Với cùng một mức thu nhập, để có thêm 1 đơn vị hàng hoá công cộng thì tương ứng, người ta phải từ bỏ việc tiêu dùng 1 đơn vị hàng hoá cá nhân nào đó. Chúng ta có thể vẽ ra đường khả thi, thể hiện mức tiêu dùng hàng hoá cá nhân tối đa ứng với mỗi mức hàng hoá công cộng, hay với mỗi mức thuế nhất định. Do có thuế, đường tiêu dùng khả thi này nằm phía trong đường giới hạn năng lực sản xuất (Hình 1.3).



Hình 1.3. Đường khả thi

Chúng ta có thể tìm thấy đường khả thi thể hiện mức hàng hoá công cộng tối đa mà Nhà nước có thể cung cấp nhưng vẫn đạt được mức tiêu dùng tối đa các hàng hoá cá nhân.

Hàng hoá cá nhân

Đường khả thi

Mức cung khả thi tối đa hàng hoá công

Hàng hoá công cộng

Hình 1.4. Đường Laphơ

Nếu Chính phủ tăng thuế quá mức nằm trên đường khả thi đó thì sẽ dẫn đến chỗ: các cá nhân giảm bớt nỗ lực làm việc và các hãng giảm bớt đầu tư, từ đó dẫn đến mức tiêu dùng hàng hoá cá nhân thấp hơn, và mức thu nhập từ thuế cũng thấp hơn (từ đó, chi tiêu của Chính phủ cũng giảm xuống). Đường này đã trở nên phổ biến với tên gọi là đường Laphơ (Hình 1.4), mang tên Arthur Laffer, thuộc trường đại học Nam California là người đã tìm ra nó.

Nguyên tắc chung là: Nhà nước định thuế như thế nào để khuyến khích sản xuất, tiêu dùng mà vẫn bảo đảm cho bộ máy nhà nước có đủ kinh phí cần thiết để thực hiện những chức năng của mình.

1.2.2. Các cách thức can thiệp của Nhà nước vào việc cung cấp dịch vụ công

Các dịch vụ công là những dịch vụ do Nhà nước bảo đảm cung ứng cho xã hội. Bảo đảm cung ứng ở đây có thể dưới các hình thức:

- Nhà nước trực tiếp cung ứng thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp công ích hoặc các đơn vị sự nghiệp.
- Nhà nước không trực tiếp cung ứng, mà can thiệp gián tiếp đến việc cung ứng các dịch vụ đó nhằm bảo đảm các mục tiêu xã hội mà Nhà nước đề ra. Các biện pháp can thiệp gián tiếp bao gồm:

Thứ nhất, Nhà nước sử dụng các quy chế để điều tiết và kiểm soát các doanh nghiệp và các tổ chức tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công theo yêu cầu của Nhà nước. Chẳng hạn, Chính phủ cho phép các doanh nghiệp tư nhân cung ứng điện, nước... cho nhân dân, song sử dụng những quy chế bắt buộc đối với các doanh nghiệp này, như đòi hỏi doanh nghiệp phải cung cấp điện cho những vùng xa xôi, hẻo lánh; điều tiết mức giá cung ứng điện và nước...

Thứ hai, Nhà nước sử dụng biện pháp miễn giảm thuế hoặc trợ cấp cho những doanh nghiệp tư nhân nào cung ứng các dịch vụ công. Ở đây, Nhà nước dùng biện pháp miễn thuế hoặc trợ cấp với mục tiêu là một phần lợi ích này sẽ được chuyển lại cho người tiêu dùng qua mức giá thấp hơn. Để bảo đảm cung ứng một số dịch vụ công cần thiết cho xã hội, như quét dọn vệ sinh, thu gom rác thải, Nhà nước có thể trợ cấp cho các tổ chức tư

nhân trong hoạt động này. Nhà nước có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp tư nhân cung ứng nước sạch cho các vùng nông thôn, hoặc phạt hay bắt đóng thuế cao đối với những doanh nghiệp nào gây tác hại cho xã hội như làm ô nhiễm không khí, nguồn nước...

Thứ ba, Nhà nước trợ cấp cho những người tiêu dùng qua thuế hoặc trợ cấp trực tiếp. Ví dụ, Nhà nước trợ cấp bằng học bổng cho những sinh viên đang học đại học; trợ cấp hoặc miễn thuế cho các chương trình nghiên cứu cơ bản; trợ cấp cho bệnh nhân qua việc bán thuốc giá thấp ở các bệnh viện công...

Thứ tư, cho phép tư nhân cung ứng dịch vụ dưới sự điều tiết của Nhà nước để bảo đảm việc họ hoạt động theo đúng hướng mong muốn. Ở đây, Nhà nước có thể dùng biện pháp ký hợp đồng trực tiếp với các doanh nghiệp tư nhân để mua lại các dịch vụ đó và giữ quyền phân phối dịch vụ. Hoặc Nhà nước ký hợp đồng với các doanh nghiệp tư nhân để cho doanh nghiệp này tự cung ứng các dịch vụ theo các điều khoản nhất định.

Tất cả những hoạt động cung ứng dịch vụ nói trên, dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước cũng là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc việc cung ứng chúng. Vì vậy, khác với các dịch vụ do tư nhân trực tiếp cung ứng và thu lời, các dịch vụ công chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc thực thi, phân phối, chi phí, giá cả...

Mỗi hình thức cung ứng dịch vụ nói trên có những ưu điểm nhất định, nhưng cũng không tránh khỏi một số hạn chế có thể phát sinh. *Vấn đề ở đây không phải là hình thức nào là đúng hay sai, mà là những điều kiện nào là phù hợp để áp dụng một hình thức nào đó.*

Mỗi hình thức can thiệp của Nhà nước có thể có các hạn chế như sau:

a) Khi Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ thông qua hoạt động của các doanh nghiệp công ích hoặc các tổ chức của Nhà nước, thường nảy sinh hai loại mâu thuẫn sau đây:

- Do việc tiêu dùng một số dịch vụ công là không thể phân chia theo khẩu phần nên việc sử dụng dịch vụ đó không thể bằng nhau giữa các cá nhân khác nhau. Chẳng hạn, một số người thường xuyên đến các công viên công cộng để vui chơi, giải trí, tập thể thao..., trong khi một số người khác lại không bao giờ đến công viên. Một số người sử dụng đường phố công cộng nhiều hơn những người khác...

- Việc Nhà nước cung ứng công cộng một số dịch vụ có tính cá nhân như điện, nước, thuốc men... chắc chắn sẽ dẫn đến sự tiêu dùng quá mức. Vì không phải trả tiền cho những đơn vị dịch vụ công mà một cá nhân sử dụng thêm, nên cá nhân đó sẵn sàng sử dụng dịch vụ này nhiều hơn mức cần thiết. Điều đó dẫn tới chỗ gây tổn thất cho Nhà nước vì phải chi tiêu nhiều vào việc cung ứng dịch vụ này. Nếu dịch vụ đó là y tế thì mức chi phí có thể là rất lớn.

Trong trường hợp thứ nhất, việc sử dụng công viên nhiều thêm hay ít đi cũng không làm cho chi phí tăng lên hay giảm đi. Vì vậy, nó sẽ không gây ra ảnh hưởng đáng kể nào đến lợi ích của bất kỳ ai, nên Nhà nước không cần phải có một sự hiệu chỉnh nào. Hoặc giả nếu Nhà nước muốn loại trừ thì chi phí để loại trừ những cá nhân sử dụng nhiều hơn này sẽ quá tốn kém (như phải xây hàng rào quanh công viên, thuê người bảo vệ, gác cổng, bán vé hoặc đặt trạm thu phí qua đường...).

Trong trường hợp thứ hai, Nhà nước có thể có các giải pháp phân chia khẩu phần để tạo ra sự phân phối công bằng hơn các dịch vụ này như phương pháp cung cấp thống nhất, phương pháp xếp hàng.

- Phương pháp cung cấp thống nhất là cách hạn chế việc tiêu dùng quá mức các dịch vụ công. Theo đó, Nhà nước cung cấp một lượng dịch vụ như nhau cho tất cả mọi người. Điển hình là Nhà nước bảo đảm trình độ giáo dục phổ thông cho tất cả mọi người.

- Xếp hàng cũng là một phương pháp phân chia khẩu phần. Theo đó, các cá nhân phải bỏ ra một khoản chi phí bằng thời gian chờ đợi. Điều đó cho phép một sự thích ứng nào đó của mức cung cấp với nhu cầu các cá nhân. Người ta lập luận rằng xếp hàng có thể là biện pháp hữu hiệu để phân biệt đối xử giữa người thực sự cần (những người sẵn sàng xếp hàng) và những người ít cần dịch vụ y tế hơn. Nhưng xếp hàng chưa phải là biện pháp hoàn chỉnh để xác định ai là người xứng đáng được hưởng dịch vụ y tế, bởi vì một người nhàn rỗi mặc dù không cần dịch vụ y tế lắm vẫn sẵn sàng xếp hàng hơn một người đang bận việc ở cơ quan.

Phương pháp cung cấp thống nhất và phương pháp xếp hàng cũng có những bất cập của nó, chẳng hạn như chi phí xã hội cho việc xếp hàng đôi khi rất tốn kém. Những hạn chế này có thể khắc phục bằng cách thu phí hoặc thu qua giá bán dịch vụ.

- Nhà nước có thể sử dụng biện pháp thu phí để đánh vào những ai tiêu dùng quá mức, chẳng hạn phí khám chữa bệnh. Phí là một khoản thu mang tính chất bù đắp hay là một khoản nộp có tính bắt buộc đối với người sử dụng một dịch vụ công nào đó do Nhà nước cung cấp. Tuy nhiên, cần lưu ý là tiền thu phí

của người sử dụng không đủ để trang trải toàn bộ chi phí cho việc cung ứng dịch vụ công đó. Khoản thu cần thiết để bù đắp chi phí chủ yếu vẫn là từ thuế.

- Nhà nước có thể bán các dịch vụ cho nhân dân thông qua giá dịch vụ. Song việc thu tiền đối với một số loại dịch vụ thiết yếu cho đời sống lại có thể dẫn đến sự bất bình đẳng giữa người giàu và người nghèo. Để giải quyết được các mâu thuẫn nói trên, đôi khi Nhà nước phải kết hợp giữa các biện pháp khác nhau, hoặc cân đối giữa tính công bằng và tính hiệu quả trong việc cung ứng dịch vụ đó.

b) Khi Nhà nước để cho tư nhân cung ứng các dịch vụ và chỉ can thiệp gián tiếp đến các hoạt động này thì cũng có thể nảy sinh những mâu thuẫn như sau:

- Khi Nhà nước sử dụng quy chế hoặc quy định mức giá cho một loại dịch vụ nào đó sẽ dẫn đến hậu quả là: nếu tiêu chuẩn quá rộng thì nhiều người không cần sự giúp đỡ lại nhận được sự giúp đỡ; còn khi quy định quá chặt thì lại dẫn đến chỗ phủ nhận sự giúp đỡ đối với những người đáng được hưởng. Ví dụ, việc Nhà nước trợ cấp cho người nghèo thuê nhà ở của tư nhân thường làm tăng giá nhà, do đó, người thật sự được hưởng là chủ cho thuê nhà chứ không phải người nghèo.

- Việc Nhà nước trợ cấp hoặc miễn giảm thuế cho các tổ chức tư nhân cung cấp dịch vụ công thường kéo theo những hậu quả như: Nhà nước khó xác định mức giảm thuế hoặc trợ cấp bao nhiêu là vừa. Các tổ chức tư nhân này sẽ luôn tìm cách để tăng trợ cấp hoặc được giảm thuế nhiều hơn.

- Việc Nhà nước ký hợp đồng với các tổ chức tư nhân cung cấp dịch vụ công cũng có thể dẫn đến những vấn đề như:

- Khó xác định một cách chính xác các đặc điểm của dịch vụ cần được cung cấp và bảo đảm chất lượng mong muốn. Chẳng hạn, khi cho phép tư nhân mở các trường tư, việc giám sát và kiểm tra trực tiếp để bảo đảm chất lượng giảng dạy là điều cần được quan tâm.

- Khi tổ chức ký kết hợp đồng với tư nhân, trong nhiều trường hợp, có rất ít người tham gia đấu thầu và do đó người thắng thầu sẽ được lợi rất lớn, nhất là đối với những dự án dài hạn.

Tóm lại, bất kỳ một hình thức can thiệp nào của Chính phủ, bên cạnh những ưu thế (như bảo đảm cung ứng cho xã hội những dịch vụ tối cần thiết mà không một tư nhân nào có đủ khả năng cung ứng, hoặc thị trường tư nhân đảm nhận hoàn toàn việc cung ứng sẽ dẫn đến bất bình đẳng, tổn hại đến lợi ích xã hội...) cũng đều có những hạn chế nhất định. Những hạn chế này xuất hiện khi sự can thiệp của Nhà nước là không phù hợp, tạo ra những sự méo mó nhất định. Để khắc phục những hạn chế trên, trong bất kỳ hình thức can thiệp nào, Nhà nước cũng phải lưu ý đến những nguy cơ có thể nảy sinh và tìm ra những biện pháp nhằm ngăn chặn những nguy cơ đó.

1.3. Xu hướng chuyển giao một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân

1.3.1. Sự cần thiết chuyển giao một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân

a) Khái niệm chuyển giao và xác định các loại dịch vụ công có thể chuyển giao cho khu vực tư nhân

Trước hết cần phân biệt:

- Những hoạt động có thể do tư nhân tài trợ và phân phối

hoàn toàn thông qua thị trường tư nhân và những hoạt động chỉ có thể do Nhà nước cung ứng công.

- Những hoạt động cung ứng dịch vụ công mà việc phân phối chúng do Nhà nước hoàn toàn đảm nhận và những dịch vụ do Nhà nước tài trợ, nhưng các nhà tư nhân phân phối thông qua việc ký kết hợp đồng và những cơ chế nhất định.

Các dịch vụ công nào không thuộc thẩm quyền quản lý của Nhà nước mà khu vực tư nhân có thể cung ứng cho xã hội (bằng cách tự tài trợ hoặc do Nhà nước tài trợ) thì Nhà nước có thể chuyển giao nhiệm vụ này cho khu vực tư nhân. **Chuyển giao** ở đây được hiểu là việc Nhà nước cho phép các tổ chức trong khu vực tư nhân tham gia vào việc cung ứng những dịch vụ công nào mà họ có khả năng đảm nhận.

Việc Nhà nước chuyển giao các dịch vụ công sẽ mở ra các cơ hội cạnh tranh cho một loạt dịch vụ có sự tham gia của khu vực tư nhân.

Vậy những dịch vụ công nào có thể chuyển giao?

Như trên đã nêu, các dịch vụ mang tính chất công cộng thuần túy hoặc không thuần túy thì sẽ không có ai khác ngoài Nhà nước phải đứng ra cung ứng, bởi vì:

- Không có một cá nhân nào có đủ quyền lực để huy động nguồn lực cho việc cung ứng các dịch vụ này. Chẳng hạn, không ai có thể huy động tất cả mọi người đắp đê cho một con sông chạy dài hàng trăm kilômét.

- Chi phí cho việc cung ứng các dịch vụ này thường rất lớn, khả năng thu hồi vốn rất khó khăn và lâu dài. Chẳng hạn, chi phí cho việc phòng chữa cháy thường rất tốn kém. Thậm chí

người ta phải trả lương cho các nhân viên cứu hoả 'để trực 24/24 tiếng mỗi ngày, trong khi đó chỉ hãn hữu mới xảy ra hoả hoạn.

Ngoài những dịch vụ nói trên, về nguyên tắc, những dịch vụ công cộng có tính chất cá nhân có thể có sự tham gia của tư nhân. Song vì đây là những dịch vụ thiết yếu đối với đời sống xã hội nên nó vẫn phải được Nhà nước bảo đảm trách nhiệm cung ứng. Những dịch vụ như vậy có các đặc điểm sau:

- Là những dịch vụ có tính cạnh tranh, có thể thu hút các tư nhân tham gia vào việc cung ứng.
- Là những dịch vụ mà Nhà nước có thể xác định được đầu ra với phí tổn thấp.

Các loại dịch vụ này có thể là giáo dục, y tế, cung cấp điện, nước sinh hoạt, nhà ở, vệ sinh môi trường, tư vấn, bảo hiểm...

Tương quan giữa cung cấp các loại dịch vụ này giữa Nhà nước và tư nhân ở các nước thường khác nhau và thay đổi theo thời gian. Xu hướng chung là các dịch vụ này ngày càng được tư nhân hoá nhiều hơn.

b) Các lý do dẫn đến sự thay đổi mối tương quan giữa nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ công:

1. *Sự thay đổi về công nghệ.* Sự phát triển của công nghệ đã làm cho khu vực tư có thể tiếp nhận một số dịch vụ trước đây thuộc về Nhà nước. Chẳng hạn, sự phát triển của cáp truyền hình đã làm cho người ta có thể tính toán được dễ dàng mức tiêu thụ của mỗi máy thu hình và do đó có thể thu tiền căn cứ vào mức sử dụng. Người ta cũng có những phương tiện để thu lệ phí sử dụng đường ngay trong những giờ cao điểm, cũng như có thiết bị để đo lượng nước tiêu dùng của mỗi hộ gia đình...

2. *Sự thay đổi về mức sống.* Do mức sống ngày càng cao hơn, nhiều cá nhân đã có thể tự mua sắm cho mình những thứ mà trước đây chỉ có thể sử dụng công cộng. Nếu như trước đây, người dân chỉ có thể được thưởng thức phim tại những rạp chiếu công cộng thì ngày nay, với đầu máy video, người ta có thể ngồi tại nhà để xem các bộ phim.

3. *Sự kém hiệu quả của khu vực công so với khu vực tư nhân.* Có nhiều tài liệu khảo sát và nghiên cứu đã chỉ ra rằng hoạt động của khu vực công thường kém hiệu quả hơn so với khu vực tư nhân. Joseph E. Stiglitz đã đưa ra những số liệu như sau¹:

- Các dự án nhà ở công cộng tốn kém hơn của khu vực tư nhân khoảng 20%.
- Chi phí thu gom rác thải của khu vực công cao hơn của khu vực tư nhân 20%.
- Chi phí phòng chống hoả hoạn của khu vực tư nhân (nhưng do nhà nước cấp tiền) thấp hơn của công cộng là 47%.
- Một nghiên cứu về đầu thầu vận tải bằng ô tô buýt của tư nhân cho trường học ở Indiana cho thấy rằng chi phí của tư nhân thấp hơn chi phí do chính quyền cấp huyện thực hiện là 12%.
- Nghiên cứu do Bộ Nhà ở và Quản lý đô thị Mỹ cấp kinh phí sử dụng một cơ sở dữ liệu của 120 khu vực phía Nam California phát hiện ra rằng việc cung cấp của người nhận thầu tư nhân rẻ hơn rất nhiều đối với 7 trong 8 loại dịch vụ đã nghiên cứu.

¹ Joseph E. Stiglitz: *Kinh tế học công cộng*, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1995, tr. 248.

Báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 1997¹ cũng đã chỉ ra:

- Tại Trung Quốc, kể từ năm 1980, hệ thống cung ứng thủy lợi cho gần 1 triệu hecta đất nông nghiệp đã ngừng hoạt động vì bảo quản kém.

- Khối lượng điện do Nhà nước cung cấp ở các nước có thu nhập thấp bị thất thoát nhiều gấp đôi so với số lượng thất thoát điện ở các nước có sự cạnh tranh của tư nhân.

- Qua khảo sát 58 quốc gia đang phát triển, chỉ có 6% các doanh nhân cho rằng dịch vụ của Chính phủ là có hiệu quả, còn 36% cho rằng dịch vụ của Chính phủ rất không hiệu quả, trong đó dịch vụ đường sá và y tế là kém nhất.

Những lý do dẫn đến sự kém hiệu quả của khu vực công bao gồm:

Thứ nhất, sự độc quyền tự nhiên.

Các doanh nghiệp tư nhân luôn phải đối mặt với nguy cơ phá sản. Do nguy cơ này, các doanh nghiệp tư nhân phải tính toán cụ thể trong từng hoạt động, sử dụng có cân nhắc từng đồng vốn. Trên thị trường luôn xuất hiện và tồn tại hàng loạt đối thủ cạnh tranh. Đồng thời, sự tiến bộ khoa học công nghệ sẽ tạo ra rất nhiều lợi thế cho hãng nào may mắn nắm bắt được một công nghệ mới.

Hơn nữa, trên thị trường tư nhân, sự thiếu hoàn hảo về thông tin cũng có thể đem lại cơ may cho những ai thu thập và

¹ Ngân hàng thế giới: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 111.

phân tích thông tin tốt hơn, cũng như gây thiệt hại bất ngờ đối với những ai bỏ lỡ những thông tin quan trọng.

Có thể nói, trong môi trường cạnh tranh bấp bênh và rủi ro của nền kinh tế thị trường, một công ty tư nhân rất dễ rơi vào nguy cơ phá sản. Thậm chí, họ không có phao bơi để tồn tại qua những ngày tháng khó khăn. Một khi sơ sẩy, họ thường bị phá sản nhanh chóng mà không có nơi bấu víu.

Trên thị trường, các doanh nghiệp nhà nước cũng hoạt động như các doanh nghiệp tư nhân, nhưng họ có lợi thế cơ bản là không phải chịu sức ép của cạnh tranh và nguy cơ phá sản. Trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, các tổ chức của Nhà nước thường giữ độc quyền tự nhiên do tính chất đặc thù của loại dịch vụ này. Khi nắm độc quyền, các tổ chức này không gặp phải đối thủ nào trên đường đi. Họ có thể cung cấp cho khách hàng cái mà họ có, chứ không phải cái mà khách hàng có thể lựa chọn. Cũng vì khách hàng không có điều kiện lựa chọn nên các tổ chức này không bị ai tranh mất khách hàng. Hơn nữa, do không có những đối thủ cạnh tranh nên các tổ chức nhà nước không có ai để so sánh về chi phí bỏ ra cũng như lợi ích thu được. Vì vậy, họ không có động lực nào để giảm bớt chi phí, hạ giá thành và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Thứ hai, sự trợ giúp và ưu đãi của Nhà nước.

Các doanh nghiệp và tổ chức nhà nước luôn được sự trợ cấp và ưu đãi của Nhà nước dưới một hình thức nào đó. Trong cơ chế tập trung quan liêu bao cấp như ở Việt Nam trước năm 1985 thì sự trợ cấp này được tiến hành một cách công khai thông qua hệ thống giá cả thấp hơn giá trị; qua chế độ lương hiện vật không gắn với kết quả lao động; và chế độ ngân sách

cấp phát vốn mà không ràng buộc trách nhiệm, lợi ích vật chất của người được cấp phát đối với hiệu quả sử dụng vốn.

Trong nhiều trường hợp khác, chẳng hạn trong điều kiện thực hiện cơ chế thị trường thì việc trợ cấp cho các doanh nghiệp và tổ chức nhà nước thường được che đậy dưới nhiều hình thức khác nhau và vì vậy rất khó có thể lượng hoá được chúng. Hơn thế nữa, về nguyên tắc, các đơn vị cung ứng dịch vụ công được hưởng những ưu đãi nhiều hơn các doanh nghiệp kinh doanh thông thường khác, vì chúng thực hiện các mục tiêu xã hội của Nhà nước. Có thể có những hình thức trợ cấp và ưu đãi cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công như sau:

- Tín dụng ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước. Nhiều khoản tín dụng vay từ các ngân hàng quốc doanh dành cho các doanh nghiệp nhà nước được ưu đãi về điều kiện cho vay, lãi suất, thời hạn trả nợ, thậm chí còn được Nhà nước xoá nợ cho những khoản mà doanh nghiệp không có khả năng trả. Đây thực chất là một hình thức cấp vốn cho doanh nghiệp qua tín dụng.

- Doanh nghiệp nhà nước có thể nợ động thuế của Nhà nước hoặc nợ các doanh nghiệp nhà nước khác. Đôi khi những khoản nợ này cũng được Nhà nước cho phép bù trừ lẫn nhau hoặc xoá sổ.

- Doanh nghiệp và tổ chức nhà nước được quyền giữ những mảnh đất có vị trí thuận lợi và được sử dụng đất đai miễn thuế hoặc chịu thuế thấp.

- Được ưu tiên hơn so với các doanh nghiệp tư nhân trong việc nhận những dự án có lợi của Nhà nước.

- Các doanh nghiệp và tổ chức nhà nước thường được Nhà nước trợ giá khi cung cấp dịch vụ công. Do đó, các tổ chức này thường ít quan tâm đến hiệu quả hoạt động của mình.

- Các doanh nghiệp và tổ chức nhà nước thường dễ dàng hơn doanh nghiệp tư nhân trong việc nhận vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Đôi khi Nhà nước phải đứng ra trả những khoản nợ nước ngoài của các đơn vị này để giữ uy tín với những nhà đầu tư quốc tế.

Chính những sự trợ cấp và ưu đãi nói trên đã nuôi dưỡng sự kém hiệu quả của các tổ chức nhà nước.

Thứ ba, sự can thiệp không đúng mức của Chính phủ đến hoạt động của những tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Các đơn vị cung ứng dịch vụ công về nguyên tắc phải chịu sự chi phối của Nhà nước về nhiều mặt nhằm phục vụ các mục tiêu xã hội của Nhà nước. Những sự can thiệp này là cần thiết để bảo đảm duy trì sự cung ứng cho xã hội những dịch vụ tối cần thiết. Song nhiều khi sự can thiệp này lại là quá mức, làm cho các đơn vị này hoạt động kém hiệu quả hoặc triệt tiêu động lực phát triển của chúng. Chẳng hạn, ở Việt Nam trước đây, những quy định về giá cả và trách nhiệm phục vụ đối với các bệnh viện làm cho số bệnh nhân quá đông, khoản bao cấp quá lớn đến mức Nhà nước không đủ tiền để trợ cấp đầy đủ cho hoạt động chăm sóc sức khỏe. Kết quả là các bệnh viện xuống cấp nghiêm trọng, tiền lương của y, bác sỹ quá thấp khiến họ không còn động lực để làm việc...

- Sự can thiệp của Nhà nước cũng có thể dưới hình thức quy định về biên chế cũng như trong việc bổ nhiệm các cương vị lãnh đạo của đơn vị. Đôi khi đơn vị phải chịu áp lực lớn về biên chế mà không có quyền tự lựa chọn và sa thải người.

- Các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên can thiệp vào các công việc hàng ngày của các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Điều

đó khiến cho người lãnh đạo các đơn vị này trở nên thiếu linh hoạt, ỷ lại. Thậm chí, nếu các nhà quản lý này có quyền tự quyết định công việc, thì họ cũng không có những động cơ kích thích để hành động do Nhà nước không có sự đánh giá đúng hoạt động của đơn vị và đưa ra sự thưởng phạt thích hợp.

- Đôi khi Nhà nước giao cho đơn vị thực hiện quá nhiều mục tiêu của chính sách xã hội, nhưng lại không cung cấp đủ cho đơn vị những điều kiện cần thiết, đặc biệt là sự lạc hậu về công nghệ của các tổ chức này làm cho chúng khó có thể đảm đương những nhiệm vụ được giao.

1.3.2. Thực tế tình hình chuyển giao dịch vụ công trên thế giới

Do những nguyên nhân nói trên, ở nhiều nước đã diễn ra xu thế chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức thuộc khu vực tư nhân dưới nhiều hình thức khác nhau. Sự chuyển giao này được gọi là quá trình tư nhân hoá hay xã hội hoá các dịch vụ công. Các hình thức chuyển giao bao gồm:

- Nhà nước bán toàn bộ tài sản của doanh nghiệp nhà nước cho tư nhân hoặc một tập thể.
- Nhà nước bán một phần cổ phần của doanh nghiệp nhà nước ra ngoài xã hội.
- Nhà nước cho tư nhân hoặc tập thể thuê doanh nghiệp.
- Khoán kinh doanh cho tư nhân hoặc tập thể.
- Ký hợp đồng hoặc đơn đặt hàng với các doanh nghiệp hoặc tổ chức trong việc cung ứng dịch vụ công theo yêu cầu của Nhà nước.
- Cho phép các doanh nghiệp hoặc tổ chức tư nhân tham gia vào các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công và chịu sự quản lý của Nhà nước bằng các luật lệ và quy chế.

Dù dưới hình thức nào, thực chất của sự chuyển giao này là việc Nhà nước cho phép các tổ chức tư nhân tham gia vào việc cung ứng trực tiếp các dịch vụ công mà trước đó Nhà nước nắm giữ. Tuy nhiên, điều cần lưu ý là, khác với việc tư nhân hoá những lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác, việc chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức tư nhân vẫn bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành của Nhà nước đối với việc cung ứng các dịch vụ này.

Phạm vi các dịch vụ công được chuyển giao cho các tổ chức tư nhân ngày càng mở rộng. Hầu hết các quốc gia áp dụng nguyên tắc: *cái gì các thành phần kinh tế khác có thể làm được thì Nhà nước không tham gia* (trong trường hợp này, Chính phủ chỉ đóng vai trò kiểm soát, điều tiết và bảo hộ để các thành phần khác thực hiện các dịch vụ đó một cách thuận lợi); *cái gì mà các thành phần kinh tế khác không tham gia hoặc chưa tham gia thì Nhà nước phải là người chịu trách nhiệm cung cấp nó cho xã hội*.

Sự phát triển kinh tế - xã hội đã tạo điều kiện để các tổ chức ngoài quốc doanh có thể tham gia vào lĩnh vực này. Các điều kiện đó bao gồm:

- Sự phát triển khoa học - công nghệ đã cho phép người ta có thể tính toán được nhanh chóng việc sử dụng của mỗi người đối với một số dịch vụ cơ bản như sử dụng đường cao tốc, bưu chính viễn thông, nước, điện...

- Thu nhập của người dân đã tăng lên, cho phép mọi người, kể cả những người có thu nhập thấp trong xã hội có thể tự chi trả cho những dịch vụ này.

- Mức sử dụng của mỗi người ngày càng khác biệt nhau, chẳng hạn như một nhà kinh doanh sử dụng điện thoại hơn gấp nhiều lần một người dân bình thường.

- Sự phát triển kinh tế - xã hội đã làm tăng nhu cầu về dịch vụ công, dẫn đến chỗ khoản chi phí cho những dịch vụ này vượt quá khả năng đáp ứng của ngân sách nhà nước, trong khi đó nhiều nhà tư bản tư nhân có vốn dư thừa sẵn sàng tham gia đầu tư cho lĩnh vực này.

Có thể khái quát về thực trạng chuyển giao dịch vụ công trên thế giới như sau:

1. Các dịch vụ kết cấu hạ tầng kỹ thuật.

Trước đây, đại đa số các nước đều đầu tư cho hệ thống kết cấu hạ tầng từ vốn ngân sách nhà nước, vì đây là một thứ hàng hoá công cộng. Vốn dành cho phát triển kết cấu hạ tầng chiếm tỷ trọng đáng kể trong đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước. Tuy vậy, mức độ đáp ứng của kết cấu hạ tầng đối với xã hội vẫn còn ở mức thấp. Ở những nước đang phát triển hoặc kém phát triển, mức độ thích ứng này còn thấp hơn nhiều lần. Vốn dành cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng luôn bị hạn chế trong vòng luẩn quẩn do mâu thuẫn giữa đầu tư cho kết cấu hạ tầng với yêu cầu tăng trưởng kinh tế. Để khắc phục sự hạn chế nói trên, nhiều quốc gia đã quan tâm huy động các nguồn vốn khác nhau cho sự phát triển kết cấu hạ tầng, bao gồm: hệ thống đường sá, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, điện, nước, thu gom rác, phục vụ hệ phố, chiếu sáng đô thị.

Hợp đồng của Nhà nước với các thành phần kinh tế khác trong việc thu gom rác thải của thành phố đem lại hiệu quả cao hơn so với việc Nhà nước tự tổ chức. Với thành phố có trên 50.000 dân, nếu chính quyền địa phương tổ chức dịch vụ thu gom rác thải thì chi phí cao hơn 29 - 37% so với việc ký hợp đồng với các thành phần kinh tế khác. Ở Indônêxia, một chương

trình “Làm sạch sông” phần lớn mang tính chất tự nguyện được triển khai vào năm 1989 đã làm giảm một phần ba tổng lượng nước rác thải của 100 nhà máy có liên quan vào năm 1994¹.

Chi phí cho các dịch vụ hè phố như quét dọn, sửa chữa, xây dựng và duy tu bảo dưỡng cũng giảm đi khi thực hiện cơ chế hợp đồng cho các thành phần kinh tế khác. Kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra rằng chi phí để duy tu, bảo dưỡng đường, hè phố lớn hơn nhiều chi phí để xây dựng nó. Vì vậy, việc huy động các nguồn vốn tiềm tàng trong xã hội vào các dịch vụ hè phố cho phép tiết kiệm đáng kể chi phí của Nhà nước. Ở Braxin, việc ký hợp đồng với các chủ đầu tư tư nhân về bảo dưỡng đường sá đã tiết kiệm được 25% chi phí so với việc sử dụng các đơn vị quốc doanh. Ở Achentina, việc tự do hoá các cầu cảng ở Buenos Aires đã làm giảm 80% số phi cảng².

Các dịch vụ vận tải công cộng hàng không hay đường sắt cũng được tư nhân hoá hoặc liên doanh giữa Nhà nước với các thành phần kinh tế trong và ngoài nước. Ở New Zealand, Chính phủ đã cho phép các công ty tư nhân trong và ngoài nước tham gia tổ chức cung cấp dịch vụ vận tải nội địa. Điều này đã tạo ra sự cạnh tranh giữa các tổ chức vận tải, tạo điều kiện nâng cao chất lượng phục vụ khách hàng, làm giảm cước phí vận tải. Vận tải đường sắt và đường bộ cũng được chuyển sang hình thức công ty hoặc liên doanh giữa Nhà nước và tư nhân. Ở nhiều nước, Hội cha mẹ học sinh ký hợp đồng với các

¹ Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 94.

² Như trên, tr. 111

chủ phương tiện vận chuyển con em mình đến trường để bảo đảm an toàn cho trẻ em.

Trong ngành viễn thông, hàng chục nước ở khắp châu Mỹ, châu Âu, châu Á và một vài nước ở châu Phi, kể cả Gana và Nam Phi, đã thực hiện cạnh tranh trong các dịch vụ viễn thông đường dài, di động, fax, chuyển dữ liệu, hội nghị qua video. Ngành viễn thông của Giamaica sau khi được Chính phủ nắm độc quyền đã luôn ở trong tình trạng thiếu đầu tư. Năm 1987, Chính phủ đã tư nhân hoá ngành này trên cơ sở ký hợp đồng kiêm giấy phép được soạn thảo chính xác và có giá trị ràng buộc pháp lý. Trong 3 năm tiếp theo, khối lượng đầu tư trung bình hàng năm đạt gần gấp 3 lần khối lượng bình quân hàng năm trong 15 năm trước đó¹.

Trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ điện, nước vốn được coi là nghĩa vụ có tính truyền thống của Chính phủ, quá trình tư nhân hoá diễn ra có phần chậm chạp hơn các lĩnh vực khác. Cho đến nay, trong số 15 nước châu Âu, mới có 9 nước chuyển giao một phần dịch vụ cung cấp nước cho các thành phần kinh tế khác, trong đó Anh là nước có tỷ lệ dân số được các công ty tư nhân cung cấp nước cao nhất - đạt 88%, Pháp đạt 73%, còn ở 5 nước khác các công ty tư nhân mới cung cấp nước cho dưới 10% dân số².

Trong dịch vụ cung cấp điện, việc tư nhân hoá có thể theo từng công đoạn: phát điện, chuyển tải và phân phối điện. Tại

¹ Ngân hàng Thế giới: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 88

² Báo cáo của Tổ chức Lao động Quốc tế về quản lý quá trình tư nhân hoá và cơ cấu lại các dịch vụ công (nước, gas và điện), ngày 12-16 tháng 4-1999, bản tiếng Anh, tr. 13

Anh, cả 3 công đoạn nói trên đều hoàn toàn do tư nhân thực hiện. Ở Đức, các công ty tư nhân đảm nhận việc phát điện và chuyển tải điện, nhưng khâu phân phối điện lại do Nhà nước thực hiện. Tại Trung Quốc, Malaysia và Philippin, các nhà đầu tư tư nhân đã lập các dự án phát điện độc lập và làm tăng thêm công suất phát điện. Do đó, nguồn điện tư nhân có thể bù đắp sự thiếu hụt của nguồn điện do Nhà nước cung ứng. Trong khi đó, một số nước như Ý, Pháp và Hy Lạp, Nhà nước Trung ương vẫn đảm nhận hoàn toàn cả 3 khâu nói trên¹.

Ở Mỹ, việc phi điều tiết trong 5 khu vực trước đây được Nhà nước điều tiết chặt chẽ đã thu lợi 40 tỷ US\$ năm 1990 (Bảng 1).

Bảng 1: Ước tính về lợi ích phúc lợi từ việc phi điều tiết ở Mỹ (tỷ USD)

Ngành	Lợi ích cho người tiêu dùng	Lợi ích cho nhà sản xuất	Tổng lợi ích	Những lợi ích tiềm tàng khác
Hàng không	8,8 - 14,8	4,9	13,7 - 19,7	4,9
Đường sắt	7,2 - 9,4	3,2	10,4 - 12,9	0,4
Vận tải bằng xe	15,4	-4,8	10,6	0
Viễn thông	0,7 - 1,6	..	0,7 - 1,6	11,8
Truyền hình cáp	0,4 - 1,3	..	0,4 - 1,3	0,4 - 0,8
Môi giới	0,1	-0,1	0	0
Khí đốt tự nhiên	4,1
Tổng số	32,6 - 43	3,2	35,8 - 46,2	21,6 - 22,0

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 84

¹ Báo cáo của Tổ chức Lao động Quốc tế về quản lý quá trình tư nhân hoá và cơ cấu lại các dịch vụ công (nước, gas và điện), ngày 12-16 tháng 4-1999, bản tiếng Anh, tr. 14

2. Dịch vụ xã hội

Các dịch vụ xã hội cũng được chuyển giao ngày càng nhiều cho khu vực tư nhân. Ở nhiều nước trên thế giới tồn tại song song hai hệ thống giáo dục công lập và giáo dục dân lập. Sự phát triển của hệ thống trường tư đã tạo điều kiện cho sự cạnh tranh về chất lượng giảng dạy giữa hai hệ thống. Các trường tư có nhiều ưu thế hơn các trường công trong việc lựa chọn giảng viên do chế độ trả lương thường cao hơn các trường công. Tuy nhiên, các trường tư cũng phải chịu sự quản lý của Nhà nước về nội dung giảng dạy, bảo đảm theo một chương trình chuẩn, thống nhất do Bộ Giáo dục ban hành.

Ở nhiều quốc gia, phụ huynh học sinh có tác động quan trọng đến quá trình giáo dục. Các bậc phụ huynh bầu ra Hội đồng phụ huynh. Hội đồng này đứng ra ký kết hợp đồng với Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục cho cộng đồng.

Ở hầu hết các nước, Chính phủ đều có vai trò to lớn trong việc cung ứng dịch vụ y tế vì đây là một loại hàng hoá đặc biệt, khác với các loại hàng hoá tiêu dùng khác. Tuy nhiên, Nhà nước không thể là người cung ứng duy nhất và miễn phí các dịch vụ y tế. Một báo cáo khảo sát ở 12 nước công nghiệp cho thấy chi tiêu chăm sóc sức khoẻ trong GDP đã tăng lên đáng kể trong thời kỳ từ 1965 đến 1983, mức tăng ít nhất là 50%, trong đó có 5 nước đạt mức tăng trên 70%. Thông thường, Nhà nước chỉ có thể bảo đảm chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho nhân dân và thực hiện sự trợ giúp y tế cho những người nghèo, những người thuộc diện chính sách trong xã hội. Ở Mỹ, phần chi của Chính phủ trong tổng chi tiêu chăm sóc sức khoẻ đạt khoảng 40% mỗi

năm kể từ 1974 đến nay¹. Phần chi phí còn lại được tiến hành xã hội hoá, nghĩa là lấy từ các nguồn kinh phí của tư nhân, của các tổ chức, doanh nghiệp hoặc tiền bảo hiểm.

Một giải pháp tích cực trong vấn đề xã hội hoá dịch vụ y tế là thông qua bảo hiểm sức khoẻ. Đây là hình thức các cá nhân trả tiền trước cho dịch vụ y tế mà họ sẽ sử dụng khi mắc bệnh. Một nội dung cơ bản của bảo hiểm là giảm rủi ro mà các cá nhân phải chịu, chuyển chúng sang cho những người sẵn sàng gánh chịu các rủi ro đó hơn. Có nghĩa là khi hãng bảo hiểm trả tiền bảo hiểm y tế cho một cá nhân, hãng đó có thể sử dụng cả khoản kinh phí đóng bảo hiểm của các cá nhân khác khi họ chưa dùng đến chúng. Phần chi tiêu bảo hiểm cho việc chăm sóc sức khoẻ ở Mỹ năm 1988 chiếm 31,8% tổng số chi tiêu cho lĩnh vực này².

Các dịch vụ văn hoá, thông tin cũng được xã hội hoá rộng rãi. Ở nhiều nước trên thế giới tồn tại hàng loạt tổ chức sản xuất và kinh doanh phim ảnh, sách báo, đĩa nhạc... Đương nhiên, bất kỳ Chính phủ nào trong khi cho phép các thành phần kinh tế khác tham gia vào lĩnh vực này đều tiến hành quản lý và giám sát chặt chẽ, nhằm bảo đảm cho những sản phẩm tinh thần này luôn tuân thủ hệ tư tưởng của giai cấp thống trị đất nước.

Hoạt động khoa học công nghệ là một lĩnh vực thường được tập trung trong tay Nhà nước và đòi hỏi có sự tài trợ chủ yếu

¹ Joseph E. Stiglitz: *Kinh tế học công cộng*. Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, năm 1995, tr. 343.

² Như trên, tr. 353.

của Nhà nước, do hoạt động này có nhiều rủi ro, có mức đầu tư cao và rất dễ trở thành tài sản chung của xã hội. Tuy nhiên, các Chính phủ ngày càng khuyến khích các thành phần kinh tế khác tham gia vào hoạt động khoa học - công nghệ thông qua các chính sách tài chính ưu đãi đối với các hoạt động này, cũng như đối với việc nhập khẩu công nghệ tiên tiến và áp dụng công nghệ trong sản xuất, kinh doanh.