

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 cưỡng chế thi 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

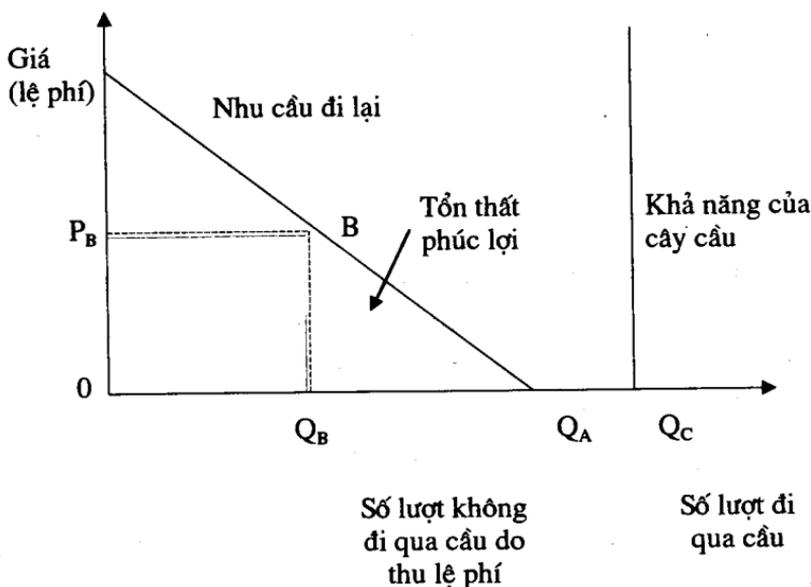
cứu chữa cho nhà anh ta, nhưng đám cháy không được dập tắt đó lây lan sang nhiều nhà xung quanh, gây tổn hại to lớn cho xã hội.

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.

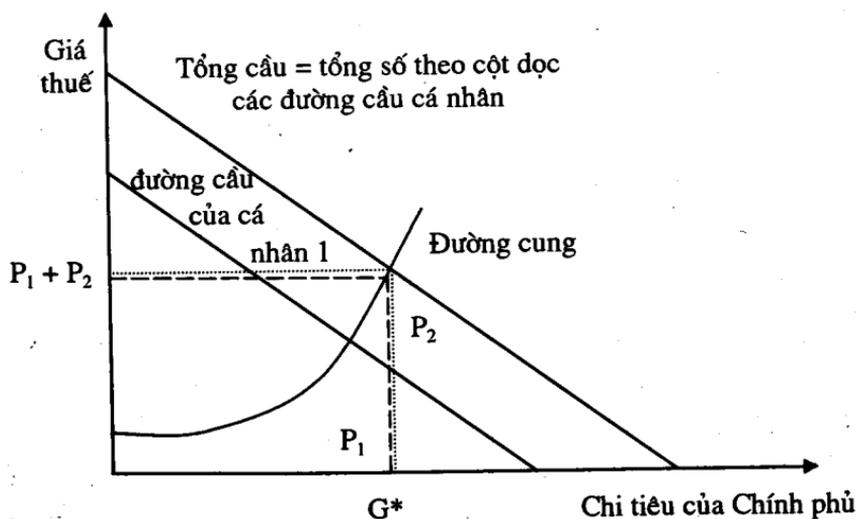
Thuế là một phạm trù lịch sử, một tất yếu khách quan, là điều kiện để đảm bảo sự tồn tại và hoạt động của Chính phủ.

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

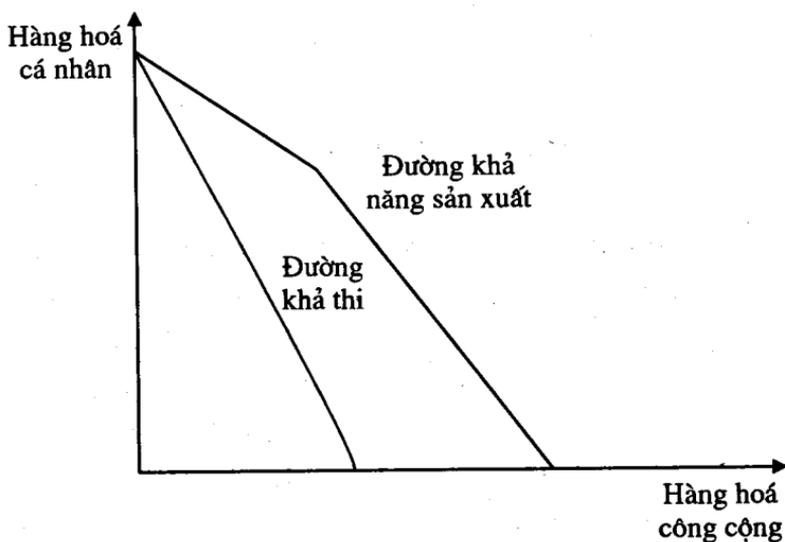
thống thuế của Nhà nước phải nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trong việc bảo đảm hiệu quả và công bằng trong xã hội. Vì thế, hệ thống thuế không phụ thuộc vào mức tiêu dùng dịch vụ công của mỗi cá nhân.

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

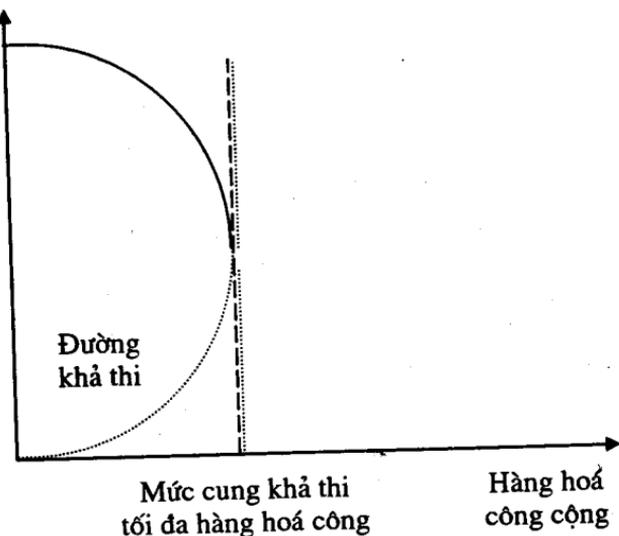
Một vấn đề khác đặt ra, Nhà nước đánh thuế đến mức nào là vừa? Ở đây, chúng ta phải đặt vấn đề này trong mối quan hệ giữa việc tiêu dùng hàng hoá công cộng với việc tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ cá nhân. Với cùng một mức thu nhập, để có thêm 1 đơn vị hàng hoá công cộng thì tương ứng, người ta phải từ 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



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 đọng 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.

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

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung ở Việt Nam trước đây, mọi dịch vụ công, thậm chí cả những hàng hoá cá nhân cũng đều được Nhà nước cung cấp cho xã hội theo cơ chế bao cấp qua hệ thống giá cả thấp đến mức hầu như được cho không. Nhà nước đảm bảo cho mọi người dân đều có quyền đi học và được chăm sóc sức khoẻ. Nhà nước đã đầu tư không nhỏ cho việc xây dựng trường học, bệnh xá, mua trang thiết bị và tổ chức cung cấp miễn phí những dịch vụ này. Hệ thống giáo dục và chăm sóc sức khoẻ ban đầu của Việt Nam những năm 60 - 80 đã được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Các dịch vụ công khác như văn hoá, thông tin, chiếu sáng công cộng, dịch vụ nhà ở, cung cấp điện, nước, thu gom rác thải... đều do Nhà nước trực tiếp tổ chức cung ứng cho xã hội. Nhờ đó, mọi người dân đều có cơ hội gần như nhau trong việc hưởng thụ các dịch vụ công của Nhà nước.

Tuy nhiên, việc Nhà nước bao cấp đối với hầu hết các dịch vụ công trong xã hội đã vấp phải *những mâu thuẫn nan giải*:

Thứ nhất là mâu thuẫn giữa khoản kinh phí bao cấp quá lớn về dịch vụ công với ngân sách nhà nước còn hết sức hạn

hẹp. Do nền kinh tế nước ta còn ở mức độ phát triển thấp, thu nhập bình quân đầu người cho đến đầu những năm 1990 mới đạt 200 US\$, thu ngân sách chiếm 14,7% GDP, khoảng trên 6 ngàn tỷ đồng/năm¹. Với mức thu như vậy, việc Nhà nước bao cấp hầu hết các hoạt động cung ứng dịch vụ công là gánh nặng quá lớn đối với ngân sách nhà nước.

Thứ hai là mâu thuẫn giữa khối lượng dịch vụ công được Nhà nước cung ứng và năng lực thực thi của bộ máy nhà nước. Một mặt, khối lượng dịch vụ công do Nhà nước trực tiếp cung ứng là quá lớn, bao trùm nhiều lĩnh vực; mặt khác, bộ máy nhà nước nói chung và hệ thống các tổ chức cung cấp dịch vụ công nói riêng còn nhiều hạn chế về năng lực quản lý, điều hành và tổ chức thực hiện việc cung ứng, nên nhìn chung chất lượng dịch vụ công thấp, không thoả mãn nhu cầu của người sử dụng. Sự độc quyền trong việc cung ứng các dịch vụ công cũng làm tăng tính quan liêu, cửa quyền của bộ máy nhà nước.

Thứ ba là mâu thuẫn giữa dân số tăng nhanh với khả năng cung ứng dịch vụ công có hạn của Nhà nước. Trong những năm qua, dân số nước ta tăng với tốc độ đáng kể, trung bình 2,1%/năm trong suốt thời kỳ 1980 - 1995. Trong điều kiện nguồn thu của ngân sách vốn đã hạn hẹp, nhu cầu chi cho phát triển kinh tế ngày càng lớn, thì tốc độ tăng dân số nói trên sẽ làm lượng chi phí dịch vụ công tính theo đầu người giảm sút.

Những mâu thuẫn nói trên cộng với những tiến bộ khoa học - công nghệ trong lĩnh vực dịch vụ và việc tăng đáng kể nhu cầu sử dụng dịch vụ công ở một bộ phận dân cư có thu nhập cao trong xã

¹ Tổng cục thống kê: Niên giám thống kê 1995, tr. 68.

hội đã làm cho Nhà nước không thể tiếp tục bao cấp hoàn toàn đối với các dịch vụ công được nữa. Nhà nước đã quyết định chuyển hàng loạt dịch vụ công sang hoạt động theo cơ chế thị trường. Nhà nước khuyến khích mọi thành phần kinh tế, mọi chủ thể trong xã hội tham gia vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công. Những cơ sở cung cấp dịch vụ công của Nhà nước trước đây cũng chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước.

Nguyên tắc chuyển giao dịch vụ công cho các thành phần ngoài quốc doanh là: *những dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế ngoài nhà nước không muốn tham gia, nhưng xã hội có nhu cầu thì Nhà nước phải tiến hành cung cấp nó; những dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế khác muốn tham gia vì có lợi nhuận thì Nhà nước khuyến khích các thành phần đó cung ứng cho xã hội.*

Thông thường, những dịch vụ công nào khó có thể định suất để thu tiền (những dịch vụ công thuần túy), thì Nhà nước phải đứng ra đảm nhiệm; còn những dịch vụ công nào có thể tính toán phần sử dụng của mỗi người để thu tiền một phần hay toàn bộ thì Nhà nước khuyến khích các thành phần khác tham gia vào việc cung ứng chúng. Tuy nhiên, dù các cơ sở nhà nước hay các thành phần kinh tế khác cung ứng dịch vụ công thì Nhà nước vẫn phải có trách nhiệm quản lý, điều hành và kiểm tra, giám sát để bảo đảm việc cung ứng được bình thường, ổn định và công bằng.

Ở nước ta, quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức ngoài quốc doanh được bắt đầu từ lĩnh vực dịch vụ xã hội. Cho đến nay, các loại dịch vụ như y tế, giáo dục, văn hoá... đã được tiến hành xã hội hoá khá rộng rãi. Tuy nhiên, trong những

lĩnh vực này, Nhà nước vẫn giữ vai trò trọng yếu trong việc cung cấp dịch vụ công.

Trong lĩnh vực giáo dục: Nhà nước đã thống nhất xây dựng hệ thống giáo dục phổ thông hệ 12 năm trên toàn quốc. Mạng lưới trường phổ thông được mở rộng khắp các xã trong cả nước. Tính đến năm 2001, trên cả nước có 24.670 trường phổ thông, trong đó, trường tiểu học chiếm 2/3 số trường. Các xã ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo đã có trường, lớp tiểu học. Hầu hết các xã ở vùng đồng bằng có trường phổ thông cơ sở. Hầu hết các huyện có trường phổ thông trung học.

Các trường, lớp dạy nghề phát triển dưới nhiều hình thức như trung tâm kỹ thuật tổng hợp, hướng nghiệp, dạy nghề... Hiện nay cả nước có hàng trăm cơ sở dạy nghề, là nơi cung cấp một lực lượng lao động có tay nghề cho các doanh nghiệp trong cả nước.

Hệ thống giáo dục đại học và chuyên nghiệp mở rộng cả về ngành nghề, quy mô và loại hình đào tạo. Năm 2001, cả nước có 74 trường đại học, trong đó 56 trường công lập; có 104 trường cao đẳng, trong đó 99 trường công lập. Mạng lưới các trường đại học, cao đẳng đã bước đầu đáp ứng được yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và nhu cầu học tập ngày càng tăng trong xã hội.

Hiện nay, ngân sách nhà nước Trung ương chi trả hầu hết các khoản chi phí giáo dục đại học, cao đẳng, các trường trung học chuyên nghiệp và dạy nghề trực thuộc Trung ương. Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chủ yếu về ngân sách giáo dục phổ thông: cấp tỉnh chịu trách nhiệm về các trường trung học và cao đẳng, dạy nghề của tỉnh; cấp huyện chịu trách nhiệm về tiểu học và mầm non.

Ở nước ta cho đến nay, Nhà nước vẫn còn phải chi phí rất lớn cho hệ thống giáo dục, đào tạo, từ bậc tiểu học cho đến cả các bậc sau đại học. Ngân sách giáo dục từ mức 10,08% năm 1996 đã được nâng dần lên 13,6% vào năm 1998, 14,25% năm 1999 và đạt 15% vào năm 2000. Tuy chiếm tỷ lệ cao so với các lĩnh vực khác, song so với yêu cầu của ngành giáo dục thì ngân sách này chỉ đáp ứng được hơn một nửa nhu cầu chi tiêu về giáo dục.

Vì vậy, việc huy động sự tham gia và đóng góp của nhân dân, hay việc xã hội hoá giáo dục, đào tạo là điều kiện cần thiết và tất yếu để phát triển giáo dục, đào tạo ở nước ta. Thực hiện chủ trương xã hội hoá giáo dục, ở nước ta đã xuất hiện hàng loạt các loại trường lớp bán công, dân lập, tư thục tại các thành phố, thị xã, thị trấn và những vùng có kinh tế thuận lợi. Khoản đóng góp của các gia đình cho con em đi học hiện chiếm tới 6,4% tổng chi cho đời sống và ngày càng tăng. Tuy nhiên, cho đến nay, tỷ lệ các trường ngoài công lập vẫn còn rất nhỏ bé (số trường phổ thông ngoài công lập mới chiếm 2,8%). Năm 1999, nếu số người đi học là 100% thì có 96,75% là học trường công lập, 2,43% học trường bán công, 0,77% học trường dân lập và 0,04% học trường tư thục¹. Năm 2001 - 2002, số học sinh phổ thông ngoài công lập chiếm 5,42% tổng số học sinh.

Văn hoá - thông tin cũng là một loại dịch vụ công quan trọng. Sản phẩm của hoạt động văn hoá - thông tin chủ yếu thuộc loại sản phẩm tinh thần. Văn hoá thể hiện trình độ phát triển chung của một đất nước, một thời đại. Qua các thế hệ, văn hoá của một dân tộc cấu thành nên một hệ thống giá trị truyền

¹ Thời báo kinh tế Việt Nam, Số 72, ngày 8-9-1999.

thống, thẩm mỹ và lối sống mà dựa trên đó từng dân tộc tự khẳng định bản sắc riêng của mình. Văn hoá có ảnh hưởng trên nhiều mặt và luôn tác động đến mọi lĩnh vực hoạt động của cuộc sống con người. Phương thức sử dụng của phần lớn các sản phẩm văn hoá - thông tin mang tính chất tiêu dùng công cộng, bởi vì việc tiêu dùng của một cá nhân nào đó không loại trừ việc tiêu dùng của người khác và văn hoá có ảnh hưởng ngoại lai đối với cả những người không trực tiếp mua sản phẩm văn hoá đó. Chẳng hạn, một bản nhạc hay không chỉ phục vụ người sở hữu phương tiện nghe nhìn đó, mà nó còn đem lại cảm hứng cho cả những người vô tình nghe được bản nhạc. Ngoài ra, một đặc trưng quan trọng của văn hoá - thông tin là ở chỗ hoạt động này gắn liền với việc truyền bá hệ tư tưởng của Đảng và Nhà nước ta. Chính vì những lý do nói trên, Nhà nước phải giữ vai trò chủ yếu trong việc cung ứng dịch vụ văn hoá - thông tin.

Các hoạt động thuộc lĩnh vực văn hoá - thông tin bao gồm: in ấn, xuất bản, phát hành sách báo, sản xuất phim, chiếu bóng, mỹ thuật, quảng cáo, nhiếp ảnh, tu bổ di tích và các dịch vụ văn hoá khác. Trong điều kiện nước ta hiện nay, Nhà nước có vai trò quan trọng không chỉ trong việc điều tiết, định hướng việc cung ứng các dịch vụ văn hoá - thông tin cần thiết phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội theo đường lối Đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam, mà còn nhằm ngăn chặn những sản phẩm và dịch vụ văn hoá - thông tin có hại cho công cuộc phát triển của đất nước.

Đảng ta đã khẳng định “Xây dựng và phát triển văn hoá là sự nghiệp của toàn dân”¹ và chủ trương tiến hành xã hội hoá

¹ Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCH TƯ Đảng khoá VIII, tr. 21.

hoạt động văn hoá. Xã hội hoá hoạt động văn hoá là tạo điều kiện cho toàn xã hội tham gia vào những hoạt động văn hoá, tổ chức và thực hiện các hoạt động văn hoá theo hướng đa dạng hoá chủ thể hoạt động văn hoá dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý thống nhất của Nhà nước. Một số hoạt động văn hoá - thông tin được Nhà nước chuyển giao cho các thành phần kinh tế khác như: bán lẻ sách báo, văn hoá phẩm, cung ứng các vật tư chuyên ngành, hoạt động mỹ thuật, quảng cáo, nhiếp ảnh... Song, trong lĩnh vực văn hoá - thông tin, Nhà nước luôn giữ vai trò chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra bằng pháp luật và dùng các biện pháp giáo dục để định hướng mọi hoạt động văn hoá thông tin vào những mục tiêu mà Đảng và Nhà nước đã đề ra.

Trong lĩnh vực y tế: Hệ thống y tế Việt Nam được xây dựng và phát triển tương đối rộng khắp. Từ cấp Trung ương - Bộ Y tế và các bệnh viện Trung ương, đến các tỉnh, huyện, xã đều có một mạng lưới các tổ chức phục vụ nhu cầu của nhân dân về các dịch vụ phòng và chữa bệnh. Mạng lưới chăm sóc sức khoẻ ban đầu được đặt tại các xã trung bình khoảng 7000 dân.

Tính đến năm 1998, tổng số cơ sở khám chữa bệnh trong cả nước là 12.821 cơ sở, trong đó có 30 bệnh viện Trung ương, 196 bệnh viện tỉnh, 576 bệnh viện huyện, 929 phòng khám đa khoa khu vực, 9920 trạm y tế xã, phường và 1.170 trạm y tế của các cơ quan, xí nghiệp¹. Trong công tác phòng và chữa bệnh cho nhân dân, ngành y tế đã đạt được các kết quả như sau:

- Nhiều dịch bệnh đã được khống chế, tỷ lệ tiêm chủng phòng chống các bệnh dịch trong nhiều năm đạt trên 85%, số

¹ Việt Nam quản lý tốt hơn nguồn lực nhà nước, Báo cáo đánh giá chi tiêu công của Chính phủ và các nhà tài trợ tháng 12-2000, tr. 98.

người mắc và chết do các bệnh truyền nhiễm đã được khống chế và đẩy lùi.

- Tỷ lệ tử vong dần dần giảm xuống, đặc biệt là tử vong trẻ em và sản phụ trong thời kỳ sinh nở.

- Tuổi thọ người dân tăng lên (từ 64 tuổi vào năm 1995 tăng lên 68,3 vào năm 1998).

- Nhu cầu về thuốc và các trang thiết bị y tế thiết yếu được đáp ứng về cơ bản, dịch vụ cung cấp thuốc được mở rộng.

- Y học cổ truyền dân tộc được phát huy, hàng năm có tới 1/3 trong tổng số người đến khám và chữa bệnh được điều trị bằng y học cổ truyền.

Trước đây, Nhà nước bao cấp khá lớn qua y tế với chế độ khám chữa bệnh không mất tiền và mang tính chất bình quân. Trong điều kiện ngân sách nhà nước quá eo hẹp và dưới tác động tiêu cực của cơ chế bao cấp, kể từ năm 1989 Nhà nước đã áp dụng chế độ thu một phần viện phí. Tuy nhiên, khoản thu đó chỉ bù đắp được một phần nhỏ những chi phí, thực tế trong việc khám chữa bệnh của các bệnh viện. Nhìn chung, các bệnh viện và mạng lưới y tế nhà nước chủ yếu vẫn dựa vào nguồn chi từ ngân sách nhà nước. Song hàng năm, ngân sách nhà nước chỉ có thể dành cho ngành y tế từ 3,5 - 4% tổng chi ngân sách. Khoản ngân sách này trên thực tế chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu chi tiêu của ngành y tế.

Trong bối cảnh nói trên, xã hội hoá hoạt động y tế là một đòi hỏi khách quan của cuộc sống. Nội dung xã hội hoá công tác chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ con người là động viên và tổ chức tốt sự tham gia tích cực, chủ động của mọi người trên cả hai mặt hoạt động và đóng góp:

- Đa dạng hoá các loại hình chăm sóc sức khoẻ, thành lập các bệnh viện bán công, bệnh viện và phòng khám bệnh tư, bệnh viện liên doanh hoặc 100% vốn nước ngoài, các xí nghiệp được phẩm tư nhân hoặc cổ phần, các nhà thuốc, quầy thuốc tư.

- Nhân dân tham gia đóng góp và chi trả cho các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ thông qua chế độ viện phí, trên nguyên tắc giá viện phí tính gần đủ các chi phí trực tiếp phục vụ người bệnh.

- Động viên nhân dân tham gia bảo hiểm y tế tự nguyện. Đa dạng hoá các mức đóng góp và quy định mức được chi từ quỹ bảo hiểm y tế tương ứng với mức và thời gian đóng góp.

Thực tiễn mấy năm qua cho thấy, hoạt động y, dược tư nhân đã phát triển dưới nhiều hình thức đa dạng, phòng phú. Việc đóng bảo hiểm y tế và tự chi trả một phần viện phí đã được nhân dân tự giác chấp hành, phần nào đã giảm bớt gánh nặng của ngân sách nhà nước trong lĩnh vực này. Năm 1999, bảo hiểm y tế chiếm 15,35% và tiền thu viện phí chiếm 10,87% tổng ngân sách của ngành y¹. Điều đó cho thấy, chủ trương của Nhà nước là đúng đắn và phù hợp với xu thế của nhiều quốc gia trên thế giới.

Đối với các dịch vụ công thuộc kết cấu hạ tầng kỹ thuật, Nhà nước hiện vẫn là người đảm đương việc cung ứng hầu như toàn bộ các dịch vụ nước, điện, bưu chính viễn thông và đang từng bước tiến hành chuyển giao một số khâu dịch vụ cho các tổ chức ngoài quốc doanh.

¹ Triển khai Nghị quyết Đại hội IX trong lĩnh vực khoa giáo, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 208.

Dịch vụ **cấp nước sạch** đang ngày càng trở nên một nhiệm vụ bức thiết không chỉ đối với các đô thị, mà ngay cả ở vùng nông thôn và miền núi. Tuy nhiên, cho đến nay, Nhà nước ta mới chỉ đảm bảo được hệ thống cấp nước sạch chủ yếu cho các thành phố, đô thị trong nước. Hiện nay, nước ta mới bảo đảm cung cấp nước sạch cho khoảng gần 70% dân cư đô thị và lượng nước cung cấp cho một người dân còn quá thấp. Năm 1995, lượng nước bình quân đầu người/ngày đêm ở thành phố Hà Nội là 95 lít thì ở Ấn Độ năm 1990 đã đạt 300 lít. Tỷ lệ dân số được sử dụng nước sạch ở nước ta năm 1996 mới đạt 36%, trong khi các nước thu nhập thấp trên thế giới trung bình đạt 51%. Hệ thống cấp nước bị hư hỏng, còn rất thiếu về số lượng và kém về chất lượng. Sự yếu kém đó thể hiện nặng nề nhất ở khâu quản lý sử dụng và hệ thống ống dẫn không đồng bộ, chắp vá, bị rò rỉ... nên thất thoát rất lớn. Tỷ lệ thất thoát nước ở Hà Nội, Hải Phòng là 40 - 45%, còn ở thành phố Hồ Chí Minh là 37%¹. Các doanh nghiệp kinh doanh nước sạch bị tổn thất khoảng 40% nguồn thu do không thu được tiền của khách hàng và do thất thoát nước.

Để đảm bảo việc cung cấp nước sạch cho dân cư, Nhà nước ta đang tiến hành mở rộng việc khai thác các nguồn nước, nhất là nước mạch, đưa các công nghệ tiên tiến vào sản xuất nước sạch nhằm đạt tiêu chuẩn quốc tế về nước uống; từng bước thay đổi hệ thống ống dẫn cũ, trang bị đồng hồ đo nước đến từng hộ dân cư.

¹ GS. PTS. Trần Ngọc Hiền, PGS. PTS. Trần Văn Chủ: *Đô thị hoá và chính sách phát triển đô thị trong CNH, HĐH ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 47 - 58.

Thoát nước cũng có vai trò quan trọng không kém gì cấp nước. Hệ thống thoát nước liên quan rất nhiều đến môi trường sống. Hệ thống thoát nước ở nước ta có mật độ rất thấp, các ống đã cũ, hư hỏng nên dung tích cống hầu như chỉ còn lại khoảng 50% theo thiết kế. Các mương thoát nước cũng bị thu hẹp do lấn chiếm trái phép, không được nạo vét, ứ đọng rác rưởi, làm cản trở đến dòng chảy. Nguyên tắc chung là nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp đều phải được xử lý tùy theo tính chất của từng nguồn nước thải rồi mới đổ vào kênh rạch, sông suối. Nhưng ở nước ta việc xử lý nước thải còn chưa được quan tâm đúng mức, chưa có sự giám sát nghiêm ngặt. Do nước thải không được xử lý nên gây ô nhiễm nặng nề cho nguồn nước mặt. Mặc dù Nhà nước quan tâm đến việc cung cấp nước sạch cũng như thoát nước và xử lý nước thải, song do ngân sách hạn hẹp, nhu cầu đầu tư cải tạo, nâng cấp lại quá lớn, nên cách làm vẫn còn mang tính chắp vá, đối phó tạm thời. Để cải tạo hệ thống thoát nước, cần quy hoạch và quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật theo đúng quy hoạch đề ra. Đồng thời, phải đầu tư xây dựng hệ thống các nhà máy xử lý nước thải trước khi đổ ra sông, suối hoặc đem sử dụng lại. Đối với lĩnh vực này, Nhà nước có thể sử dụng vốn ODA để đầu tư trong khi nguồn vốn trong nước còn hạn hẹp và khó có khả năng thu hồi.

Đối với **dịch vụ điện và chiếu sáng công cộng**, hiện nay ở nước ta, Nhà nước vẫn là chủ thể duy nhất thực hiện cả 3 khâu trong việc cung ứng điện: phát điện, truyền tải và phân phối điện. So với năm 1990, sản xuất điện đã tăng gấp đôi và khả năng tiếp cận với điện của người dân tăng từ 47% đến 75%. Tuy có sự gia tăng đáng kể như vậy, song mức tiêu thụ điện trên đầu người vẫn còn thấp, trong khi ở các nước có

thu nhập thấp sản lượng điện trên đầu người đạt 448 Kwh thì ở Việt Nam mới đạt 203 Kwh vào năm 2000. Cho đến năm 1998, 50% dân nông thôn vẫn không có điện để sử dụng. Hệ thống cấp điện và truyền tải điện còn yếu kém, nên mức độ thất thoát về điện ở Việt Nam là 18%, lớn hơn 50% so với mức trung bình (12%)¹.

Các **dịch vụ hè phố** như quét dọn vệ sinh, thu gom và xử lý rác thải, trồng cây và chăm sóc cây xanh phần lớn đều do các công ty vệ sinh môi trường của Nhà nước thực hiện. Ở một số nơi như Lạng Sơn, Đồng Nai, chính quyền địa phương đã mạnh dạn giao việc thu gom rác thải và trồng cây xanh cho các tổ chức ngoài quốc doanh. Cách làm này bước đầu đã đem lại hiệu quả cao hơn so với các đơn vị nhà nước trước đây.

Tuy nhiên, nhìn chung công tác thu gom, xử lý rác thải ở nước ta chưa được Nhà nước quan tâm và đầu tư đúng mức. Rác thải ở các đô thị mới thu gom được khoảng 40 - 80% và chỉ xử lý được khoảng 70 - 75% số rác được thu gom. Cách xử lý rác thải phổ biến ở các đô thị nước ta là chở ra vùng đất trống ở ngoại thành, rải thành lớp, sau đó đổ vôi bột, thuốc sát trùng lên và lấp lớp đất mỏng để rác tự phân huỷ. Cách xử lý này đã gây ảnh hưởng đáng kể đến môi trường xung quanh, nhất là do lượng rác thu gom quá lớn, không kịp phân huỷ. Nhà nước cần đầu tư xây dựng các nhà máy xử lý chất thải với công nghệ hiện đại để khắc phục tình trạng hiện nay.

Dịch vụ trồng và chăm sóc cây xanh cũng là một vấn đề lớn ở nước ta. Thông thường ở các đô thị trên thế giới, tỷ lệ thảm

¹ Ngân hàng Thế giới: Việt Nam tiến vào thế kỷ 21- Các trụ cột của sự phát triển, Hà Nội, tháng 12/2000, tr. 84.

thực vật phải chiếm 1/5 diện tích dành cho xây dựng nhà ở và đường giao thông. Số lượng cây xanh đô thị ở nước ta vào loại thấp nhất so với các thành phố khác trên thế giới. Hơn thế nữa, lượng cây xanh lại phân bố không đều, chẳng hạn, ở thành phố Hồ Chí Minh, 1/3 số đường phố không có cây xanh. Hà Nội vẫn được coi là thành phố xanh, nhưng hiện nay diện tích cây xanh trên đầu người Hà Nội còn rất thấp do việc đô thị hoá nhanh. Diện tích bình quân cây xanh trong nội thành là 2,3% m²/người, mới chỉ đạt 40% so với tiêu chuẩn trung bình của thế giới. Trồng cây xanh đang là một yêu cầu cấp bách trong quy hoạch phát triển đô thị và hệ thống giao thông ở nước ta.

Trong lĩnh vực cung cấp **dịch vụ giao thông vận tải**, so với năm 1990, năm 1996 sản lượng vận tải bằng giao thông đường bộ và giao thông qua các cảng tăng gấp đôi, còn giao thông đường thuỷ tăng thêm 1/3. Mặc dù đã có những cải thiện, nhưng giao thông vẫn bị ách tắc do hệ thống đường sá vẫn còn rất yếu kém. Tỷ lệ đường có chất lượng “đạt yêu cầu” mới đạt 9% tổng số đường bộ. Chi tiêu bảo dưỡng đường bộ không đủ để bảo dưỡng đường sá, nên chi phí vận hành xe cộ ở Việt Nam cao gần như gấp đôi so với các nước có đường bộ được bảo dưỡng tốt¹. Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, mỗi một đô la trì hoãn trong việc bảo dưỡng đường bộ sẽ làm tăng chi phí vận hành xe cộ lên gấp 2 hoặc 3 lần.

Hiện nay, vận tải hàng không, đường biển và đường sắt ở nước ta vẫn hoàn toàn do Nhà nước đảm nhiệm. Số lượng vận chuyển hành khách và hàng hoá của ngành đường sắt và đường

¹ Ngân hàng Thế giới: Việt Nam tiến vào thế kỷ 21 - Các trụ cột của sự phát triển, Hà Nội, tháng 12/2000, tr. 81.

biển tăng dần qua các năm. Ngành hàng không Việt Nam đã bước đầu có uy tín trên thế giới. Song, do nguồn vốn đầu tư cho các ngành này còn hạn chế nên chưa phát huy được đầy đủ năng lực hoạt động trong các lĩnh vực này. Vận tải đường sông và đường ô tô đã từng bước được xã hội hoá. Nhiều tổ chức ngoài nhà nước đã tham gia vào các lĩnh vực này, tạo ra sự cạnh tranh làm giảm cước phí vận tải, đáp ứng nhanh và đầy đủ hơn nhu cầu của người dân. Ở nhiều tỉnh, các tổ chức ngoài nhà nước đã đảm nhận phần lớn việc vận chuyển hành khách và hàng hoá bằng ô tô trên các tuyến đường bộ.

Dịch vụ bưu chính viễn thông ở nước ta hiện nay vẫn hoàn toàn do Nhà nước đảm nhận, bao gồm các dịch vụ bưu chính viễn thông cả trong và ngoài nước. Với sự trợ giúp của nguồn vốn nước ngoài, chúng ta đã xây dựng mới hệ thống điện thoại, tạo ra một mạng lưới điện thoại hiện đại và phủ khắp toàn quốc và nối mạng nhanh chóng với mọi quốc gia trên thế giới. Số máy điện thoại trên 1000 người dân ở Việt Nam từ 16 chiếc vào năm 1996, tăng lên 26 máy vào năm 2000. Tuy nhiên, tỷ lệ này chỉ bằng 70% so với các nước có thu nhập thấp khác (37máy/1000 dân)¹. Hệ thống thư tín và các dịch vụ bưu điện khác cũng được cải thiện đáng kể, đáp ứng khá nhanh và đầy đủ nhu cầu của người dân. Tuy nhiên, trong lĩnh vực này vẫn tồn tại một số hạn chế như: cước phí bưu điện còn cao, chưa tương xứng với thu nhập của người dân; hệ thống thông tin liên lạc chỉ mới phát triển mạnh ở khu vực thành thị, còn ở nông thôn, dịch vụ này vẫn còn khó khăn, ách tắc...

¹ Ngân hàng Thế giới: Việt Nam tiến vào thế kỷ 21 - Các trụ cột của sự phát triển, tháng 12-2000, tr. 84.

Có thể nói, Nhà nước ta đã cố gắng rất nhiều trong việc cung ứng các dịch vụ công cho xã hội. Ở mức này hay mức khác, chúng ta đã bảo đảm được các dịch vụ nói trên cho toàn xã hội. Trong một vài lĩnh vực như giáo dục, y tế, bưu chính viễn thông, chúng ta đã đạt được những kết quả đáng kể so với các nước có cùng trình độ phát triển. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu nói trên, hoạt động cung ứng dịch vụ công còn nhiều hạn chế. Đặc biệt trong điều kiện mở rộng hội nhập quốc tế, chúng ta càng dễ so sánh giữa mức tiêu dùng dịch vụ công ở nước ta với các nước trong khu vực và trên thế giới. Những tồn tại cơ bản là:

- Do nguồn thu của ngân sách nhà nước còn ít ỏi, nên phần chi cho các dịch vụ công không thể nào đáp ứng được những yêu cầu đặt ra.

- Các dịch vụ công nhìn chung không chỉ thiếu về số lượng, mà chất lượng phục vụ cũng chưa cao, chưa bảo đảm những tiêu chuẩn tương ứng của thế giới.

- Đối với những dịch vụ thu tiền, giá cả dịch vụ không phản ánh đúng chi phí bỏ ra, trong một số trường hợp Nhà nước quy định giá thấp hơn chi phí, hoặc ngược lại, có những dịch vụ do đơn vị cung ứng được tự đặt giá lại nâng giá lên quá cao. Các đơn vị cung ứng chưa thực sự phải đối mặt với cạnh tranh, do đó chưa có động lực để nâng cao hiệu quả và giảm chi phí.

Việc khắc phục những tồn tại nói trên đang được thực hiện bằng cách:

Thứ nhất, từng bước cải tiến hoạt động của những cơ sở nhà nước cung ứng dịch vụ công, cải tổ lại cơ cấu tổ chức và quy trình cung ứng dịch vụ, quy định rõ các tiêu chuẩn đối với mỗi loại dịch vụ cung ứng.

Thứ hai, khuyến khích sự cạnh tranh trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công thông qua việc chuyển giao một phần các dịch vụ công cho các tổ chức ngoài nhà nước. Đương nhiên, Nhà nước vẫn phải nắm những dịch vụ nào hoặc khâu nào trong quá trình cung ứng dịch vụ mà tư nhân không đủ khả năng đảm nhận. Song, có thể có nhiều cách lựa chọn khác nhau cho sự tham gia của tư nhân đối với các dịch vụ công.

Trong thời gian qua, quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước đã được triển khai khá mạnh mẽ. Việc chuyển giao dịch vụ công là một nội dung cơ bản của chính sách xã hội hoá của Nhà nước. Quá trình này được thực hiện căn cứ vào Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, văn hoá; Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá, thể thao.

Để đánh giá quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước ở nước ta, chúng tôi đã tập trung khảo sát thực trạng chuyển giao dịch vụ công ở ba lĩnh vực: giáo dục, y tế, giao thông vận tải. Đây là ba lĩnh vực cung ứng dịch vụ công cơ bản nhất trong xã hội, và cũng là ba lĩnh vực được chuyển giao nhiều nhất cho các cơ sở ngoài nhà nước trong những năm qua. Việc khảo sát, phân tích thực trạng chuyển giao dịch vụ công trong ba lĩnh vực cơ bản này có thể cho phép rút ra những nhận xét cần thiết về quá trình chuyển giao dịch vụ công ở nước ta và dựa vào đó để đóng góp những khuyến nghị cho việc hoàn thiện quản lý nhà nước đối với quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước trong thời gian tới.

2.2. Phân tích thực trạng chuyển giao dịch vụ giáo dục

2.2.1. Kết quả hoạt động giáo dục - đào tạo ngoài công lập:

Một cải cách lớn được thiết kế nhằm thúc đẩy những mục tiêu giáo dục và đào tạo là phát triển hệ thống giáo dục và đào tạo "ngoài công lập" tồn tại song song với hệ thống của Nhà nước. Bắt đầu từ cuối năm 1986, trong nội dung cải cách giáo dục, Đảng ta đã vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự phát triển giáo dục - đào tạo. Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ bốn (khóa VII) năm 1992 đã đưa ra một số quyết định quan trọng cho sự phát triển tương lai của giáo dục và đào tạo ở Việt Nam, bao gồm kế hoạch củng cố giáo dục công, khuyến khích các trường dân lập ở mọi cấp và hợp pháp hoá các trường tư đối với bậc tiểu học và dạy nghề. Luật Giáo dục được Quốc hội thông qua 2/12/1998 đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho sự phát triển giáo dục - đào tạo. Giáo dục được coi là quốc sách hàng đầu trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Ngoài các loại hình cơ sở giáo dục công lập, Điều 13 của Luật Giáo dục công nhận sự tồn tại và phát triển của các cơ sở giáo dục sau đây:

- **Cơ sở giáo dục bán công:** do Nhà nước thành lập trên cơ sở huy động các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế cùng đầu tư xây dựng cơ sở vật chất. Trường bán công thuộc sở hữu nhà nước, do các cơ quan nhà nước cấp trung ương, tỉnh, huyện hoặc xã quản lý, nhưng mọi chi phí hoạt động được trang trải bằng lệ phí do học sinh đóng góp.

- **Cơ sở giáo dục dân lập:** do các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế xin phép thành lập và tự đầu tư bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước. Các trường dân lập do các tổ chức phi Chính phủ hoặc hiệp hội như công đoàn, hợp tác xã, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ... sở hữu và quản lý. Cũng giống như các cơ sở bán công, các trường này tự trang trải toàn bộ chi phí.

- **Cơ sở giáo dục tư thục:** do cá nhân hay một nhóm cá nhân xin phép thành lập và đầu tư. Đây là những cơ sở tư theo đúng nghĩa thông thường của từ này, do các cá nhân sở hữu và quản lý. Cho đến năm 1996, ở nước ta hầu như chưa có các trường tư thục trong giáo dục phổ thông (tiểu học và trung học), mà chỉ có ở bậc mầm non, giáo dục dạy nghề và đại học. Nhưng đến nay, theo số liệu mới nhất, thì số trường ngoài công lập ở bậc phổ thông cũng đã phát triển. Các trường đại học tư thục ở nước ta cũng từng bước được hình thành từ năm 1993, dựa trên Quyết định 240/TTg của Thủ tướng. Trường Thăng Long là trường tư thục đầu tiên của Việt Nam.

Tất cả các cơ sở giáo dục bán công, dân lập, tư thục được gọi chung là cơ sở giáo dục ngoài công lập. Hoạt động của các cơ sở giáo dục ngoài công lập này đã đóng góp một phần rất quan trọng vào sự nghiệp giáo dục của nước ta. Việc xã hội hoá và đa dạng hoá các loại hình giáo dục đã góp phần mở rộng cơ hội học tập cho nhân dân, thu nhận nhiều trẻ em, học sinh, sinh viên tham gia học tập, từ đó trang bị những kiến thức cần thiết đáp ứng nhu cầu việc làm cho một bộ phận lớn dân số.

So với năm học 1996 - 1997, đến nay tổng số trường phổ thông trong cả nước đã tăng thêm 11,1%, số lớp tăng 9,4%, số học sinh tăng 8,5%. Tính riêng phổ thông ngoài công lập tăng

nhanh trong 3 năm qua: tính đến năm học 1999 - 2000, có 618 trường - tăng thêm 64,3%, có 905.866 học sinh - tăng thêm 71,2% (xem bảng 2.1).

Bảng 2.1. Số liệu chung toàn quốc về giáo dục ngoài công lập

Số liệu năm 2000-2001¹

Hệ thống giáo dục	Số lượng trường			Số lượng học sinh		
	Tổng số	NCL	%	Tổng số	NCL	%
Nhà trẻ, mẫu giáo	46.171	32.647	70,71	2.480.292	1.311.790	52,89
Tiểu học	15.041	79	0,53	9.751.014	27.073	0,28
Trung học cơ sở	8.378	266	3,17	5.915.845	186.336	3,15
Trung học phổ thông	1.900	346	18,21	2.199.814	755.438	34,34
Cao đẳng	104	5	4,81	186.723		
Đại học	74	18	24,32	731.505	104.265	11,36

Số giảng viên dạy ở các trường ngoài công lập là: 3744 người (ở trường dân lập), 772 người (ở trường bán công), trong đó có 77 giáo sư, 229 phó giáo sư; 896 tiến sĩ khoa học và tiến sĩ; 960 thạc sĩ, 4 chuyên khoa cấp I & II; 2.507 trình độ đại học và cao đẳng; 148 người trình độ khác.

Trong lĩnh vực dạy nghề và giáo dục thường xuyên, cả nước hiện có 506 trung tâm dạy nghề, trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm dạy nghề dịch vụ thuộc các loại hình dân lập,

¹ Theo số liệu thống kê GD-ĐT 2000 - 2001 của Trung tâm Thông tin và Quản lý giáo dục - của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

tư thực, bán công với hàng chục ngàn học sinh. Chỉ riêng thành phố Hồ Chí Minh năm 1999 có 123 cơ sở dạy nghề ngoài công lập, đào tạo được 38.655 người, chiếm 27% tổng số lao động được đào tạo; ở Hà Nội, con số này là 25.000 người, chiếm 47,9% số lao động được đào tạo. Hiện nay, cả nước có 133 trung tâm dịch vụ việc làm và 17 trung tâm xúc tiến việc làm hoạt động theo cơ chế bán công, hàng năm đào tạo hơn 200.000 lao động (khoảng 32% tổng số người được đào tạo)¹.

Tỷ trọng đóng góp của hệ thống giáo dục ngoài công lập ở nước ta từ năm 1998 đến năm 2001 thể hiện cụ thể ở những số liệu sau:

+ Các cơ sở giáo dục dưới tiểu học đã đáp ứng được trên 63% nhu cầu giáo dục của xã hội. Số cô nuôi dạy trẻ ở các cơ sở ngoài công lập chiếm 72% và các cô mẫu giáo là 62% trong tổng số.

+ Trong hệ thống giáo dục phổ thông, hiện nay bậc tiểu học hầu như vẫn do Nhà nước đảm nhiệm, tỷ lệ trường ngoài công lập chỉ chiếm 0,03% tổng số học sinh. Số giáo viên hợp đồng trong các trường này cũng không nhiều, chỉ có 946 giáo viên trên tổng số 1.280 giáo viên dạy khu vực ngoài công lập.

- Ở bậc trung học cơ sở số học sinh ngoài công lập chiếm 3,15% và giáo viên giảng dạy ở những trường này là 1.701.

- Ở bậc trung học phổ thông số học sinh ngoài công lập đông nhất, chiếm 34% tổng số học sinh. Bậc học này cũng thu hút lượng giáo viên ngoài biên chế đông nhất: 14.929 người.

¹ Theo Tài liệu tổng hợp việc thực hiện chủ trương xã hội hoá của Ban Khoa giáo TW năm 2000.

Có thể thấy, nhu cầu học tập ở bậc trung học phổ thông là rất cao, đặc biệt là ở thành phố, nên số trường ngoài công lập ở bậc học này phát triển mạnh. Lý do là ở lứa tuổi này, các em chưa đủ khả năng tự kiếm sống, chưa có công việc làm, nếu không được học tập thì các em dễ sa vào những tệ nạn xã hội. Trên thực tế, việc mở các trường ngoài công lập cho độ tuổi này đã góp phần giảm bớt được các tiêu cực trong xã hội nhiều hơn là nâng cao chất lượng đào tạo.

Hệ đại học và cao đẳng ngoài công lập cũng đã đóng góp một phần rất lớn trong sự nghiệp giáo dục và đào tạo cho đất nước. Trong thời gian qua, các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập đã cung cấp một khối lượng không nhỏ các sinh viên tốt nghiệp các ngành nghề cần thiết cho định hướng phát triển của đất nước. Theo số liệu của Trung tâm Thông tin quản lý và đào tạo của Bộ Giáo dục và Đào tạo, năm 2000 - 2001, số sinh viên tốt nghiệp ở các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập là 3.838 người ở loại hình bán công và 8.801 người ở loại hình dân lập. Không thể không thừa nhận là, những sinh viên tốt nghiệp khá, giỏi ở những trường ngoài công lập có tiếng tăm đều rất năng động khi bước vào cuộc sống. Có những lĩnh vực họ còn tỏ ra trội hơn những sinh viên của trường công lập.

Việc xã hội hoá và đa dạng hoá các loại hình giáo dục, đào tạo ngoài công lập đã đóng góp vào ngân sách giáo dục mỗi năm từ 500 đến 600 tỷ đồng. Đồng thời, việc đẩy mạnh phát triển giáo dục ngoài công lập cũng góp phần tích cực tạo thêm nguồn lực để phát triển lĩnh vực này. Ngoài kinh phí đầu tư của Nhà nước cho giáo dục tăng lên cả về số tuyệt đối cũng như tỷ lệ phần trăm, trong lĩnh vực giáo dục đã hình thành nhiều loại quỹ hỗ trợ do xã hội đóng góp như quỹ khuyến học, quỹ hỗ trợ

học sinh nghèo vượt khó, quỹ tình thương... từ cấp Trung ương đến các địa phương, từ các cơ quan đơn vị, tổ chức kinh tế - xã hội đến các thôn, xóm, dòng họ. Bên cạnh đó, nguồn đóng góp của gia đình học sinh ước chiếm khoảng 25% nguồn tài chính của giáo dục.

Đóng góp ủng hộ từ các tổ chức nước ngoài và Việt kiều cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo, cùng với học bổng các nước, tổ chức quốc tế, đơn vị kinh tế cấp cho học sinh, sinh viên thực tập sinh cũng đã tạo ra nguồn kinh phí lên đến gần 30 triệu USD.

Những kết quả trên đã góp phần đáng kể vào việc nâng cấp cơ sở vật chất, cải thiện đời sống cán bộ, giáo viên ngành giáo dục và hình thành phong trào học tập rộng rãi, sôi nổi trong cán bộ, nhân dân.

Tóm lại, hoạt động của hệ thống giáo dục ngoài công lập đã góp phần mở rộng cơ hội giáo dục cho mọi người với những mục tiêu, nội dung và loại hình đào tạo thích hợp với từng đối tượng, từng khu vực và từng địa phương, đồng thời tăng thêm nhiều nguồn kinh phí cho phát triển nguồn nhân lực. Nhờ các nguồn viện trợ, đóng góp ngoài ngân sách, mức đầu tư cho giáo dục hiện nay của Việt Nam đạt 10 - 15 USD/người (tùy theo vùng giàu nghèo), trong khi nguồn ngân sách chỉ đạt mức 7 USD/người.

2.2.2. Quản lý nhà nước đối với việc chuyển giao và hoạt động của các cơ sở giáo dục ngoài công lập

Quản lý nhà nước đối với các cơ sở giáo dục - đào tạo ngoài công lập bao gồm những nội dung sau:

+ Trên cơ sở chiến lược quy hoạch và kế hoạch thực hiện trong từng thời kỳ và hàng năm đối với giáo dục ngoài công lập,

xây dựng định hướng xã hội hoá trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, làm căn cứ cho các cấp, các ngành và nhân dân tổ chức thực hiện.

+ Ban hành chính sách chế độ khuyến khích xã hội hoá phù hợp với các hình thức hoạt động trong giáo dục ngoài công lập, phù hợp với yêu cầu phát triển trong từng thời kỳ, từng khu vực.

+ Quản lý thống nhất về nội dung, chương trình, yêu cầu về số lượng chất lượng dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục ngoài công lập làm cơ sở cho việc tổ chức thực hiện và theo dõi, giám sát của các cấp, các ngành và toàn xã hội.

+ Cấp giấy phép và thu hồi giấy phép theo quy định đối với các cơ sở ngoài công lập hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

+ Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài công lập hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, xử lý các vi phạm theo quy định của pháp luật.

Trong những năm qua, việc quản lý nhà nước đối với giáo dục ngoài công lập được thiết lập và tăng cường cùng với việc đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục ở nước ta. Khung pháp lý cho việc quản lý nhà nước đối với giáo dục ngoài công lập từng bước được xây dựng và hoàn chỉnh. Sau Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ và Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, đã có những văn bản pháp luật điều tiết riêng lĩnh vực giáo dục, cụ thể là: Luật Giáo dục được Quốc hội thông qua ngày 2/12/1998, Quyết định số 86/2000/QĐ-TTg của Chính phủ về việc ban hành Quy chế của trường đại học dân lập, các Quyết định của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo về việc ban hành Điều lệ

trường tiểu học, trường trung học, trường trung học chuyên nghiệp, trường mầm non, trung tâm kỹ thuật tổng hợp - hướng nghiệp; Thông tư Liên tịch số 44/2000/TTLT-BTC-BGDĐT-BLĐTBXH ngày 23/5/2000 hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với các đơn vị giáo dục ngoài công lập...

Căn cứ vào các văn bản nói trên, trong giai đoạn hiện nay, quản lý nhà nước đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập tập trung vào 2 nội dung quan trọng sau đây:

a) Quản lý việc thành lập và hoạt động của các cơ sở giáo dục ngoài công lập.

Tất cả các cơ sở giáo dục ngoài công lập được thành lập và hoạt động tuân thủ theo những điều kiện và thủ tục nhất định. Tuy nhiên, đối với từng cấp học, từng loại hình cơ sở giáo dục ngoài công lập, Nhà nước có những quy định cụ thể về điều kiện và thủ tục cấp phép hoạt động riêng biệt, chẳng hạn:

• Đối với trường phổ thông dân lập, việc mở trường phải bảo đảm các điều kiện sau:

+ Được một tổ chức đứng tên xin phép mở trường.

+ Hiệu trưởng trường phổ thông dân lập phải là công dân Việt Nam và có đủ các tiêu chuẩn cần thiết theo quy định.

+ Có một đội ngũ giáo viên bảo đảm chất lượng.

+ Có các cơ sở vật chất tối thiểu để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ giáo dục trong nhà trường.

Thủ tục mở trường

• Tổ chức mở trường phải làm công văn xin mở trường (do Thủ trưởng ký) gửi tới Sở Giáo dục và Đào tạo (nếu mở trường

phổ thông dân lập tiểu học hoặc trung học cơ sở) chậm nhất vào ngày 31/3 dương lịch hàng năm.

Kèm theo công văn xin mở trường cần có các hồ sơ sau:

- Đơn của người được giới thiệu để xét cử làm Hiệu trưởng cam kết thực hiện đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn của Hiệu trưởng, đảm bảo theo đúng các quy định của ngành giáo dục đối với trường phổ thông dân lập.

- Sơ yếu lý lịch của người được giới thiệu để xét cử làm Hiệu trưởng.

- Bản sao hoặc photocopy văn bằng hoặc giấy chứng nhận người được giới thiệu để xét cử làm Hiệu trưởng đã là giáo viên cấp đó của trường đang quản lý hoặc trường đề cử người đó.

- Bản báo cáo tình hình, thuyết minh rõ về điều kiện học, học sinh, giáo viên và điều kiện cơ sở vật chất để mở trường phổ thông dân lập.

Sau khi nhận được công văn xin mở trường và 4 loại hồ sơ nói trên, Phòng Giáo dục - Đào tạo hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo phải làm việc với tổ chức mở trường và người được giới thiệu để xét cử làm Hiệu trưởng, xem xét tại chỗ để kiểm tra lại nội dung bản báo cáo tình hình và xác nhận xem có thể mở trường phổ thông dân lập được không. Đồng thời, Sở Giáo dục - Đào tạo xem và có ý kiến về người được giới thiệu để xét cử làm Hiệu trưởng. Các việc này phải làm xong chậm nhất vào tháng 4 dương lịch hàng năm.

Chậm nhất vào ngày 10/4 dương lịch hàng năm, Phòng Giáo dục - Đào tạo hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo phải có công văn gửi tới cơ quan có thẩm quyền cho mở trường nói rõ ý kiến của

Phòng Giáo dục - Đào tạo hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo về việc có đồng ý cho mở trường phổ thông dân lập hay không, và thuyết minh rõ lý do.

Ủy ban nhân dân quận, huyện hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố và tương đương xem xét công văn của Phòng Giáo dục - Đào tạo hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo về việc có đồng ý cho mở trường phổ thông dân lập hay không, và ra quyết định cử Hiệu trưởng trước ngày 31/5 dương lịch hàng năm. Phòng hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo phải thông báo cho tổ chức xin mở trường biết lý do nếu không cho phép mở trường.

Sau khi nhận được quyết định cho mở trường của cơ quan có thẩm quyền, tổ chức mở trường và Hiệu trưởng phải xúc tiến mọi công việc cần thiết để mở trường.

Chậm nhất là 21 ngày trước khai giảng năm học mới, Hiệu trưởng phải trình lên cơ quan giáo dục trực tiếp quản lý nhà trường là Phòng hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo các giấy tờ sau:

- Danh sách các giáo viên xin dạy ở trường;
- Sơ yếu lý lịch của từng giáo viên;
- Bản photocopy hoặc bản sao bằng tốt nghiệp của từng giáo viên. Nếu không thì có thể đệ trình giấy chứng nhận đang dạy cấp tiểu học, trung học cơ sở hay phổ thông trung học của trường cũ hoặc trường đang công tác.

Phòng Giáo dục - Đào tạo và Sở Giáo dục - Đào tạo duyệt danh sách giáo viên trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được danh sách này, các hồ sơ cần thiết nói trên và ra quyết định công nhận cho các giáo viên đó được quyền dạy học.

• Đối với trường đại học dân lập: Trường Đại học dân lập muốn được thành lập phải bảo đảm có đủ *các điều kiện* sau đây:

+ Đề án thành lập trường phù hợp với quy hoạch mạng lưới trường đại học và đáp ứng nhu cầu nhân lực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đất nước.

+ Mục tiêu, chương trình, quy mô đào tạo phù hợp với định hướng phát triển giáo dục đại học của đất nước.

+ Đủ điều kiện ban đầu về đội ngũ cán bộ quản lý, giảng viên, cơ sở vật chất kỹ thuật, vốn.

Bộ Giáo dục và Đào tạo phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan quy định cụ thể các điều kiện này.

Thủ tục thành lập

Khi đảm bảo các điều kiện nêu trên, tổ chức xin thành lập trường gửi hồ sơ đến Bộ Giáo dục và Đào tạo. Hồ sơ gồm:

+ Tờ trình về việc xin thành lập trường;

+ Đề án thành lập trường theo Điều 5 của quy chế trường Đại học dân lập;

+ Dự thảo Quy chế tổ chức và hoạt động của trường;

+ Văn bản do cấp có thẩm quyền xác nhận về việc cơ sở vật chất, kỹ thuật ban đầu phù hợp với quy mô tuyển sinh dự kiến theo định mức tương ứng tối thiểu đang áp dụng cho các trường đại học công lập và khả năng đầu tư để phát triển nhà trường;

+ Hồ sơ sử dụng đất, hoặc văn bản thoả thuận của cơ quan có thẩm quyền về giao quyền sử dụng đất để xây dựng trường;

+ Danh sách dự kiến Hội đồng Quản trị, Hiệu trưởng và cơ cấu tổ chức của trường; lý lịch các thành viên Hội đồng Quản

trị và các cán bộ quản lý của nhà trường có xác nhận của cơ quan trực tiếp quản lý nhân sự;

+ Danh sách giảng viên và cán bộ khoa học cơ hữu, kèm theo bản cam kết sẽ tham gia giảng dạy cho trường;

+ Bản cam kết trong vòng 10 năm xây dựng trường sở tương ứng với quy mô, ngành nghề đào tạo dự kiến.

Bộ Giáo dục và Đào tạo tiếp nhận hồ sơ, chủ trì phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh nơi đặt trụ sở của trường và các cơ quan có liên quan tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Sau khi có quyết định thành lập trường của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo xem xét đề nghị của tổ chức xin thành lập trường để ra các văn bản:

+ Quyết định công nhận Hội đồng Quản trị và Chủ tịch Hội đồng Quản trị;

+ Quyết định công nhận Hiệu trưởng;

+ Phê duyệt Quy chế tổ chức và hoạt động của trường;

+ Phê duyệt ngành, nghề đào tạo và quy mô tuyển sinh phù hợp với điều kiện của trường;

+ Ra quyết định cho phép tuyển sinh.

Tổ chức xin thành lập trường thông qua đại diện của mình trong Hội đồng Quản trị, cùng với Hội đồng Quản trị và Hiệu trưởng chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của nhà trường.

Trong trường hợp nhà trường hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích thì tổ chức xin thành lập trường có quyền đề nghị các cơ quan quản lý nhà nước xem xét, xử lý theo pháp luật.

Mọi hoạt động của các trường ngoài công lập được đặt dưới sự quản lý nhà nước về giáo dục của Bộ Giáo dục - Đào tạo và các cơ quan quản lý giáo dục theo sự phân công, phân cấp của Chính phủ, đồng thời chịu sự quản lý hành chính theo lãnh thổ của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi trường đặt trụ sở.

Căn cứ vào các văn bản pháp lý, hệ thống giáo dục Việt Nam được chia thành 5 cấp học. Việc quản lý nhà nước đối với các cơ sở ngoài công lập ở các cấp học này được phân theo các cấp quản lý chính quyền địa phương. Thẩm quyền cho phép thành lập và quản lý các cơ sở ngoài công lập như sau:

- Thủ tướng Chính phủ cho phép thành lập và quản lý trường đại học.

- Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo cho phép thành lập và quản lý trường cao đẳng và dự bị đại học.

- Bộ trưởng các Bộ, thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cho phép thành lập cơ sở bán công hoặc chuyển sang bán công toàn bộ hoặc một phần từ trường trung học chuyên nghiệp, trường dạy nghề trực thuộc và quản lý các cơ sở này.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép thành lập và quản lý trường trung học phổ thông, trường phổ thông dân tộc nội trú; trường trung học chuyên nghiệp, trường dạy nghề được phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện cho phép thành lập và quản lý trường mầm non, trường mẫu giáo, trường tiểu học; trường trung học cơ sở, trường phổ thông dân tộc bán trú được phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện quản lý.

Các cơ sở giáo dục ngoài công lập có nhiệm vụ báo cáo hoạt động của cơ sở mình theo định kỳ (báo cáo 6 tháng, báo cáo cuối năm) với cơ quan quản lý giáo dục trực tiếp, sau đó cơ quan quản lý giáo dục trực tiếp sẽ báo cáo lên cơ quan quản lý giáo dục ở Trung ương là Bộ Giáo dục - Đào tạo.

- Trường, lớp mầm non tư thục có trách nhiệm báo cáo theo định kỳ và đột xuất về tình hình hoạt động của trường với cơ quan quản lý giáo dục của địa phương (Phòng Giáo dục và Đào tạo) theo quy định chung của ngành.

- Trường phổ thông dân lập và bán công có nhiệm vụ báo cáo hoạt động của trường theo định kỳ và đột xuất lên Phòng Giáo dục - Đào tạo và Sở Giáo dục - Đào tạo theo phân cấp quản lý giáo dục ở địa phương.

- Các trường đại học dân lập, đại học bán công, cao đẳng bán công có trách nhiệm báo cáo định kỳ, đột xuất với cơ quan quản lý trực tiếp là Bộ Giáo dục - Đào tạo.

Các trường trong hệ thống ngoài công lập có trách nhiệm tổ chức thực hiện thường xuyên việc tự kiểm tra và thanh tra các hoạt động của nhà trường theo các quy định hiện hành.

Qua khảo sát thực tế về hoạt động của các cơ sở giáo dục ngoài công lập, có nhiều đơn vị chấp hành đầy đủ việc báo cáo định kỳ, nhưng cũng có một số đơn vị không gửi báo cáo lên cơ quan quản lý trực tiếp về hoạt động của cơ sở.

b) Cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập

Theo Thông tư Liên tịch số 44/2000/TTLT-BTC-BGD&ĐT-LĐTBXH ngày 23/5/2000 về hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với các đơn vị ngoài công lập hoạt động trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, Nhà nước có những ưu đãi đối các cơ sở này như: Các cơ sở này được ưu tiên thuê nhà, cơ sở hạ tầng của Nhà nước theo quy định của Chính phủ. Nhà nước giao đất ổn định, lâu dài và không thu tiền sử dụng đất đối với đất được giao để xây dựng các cơ sở giáo dục và đào tạo ngoài công lập; không phải nộp thuế giá trị gia tăng đối với các hoạt động dạy học, dạy nghề; được miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp; được hưởng chế độ ưu đãi tín dụng hiện hành của Nhà nước để xây dựng cơ sở vật chất.

Ngoài các ưu đãi nói trên, Nhà nước đã ban hành các quy định cụ thể về cơ chế tài chính đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập, bao gồm:

• Quản lý và sử dụng vốn, tài sản:

Đối với các cơ sở giáo dục - đào tạo bán công

Quá trình quản lý tài chính các đơn vị giáo dục - đào tạo bán công theo nguyên tắc phân biệt rõ ràng, công khai nguồn ngân sách nhà nước đầu tư và nguồn huy động ngoài ngân sách nhà nước:

- Phần vốn góp của Nhà nước bao gồm vốn bằng tiền, vật tư, hàng hoá, tài sản cố định (nhà, đất, máy móc trang thiết bị, phương tiện vận tải, tài sản khác...) được Nhà nước trang bị ban đầu và được bàn giao trong quá trình hoạt động.

- Nguồn ngân sách nhà nước cấp để thực hiện các chương trình, đề tài, dự án được quản lý, sử dụng theo phê duyệt của cấp có thẩm quyền. Định kỳ hàng quý báo cáo tiến độ thực hiện và tình hình thu, chi gửi cơ quan phê duyệt.

- Vốn góp của các tổ chức không phải là tổ chức nhà nước, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế; vốn vay được quản lý sử dụng đúng mục đích theo dự án được duyệt.

- Khấu hao tài sản cố định được để lại cho đơn vị tăng cường cơ sở vật chất. Trường hợp cần thiết, thủ trưởng cơ sở bán công có thể quy định tỷ lệ khấu hao nhanh để thu hồi vốn, nhưng phải phù hợp với khả năng chi trả của người hưởng dịch vụ.

Các cơ sở giáo dục - đào tạo bán công được áp dụng chế độ quản lý thu, chi của các cơ sở công lập. Hàng năm, cơ sở giáo dục - đào tạo bán công lập dự toán thu, chi theo nguồn hình thành; sau khi được Hội đồng Quản trị thông qua, gửi cơ quan quản lý cấp trên để tổng hợp gửi cơ quan tài chính đồng cấp.

Các cơ sở giáo dục - đào tạo bán công thực hiện chế độ kế toán theo Quyết định số 999/TC-QĐ-CĐKT ngày 02/11/1996 của Bộ Tài chính ban hành hệ thống chế độ tài chính sự nghiệp.

Các cơ sở giáo dục - đào tạo bán công thực hiện chế độ kiểm tra, thanh tra tài chính thường xuyên hoặc đột xuất việc sử dụng kinh phí của cơ sở; công khai các khoản thu, chi và tiền phân phối thu nhập cho người lao động trong cơ sở; tình hình tăng giảm tài sản theo nguồn vốn của Nhà nước và nguồn huy động ngoài ngân sách nhà nước.

Thủ trưởng là chủ tài khoản của cơ sở, chịu trách nhiệm trước Hội đồng Quản trị và cơ quan quản lý trực tiếp về toàn bộ công tác quản lý tài chính, tài sản của cơ sở.

Kết quả tài chính hàng năm của các cơ sở bán công được xác định trên cơ sở chênh lệch giữa tổng số thu và tổng số chi của đơn vị trong năm tài chính. Nếu có chênh lệch thu lớn hơn chi do Hội đồng Quản trị (đối với cơ sở bán công) hoặc do thủ trưởng đơn vị (đối với cơ sở công lập có bộ phận bán công) quyết định tỷ lệ chi cho các nội dung sau:

- Bổ sung nguồn vốn hoạt động của cơ sở không dưới 30% tổng số chênh lệch thu lớn hơn chi.

- Số còn lại bổ sung thu nhập, chi khen thưởng và phúc lợi cho những người trong cơ sở, các đối tượng trực tiếp hợp tác với cơ sở và phân phối thu nhập theo tỷ lệ góp vốn (nếu có). Phần thu nhập có được từ nguồn vốn góp của Nhà nước được để lại đầu tư tăng cường cơ sở vật chất và hạch toán tăng phần vốn góp của Nhà nước.

Đối với cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập:

Cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập hoạt động theo nguyên tắc thu đảm bảo toàn bộ chi phí của đơn vị và bảo toàn phát triển nguồn tài chính.

Cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập khi được giao thực hiện các chương trình, đề tài, dự án của Nhà nước thì được ngân sách nhà nước cấp kinh phí. Phần kinh phí này hoạch toán riêng và quản lý theo chế độ do Nhà nước quy định.

Hàng năm, Hội đồng Quản trị thông qua dự án thu, chi và quy định cơ cấu các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư; chi cho con người và chi cho hoạt động; xác định việc chi trả lãi cho các tổ chức, cá nhân tham gia góp vốn theo tỷ lệ vốn góp.

Cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập thực hiện chế độ kiểm tra, thanh tra tài chính thường xuyên việc sử dụng kinh phí của cơ

sở; công khai các khoản thu, chi tài chính, tình hình tăng, giảm tài sản theo các nguồn vốn hình thành cho cán bộ, nhân viên trong cơ sở biết.

Kết quả tài chính hàng năm của các cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập được xác định trên cơ sở chênh lệch giữa tổng số thu và tổng số chi của đơn vị trong năm tài chính. Số chênh lệch thu lớn hơn chi do Hội đồng Quản trị quyết định tỷ lệ chi sau khi có ý kiến của cơ quan bảo trợ, cho các nội dung sau:

- Tăng cường cơ sở vật chất không dưới 30% tổng số chênh lệch thu lớn hơn chi;

- Số còn lại chi khen thưởng và phúc lợi cho những người trong đơn vị, các đối tượng trực tiếp hợp tác với đơn vị và phân phối thu nhập theo tỷ lệ góp vốn;

Cơ sở giáo dục - đào tạo dân lập thực hiện hạch toán kế toán theo chế độ kế toán do Nhà nước quy định, thực hiện báo cáo quyết toán hàng quý, hàng năm toàn bộ tình hình hoạt động tài chính của cơ sở và chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan tài chính cùng cấp.

Đối với các cơ sở giáo dục và đào tạo tư thực:

Các cơ sở giáo dục - đào tạo tư thực được thành lập theo quy định của Nhà nước và hoạt động theo nguyên tắc tự đảm bảo thu, chi và chịu trách nhiệm quản lý tài chính đối với hoạt động của mình.

• Quản lý về giá cả dịch vụ, các khoản thu chi tài chính của các cơ sở giáo dục ngoài công lập

Các cơ sở ngoài công lập tổ chức thu phí, thu tiền dịch vụ, thu do bán sản phẩm và các khoản thu khác để bù đắp chi phí

theo quy định của Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền:

- Thu học phí, thu các khoản đóng góp theo quy định của Chính phủ và cơ quan có thẩm quyền;

- Thu dịch vụ, thu do bán sản phẩm theo giá thoả thuận giữa đơn vị cung cấp dịch vụ và người hưởng thụ dịch vụ (trừ những sản phẩm dịch vụ do Nhà nước định giá).

Hiện nay, mức học phí trường phổ thông ngoài công lập ở mức thấp là 30.000đ đến 90.000đ/tháng đối với một học sinh. Sự chênh lệch tiền đóng góp là từ 10 - 15 lần giữa các tỉnh, thành.

Quỹ học phí ở các trường phổ thông bán công, phổ thông dân lập, phổ thông tư thục sử dụng vào các khoản chi cơ bản sau:

- Trả lương, thù lao cho giáo viên, cán bộ cơ hữu và hợp đồng; chi cho các hoạt động giáo dục - dạy học, hoạt động tập thể, văn hoá, thể thao, thiết bị thí nghiệm trong năm học, mua sắm, sửa chữa, tu bổ nâng cấp cơ sở vật chất, tiền thuê cơ sở vật chất, khấu hao tài sản cố định, trả lãi cho ngân hàng hoặc cá nhân đầu tư; chi cho công tác quản lý hành chính; chi quỹ khen thưởng, phúc lợi tập thể, học bổng, miễn phí; bảo hiểm y tế - xã hội cho cán bộ, giáo viên cơ hữu; tích lũy dự phòng tài chính và tái đầu tư phát triển trường sở; chi phí đột xuất khác.

- Nơi nào mức thu không đủ để chi 9 khoản trên theo thời giá của từng địa phương thì ở đó trường phổ thông ngoài công lập không tồn tại và phát triển được.

Học phí của các trường đại học, cao đẳng ngoài công lập có sự chênh lệch tùy theo nhu cầu của khách hàng, tùy theo khu vực, vùng, miền và bao gồm các khoản thu theo quy định.

Chẳng hạn, nguồn thu của trường đại học dân lập gồm:

+ Nguồn thu tại trường: học phí, lệ phí của người học; giá trị các hợp đồng đào tạo, nghiên cứu khoa học, lao động sản xuất; lãi tiền gửi ngân hàng; thu về thanh lý tài sản thuộc nguồn vốn của trường, các hoạt động dịch vụ (nếu có).

+ Vốn góp của các tổ chức, cá nhân (gọi chung là các nhà đầu tư) để đầu tư và phát triển trường.

+ Nguồn tài trợ, viện trợ, ủng hộ, quà tặng của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

+ Nguồn vốn vay của các tổ chức tín dụng, ngân hàng.

+ Các khoản thu khác.

Tài sản và toàn bộ các hoạt động thu, chi tài chính của trường đại học dân lập đều phải được quản lý và hạch toán, kế toán, quyết toán hàng quý và hàng năm theo quy định của Bộ tài chính. Trường đại học dân lập chịu sự thanh tra, kiểm tra tài chính của cơ quan tài chính theo quy định của Nhà nước.

2.2.3. Đánh giá kết quả chuyển giao dịch vụ giáo dục đào tạo cho các cơ sở ngoài công lập

Theo Nghị quyết Trung ương 2 (khóa VIII), Nghị quyết 90/CP, ngày 21/8/1997, Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ Quy chế về xã hội hoá đã được ban hành với 3 mục tiêu chính là:

1. Huy động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của người dân và toàn xã hội vào việc phát triển các hoạt động giáo dục;

2. Khuyến khích sự phát triển mạnh mẽ các cơ sở giáo dục

ngoài công lập (bán công, dân lập và tư thục) phù hợp với kế hoạch của Nhà nước;

3. Khuyến khích các tổ chức và cá nhân huy động các nguồn lực trong dân và các tổ chức thuộc mọi thành phần kinh tế nhằm phát triển các hoạt động giáo dục.

Các mục tiêu chính này bao gồm các mục tiêu cụ thể như sau:

+ Tăng các loại hình đào tạo, không giới hạn ở giáo dục phổ cập;

+ Tăng sự hưởng thụ dịch vụ giáo dục trong dân;

+ Tăng chất lượng dịch vụ giáo dục;

+ Giảm bớt gánh nặng về ngân sách Nhà nước phải chi cho giáo dục để đáp ứng nhu cầu giáo dục ngày càng tăng;

+ Thể chế hoá trách nhiệm và quyền lợi của các lực lượng xã hội và người dân trong việc phát triển giáo dục.

Nhìn chung, hoạt động giáo dục ngoài công lập trong những năm qua đã đạt được một phần nào cả năm mục tiêu nêu trên.

• Về mục tiêu thứ nhất, chính sách xã hội hoá đã mở ra được nhiều loại hình giáo dục. Các cơ sở giáo dục ngoài công lập đã phát triển ở tất cả các bậc học: mầm non, phổ thông, đại học. Đặc biệt là các lớp mầm non, các lớp dạy nghề và các trung tâm giáo dục thường xuyên phát triển rất mạnh trong các thành phố lớn, đáp ứng cho nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, trừ một vài thành phố lớn và một số tỉnh phía Nam, nhìn chung các trường lớp ngoài công lập vẫn chưa phát triển đến quy mô tầm vóc tương xứng (trừ ngành học mầm non).

• Về mục tiêu thứ hai, nhờ sự gia tăng các cơ sở giáo dục ngoài công lập, số người được hưởng các dịch vụ giáo dục cũng

được tăng lên. Theo như con số thống kê đã nêu ở trên, ở bậc giáo dục mầm non và trung học phổ thông, các cơ sở giáo dục ngoài công lập đã đáp ứng tới 65% nhu cầu của xã hội (ở bậc mầm non) và trên 30% (ở bậc trung học phổ thông) mà các cơ sở giáo dục công lập chưa đáp ứng được. Còn ở lĩnh vực dạy nghề, số lượng học viên rất lớn. Đến nay chưa có thể xác định được chính xác tỷ lệ phần trăm vì khó tính được số học viên trong các khoá học nghề ngắn hạn. Các trường và trung tâm dạy nghề dân lập, tư thục phát triển nhanh đã phục vụ khá tốt cho các khu công nghiệp đang phát triển tại những thành phố lớn.

- Về mục tiêu thứ ba, việc tăng các cơ sở giáo dục ngoài công lập cũng góp phần thúc đẩy việc cải tiến chất lượng dịch vụ giáo dục. Các cơ sở giáo dục ngoài công lập được xem như là đối trọng cho các cơ sở giáo dục công lập.

- Về mục tiêu thứ tư, việc phát triển các cơ sở giáo dục ngoài công lập thực sự đã là biện pháp tăng chi ngân sách cho giáo dục và khai thác các nguồn lực tài chính khác (trong và ngoài nước). Việc thu hút nguồn đầu tư trong dân, từ các cá nhân, các tổ chức phi chính phủ ở trong và ngoài nước, đã giảm được gánh nặng cho Nhà nước trong việc đầu tư ngân sách cho giáo dục trước tình hình nhu cầu đào tạo của xã hội tăng nhanh, đồng thời cũng nâng cao hiểu biết của người dân về vai trò của giáo dục trong việc phát triển kinh tế - xã hội.

- Về mục tiêu thứ năm, việc ra đời Luật Giáo dục và các văn bản về Quy chế thành lập các cơ sở giáo dục ngoài công lập ở mọi cấp là một bước thể chế hoá trách nhiệm và quyền lợi của các lực lượng xã hội và người dân trong việc phát triển giáo dục. Các thủ

tục phải làm để xin phép mở trường xét theo tiêu chuẩn của một số nước, mà ở đó giáo dục tư nhân chưa phát triển mạnh, thì những quy định ở Việt Nam không phải là phiền hà lắm. Chính phủ không những nới lỏng hạn chế, mà còn có những khuyến khích tích cực, ví dụ như các trường và trung tâm dạy nghề tư thực được miễn thuế kinh doanh và thu nhập (Chỉ thị 347/KTTH của Thủ tướng Chính phủ ngày 21/1/1995).

Bên cạnh những thành công nói trên, giáo dục ngoài công lập vẫn còn **nhiều tồn tại** cần tháo gỡ như:

- Có sự bất bình đẳng trong thu hút đầu vào, do đó đầu vào có chất lượng rất thấp. Thậm chí có những trường không gọi là tuyển sinh, mà là chiêu sinh. Các học sinh học kém thường kèm theo là hạnh kiểm yếu nên rất khó vực dậy.

- Nguyên nhân trên dẫn đến chỗ tâm lý trong xã hội coi đây là loại trường thứ cấp.

- Học phí ở các trường ngoài công lập thường khá cao (theo điều tra ở thành phố Hồ Chí Minh - tiền học mỗi tháng khoảng 350 - 550 ngàn đồng/tháng; nếu ở nội trú - 1 triệu đồng/tháng).

- Số trường ngoài công lập tăng nhanh, song phân bố lại không đồng đều. Ở các thành phố lớn thường tập trung nhiều trường, do đó có những trường không thu hút được học sinh.

- Nhiều giáo viên của các trường ngoài công lập là giáo viên kiêm nhiệm của các trường công lập, nên những giáo viên này không dành tâm huyết cho giảng dạy tại trường.

- Chất lượng đào tạo tại nhiều trường ngoài công lập còn thấp. Đặc biệt, một số trường ngoài công lập đã vi phạm nghiêm trọng trong công tác tổ chức - cán bộ, tuyển sinh và

quản lý tài chính như Trường đại học dân lập Đông Đô, Trường Đại học quốc tế Châu Á.

Tóm lại, các cơ sở giáo dục ngoài công lập đã phần nào đáp ứng các mục tiêu đặt ra cho việc xã hội hoá giáo dục, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề phải bàn như công tác quản lý (cả vĩ mô và vi mô), chất lượng đầu vào, đầu ra... Đó cũng chính là các nguyên nhân làm cho giáo dục ngoài công lập chưa phát triển đúng với quy mô, tầm vóc tương xứng.

2.3. Chuyển giao dịch vụ y tế.

Bảo vệ sức khoẻ nhân dân là một trong những lĩnh vực cơ bản của việc hình thành và phát triển con người, có ý nghĩa chính trị, kinh tế và xã hội nhân văn sâu sắc, là đối tượng hàng đầu trong sự quản lý của Nhà nước.

Mục tiêu tổng quát mà Đảng và Nhà nước ta đã đề ra để phát triển sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân là: Giảm tỷ lệ mắc bệnh, nâng cao thể lực, tăng tuổi thọ, phấn đấu đến năm 2020 là bảo đảm nhu cầu ngày càng cao của mọi tầng lớp nhân dân, đưa sức khoẻ nhân dân ta đạt mức trung bình của các nước trong khu vực.

Để đạt mục tiêu trên, ngoài việc củng cố hệ thống y tế nhà nước để nâng cao chất lượng khám chữa bệnh, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của nhân dân, thì việc phát triển mạng lưới y tế ngoài công lập bao gồm bán công, dân lập, tư nhân trong việc chăm lo sức khoẻ cho nhân dân là một biện pháp vô cùng quan trọng. Xã hội hoá công tác y tế là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta nhằm đa dạng hoá các hình thức tổ chức chăm sóc sức khoẻ cho nhân dân, trong đó y tế nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo.

Trong Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá đã nêu chủ trương phát triển các hình thức cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khoẻ ngoài công lập cho nhân dân là: “Cho phép nhiều lực lượng có hiểu biết và có kinh nghiệm nghề nghiệp tham gia các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ dưới sự quản lý của Nhà nước nhằm cung ứng các dịch vụ y tế ngày càng thuận tiện cho người dân và giảm bớt sức ép về ngân sách cho Nhà nước. Khuyến khích các tổ chức, các cá nhân trong và ngoài ngành thành lập các phòng khám nhân đạo. Mở rộng các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ tại nhà, các nhà thuốc tư nhân, các tủ thuốc, quầy thuốc tại trạm y tế để phục vụ sức khoẻ cho cộng đồng”.

Trong những năm gần đây, khung pháp lý cho việc xã hội hóa công tác y tế đã được thiết lập, cụ thể như sau:

- Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân ngày 11/7/1989.

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân ngày 13/10/1993.

- Chính phủ đã ban hành Nghị định 06/CP ngày 29/1/1994 cụ thể hóa một số điều trong Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân.

- Nghị quyết 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, văn hoá.

- Nghị định 73/CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá, thể thao.

- Bộ Y tế với chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực y tế đã ban hành hàng loạt thông tư hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh Hành nghề y, dược tư nhân, đặc biệt là Thông tư 22/BYT-TT ngày 29/12/1994 hướng dẫn việc đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực khám chữa bệnh tại Việt Nam; Thông tư 16/BYT-TT ngày 19/8/2000 hướng dẫn tiêu chuẩn, điều kiện, phạm vi hoạt động chuyên môn, hồ sơ, thủ tục, thẩm quyền thành lập cơ sở khám chữa bệnh bán công.

Như vậy, Đảng và Nhà nước ta đã khẳng định một cách nhất quán các quan điểm và phương hướng cụ thể cho việc phát triển hệ thống các cơ sở y tế ngoài công lập nhằm góp phần tích cực vào sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân. Do đó mạng lưới y tế ngoài công lập (chủ yếu là dịch vụ y tế của tư nhân) ở các tỉnh, thành phố trong phạm vi cả nước đã phát triển nhanh chóng cả về số lượng và chất lượng, thích ứng với điều kiện kinh tế - xã hội trong giai đoạn đổi mới hiện nay.

2.3.1. Tình hình hoạt động của các cơ sở y tế ngoài công lập

Theo báo cáo đánh giá 7 năm thực hiện Pháp lệnh Hành nghề y, dược tư nhân và số liệu của vụ Điều trị (Bộ Y tế), tính đến tháng 5 - 2001 chúng ta có 2 bệnh viện bán công, đó là: bệnh viện bán công ở Hà Nội và bệnh viện bán công của Đại học y, dược thành phố Hồ Chí Minh; hai khoa bán công của bệnh viện công lập là khoa bán công của Bệnh viện Việt Đức và khoa bán công của Viện mắt Trung ương; và khoảng 56.064 cơ sở hành nghề y, dược tư nhân đang hoạt động, được phân bố như sau:

Bảng 2.2. Thực trạng hành nghề y - dược tư nhân

Hành nghề y tư nhân	Hành nghề dược tư nhân	Hành nghề y học cổ truyền tư nhân	Các loại hình khác	Tổng cộng
27.394 - Trong đó có 7 bệnh viện đa khoa (TP Hồ Chí Minh 3, Đà Nẵng 2, An Giang 2) - 2 bệnh viện chuyên khoa. - 1.138 phòng khám đa khoa. - 16.900 phòng khám chuyên khoa. - 7.793 dịch vụ y tế. - 261 nhà hộ sinh. - 7.669 phòng khám chuyên khoa nội. - 10 cơ sở y tế có vốn đầu tư nước ngoài (1 bệnh viện; 6 phòng khám đa khoa; 2 phòng khám chuyên khoa; 1 phòng xét nghiệm.)	17.733 - 6.659 nhà thuốc tư nhân - 10.760 đại lý bán thuốc. - 290 doanh nghiệp kinh doanh thuốc. - 24 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài	9.338 - 105 cơ sở dịch vụ điều dưỡng và phục hồi chức năng bằng y học cổ truyền dân tộc. - 179 công ty TNHH chăm trị y học cổ truyền. - 6.414 phòng chẩn trị y học cổ truyền. - 345 cơ sở dịch vụ điều trị, điều dưỡng phục hồi chức năng bằng y học cổ truyền. - 306 cơ sở đại lý thành phẩm y học cổ truyền.	1.599 (kinh doanh trang thiết bị y tế, cơ sở cai nghiện ma túy, xoa bóp, chăm sóc da mặt...)	56.064
48,860%	31,630%	16,660%	2,850%	100%

Có thể nói, trong số những cơ sở hành nghề y, dược tư nhân, số lượng cơ sở hành nghề trong lĩnh vực y tư nhân chiếm tỷ lệ cao nhất: 48,86%, tiếp đó là hành nghề dược tư nhân với tỷ lệ 31,63%, còn lại là các loại hình hành nghề khác. Phần lớn các

cơ sở hành nghề đều tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, trong khi đó ở các tỉnh miền núi số lượng đăng ký hành nghề y, dược tư nhân rất thấp, có thể thấy rõ điều đó trong bảng dưới đây:

Bảng 2.3. Số lượng cơ sở hành nghề y - dược tư nhân

Tên địa phương	Tổng số các cơ sở hành nghề y, dược tư nhân	
	Tính đến 30/12/1998	Tính đến 10/3/2001
Thành phố Hà Nội	3.751	4.594
Thành phố Hồ Chí Minh	7.105	8.917
Tuyên Quang	94	133
Lai Châu	54	66

Qua đánh giá thực tế, các cơ sở y tế ngoài công lập trong thời gian qua đã có những đóng góp đáng kể vào mạng lưới y tế chung, cùng với y tế nhà nước làm tốt công tác chăm sóc và bảo vệ sức khỏe cho nhân dân, cụ thể là:

- *Thứ nhất*, do có nhiều cơ sở khám chữa bệnh gần với dân nên đã tạo điều kiện thuận lợi cho người bệnh được phát hiện sớm bệnh tật, công tác sơ cấp cứu ban đầu được kịp thời, đảm bảo khám chữa bệnh cho một số lượng khá lớn nhân dân, làm giảm bớt sự quá tải của y tế nhà nước.

Theo báo cáo của Phòng quản lý hành nghề y, dược tư nhân của Sở Y tế thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Dương, năm 2000 số lượt người đến khám chữa bệnh ở các cơ sở y tế tư nhân và Nhà nước là:

Bảng 2.4. Số lượt người đến khám bệnh ở các cơ sở hành nghề y tế tư nhân

Địa phương	Cơ sở y tế nhà nước	Cơ sở y tế tư nhân	Tổng số	Tỷ lệ
Thành phố Hà Nội	2.074.350	1.772.356	3.846.706	46,074%
Thành phố Hồ Chí Minh	18.721.762	9.111.960	27.633.722	32,737%
Hải Dương	822.577	389.715	1.212.292	37,039%

Như vậy nếu so sánh những con số trên chúng ta thấy số người đến khám chữa bệnh ở các cơ sở y tế tư nhân của thành phố Hà Nội là 46, 074% (xấp xỉ một nửa tổng số người khám chữa bệnh), còn ở thành phố Hồ Chí Minh và Hải Dương cũng đạt khoảng 1/3. Điều đó có nghĩa là người dân được tự do lựa chọn cơ sở khám chữa bệnh phù hợp với từng loại bệnh và khả năng kinh tế của mình, tạo mối quan hệ gắn bó giữa thầy thuốc với cộng đồng nơi mà họ sinh sống và giảm nhẹ gánh nặng cho y tế nhà nước.

- *Thứ hai*, chính sự phát triển của các cơ sở y tế ngoài công lập đã tác động mạnh đến các cơ sở y tế nhà nước, tạo nên sự cạnh tranh lành mạnh, thúc đẩy các cơ sở y tế nhà nước có sự chuyển biến hơn về chất lượng phục vụ; nâng cao y đức, nâng cấp trang thiết bị kỹ thuật đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người bệnh, tạo điều kiện tập trung những kỹ thuật khó, chuyên sâu cho cơ sở y tế nhà nước để phát huy được vai trò chủ đạo của y tế nhà nước.

- *Thứ ba*, hệ thống kinh doanh được ngoài công lập cũng phát triển nhanh chóng về số lượng, phương thức hoạt động

năng động, huy động được tiềm năng về vốn và nhân lực trong nước. Đã hình thành được mạng lưới tư nhân kinh doanh thuốc rộng khắp. Trong số 17.733 cơ sở hành nghề dược tư nhân, có 16.605 cơ sở được đăng ký cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề. Việc phân bố các cơ sở này giữa các vùng như sau: 8.315 cơ sở hành nghề tại thành phố, thị xã, chiếm 46,89%; 8.290 cơ sở hành nghề ở các vùng còn lại - chiếm 46,75%. Nhờ đó việc đưa thuốc tới người bệnh được nhanh, giá cả ổn định, góp phần quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu thuốc phòng và chữa bệnh cho nhân dân. Thị trường thuốc cũng phong phú hơn, đầy đủ cả thuốc nội lẫn thuốc ngoại, thuốc thiết yếu, thuốc thông thường, thuốc chuyên khoa, thuốc đặc trị, nên đã đáp ứng được yêu cầu của người tiêu dùng.

- Hiện nay các cơ sở hành nghề y, dược học cổ truyền tư nhân là một lực lượng khá đông, không những góp phần vào việc chăm sóc sức khỏe cho nhân dân (ước tính mỗi năm các cơ sở này đã khám và điều trị được khoảng hơn 20 triệu lượt người), mà còn chủ động gom thuốc đông nam dược sẵn có để phục vụ nhân dân. Thị trường thuốc cổ truyền ngày một phát triển và mở rộng, các mặt hàng thuốc cổ truyền ngày càng đa dạng phong phú.

Cùng với các cơ sở y học cổ truyền trong hệ thống y tế nhà nước, các cơ sở y học cổ truyền tư nhân ngày một nâng cao chất lượng điều trị, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người bệnh, góp phần kế thừa và duy trì những kinh nghiệm truyền thống của y học cổ truyền Việt Nam, một tiềm năng to lớn cần được giữ gìn và phát huy.

2.3.2. Quản lý nhà nước đối với việc chuyển giao dịch vụ y tế và hoạt động của các cơ sở y tế ngoài công lập:

a) Quản lý nhà nước đối với việc thành lập các cơ sở y tế ngoài công lập:

Việc thành lập các cơ sở y tế ngoài công lập phải được sự đồng ý của các cơ quan quản lý nhà nước về y tế có thẩm quyền. Thủ tục cấp phép cho các cơ sở y tế ngoài công lập bao gồm 2 bước như sau:

Bước 1: Xin cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở.

• Hành nghề y tư nhân:

Có các hình thức tổ chức hành nghề y tư nhân như: bệnh viện tư nhân (bệnh viện đa khoa, chuyên khoa), phòng khám đa khoa, phòng khám chuyên khoa, nhà hộ sinh, dịch vụ y tế.

Để được cấp chứng chỉ hành nghề, người xin cấp phép phải có đủ tiêu chuẩn chung và những tiêu chuẩn cụ thể đã được pháp luật quy định như:

- Có bằng tốt nghiệp đại học, trung học, sơ học về y, tùy theo yêu cầu của từng loại hình tổ chức hành nghề;

- Đã qua thực hành từ 2 - 5 năm ở các cơ sở tùy theo yêu cầu của từng loại hình tổ chức hành nghề;

- Có đạo đức nghề nghiệp, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và có sức khỏe để hành nghề;

- Hiểu biết Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân, Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân cũng như các văn bản pháp luật khác có liên quan và cam kết thực hiện đúng các văn bản đó.

Sau khi hoàn tất mọi công việc xây dựng cơ sở hạ tầng, trang thiết bị, tổ chức nhân sự..., Giám đốc bệnh viện hoặc doanh nghiệp hành nghề, cũng như cá nhân xin hành nghề đều phải nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề về Sở Y tế tỉnh, thành phố nơi xin đăng ký hành nghề.

Nhận được hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận, Giám đốc Sở Y tế thành lập đoàn thẩm định có đủ các thành viên cần thiết tiến hành thẩm định trực tiếp tại cơ sở xin hành nghề, với các nội dung sau:

1. Căn cứ pháp lý;
2. Hồ sơ xin thành lập;
3. Cơ sở hạ tầng và điều kiện vệ sinh môi trường;
4. Tổ chức nhân sự;
5. Trang thiết bị dụng cụ y tế;
6. Phạm vi hành nghề cụ thể;
7. Giá dịch vụ;
8. Biên bản thẩm định ghi rõ:
 - Thời gian, địa điểm;
 - Thành phần đoàn thẩm định;
 - Đại diện cơ sở được thẩm định;
9. Kết quả thẩm định;
10. Kết luận và kiến nghị.

Nếu thấy đầy đủ các điều kiện, Giám đốc Sở Y tế tỉnh cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề y tư

nhân cho tất cả các loại hình (trừ bệnh viện tư nhân và các cơ sở khám chữa bệnh đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp).

Đối với các loại hình không thuộc thẩm quyền của mình, sau khi thẩm định xong, Sở Y tế gửi công văn đề nghị kèm theo biên bản cùng toàn bộ hồ sơ của cơ sở được thẩm định về Bộ Y tế. Bộ Y tế thành lập Hội đồng tư vấn giúp Bộ trưởng trong việc xem xét tiêu chuẩn và điều kiện để cấp giấy chứng nhận. Hội đồng do Thứ trưởng làm Chủ tịch, Vụ trưởng vụ Điều trị làm Phó chủ tịch thường trực, ngoài ra có một đại diện của Ban chấp hành Tổng hội Y dược học Việt Nam và các thành viên khác.

Sau khi Hội đồng tư vấn thẩm định xong, nếu đủ điều kiện thì Bộ trưởng Bộ Y tế cấp "*Giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề y tư nhân*" cho cơ sở được thẩm định.

Giấy chứng nhận hành nghề y tư nhân do Bộ trưởng Bộ Y tế cấp có giá trị 5 năm, do Giám đốc Sở Y tế cấp có giá trị 3 năm kể từ ngày cấp. Trước khi hết hạn 3 tháng, chủ các cơ sở khám chữa bệnh phải làm thủ tục xin gia hạn tiếp.

• Hành nghề dược tư nhân:

Có các hình thức hành nghề dược tư nhân sau:

- Công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, doanh nghiệp tư nhân sản xuất thuốc;
- Nhà thuốc tư nhân;
- Đại lý bán thuốc.

Để được cấp phép hành nghề dược tư nhân, các cá nhân cần bảo đảm các điều kiện sau:

- Có bằng tốt nghiệp đại học, trung học, sơ học về dược và

đã qua thực hành từ 2 - 5 năm ở các cơ sở dược tùy theo yêu cầu của từng loại hình tổ chức ngành nghề;

- Có đạo đức nghề nghiệp, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và có sức khoẻ để hành nghề;

- Hiểu biết về pháp luật nói chung cũng như Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân nói riêng.

Các cơ sở xin hành nghề dược tư nhân phải nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề dược tư nhân cho các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Nếu xin thành lập công ty kinh doanh dược, trong hồ sơ phải có điều lệ tổ chức hoạt động, phương án kinh doanh ban đầu của công ty và hồ sơ của Ban Giám đốc công ty. Hồ sơ trên được gửi về Sở Y tế tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Sở Y tế thành lập Hội đồng Tư vấn giúp Giám đốc Sở trong việc xem xét tiêu chuẩn và điều kiện để cấp giấy chứng nhận. Hội đồng do Phó Giám đốc Sở phụ trách công tác dược làm Chủ tịch, Trưởng phòng nghiệp vụ dược hoặc Trưởng phòng quản lý hành nghề y, dược tư nhân làm Phó chủ tịch, một đại diện Hội Dược học và các thành viên khác để giúp Hội đồng trong việc thẩm định tiêu chuẩn và điều kiện thành lập nhà thuốc tư nhân, đại lý bán lẻ thuốc.

Đối với các công ty và doanh nghiệp tư nhân kinh doanh dược thì Bộ trưởng Bộ Y tế xem xét cấp giấy chứng nhận. Sở Y tế tỉnh có trách nhiệm gửi công văn đề nghị, toàn bộ hồ sơ và biên bản thẩm định của tỉnh lên Bộ. Cục trưởng Cục Quản lý dược Việt Nam thành lập nhóm chuyên gia về chuyên môn, kỹ thuật và nghiệp vụ giúp cho Hội đồng Tư vấn Bộ xem xét tiêu chuẩn và điều kiện để cấp giấy chứng nhận.

Giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và đủ điều kiện thành lập cơ sở hành nghề dược của công ty, doanh nghiệp tư nhân có giá trị 5 năm, của nhà thuốc và đại lý bán lẻ thuốc có giá trị 3 năm kể từ ngày cấp. Trước khi hết hạn 3 tháng, chủ các công ty, doanh nghiệp tư nhân phải gửi đơn đến Cục Quản lý dược Việt Nam, nhà thuốc phải gửi đơn đến Sở Y tế để làm thủ tục xét, cấp lại giấy chứng nhận.

Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ xin thành lập bệnh viện tư nhân, doanh nghiệp tư nhân, công ty kinh doanh dược, Sở Y tế tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải thẩm định xong và có văn bản đề nghị lên Bộ Y tế.

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được kết quả thẩm định và văn bản đề nghị của Sở Y tế, Bộ trưởng Bộ Y tế phải cấp hoặc từ chối cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập, nếu từ chối phải nói rõ lý do.

Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ xin thành lập cơ sở hành nghề y, dược tư nhân (trừ bệnh viện, doanh nghiệp tư nhân, công ty kinh doanh dược) Giám đốc Sở Y tế phải cấp hoặc từ chối cấp chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập, nếu từ chối phải có lý do.

Bước 2: Xin cấp giấy phép thành lập (giấy phép kinh doanh)

Sau khi được cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, dược tư nhân, người đăng ký hành nghề phải gửi toàn bộ hồ sơ đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét và cấp giấy phép thành lập hoặc giấy phép kinh doanh theo quy định của pháp luật. Thẩm quyền cho phép thành lập như sau:

- Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập các cơ sở y tế có quy mô lớn mang tính chất quốc gia và quốc tế.

- Bộ trưởng Bộ Y tế cho phép thành lập bệnh viện.

- Bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cho phép thành lập cơ sở bán công hoặc chuyển sang bán công toàn bộ hoặc một phần từ cơ sở y tế trực thuộc.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép thành lập cơ sở y tế do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý.

- Quá thời hạn 6 tháng kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, được tư nhân mà người được cấp không làm tiếp các thủ tục xin cấp giấy phép thành lập hoặc giấy phép kinh doanh thì giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, được tư nhân không còn giá trị.

b) Quản lý hoạt động các cơ sở y tế ngoài công lập

Hoạt động của các cơ sở y tế ngoài công lập phải được báo cáo định kỳ (3 tháng, 6 tháng, 9 tháng) và hàng năm cho Sở Y tế. Đối với các bệnh viện tư nhân, bệnh viện bán công và cơ sở khám chữa bệnh thành lập theo Luật Doanh nghiệp và các công ty kinh doanh được phải báo cáo về Bộ Y tế (Vụ Điều trị, Cục Quản lý dược, Vụ Pháp chế). Ngoài ra, trong các báo cáo định kỳ của Sở Y tế gửi Bộ Y tế phải có phần quản lý hành nghề y, được tư nhân và khám chữa bệnh bán công của địa phương.

Khi đã đi vào hoạt động, các cơ sở hành nghề y, được tư nhân phải tuân thủ các quy định của pháp luật về quyền cũng như nghĩa vụ đã được quy định tại Chương III của Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân. Ngoài ra họ còn có những quyền và nghĩa vụ như:

- Bệnh viện tư nhân, cơ sở khám chữa bệnh đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp được phép tổ chức nhà thuốc theo quy định của pháp luật; được học tập dài hạn theo quy định tuyển sinh của Nhà nước để nâng cao nghiệp vụ; được dự tập huấn cập nhật kiến thức và được biểu dương, khen thưởng khi có thành tích.

- Phải dành 3% số giường của bệnh viện để khám chữa bệnh cho người nghèo (đối với bệnh viện); các cơ sở hành nghề y tư nhân khác phải tổ chức đợt khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo.

- Phải treo biển hiệu đúng loại hình, niêm yết công khai bảng giá viện phí, phạm vi hành nghề chi tiết, thực hiện đúng phạm vi hành nghề cho phép.

- Có tủ thuốc cấp cứu theo quy định, không được vừa kê đơn, vừa bán thuốc, không được kê đơn sử dụng các loại thuốc, trang thiết bị y tế chưa được phép lưu hành.

- Nghiêm cấm các cơ sở kinh doanh thuốc giả, thuốc không có số đăng ký, thuốc quá hạn.

- Các cơ sở hành nghề y, được tư nhân có nghĩa vụ tham gia phòng chống dịch và các chương trình y tế quốc gia.

- Phải ký hợp đồng với các cơ sở khám chữa bệnh của Nhà nước để hỗ trợ kỹ thuật và chuyển bệnh nhân khi có yêu cầu.

c) Chế độ tài chính của các cơ sở y tế ngoài công lập

Nhà nước quy định chế độ tài chính của các cơ sở y tế ngoài công lập bao gồm các khoản thu và chi như sau:

+ Các khoản thu:

- Thu viện phí, tiền khám chữa bệnh, kinh doanh các sản

phẩm thuốc (khám chữa bệnh theo khung giá quy định của Bộ Y tế);

- Kinh phí được cấp để thực hiện các chương trình mục tiêu đề tài, dự án được cấp có thẩm quyền duyệt và tiền lãi gửi ngân hàng (đối với các cơ sở bán công).

+ Các khoản chi:

- Chi trả tiền lương, tiền công cho các cán bộ làm việc tại cơ sở. Đối với các cơ sở khám chữa bệnh bán công, cán bộ làm việc 100% thời gian thì được hưởng lương theo quy định của khu vực sản xuất kinh doanh, còn cán bộ kiêm nhiệm thì trả thù lao tùy theo mức độ tham gia công việc của từng người;

- Chi các khoản đóng góp theo chế độ quy định (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, kinh phí công đoàn cho người lao động);

- Tiền vật tư, dụng cụ tiêu hao trực tiếp sử dụng cho người bệnh;

- Chi phí hậu cần cho hoạt động của cơ sở (điện, nước, vệ sinh môi trường);

- Chi nghiên cứu khoa học, đào tạo cán bộ;

- Chi trả tiền thuê cơ sở vật chất (nếu có);

- Trích khấu hao tài sản cố định và các chi phí khác;

- Đóng thuế.

Các cơ sở y tế ngoài công lập được Nhà nước giao đất ổn định lâu dài để sử dụng vào mục đích xây dựng bệnh viện; cơ sở y tế không phải nộp thuế sử dụng đất cũng như lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà. Ngoài ra họ cũng không phải nộp thuế giá trị gia tăng đối với các hoạt động khám

bệnh, chữa bệnh, phòng dịch bệnh, điều dưỡng sức khoẻ cho người. Họ chỉ phải nộp thuế thu nhập với mức ưu đãi như sau:

- Mức thuế 15% nếu hoạt động tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.

- Mức thuế 20% nếu hoạt động tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn.

- Mức thuế 25% nếu hoạt động ngoài các địa bàn nói trên.

- Đối với các trường hợp khác, áp dụng mức thuế 32% theo quy định của pháp luật hiện hành.

Việc xác định các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn để được hưởng các ưu đãi miễn giảm thuế như đã nêu ở trên đều phải làm thủ tục xin miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp. Hồ sơ gửi về cơ quan thuế trực tiếp quản lý.

Nếu các cơ sở nói trên mới thành lập, họ được miễn giảm thuế thu nhập trong 4 năm đầu và giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo đối với các cơ sở đầu tư tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; được miễn 4 năm đầu và giảm 50% số thuế phải nộp trong 7 năm tiếp theo đối với các cơ sở đầu tư tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; được miễn giảm 4 năm đầu và giảm 50% số thuế phải nộp trong 4 năm tiếp theo đối với các cơ sở đầu tư ngoài các địa bàn nói trên.

Kết quả tài chính hàng năm của các cơ sở y tế ngoài công lập được xác định trên cơ sở chênh lệch giữa tổng số thu và tổng số chi trong năm sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật. Khoản chênh lệch được chi để tăng cường cơ sở vật chất, chi khen thưởng và phúc lợi cho

những người lao động trong đơn vị, lập quỹ dự phòng để khám chữa bệnh miễn phí cho các đối tượng chính sách, người nghèo...

d) Vấn đề thưởng phạt và chấm dứt hoạt động của các tổ chức này

Cá nhân và các tổ chức y tế ngoài công lập có thành tích trong công tác chuyên môn hoặc cung cấp thông tin, phát hiện, ngăn chặn, xử lý vi phạm hành chính về y tế được khen thưởng theo chế độ chung của Nhà nước như xét tặng giấy khen, bằng khen, huân chương, huy chương, phong tặng các danh hiệu cao quý như đối với người lao động trong các cơ sở công lập và được hưởng tiền thưởng theo mức quy định của Nhà nước.

Ngược lại, nếu có hành vi vi phạm thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức thì phải bồi thường. Hình thức xử phạt có thể là:

1. Cảnh cáo: áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính nhỏ, lần đầu. Thẩm quyền xử phạt là của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Quyết định xử phạt cảnh cáo được thực hiện bằng văn bản.

2. Phạt tiền: Thẩm quyền xử phạt là của thanh tra viên về vệ sinh, khám bệnh, chữa bệnh và được trong khi thi hành công vụ, chánh thanh tra Sở Y tế, chánh thanh tra Bộ Y tế và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Mức xử phạt từ 20.000đ đến mức tối đa đến 100.000.000đ (Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương). Ngoài cảnh cáo và phạt tiền, có thể áp dụng các hình thức phạt bổ sung và các biện pháp hành chính khác theo Pháp lệnh xử lý hành chính.

3. Tước quyền sử dụng giấy phép và thu hồi giấy phép: Chánh thanh tra nhà nước chuyên ngành về y tế có quyền tước quyền sử dụng giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề (có thể có thời hạn hoặc không thời hạn đối với các vi phạm nghiêm trọng) và đề nghị với cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép thành lập, giấy phép kinh doanh thu hồi lại giấy phép khi giấy phép được cấp không đúng thẩm quyền hoặc có nội dung trái với quy định của pháp luật.

Trong những trường hợp sau đây, cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề sẽ thu hồi giấy chứng nhận:

+ Khi phát hiện cơ sở hành nghề không đảm bảo điều kiện quy định trong giấy chứng nhận hoặc người được cấp giấy chứng nhận không đủ tiêu chuẩn đăng ký hành nghề mà pháp luật đã quy định.

+ Người được cấp giấy chứng nhận vi phạm một trong các quy định sau:

- Mượn bằng, chứng chỉ chuyên môn, giấy chứng nhận để hành nghề;

- Hành nghề không đúng quy định trong giấy phép;

- Áp dụng các kỹ thuật chuyên môn mới, sử dụng thuốc mới để điều trị cho bệnh nhân khi chưa được phép của Bộ Y tế;

- Quảng cáo quá khả năng chuyên môn và phạm vi hành nghề quy định trong giấy phép;

- Sử dụng các hình thức mê tín trong khám chữa bệnh;

- Vừa kê đơn, vừa bán thuốc;

- Kinh doanh thuốc giả, thuốc không có số đăng ký, thuốc

quá hạn dùng, thuốc không đảm bảo chất lượng, không còn nguyên vẹn bao bì;

- Lợi dụng cơ sở vật chất kỹ thuật của Nhà nước để hành nghề tư nhân.

+ Cơ sở hành nghề bị phá sản hoặc giải thể.

4. Truy cứu trách nhiệm hình sự nếu mức độ vi phạm nghiêm trọng gây ảnh hưởng xấu tới sức khỏe và tính mạng của người bệnh.

Kết quả thanh tra và xử lý vi phạm hành nghề y, dược tư nhân trong năm 1999 - 2000 dưới đây cho ta thấy mức độ vi phạm như sau:

Bảng 2.5. Vi phạm hành nghề y - dược tư nhân năm 1999 - 2000

TT	Nội dung vi phạm	Hành nghề y tư nhân		Hành nghề dược tư nhân		Hành nghề y học cổ truyền tư nhân	
		Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ
1	Tổng số cơ sở được kiểm tra	6.423		6.937		6.256	
2	Số cơ sở vi phạm bị xử lý	1.833	28,5	1.032	14,87	1.589	25,4
3	Số cơ sở bị cảnh cáo	673	10,47	413	5,95	582	9,3
4	Số cơ sở bị phạt tiền	285	4,43	200	2,88	465	7,4
5	Số cơ sở bị đình chỉ hoạt động	875	13,6	407	5,86	535	8,6
6	Số cơ sở vi phạm bị chuyển hồ sơ sang cơ quan pháp luật xử lý	0		12	0,17	7	0,11

Trong Báo cáo đánh giá 7 năm thực hiện Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân của Bộ Y tế, số vụ việc vi phạm các quy định về hành nghề còn nhiều, khoảng 1/3 số cơ sở hành nghề y tư nhân và 1/2 số cơ sở hành nghề được tư nhân đã bị xử phạt hành chính và hình sự. Điều này đã ảnh hưởng đến uy tín của ngành và ảnh hưởng không ít đến sức khỏe, tính mạng của nhân dân.

Do đó, cần phải có sự hướng dẫn, quản lý chặt chẽ của Nhà nước để các cơ sở đó làm tốt hơn nữa công việc của mình, tránh tình trạng vì những lợi ích nhỏ mà quên đi đạo đức nghề nghiệp đặc thù của mình.

Tóm lại, việc chuyển giao dịch vụ y tế cho các cơ sở ngoài nhà nước trong thời gian qua đã được động viên và tổ chức tốt với sự tham gia tích cực, chủ động của mọi người, đáp ứng phần nào nhu cầu chăm sóc sức khỏe ngày càng cao và đa dạng của nhân dân.

Đánh giá hoạt động của các cơ sở y tế ngoài công lập trong thời gian qua đã thể hiện những mặt tích cực sau:

- Do ở gần dân nên rất thuận lợi cho công tác khám chữa bệnh ban đầu. Có thể thấy rõ điều này qua con số về số lượt người đến khám chữa bệnh ở các cơ sở y tế tư nhân (chẳng hạn, ở Hà Nội là 1.772.356 người (năm 2000) chiếm 46,074%, giảm gánh nặng cho y tế nhà nước gần 50%). Thuốc chữa bệnh được đưa tới người bệnh rất nhanh, với nhiều loại thuốc, giá cả ổn định so với giá của Nhà nước, đáp ứng tốt hơn nhu cầu về thuốc phòng và chữa bệnh.

- Thủ tục nhanh gọn, bệnh nhân cảm thấy rằng các bác sĩ ở phòng khám tư có nhiều thời gian dành cho bệnh nhân hơn, bởi

vì những người này không phải chịu gánh nặng công việc như các bác sĩ công. Thời gian chờ đợi để được khám chữa bệnh cũng ngắn hơn.

- Giá cả giữa dịch vụ tư và công không khác nhau quá lớn.

Bên cạnh những ưu điểm trên, thực tế hành nghề y dược ngoài công lập cũng tồn tại một số vấn đề cần giải quyết như sau:

- Một số cơ sở y, dược tư nhân không có giấy chứng nhận hành nghề. Trong số 27.394 cơ sở hành nghề, chỉ có 25.327 cơ sở được đăng kí cấp phép, còn lại 2.067 cơ sở không được cấp giấy phép, chiếm 7,55%, song các cơ sở này vẫn lén lút, thậm chí công khai hành nghề, một số cơ sở vi phạm quy chế chuyên môn, kỹ thuật y tế, gây tai biến, hành nghề vượt quá khả năng chuyên môn và phạm vi quy định trong giấy chứng nhận hành nghề, gây ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ và tính mạng của người bệnh.

- Nhiều cơ sở đã vi phạm các điều kiện về vệ sinh như: diện tích, ánh sáng, không đủ thiết bị, dụng cụ y tế, không đảm bảo chế độ vô trùng...

- Hành nghề quá phạm vi cho phép, bán thuốc kém chất lượng, thuốc giả, bán thuốc không theo đơn, biển hiệu không đúng quy định...

- Hiện tượng thầy thuốc vừa kê đơn, vừa bán thuốc đã trở thành phổ biến trong các cơ sở hành nghề y tế tư nhân (45-70% trong năm 1999 - 2000). Một số cơ sở chạy theo lợi nhuận mà không chú ý tới đạo đức khi hành nghề, tùy tiện nâng giá khám, chữa bệnh, bắt bệnh nhân phải dùng thuốc ngoại, thuốc đắt tiền một cách không cần thiết, gây khó khăn cho những bệnh nhân nghèo...

2.4. Chuyển giao dịch vụ giao thông vận tải cho các cơ sở ngoài nhà nước

Giao thông vận tải là một ngành dịch vụ sản xuất, là sự tiếp tục của quá trình sản xuất trong lĩnh vực lưu thông. Trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, giao thông vận tải vừa là điều kiện, vừa là nội dung cơ bản của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

Hiện nay, Việt Nam có 151.900 km đường bộ, trong đó có 14.729 km đường quốc lộ, 16.340 km tỉnh lộ, số còn lại là đường huyện, đường xã, đường đô thị và đường chuyên dùng. Có 41.000 km đường sông với hàng trăm cảng, bến sông. Có 3.200 km đường biển với 85 cảng, bến cho các loại tàu biển ra vào. Có 2.800 km đường sắt, trong đó khoảng 2.480 km chính tuyến và 247 ga hành khách và hàng hoá (1997).

Mạng lưới cơ sở hạ tầng giao thông vận tải Việt Nam được hình thành và phân bổ tương đối hợp lý, chiếm mật độ khá cao so với các nước trong khu vực:

Bảng 2.6. Phân bố mạng lưới hạ tầng giao thông vận tải ở Việt Nam

Phương thức vận tải	Tỷ lệ trung bình chiều dài đường/diện tích lãnh thổ (km/100km ²)	Tỷ lệ trung bình chiều dài đường/dân số (km/1000 dân)
Đường bộ	17,9	0,81
Đường sông	2,8	0,13
Đường sắt	0,8	0,38

Trước đây, vốn đầu tư xây dựng và bảo trì hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông chỉ dựa vào nguồn duy nhất là ngân sách nhà nước. Trong những năm gần đây, chúng ta đã thực hiện chính sách đổi mới trong lĩnh vực đầu tư xây dựng “đa dạng hoá các nguồn vốn đầu tư và các hình thức đầu tư” nhằm huy động mọi nguồn lực trong và ngoài nước, từ mọi thành phần kinh tế vào phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải. Kết quả là vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông vận tải đã tăng, ngăn chặn được một phần tình trạng xuống cấp của hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông hiện có. Nhiều công trình đã và đang được phục hồi, nâng cấp và xây dựng mới. Một số công trình đã được đưa vào khai thác và phát huy hiệu quả, đủ công suất dự trữ để đáp ứng cho sự tăng trưởng kinh tế. Tuy vậy trong những năm tới, để khắc phục tình trạng yếu kém, quy mô nhỏ bé của cơ sở hạ tầng giao thông trong điều kiện ngân sách có hạn, ta càng phải đẩy mạnh việc thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Về vận tải.

Sau 10 năm thực hiện công cuộc đổi mới do Đảng khởi xướng và lãnh đạo, ngành giao thông vận tải đã có sự phát triển vượt bậc, góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy nền kinh tế đất nước phát triển liên tục với tốc độ tăng trưởng cao, bước đầu gắn kết với nền kinh tế khu vực và thế giới. Chính sách khuyến khích nhiều thành phần kinh tế tham gia trong lĩnh vực vận tải đã thực sự phát huy hiệu quả. Khối lượng hành khách vận chuyển năm 2000 tăng 2,44 lần so với năm 1990, trong đó khối lượng vận chuyển hành khách đường bộ (nơi mà lực lượng ngoài nhà nước tham gia đông đảo) tăng 2,41 lần. Khối lượng hàng hoá vận chuyển năm 2000 tăng 2,51 lần so với năm 1990, trong đó khối lượng hàng hoá vận chuyển bằng đường bộ tăng 2,7 lần.

2.4.1. Tình hình chuyển giao dịch vụ giao thông vận tải cho các tổ chức ngoài quốc doanh

Ngay từ khi chính sách nhiều thành phần kinh tế tham gia làm vận tải đi vào cuộc sống, nhiều doanh nghiệp vận tải ngoài quốc doanh đã hình thành, đặc biệt là trong vận tải ô tô, đường sông và vận tải ven biển.

Có thể chứng minh những nhận định trên qua những số liệu so sánh giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước về phương tiện vận chuyển, khối lượng vận chuyển, về lao động, về giá trị sản xuất của công nghiệp giao thông vận tải và về cung ứng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

a) Về phương tiện vận chuyển:

Trong vận tải đường bộ, theo số liệu thống kê chưa đầy đủ trong Báo cáo của Bộ Giao thông vận tải tháng 9/1998: toàn quốc có trên 446.000 xe ô tô các loại, trong đó tham gia kinh doanh vận tải là 106.000 xe bao gồm trên 64.000 xe vận tải hàng hoá và 42.000 xe vận tải hành khách. Trong tổng số xe tham gia kinh doanh vận tải thì:

- Lực lượng ô tô quốc doanh là 9.778 xe, chiếm gần 9,9% so với xe kinh doanh vận tải.

- Lực lượng ô tô ngoài quốc doanh là 96.222 xe, chiếm 90,1% (59.747 xe tải, 36.475 xe khách). Trong số này:

- Hợp tác xã: 59,2 % tổng số xe.
- Hộ và nhóm kinh doanh: 28,3%.
- Công ty trách nhiệm hữu hạn: 5,8%.
- Công ty liên doanh với nước ngoài: 1,2%.
- Doanh nghiệp tư nhân: 0,7%.
- Công ty cổ phần: 0,7%.

Trong vận tải hàng hoá đường bộ, các đơn vị kinh tế ngoài quốc doanh chiếm phần lớn số phương tiện vận chuyển, cả phương tiện hiện đại (ô tô, đầu kéo: trên 73%) lẫn phương tiện thô sơ (xe trâu, bò kéo: 100%; máy kéo bông sen: 100%).

Trong vận tải hành khách, cũng tương tự như trong vận chuyển hàng hoá, các phương tiện vận chuyển hành khách ngoài quốc doanh cũng chiếm đa số. Sự chênh lệch về số lượng các phương tiện thuộc 2 khu vực nhà nước và ngoài nhà nước tham gia vận tải được thể hiện như sau (xem bảng sau).

Bảng 2.7. So sánh về số lượng các phương tiện giao thông vận tải hành khách (chuyên nghiệp) giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước tại TP Hà Nội

STT	Vận tải hành khách Số lượng Phương tiện (cái)	Năm 1998					Năm 1999				
		KT nhà nước		KT ngoài nhà nước		Σ	KT nhà nước		KT ngoài nhà nước		Σ
		SL	%	SL	%		SL	SL	%	SL	
1	Xe ca	479	18	2.187	82	2.666	484	17	2.321	83	2.805
2	Tắc xi (4-8 ghế)	135	13	900	87	1.035	135	13	900	87	1.035

Nguồn: Niên giám thống kê thành phố Hà Nội, năm 1999.

b) Về khối lượng vận chuyển:

Ngành giao thông vận tải của Việt Nam đã trải qua những thay đổi đáng kể từ khi chuyển sang kinh tế thị trường. Năm 1998, khoảng 98% công suất vận tải hàng hoá và 94% công suất vận tải hành khách của các phương tiện đường bộ, 71% công suất vận tải hàng hoá của các phương tiện đường sông là do các đơn vị ngoài quốc doanh đảm nhận. Ngược lại, các phương tiện đường

sất và vận tải biển vẫn do các doanh nghiệp nhà nước kiểm soát, còn sự tham gia của tư nhân là không đáng kể. Tình hình này một phần phản ánh thực tế thị trường vận tải ở Việt Nam là sau khi những rào cản đối với sở hữu tư nhân được xoá bỏ, khu vực tư nhân đã nhanh chóng chiếm lĩnh những thị trường ít bị cản trở, nhất là trong vận tải bằng xe tải và xe buýt đối với đường bộ và vận tải các tàu nhỏ đối với vận tải đường sông. Có thể thấy rõ vai trò của các đơn vị vận tải thuộc khu vực ngoài nhà nước ngày càng tăng trong cả hai lĩnh vực vận tải hành khách và vận tải hàng hoá qua những số liệu cụ thể sau đây:

• **Trong vận chuyển hành khách.**

Với gần 90% phương tiện vận tải đường bộ và hơn 90% phương tiện trong vận tải đường sông, các đơn vị kinh tế ngoài nhà nước đã tham gia vận chuyển hành khách như sau.

Bảng 2.8. So sánh lượng hành khách vận chuyển giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước từ năm 1997 - 2000 trong toàn quốc

STT	Khối lượng hành khách vận chuyển (triệu HK)	Năm 1997		Năm 1998		Năm 1999		Năm 2000					
		SL	%	SL	%	SL	%	SL	%				
1	Tổng số	685,5	100	100	725,7	100	100	763,5	100	100	799,3	100	100
2	Nhà nước	66,6	9,7	9,7	67,5	9,3	9,3	61,0	8	8	59,8	7,5	7,5
3	Tập thể	209,6	30,6	90,3%	224,4	31	90,7%	251,0	32,9	92%	270,0	33,8	92,5%
4	Tư nhân	29,7	4,3		32,3	4,5		31,6	4,1		33,0	4,1	
5	Cá thể	374,7	54,7		393,3	54,2		409,9	53,7		425,0	53,2	
6	Hỗn hợp	4,9	0,7		8,2	1,1		10,0	1,3		11,5	1,4	

Nguồn: Niên giám thống kê, năm 2000.

Trong cả 4 năm (1997 - 2000), các đơn vị kinh tế ngoài quốc doanh đã đảm nhận trên 90% khối lượng hành khách cần vận chuyển, trong đó các đơn vị kinh tế cá thể tham gia vận chuyển phần lớn (bình quân là 54% lượng hành khách), các đơn vị kinh tế tập thể đảm nhận ít hơn, bình quân trong 4 năm là 32%.

• Trong vận chuyển hàng hoá, sức vận chuyển của các đơn vị kinh tế ngoài quốc doanh được thể hiện như sau.

Bảng 2.9. So sánh khối lượng hàng hoá vận chuyển giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước năm 1997 - 2000 trong toàn quốc

TT	Khối lượng hàng hoá vận chuyển (Nghìn tấn)	Năm 1997			Năm 1998			Năm 1999			Năm 2000		
		SL	%		SL	%		SL	%		SL	%	
1	Tổng số	112316,6	100	100	118931,5	100	100	126447,2	100	100	135442,6	100	100
2	Nhà nước	28.278,5	25,2	25,2	27.609,5	23,2	23,2	28.908,3	22,9	22,9	31.392,0	23	23
3	Tập thể	16.139,0	14,4	74,8%	17.635,0	14,8	76,8%	18.841,4	15	77,1%	20.043,4	14,7	77%
4	Tư nhân	2.046,1	1,8		1.629,0	9,8		1.737,6	1,41		1.862,0	1,4	
5	Cá thể	63.162,4	56,2		69.228,0	58,2		73.907,3	58,4		78.640,4	58,1	
6	Hỗn hợp	2.690,6	2,4		2.830,0	2,4		3.052,6	2,4		3.504,8	2,6	

Nguồn: Niên giám thống kê thành phố Hà Nội, năm 1999.

- Từ năm 1997 đến năm 2000, các đơn vị vận tải thuộc thành phần kinh nhà nước trong toàn quốc chỉ vận chuyển được khoảng 23,6% (tính bình quân) lượng hàng hoá cần vận chuyển trong toàn quốc. Còn lại 76,4% khối lượng vận chuyển do khu vực ngoài nhà nước đảm trách, trong đó các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế cá thể đảm nhận việc vận chuyển khoảng 56%, các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tập thể chiếm khoảng 14,7%.

c) Về nhân công lao động:

Bảng 2.10. So sánh về số lượng lao động trong ngành giao thông vận tải giữa khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước tại TP Hà Nội

STT	Số lượng lao động (người)	Năm 1996		Năm 1997		Năm 1998		Năm 1999	
		SL	%	SL	%	SL	%	SL	%
1	Tổng số	39.808	100%	34.202	100%	33.704	100%	34.535	100%
2	KTNN trung ương	9.531	30,9	9.296	27,2	8.542	25,3	8.545	24,7
3	KTNN địa phương	3.585	11,6	4.178	12,2	3.983	11,8	3.990	11,5
4	Ngoài nhà nước	17.692	57,5	20.731	60,6	21.179	62,9	22.000	63,8

Nguồn: Niên giám thống kê 1999, Cục Thống kê Hà Nội.

Ở đây, chúng tôi chưa có được số liệu so sánh trong phạm vi cả nước về lực lượng lao động ngoài nhà nước trong lĩnh vực giao thông vận tải, song qua số liệu thu được tại thành phố Hà Nội, có thể thấy rằng, số lượng nhân công lao động trong khu vực kinh tế ngoài nhà nước chiếm tỷ lệ cao hơn so với khu vực nhà nước (kể cả khu vực kinh tế nhà nước địa phương + khu vực kinh tế nhà nước Trung ương). Tuy nhiên, mức độ chênh lệch chỉ là 22,4% (bình quân khoảng 61,2% và 38,8%) ít hơn nhiều so với sự chênh lệch về khối lượng vận chuyển hàng hoá và vận chuyển hành khách được đề cập đến ở mục a và b của phần này. Điều đó giúp chúng ta bước đầu đánh giá được năng suất, chất lượng và hiệu quả làm việc của đội ngũ nhân viên tại các đơn vị trong khu vực vận tải ngoài nhà nước có xu hướng cao hơn so với khu vực nhà nước. Theo ý kiến trả lời trong các phiếu điều tra xã hội học tại một số đơn vị thuộc Bộ Giao thông vận tải, chúng tôi được biết một số nguyên nhân dẫn đến năng

suất, chất lượng và hiệu quả thu được của các đơn vị vận tải thuộc khu vực ngoài nhà nước có xu hướng cao hơn các đơn vị vận tải thuộc khu vực nhà nước như sau:

+ Tổ chức bộ máy gọn nhẹ do giảm bớt những bộ phận và nhân công dư thừa và kém năng lực hoàn thành nhiệm vụ;

+ Cơ chế hoạt động linh hoạt, do đó có điều kiện nhanh chóng vận dụng những kinh nghiệm hay và phát huy sáng kiến trong đội ngũ nhân viên nhằm tăng năng suất lao động, giảm chi phí sản xuất;

+ Các chủ doanh nghiệp phải tự chịu trách nhiệm với đồng vốn của mình, do đó họ mạnh dạn đầu tư và cũng mạnh dạn cải tiến bộ máy để thu gọn biên chế.

d) Về xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng giao thông vận tải:

Trong những năm qua, các yêu cầu tài trợ cho cải tạo, hiện đại hoá và bảo trì đường bộ là một gánh nặng lớn cho ngân sách. Trên thực tế, ngân sách chỉ có thể đáp ứng được một phần những yêu cầu này. Chính vì thế, Chính phủ đã giao một số đoạn đường cho tư nhân vận hành. Hiện nay chỉ một số ít các nhà thầu trong nước tham gia cơ chế BOT đối với một số cầu nhỏ và đoạn đường quốc lộ mà họ được phép thu phí. Các doanh nghiệp nước ngoài chưa muốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng đường bộ Việt Nam do khả năng chi trả thấp, thiếu một khuôn khổ pháp lý có hiệu lực khiến rủi ro cao, chi phí ban đầu cao và lãi suất (đã điều chỉnh theo rủi ro) thu về tương đối thấp. Tuy nhiên cho đến nay, đã có một số Công ty nước ngoài tham gia vào xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, chẳng hạn như tổ hợp trong nước-nước ngoài giữa một công ty Đài Loan và chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã đi vào hoạt động trên đoạn đường quốc lộ dài 17,8 km từ khu chế xuất Tân Thuận đến quốc lộ 1.

2.4.2. Các mô hình tổ chức vận tải ngoài nhà nước

Trong lĩnh vực giao thông vận tải, các hình thức vận tải công cộng ngoài nhà nước phổ biến nhất là thành phần cá thể (cá nhân và nhóm kinh doanh), hợp tác xã, tư nhân và công ty cổ phần.

Chỉ tính từ năm 1995 đến nay, số lượng các cá nhân, nhóm kinh doanh hành nghề vận tải chiếm tỷ trọng lớn nhất xét cả về lượng hành khách vận chuyển (trên 53%) lẫn hàng hoá vận chuyển (56-58%).

Bên cạnh hình thức kinh doanh vận tải của cá nhân và nhóm, các loại hình vận tải công cộng ngoài nhà nước ngày càng phổ biến là hợp tác xã và công ty cổ phần:

Loại hình Hợp tác xã vận tải ô tô đường bộ:

Hợp tác xã vận tải ô tô là lực lượng to lớn trong vận tải ô tô cả nước, thuộc Bộ Giao thông vận tải quản lý nhà nước về ngành nghề và trực thuộc địa phương về quản lý hành chính.

Hợp tác xã (HTX) vận tải được thành lập hoặc chuyển đổi căn cứ vào Chỉ thị số 327/1997/CT-BGTVT ngày 8-10-1997 và hoạt động theo Điều lệ mẫu hợp tác xã giao thông vận tải do Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định 45/CP ngày 19/4/1997. Nghị định 45/CP xác định rõ 3 mô hình tổ chức HTX, bao gồm:

- HTX dịch vụ hỗ trợ không tập trung sản xuất. Xã viên là chủ sở hữu và tự quản lý phương tiện, thiết bị; HTX điều hành hoạt động sản xuất kinh doanh của các xã viên theo pháp luật.

- HTX tập trung sản xuất, kinh doanh có phương tiện vật tư, thiết bị thuộc sở hữu HTX được hình thành từ vốn góp của

xã viên nhằm thực hiện các mục tiêu sản xuất kinh doanh, cùng hưởng lợi nhuận, cùng chịu rủi ro.

- HTX vừa thực hiện dịch vụ hỗ trợ, vừa thực hiện hình thức tập trung sản xuất, kinh doanh, quản lý tư liệu sản xuất thuộc sở hữu HTX.

Các ngành chức năng của Nhà nước, nhất là Bộ Giao thông vận tải đã ban hành nhiều Thông tư, Chỉ thị hướng dẫn HTX giao thông vận tải triển khai thực hiện.

Hiện nay, trong tổng số 106.000 xe kinh doanh vận tải đường bộ của cả nước, có 96.222 xe ô tô thuộc lực lượng vận tải ngoài quốc doanh, chiếm 90,1% (gồm 59.747 xe vận tải hàng hoá và 36.475 xe vận tải hành khách). Trong đó, HTX vận tải có 57.000 xe, chiếm tỷ lệ 59,2% số xe kinh doanh vận tải (xe tải 35.000, xe khách 22.000).

Với lực lượng phương tiện to lớn ấy, các HTX ô tô vận tải đã vận chuyển được khối lượng hàng hoá và hành khách đạt tỷ trọng cao trong vận tải ô tô toàn quốc, phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Qua thực tiễn hoạt động của các HTX nêu trên, có thể khẳng định rằng, mô hình HTX giao thông vận tải là phù hợp với thực tế và trình độ phát triển kinh tế ở nước ta, do đó đã lôi cuốn thu hút xã viên yên tâm, tập hợp nhau trong cùng tổ chức hành nghề vận tải. Các HTX vận tải nhanh chóng ổn định đi vào hoạt động bình thường và có bước phát triển nhất định. Ở một số HTX, ngoài vận tải ô tô còn kinh doanh đa dạng như sửa chữa phương tiện, cung ứng vật tư nhiên liệu, dịch vụ du lịch... đã thúc đẩy HTX phát triển nhanh và đạt hiệu quả cao.

Tuy nhiên, nhìn chung thành phần kinh tế HTX vận tải ô tô còn nhiều mặt chưa thật sự được coi trọng và quan tâm đầy đủ. Mô hình HTX đang thực hiện chưa hoàn thiện và chưa hình thành một khung pháp lý để vận hành, nên thiếu cơ sở củng cố và phát triển vững chắc. Do đó, nhìn vào số lượng phương tiện của HTX vận tải ô tô, có thể hình dung như “người khổng lồ” đang đứng trên đôi chân đất sét. Hình ảnh này về mặt nào đó đúng với toàn cục và cũng là thực chất của nhiều HTX vận tải ô tô hiện nay.

Hiện trạng trên đang thực sự là yêu cầu bức xúc cần sớm được giải quyết bằng các giải pháp đồng bộ có hiệu lực của Nhà nước và nỗ lực vươn lên của từng HTX để thành phần kinh tế HTX vận tải ô tô thực hiện được vai trò của mình trong lĩnh vực vận tải ô tô Việt Nam.

Công ty cổ phần:

Tính đến hết năm 2000, toàn ngành đã chuyển được 42 đơn vị (doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp) thành công ty cổ phần, bằng 12,8% tổng số đơn vị (kinh doanh và công ích), bằng 16,6% số đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc Bộ. Cơ cấu vốn điều lệ của các công ty cổ phần: vốn nhà nước 39%, vốn cán bộ, công nhân viên 34%, vốn của cá nhân và pháp nhân bên ngoài 27%. So với tổng số vốn nhà nước hiện nay của khối doanh nghiệp (7.057 tỷ đồng), thì phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần mới chỉ đạt 1,71%. Về quy mô doanh nghiệp cổ phần là loại vừa và nhỏ, bình quân vốn điều lệ của một công ty là 8,1% tỷ đồng. Trong thời gian tới, Bộ Giao thông vận tải đang chuẩn bị đẩy mạnh cổ phần hoá các đơn vị khác trong ngành. Nhìn chung, các đơn vị sau khi chuyển thành công ty cổ phần đều hoạt động tốt, sản xuất kinh doanh tăng trưởng và có hiệu quả hơn, song

đây cũng chỉ là bước đầu, số doanh nghiệp thực hiện cổ phần hoá còn ít hơn so với kế hoạch, chưa thực hiện được việc giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp.

Việc cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước trong ngành giao thông vận tải trong thời gian qua đã đạt được các mục tiêu sau đây:

- Huy động vốn để mở rộng, phát triển sản xuất, kinh doanh.

- Đa dạng hoá hình thức sở hữu, thay đổi phương thức quản lý, góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, thu nhập của người lao động trong các công ty cổ phần ngày càng được nâng cao.

Có thể nói, các doanh nghiệp nhà nước trong ngành giao thông vận tải sau khi chuyển thành công ty cổ phần hoạt động đều có hiệu quả. Vốn, doanh thu, lợi nhuận, các khoản nộp ngân sách, thu nhập của người lao động đều tăng hơn so với trước khi cổ phần hoá. Có thể lấy một vài số liệu về Công ty cổ phần Đại lý liên hiệp vận chuyển - một đơn vị làm ăn có hiệu quả để chứng minh cho nhận định trên:

Bảng 2.11. Tình hình kinh doanh của công ty cổ phần đại lý liên hiệp vận chuyển

Chỉ tiêu	31/12/1993 (thời điểm bắt đầu CPH)	1998	% 1998 so với 1993
Vốn cổ phần	6.207.000.000đ	90.187.000.000đ	1453%
Doanh thu	16.363.000.000đ	256.021.000.000đ	1564%
Lợi tức sau thuế	3.850.000.000đ	43.801.000.000đ	1137%
Nộp ngân sách	3.707.000.000đ	70.294.000.000đ	1895%
Thu nhập bình quân	1.300.000đ	4.000.000đ	310%

Thời gian qua, trong hầu hết các doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hoá, việc làm và thu nhập của người lao động đều được đảm bảo và ổn định, thậm chí có chiều hướng tăng lên. Với cơ chế quản lý mới, người lao động là chủ nhân thực sự trong công ty cổ phần nên họ đã nâng cao tính chủ động, ý thức kỷ luật, tinh thần tự giác, tiết kiệm trong lao động sản xuất, góp phần làm cho hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp ngày một nâng cao, mang lại lợi ích thiết thực cho bản thân mình, công ty, Nhà nước và xã hội. Tuy nhiên, số lượng doanh nghiệp và số vốn nhà nước trong công ty cổ phần còn chiếm tỷ trọng rất nhỏ, chưa có tác động đáng kể đến việc cơ cấu lại vốn của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Có một số lý do dẫn đến sự chậm trễ này, trong đó bao gồm khuôn khổ pháp lý chưa hoàn chỉnh và phù hợp; thiếu kinh nghiệm đối với quá trình chuyển đổi; thiếu sự quan tâm và chỉ đạo kiên quyết của cấp có thẩm quyền đến quá trình cổ phần hoá; sự hạn chế về năng lực tài chính của khu vực ngoài quốc doanh.

2.4.3. Quản lý nhà nước đối với việc thành lập và hoạt động của các cơ sở kinh doanh vận tải ngoài nhà nước

Quản lý nhà nước đối với lĩnh vực giao thông vận tải công cộng ngoài nhà nước trong những năm qua đã từng bước được quan tâm, bao gồm những nội dung sau:

Thứ nhất, ban hành các quy định cụ thể về điều kiện và thủ tục thành lập các cơ sở kinh doanh vận tải ngoài nhà nước.

Giao thông vận tải là lĩnh vực được chuyển giao cho các cơ sở ngoài nhà nước khá phổ biến, đặc biệt là trong vận tải đường bộ và đường sông. Ngay từ đầu thập kỷ 90, Nhà nước đã ban hành các quy định về điều kiện và thủ tục cho phép các cơ sở ngoài nhà nước tham gia kinh doanh vận tải. Hội đồng Bộ

trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị định 221/HĐBT ngày 23/7/1991 và Nghị định 222/HĐBT ngày 23/7/1991 về kinh doanh vận tải hàng hoá, hành khách công cộng bằng phương tiện vận tải hoạt động trên đường bộ, đường thuỷ nội địa. Căn cứ vào đó, ngày 20/1/1995 Bộ Giao thông vận tải đã ban hành các Thông tư số 18TT/PC-VT và số 19TT/P-VT để hướng dẫn thi hành các Nghị định này. Theo các văn bản pháp luật nói trên, việc thành lập doanh nghiệp, công ty kinh doanh vận tải phải đáp ứng các điều kiện sau đây:

1. Người điều hành hoạt động kinh doanh vận tải phải có bằng tốt nghiệp Trung cấp vận tải trở lên hoặc đã có 5 năm trở lên hoạt động trong lĩnh vực vận tải; có chứng chỉ đã học về pháp luật liên quan đến kinh doanh vận tải.

2. Phương tiện vận tải: có từ 3 phương tiện vận tải trở lên, đạt yêu cầu kỹ thuật đã được ban hành, có giấy chứng nhận đăng ký phương tiện tại địa phương và giấy phép lưu hành phương tiện.

3. Người điều khiển phương tiện vận tải phải có hợp đồng lao động, có bằng, giấy phép lái xe phù hợp; không bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc không bị pháp luật tước quyền điều khiển phương tiện vận tải.

4. Có địa điểm đỗ phương tiện; doanh nghiệp tư nhân ngoài vốn pháp định phải có một khoản ký quỹ bằng 10% vốn kinh doanh để giải quyết hậu quả rủi ro.

Hồ sơ xin thành lập doanh nghiệp, công ty:

- Đơn xin thành lập doanh nghiệp, công ty;
- Hồ sơ tổ chức bộ máy, nhân sự, phương tiện vận tải;
- Sơ yếu lý lịch của người làm đơn xin thành lập.

Sở Giao thông công chính (GTCC) tiếp nhận hồ sơ, thành lập Hội đồng thẩm tra và tiến hành thẩm tra căn cứ vào các quy định của pháp luật và các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, bảo đảm trật tự kỷ cương, an toàn và hiệu quả kinh tế. Thời gian thẩm định: 10 ngày đối với đơn xin thành lập doanh nghiệp và 20 ngày đối với đơn xin thành lập công ty. Sở GTCC trình Ủy ban nhân dân tỉnh 2 bộ hồ sơ kèm theo ý kiến chuyên ngành để Ủy ban nhân dân ra quyết định.

Đối với các cá nhân và nhóm kinh doanh (được gọi là người kinh doanh) hành nghề kinh doanh vận tải hàng hoá, hành khách công cộng phải bảo đảm các điều kiện sau đây:

1. Phải là chủ sở hữu phương tiện vận tải;
2. Phương tiện vận tải phải đạt các tiêu chuẩn kỹ thuật Việt Nam và tiêu chuẩn ngành đã ban hành; có giấy chứng nhận đăng ký phương tiện tại địa phương; có giấy phép lưu hành phương tiện.
3. Cá nhân hoặc người đại diện cho nhóm kinh doanh phải có chứng chỉ của Sở GTCC về việc đã qua khoá học về thể lệ vận chuyển hàng hoá, hành khách đường bộ hoặc đường thuỷ.
4. Người điều khiển phương tiện hoặc làm việc trên phương tiện phải có bằng cấp, chứng chỉ chuyên môn tương ứng theo quy định hiện hành.
5. Phạm vi hành nghề của người kinh doanh là nội huyện, nội tỉnh và hai huyện thuộc hai tỉnh giáp kề nhau.

Người kinh doanh phải nộp đơn xin cấp chứng chỉ hành nghề và các hồ sơ nói trên cho Sở GTCC. Sở tiến hành thẩm tra hồ sơ để quyết định cấp hoặc không cấp chứng chỉ hành nghề trong thời gian 5 ngày kể từ khi nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Trong

trường hợp không cấp phải trả lời bằng văn bản cho người xin cấp chứng chỉ hành nghề. Thời gian có hiệu lực của chứng chỉ hành nghề tối đa là 3 năm. Hàng năm Sở GTCC tổ chức kiểm tra chứng chỉ hành nghề theo định kỳ.

Thứ hai, xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật của ngành giao thông vận tải để điều tiết hoạt động của các phương tiện tham gia vào hoạt động vận tải. Hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến các cơ sở giao thông vận tải ngoài nhà nước đã ra đời:

- Căn cứ vào Luật Hợp tác xã ban hành ngày 20/3/1996, Chính phủ đã ban hành Nghị định 45/CP ngày 19/4/1997 về điều lệ mẫu HTX giao thông vận tải.

- Để giải quyết tình trạng cấp bách về sự gia tăng về phương tiện và dân số trong thành phố, nhất là đối với khu vực nội đô, ngày 11/4/1997 Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 236/TTg về việc tổ chức vận tải hành khách công cộng tại các thành phố lớn.

- Bộ Giao thông vận tải ra Quyết định số 729 ngày 24/3/1999 ban hành Quy chế về tổ chức quản lý hoạt động của xe ô tô vận tải hành khách theo phương thức hợp đồng.

- Để đơn giản hoá các thủ tục hành chính, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 19/CP ngày 3/2/2000 bãi bỏ giấy phép, trong đó có 14 loại thuộc ngành giao thông công cộng.

- Quyết định 730 của Bộ Giao thông vận tải ngày 24/3/1999 về Quy chế về tổ chức và quản lý bến xe ô tô khách.

- Ngày 10/8/2000, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ra Chỉ thị số 311/2000/CT-BGTVT về việc tăng cường quản lý hoạt động vận tải hành khách liên tỉnh, bảo đảm trật tự an toàn giao thông.

- Luật Giao thông đường bộ số 26/2001/QH10 do Quốc hội thông qua ngày 29/6/2001.

- Chính phủ đã ban hành Nghị định số 36/2001/NĐ-CP ngày 10/7/2001 về việc bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ và trật tự an toàn giao thông đô thị.

Thông qua việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật, Nhà nước đã hoàn thiện hệ thống tổ chức và thực hiện quản lý việc thành lập các tổ chức ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ giao thông vận tải và hoạt động của các tổ chức này. Nhà nước đã tổ chức cấp chứng chỉ hành nghề cho các cá nhân và nhóm kinh doanh, ra quyết định thành lập các doanh nghiệp và công ty kinh doanh vận tải, đăng ký lại và thành lập mới hợp tác xã vận tải theo quy định của pháp luật, nhờ đó đã thu hút được đông đảo các chủ phương tiện tham gia kinh doanh vận tải. Nhà nước đã thành lập Trung tâm Quản lý điều hành vận tải hành khách công cộng. Đây là công cụ quyết định đối với việc điều hành và giám sát các hoạt động của các tuyến trong thành phố và các thành phần của các đơn vị tham gia vận chuyển hành khách công cộng bằng ô tô buýt trên tuyến. Mặt khác, việc thành lập Trung tâm cũng như là một điều bảo đảm cho các chủ vận tải tham gia hoạt động trong lĩnh vực vận tải hành khách công cộng an tâm trong việc đầu tư và phát triển vận tải. Nhờ đó đã tăng cường sự quản lý của Nhà nước đối với mạng lưới vận chuyển hành khách công cộng.

Thứ ba, áp dụng các biện pháp khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia vận chuyển hành khách công cộng theo hướng đa dạng hoá các loại hình phương tiện. Chủ trương này đã tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia vận tải một

cách bình đẳng, thiết lập cơ chế mở, tạo một môi trường cạnh tranh lành mạnh và công bằng trong việc tham gia vận chuyển hành khách công cộng. Nhờ đó đã đáp ứng được phần nào nhu cầu gia tăng về kinh doanh vận tải đường bộ mà đông đảo nhất là hộ và nhóm kinh doanh, chống sự độc quyền và lối làm ăn tri triệ của các doanh nghiệp trong thời bao cấp, nhằm mục đích phục vụ nhân dân đi lại được dễ dàng thuận tiện. Năm 2000, các thành phần ngoài nhà nước đã đảm nhận đến 92,5% lượng hành khách và 77% tổng khối lượng hàng hoá vận chuyển.

Thứ tư, Nhà nước đã ban hành các chính sách ưu đãi trong lĩnh vực tham gia vận tải hành khách công cộng bằng xe buýt nhằm trợ giúp cho các tổ chức và cá nhân tham gia vận tải hành khách công cộng giảm thua lỗ, đồng thời khuyến khích người dân sử dụng dịch vụ vận tải công cộng nhiều hơn. Nhà nước đã triển khai thực hiện các chính sách ưu đãi đối với hoạt động giao thông vận tải như miễn giảm một số thuế đối với việc thay đổi và đầu tư phương tiện vận chuyển hành khách công cộng, cụ thể là miễn giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp cho các hợp tác xã đã đăng ký chuyển đổi. Đồng thời, Nhà nước cũng thực hiện trợ giá và ban hành một số chính sách khuyến khích người dân đi xe buýt.

Thứ năm, Nhà nước đã tăng cường các biện pháp quản lý trật tự giao thông đường bộ kể cả đối với giao thông đô thị và vận tải hành khách liên tỉnh, giải quyết một bước tình trạng ùn tắc giao thông và tăng cường việc xử phạt hành chính về hành vi vi phạm nhằm đẩy mạnh công tác bảo đảm an toàn trật tự giao thông. Các hoạt động nói trên đã được tăng cường đáng kể trên phạm vi cả nước, góp phần giảm bớt tình trạng lộn xộn, hỗn loạn hiện nay trong lĩnh vực giao thông.

Thứ sáu, giáo dục luật lệ giao thông thường xuyên trên đài phát thanh, vô tuyến truyền hình, các khoá học ngắn ngày cũng như đưa vào giảng dạy trong các trường phổ thông.

Tóm lại, chính sách nhiều thành phần kinh tế tham gia làm vận tải trong những năm qua đã phát huy được **hiệu mặt tích cực**, đó là:

- Góp phần giải phóng triệt để lực lượng sản xuất vận tải, kích thích vận tải phát triển.

- Thoả mãn cơ bản nhu cầu vận tải hàng hoá và hành khách của toàn xã hội.

- Huy động được nguồn vốn trong dân đầu tư vào việc phát triển phương tiện, tạo được việc làm cho người lao động không chỉ bằng vốn của Nhà nước.

- Tạo điều kiện cho chủ hàng và hành khách có thể chọn phương tiện chuyên chở phù hợp với mục đích và khả năng chi trả của mình.

- Tốc độ đưa hàng, đưa khách đã nhanh hơn. Chất lượng vận tải đã được cải thiện một phần.

Tuy nhiên, do thị trường dịch vụ vận tải phát triển, song cơ sở pháp lý cho các hoạt động này chưa được hoàn chỉnh nên mặt trái của kinh tế thị trường trong một thị trường vận tải chưa hoàn hảo cũng đã bộc lộ rõ. Các **tồn tại** hiện nay của hoạt động vận tải công cộng ngoài nhà nước là:

- Phương tiện vận tải của các cơ sở ngoài nhà nước nhìn chung còn ít về số lượng, kém về chất lượng, chưa bảo đảm đầy đủ yêu cầu theo quy định. Nhiều phương tiện không đủ tiêu

chuẩn vẫn được lưu hành, ảnh hưởng đến an toàn vận tải, góp phần làm gia tăng tai nạn giao thông.

- Tình trạng lập bến bãi "xe dù", tranh giành khách, mở tuyến trái phép, cạnh tranh không lành mạnh, chạy không kể ngày đêm, không bảo đảm an toàn giao thông, đe dọa tính mạng và tài sản của hành khách. Thậm chí một số cá nhân, tổ chức còn mạo danh tên hiệu của các đơn vị khác để đứng ra kinh doanh trái phép.

- Tình trạng ô nhiễm môi trường do xây dựng và khai thác vận tải có xu hướng ngày càng gia tăng.

Mặc dù đã tăng cường các biện pháp kiểm tra, xử lý vi phạm giao thông, song do chưa có chính sách thoả đáng trong việc phát triển và quản lý vận tải công cộng, cũng như chính sách hạn chế việc lưu hành và sử dụng các phương tiện cá nhân nên tình trạng lộn xộn, mất trật tự giao thông và tai nạn giao thông vẫn tăng lên đáng kể.

2.5. Những tồn tại và nguyên nhân trong quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước

Quá trình chuyển giao các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước đã có những tác động tích cực, khai thác các tiềm năng của các thành phần kinh tế vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công đạt được, vẫn còn không ít những tồn tại hay những mặt tiêu cực xuất hiện trong quá trình này. Ở đây, qua khảo sát thực trạng ở các lĩnh vực giáo dục, y tế, giao thông vận tải, có thể nêu lên 3 tồn tại cơ bản trong quá trình chuyển giao các dịch vụ công cho cơ sở ngoài nhà nước như sau:

- Thủ tục chuyển giao còn phiền hà, phức tạp:

Các thủ tục cấp phép hoạt động cho các cơ sở tư nhân xin cung ứng các dịch vụ công hiện nay còn có những điểm chưa rõ ràng, gây nhiều phiền hà không cần thiết, tốn rất nhiều thời gian của họ. Thêm vào đó, việc xét duyệt cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn, điều kiện thành lập cơ sở cũng chưa theo đúng các quy định của pháp luật, coi nhẹ khâu thẩm định các tiêu chuẩn và điều kiện, gây nhiều hậu quả tiêu cực cho xã hội. Một số nơi đã cấp giấy chứng nhận tràn lan, không căn cứ vào nhu cầu thực tế và khả năng quản lý của địa phương, thậm chí có địa phương còn cấp giấy chứng nhận sai thẩm quyền hoặc không đúng với loại hình hành nghề theo quy định của pháp luật. Có nơi còn để quá thời hạn theo quy định, đã gây không ít khó khăn, thậm chí cả tiền của cho đối tượng xin cung ứng dịch vụ.

- Tình trạng lộn xộn, cạnh tranh, chất lượng dịch vụ không bảo đảm:

Trong mấy năm qua, thị trường dịch vụ đã trở nên sôi động, song cũng bộc lộ những mặt trái của nó. Đó là tình trạng cạnh tranh thiếu lành mạnh, hoạt động lộn xộn, không tuân thủ các quy định pháp luật. Tình trạng nói trên biểu hiện rất đa dạng trong các lĩnh vực khác nhau:

Trong giao thông vận tải: Việc cạnh tranh thiếu lành mạnh, tranh hàng, tranh khách đã xảy ra gây nhiều lộn xộn, hỗn loạn. Phương tiện vận tải còn kém về chất lượng, ít về số lượng, tổ chức manh mún, việc phân luồng, phân tuyến không thuận tiện cho người tiêu dùng. Quản lý nhà nước về tiêu chuẩn kỹ thuật phương tiện, tiêu chuẩn hành nghề vận tải và đại lý vận tải còn kém hiệu lực. Việc tổ chức vận tải hành khách công cộng ở các đô thị lớn, đặc biệt là ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh vẫn

chưa có giải pháp tích cực. Đặc biệt, do Nhà nước chưa có biện pháp quản lý thích hợp nên phương tiện cá nhân ở các thành phố tăng với tỷ trọng áp đảo (khoảng 95% ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) dẫn đến tình trạng ùn tắc giao thông hay xảy ra tại các giờ cao điểm. Chất lượng phương tiện, nhất là của lực lượng ngoài quốc doanh thấp, công suất nhỏ. Tai nạn giao thông còn nhiều. Tình trạng ô nhiễm môi trường do xây dựng và khai thác vận tải có xu hướng ngày càng tăng.

Trong lĩnh vực y dược: Nhiều cơ sở hành nghề không bảo đảm điều kiện quy định, người hành nghề không đủ tiêu chuẩn chuyên môn, mượn bằng, chứng chỉ để đăng ký hành nghề, hành nghề không đúng quy định trong giấy phép; áp dụng các kỹ thuật chuyên môn mới, sử dụng thuốc mới để điều trị cho bệnh nhân khi chưa được phép của Bộ Y tế; vừa kê đơn, vừa bán thuốc; kinh doanh thuốc giả, thuốc quá hạn dùng, thuốc không bảo đảm chất lượng, không còn nguyên vẹn bao bì; lợi dụng cơ sở vật chất của Nhà nước để hành nghề tư nhân.

Trong lĩnh vực giáo dục: Việc quản lý thiếu chặt chẽ, nghiêm túc trong lĩnh vực giáo dục ngoài công lập dẫn đến chỗ chất lượng đào tạo chưa cao, hiện tượng mua bằng, bán điểm ở các loại hình này trở thành tương đối phổ biến; Nhà nước thiếu sự quan tâm phối hợp đầu tư cho các cơ sở này; phần lớn các trường dân lập, tư thục có cơ sở vật chất nghèo nàn, thiếu các phương tiện, thiết bị thực hành; nhiều nơi chỉ tập trung vào một số môn đáp ứng nhu cầu người học mà chưa bảo đảm khung chương trình quy định. Việc cho phép mở các trường dân lập được thực hiện quá tràn lan, thiếu tổng kết, rút kinh nghiệm trước khi nhân đại trà dẫn đến tình trạng Nhà nước buông lỏng quản lý, có những điểm hoàn toàn không kiểm soát được.

- Giá cả, phí thu tùy tiện, không minh bạch:

Tình trạng giá cả, cước, phí tùy tiện trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước đang là một vấn đề bức xúc, được phản ánh nhiều qua các phương tiện thông tin đại chúng. Đi đôi với sự tùy tiện này là cơ chế tài chính, thu chi thiếu minh bạch trong các cơ sở cung ứng dịch vụ.

Trong lĩnh vực giáo dục: Việc thu học phí khá tùy tiện, mức học phí giữa các trường chênh lệch từ 10-20 lần. Tình trạng chạy theo hướng kinh doanh giáo dục khá phổ biến. Trên thực tế, nhiều trường dân lập thực chất là trường tư thục do nhiều cá nhân góp vốn lại, hoạt động theo kiểu hợp tác xã.

Trong lĩnh vực y, dược: Việc quản lý giá dịch vụ y tế cũng như giá thuốc của các cơ sở y tế ngoài công lập còn gặp khó khăn, nhất là đối với các cơ sở hành nghề y, dược tư nhân hầu như chưa làm được. Mặc dù Bộ Y tế đã quy định khung giá khám chữa bệnh và yêu cầu niêm yết công khai khung giá này tại các cơ sở khám chữa bệnh, nhưng các cơ sở này vẫn tùy tiện nâng giá dịch vụ (chẳng hạn, nâng giá ca mổ loại 3 - giá 1.000.000đ thành ca mổ loại 2 - giá 1.500.000đ).

Trong giao thông vận tải: Tình trạng lấy giá vé cao hơn so với quy định, dồn ép khách để kiếm lời không phải là hiếm thấy. Các xe chạy không theo giờ quy định, bắt khách chờ để đầy xe mới chạy, chạy lòng vòng bắt khách, tùy tiện đặt ra giá vé khi bắt khách dọc đường...

Những tồn tại nói trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, song suy cho cùng các nguyên nhân này đều *bắt nguồn từ sự yếu kém trong quản lý nhà nước* đối với việc chuyển giao và quản lý hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước. Có thể nêu lên *những nguyên nhân cơ bản* sau:

Thứ nhất, các ngành, các cấp chưa có một chiến lược nhất quán trong việc phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước.

Mặc dù Đảng và Nhà nước ta đã có chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và xã hội hoá các dịch vụ công, song nhiều Bộ, ngành, địa phương chưa đưa các chủ trương này vào quy hoạch tổng thể phát triển của ngành và địa phương mình, do đó thiếu một tầm nhìn chiến lược về việc phát triển các tổ chức ngoài nhà nước trong tổng thể hoạt động của ngành và lĩnh vực mình. Trong lĩnh vực giáo dục, Nhà nước chưa thực sự đặt giáo dục ngoài công lập vào trong quy hoạch tổng thể phát triển giáo dục của từng địa phương với một chiến lược có tính dự báo cho hàng chục năm về mạng lưới trường công lập và ngoài công lập, tỷ lệ học sinh công lập và ngoài công lập, kế hoạch quản lý, chỉ đạo kiểm tra các trường ngoài công lập. Việc phát triển các trường ngoài công lập chưa thực sự được coi như một bộ phận của chiến lược giáo dục, mà còn nặng về giải pháp đối phó với sức ép của xã hội ngày một tăng. Tương tự, trong các lĩnh vực khác như y tế, giao thông vận tải, cung cấp điện, nước sạch..., Nhà nước cũng chưa xây dựng quy hoạch chiến lược về sự tham gia của các cơ sở ngoài nhà nước, lấy đó làm căn cứ để triển khai và quản lý việc thành lập cũng như phương hướng hoạt động của các tổ chức này, nhằm tạo thành một hợp lực thống nhất trong sự phát triển của từng lĩnh vực dịch vụ công.

Thứ hai, môi trường pháp lý cho việc chuyển giao và quản lý các hoạt động cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước chưa hoàn thiện.

Một nguyên nhân quan trọng dẫn đến những tồn tại nêu trên, đó là việc môi trường pháp lý cho việc chuyển giao các dịch vụ công cũng như quản lý các hoạt động này còn chưa hoàn chỉnh.

Các văn bản pháp luật về xã hội hoá công tác giáo dục, y tế tuy nhiều, nhưng vẫn không bao quát hết những nội dung cần quản lý hoặc chồng chéo lẫn nhau. Có những lĩnh vực không được quy định rõ ràng, chẳng hạn như giáo dục công lập, dẫn đến tình trạng mập mờ, lẫn lộn giữa trường dân lập và trường tư thục. Hiện còn thiếu những văn bản hướng dẫn cụ thể của Bộ Giáo dục và Đào tạo trong việc quản lý tài chính, đặc biệt để tháo gỡ một loạt ách tắc, khuyến khích đầu tư phát triển: những ưu đãi về đất đai, thuế, vay vốn..., những quy định cụ thể về học phí đủ bảo đảm các loại hình trường ngoài công lập hoạt động, cách tính ngân sách giáo dục cho từng địa phương và những quy định cụ thể để bảo đảm cho người lao động (chủ yếu là giáo viên) trong các trường ngoài công lập có đầy đủ quyền lợi bình đẳng như các trường quốc lập.

Trong khi đó, lĩnh vực y dược tư nhân lại chịu sự điều chỉnh của nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật (Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân, Pháp lệnh hành nghề y dược tư nhân... Có đến khoảng 40 văn bản quy định khác nhau), dẫn đến chỗ, nhiều văn bản không thống nhất với nhau, tạo ra sự chồng chéo, phức tạp trong việc vận dụng. Một số văn bản tuy vẫn còn hiệu lực nhưng lại bị các văn bản pháp luật khác phủ định, làm xảy ra các xung đột pháp luật, làm cho các cá nhân, tổ chức gặp không ít khó khăn trong khi vận dụng. Trong lĩnh vực giao thông vận tải còn thiếu các văn bản pháp quy cần thiết cho hoạt động của các tổ chức tư nhân, chẳng hạn tại một số địa phương hiện vẫn chưa có quy chế hoạt động cho các hãng ta-xi, dẫn đến sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các hãng, thậm chí còn xảy ra xung đột do tranh khách.

Các văn bản quy phạm pháp luật tuy được ban hành kịp thời để điều chỉnh các vấn đề mới nảy sinh, nhưng do chưa có

tính dự báo cao, nên sau một thời gian thực hiện đã nảy sinh một số bất cập nhất định mà không thể sửa đổi, bổ sung vì tính thứ bậc của văn bản quy phạm pháp luật.

Hơn nữa, hệ thống pháp luật Việt Nam có hạn chế chung là Luật, Pháp lệnh phân lớn đều quy định về nguyên tắc, muốn thực hiện được phải có nhiều văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành, làm cho hiệu lực tức thì của Luật, Pháp lệnh chưa thực hiện được. Điều đó có ảnh hưởng không nhỏ đến việc quản lý các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước, tạo những kẽ hở cho các cơ sở này hoạt động trái pháp luật, gây tình trạng lộn xộn trong xã hội.

Thứ ba, Nhà nước buông lỏng quản lý trong cấp phép thành lập và quản lý hoạt động của các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước.

Trong lĩnh vực y tế, việc xét duyệt cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, dược tư nhân còn chưa đúng quy định, một số nơi còn cấp giấy chứng nhận tràn lan không căn cứ vào nhu cầu thực tế và khả năng quản lý của địa phương. Công tác quản lý đối với các cơ sở y tế ngoài công lập vẫn chưa thực sự được coi trọng, nhất là đối với những cơ sở hành nghề tư nhân. Ngoại trừ Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh có Phòng Quản lý hành nghề y, dược tư nhân, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác chỉ có một hoặc hai cán bộ chuyên trách, phần lớn là cán bộ kiêm nhiệm nằm trong phòng nghiệp vụ y, dược nên thiếu sự chỉ đạo tập trung và thường xuyên đối với công tác hành nghề y, dược tư nhân.

Trong lĩnh vực giáo dục, do nhu cầu đào tạo tăng nhanh, Nhà nước lại buông lỏng quản lý nên dẫn đến hiện tượng kinh

doanh, tìm kiếm lợi nhuận trên nhu cầu của người học. Cũng có các trường ngoài công lập do thu nhận đầu vào thấp, quản lý không tốt nên chất lượng giáo dục không bảo đảm. Có một số địa phương thiếu thận trọng trong việc xét duyệt, cho phép mở trường, dẫn đến tình trạng có quyết định nhưng không mở được trường, hoặc mở trường nhưng rất ít học sinh theo học. Điều đó dẫn đến đến nhận thức sai lầm, coi trường ngoài công lập là một thứ trường loại hai trong hệ thống giáo dục quốc dân. Một số địa phương không muốn phát triển trường phổ thông bán công, mà chỉ mở các lớp bán công trong trường công lập, dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các học sinh theo học các lớp bán công và lớp công lập về học phí, chất lượng giáo viên...

Đặc biệt, sự buông lỏng quản lý trong lĩnh vực giao thông vận tải đã dẫn đến chỗ tai nạn giao thông ngày càng gia tăng, trở thành hiểm họa đối với mọi người dân. Trên thực tế, công tác quản lý chuyên ngành giao thông vận tải đã bị bỏ trống ở nhiều địa phương, giữa cơ quan chuyên ngành (Sở Giao thông công chính) và các đơn vị vận tải không còn mối quan hệ quản lý chặt chẽ trong hoạt động vận tải (trừ một số ít đơn vị qua bến với một ít ràng buộc, hạn chế), ngành giao thông vận tải các cấp địa phương đa phần không quản lý được việc thành lập các đơn vị vận tải (cả HTX lẫn công ty TNHH). Các phương tiện vận tải được chuyển dịch, mua bán hoặc đi đâu, về đâu không một cơ quan nào biết. Điều này dẫn đến chỗ các địa phương không thực hiện được việc quy hoạch, định hướng chung cho giao thông vận tải, đưa đến tình trạng rối loạn, mất trật tự và an toàn giao thông vận tải, ảnh hưởng môi trường đô thị, nguy cơ hơn nữa là ảnh hưởng đến an ninh chính trị xã hội và an ninh quốc phòng.

Do sự buông lỏng quản lý của Nhà nước nên tình trạng tuỵ tiện thu phí, nâng giá dịch vụ là khá phổ biến. Việc quản lý sổ sách tài chính, kế toán không minh bạch, công khai, việc thực hiện các chế độ tài chính không theo đúng quy định.

Cũng do sự quản lý của Nhà nước không chặt chẽ, nên các cơ sở tư nhân đã thu nhận cả những người hành nghề chưa đủ tiêu chuẩn, trình độ. Cơ sở vật chất của nhiều cơ sở còn rất eo hẹp, không bảo đảm yêu cầu đề ra.

Thứ tư, việc kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước chưa chặt chẽ và nghiêm khắc.

Công tác kiểm tra, thanh tra tuy có làm nhưng chưa được thường xuyên, việc kiểm tra, thanh tra chuyên môn, tài chính chưa nghiêm túc. Tổ chức thanh tra ở các Bộ, Sở chưa được củng cố, cán bộ thanh tra không đủ, ví dụ: số lượng cán bộ thanh tra về y tế ở các tỉnh chỉ có 1-2 người, nơi nhiều nhất như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh cũng không quá 10 người, phải quản lý trên một địa bàn rộng, có những tỉnh vùng sâu, vùng xa đi lại rất khó khăn nên tỷ lệ số lần thanh tra còn thấp. Hơn nữa, còn có sự lẫn lộn giữa chức năng thanh tra chế độ, chính sách và thanh tra chuyên môn.

Đội ngũ cán bộ thanh tra của một số địa phương còn bất cập về trình độ chuyên môn và kỹ thuật, nghiệp vụ thanh tra, chưa có kinh nghiệm tổ chức, thanh tra, gây ảnh hưởng đến chất lượng thanh tra. Tình trạng xử lý sai hành vi vi phạm, đôi khi vượt quá thẩm quyền không phải là hiếm, có trường hợp xử lý không dứt khoát gây ra kiện cáo kéo dài.

Chưa phân biệt rõ đâu là công tác thanh tra, đâu là công tác kiểm tra nên có sự chồng chéo trong quản lý nhà nước. Công tác thanh tra, kiểm tra chỉ chú trọng đến các đối tượng hành nghề (các tổ chức cung ứng các dịch vụ công ngoài nhà nước) mà chưa tổ chức thanh tra, kiểm tra đối với chính các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực hiện quản lý các cơ sở này như thế nào.

Việc kết hợp giữa tổ chức thanh tra với các đơn vị khác trong nội bộ các Sở, các đơn vị thuộc Sở, với các cơ quan khác như công an, quản lý thị trường, cũng như phối hợp giữa các ngành còn yếu, làm ảnh hưởng đến chất lượng thanh tra. Chẳng hạn, việc phối hợp giữa ngành y tế với hải quan và các đơn vị chống buôn lậu còn lỏng lẻo đã tạo điều kiện cho thuốc ngoại nhập lậu vào thị trường Việt Nam rất nhiều mà chưa quản lý được.

Tóm lại, trong những năm qua, Nhà nước ta đã có nhiều nỗ lực nhằm bảo đảm thực hiện trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cho xã hội. Bên cạnh đó, Nhà nước đã thực hiện chuyển giao một số dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước. Nhờ đó, các dịch vụ công đã được tăng lên cả về số lượng và chất lượng, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, trong điều kiện chuyển từ cơ chế tập trung sang cơ chế thị trường, việc các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công khó tránh khỏi những thiếu sót, tồn tại, mà nguyên nhân cơ bản là do quản lý nhà nước đối với các cơ sở này còn nhiều bất cập.

Chương III

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

Qua việc đánh giá thực trạng phương thức chuyển giao một số dịch vụ công như y tế, giáo dục, giao thông vận tải cho các cơ sở ngoài nhà nước, có thể thấy việc tăng cường quản lý nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công là một vấn đề cấp bách và cần thiết nhằm hướng các cơ sở đó vào hoạt động đúng pháp luật, góp phần thực hiện thành công chủ trương xã hội hoá các dịch vụ công của Đảng và Nhà nước ta. Để thực hiện được yêu cầu đó đó, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị như sau:

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

Hệ thống pháp luật của chúng ta luôn gắn bó với các chính sách, đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ, thể hiện một nguyên tắc bất di bất dịch của pháp luật là thể chế hoá các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng. Thời gian qua, chúng ta đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện chủ trương xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, văn hoá, thể thao, giao thông vận tải và hàng loạt các thông tư hướng dẫn thi hành. Ví dụ, chỉ riêng lĩnh vực y tế

cũng đã có khoảng 40 văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp điều chỉnh các hoạt động hành nghề y dược tư nhân.

Có thể nói, hệ thống văn bản pháp luật trong lĩnh vực này đã đảm bảo được tính thống nhất trong trình tự hiệu lực pháp lý. Tất cả đều dựa trên cơ sở đạo luật gốc là Hiến pháp để quy định, điều chỉnh các quan hệ xã hội trong việc cung ứng các dịch vụ công của các tổ chức ngoài nhà nước. Những văn bản đó cũng là cơ sở pháp lý quan trọng cho các tổ chức, cá nhân thực hiện xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, giao thông vận tải...

Tuy nhiên, do chủ trương xã hội hoá các dịch vụ công mới được thực hiện ở nước ta chưa lâu, lại chịu những tác động của cơ chế thị trường đang trong quá trình hình thành nên không tránh khỏi những khó khăn, vấp vấp. Trước tình hình thực tế hết sức đa dạng và phức tạp, hệ thống văn bản nói trên vẫn chưa bảo đảm tạo ra một môi trường pháp lý hoàn chỉnh và đồng bộ để điều tiết hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước ở nước ta. Vì vậy, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong lĩnh vực này là một giải pháp quan trọng và trước tiên trong giai đoạn hiện nay, bởi vì khi nào thiết lập được khung pháp lý cụ thể cho việc xã hội hoá thì công tác triển khai thực hiện sau đó mới đạt được kết quả tốt. Cụ thể là:

• Sửa đổi, hoàn chỉnh các văn bản pháp luật đã không còn phù hợp với điều kiện thực tế:

Do điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước đã có nhiều thay đổi, các thành phần kinh tế ngày càng đa dạng hơn, các hình thức sở hữu vốn cũng phong phú hơn, nên nhiều văn bản đã ban hành trước đây nay không còn phù hợp. Vì vậy, cần thông

qua thực tế thi hành các văn bản này để phát hiện ra những điểm bất cập và nhanh chóng bổ sung, hoàn thiện cho thích ứng với yêu cầu của cuộc sống. Chẳng hạn, trong lĩnh vực y tế, cần sớm sửa đổi Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân ngày 13/10/1993 vì một số điều khoản của pháp lệnh không còn phù hợp. Trên thực tế, sự phân tầng xã hội đã trở nên rõ nét, nhiều đối tượng có khả năng kinh tế muốn được chăm sóc sức khoẻ tốt hơn nên đòi hỏi phải phát triển mạnh mẽ và đa dạng hoá thêm các loại hình dịch vụ y tế công, tư, bán công... để đáp ứng nhu cầu chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân ngày càng tốt hơn. Trong bối cảnh đó, Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân nên sửa lại tên cho phù hợp hơn là Pháp lệnh Hành nghề y được ngoài công lập vì hiện nay ngoài hình thức Hành nghề y được tư nhân, còn có các hình thức khác như bán công, dân lập. Tất cả các cơ sở khám chữa bệnh đó gọi chung là các cơ sở khám chữa bệnh ngoài công lập (ngoài Nhà nước). Do đó, Pháp lệnh sửa đổi cần phải quy định và điều chỉnh cho tất cả các hình thức đó.

• Tăng cường tính đồng bộ của hệ thống văn bản pháp luật điều tiết việc cung ứng các dịch vụ công ngoài nhà nước

Tính không đồng bộ của hệ thống pháp luật trong xã hội hoá các dịch vụ công đã làm nảy sinh những mâu thuẫn giữa văn bản pháp luật này và văn bản pháp luật khác làm giảm hiệu lực pháp lý của nó và dẫn đến tình trạng thực thi trái ngược nhau trong thực tế. Để khắc phục tình trạng này, các cơ quan khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật cần căn cứ vào các quy phạm pháp luật hiện đang còn hiệu lực, tránh tình trạng vì lợi ích của cơ quan mình mà đưa ra những quy định riêng. Nếu các quy định ban hành sau là đúng đắn và phù hợp

với thực tế hơn thì cũng phải được cấp có thẩm quyền xác nhận và công bố.

Chẳng hạn, nội dung của Pháp lệnh Hành nghề y được tư nhân cần được sửa đổi theo hướng áp dụng Luật Thương mại và Luật Doanh nghiệp mới được ban hành, trong đó quy định cụ thể: các hình thức hành nghề y được ngoài công lập, tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề y được ngoài công lập, thẩm quyền và thủ tục cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề, quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân hành nghề.

• Cần ban hành sớm và đầy đủ các Thông tư hướng dẫn đối với các văn bản luật để các văn bản này sớm đi vào cuộc sống.

Trên thực tế thường xảy ra tình trạng sau khi các văn bản pháp luật được ban hành thì các Thông tư hướng dẫn thường đi sau rất lâu, nên thậm chí ngay cả khi văn bản pháp luật đã có hiệu lực thực thi thì các đối tượng vẫn lúng túng vì chưa biết phải làm như thế nào.

Chẳng hạn, trên cơ sở sửa đổi Pháp lệnh Hành nghề y được tư nhân thì hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành cũng phải sửa đổi cho phù hợp thống nhất với pháp lệnh. Hiện nay, một số văn bản đã quá lạc hậu như Nghị định 46/CP ngày 6/8/1996 của Chính phủ quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về y tế, cần nhanh chóng sửa đổi cho thích ứng với tình hình kinh tế mới.

Trong lĩnh vực giáo dục, các cơ quan quản lý còn chậm thể chế hoá các chủ trương, chính sách phát triển giáo dục ngoài công lập, nhiều điểm thiếu cụ thể. Các văn bản pháp luật hiện

nay còn chưa thể hiện rõ sự khuyến khích hình thành các cơ sở ngoài công lập và tạo điều kiện cho các cơ sở này hoạt động hiệu quả. Có ý kiến cho rằng khi các cơ quan quản lý giáo dục áp dụng các văn bản này thì có thể dẫn đến việc không khuyến khích, thay vì khuyến khích các cơ sở này phát triển.

Trong lĩnh vực giao thông vận tải, Bộ Giao thông vận tải nên pháp lý hoá và thông tin rộng rãi các giấy phép hoạt động luồng tuyến, giấy đi đường, lệnh điều xe của các đơn vị vận tải như Điều 6 của Quyết định số 1691 ngày 15-9-1990 của Bộ Giao thông vận tải và Tổng cục Bưu điện đã ban hành nhằm điều chỉnh, cân đối lực lượng cho từng tuyến, luồng nhằm phục vụ nhu cầu đi lại của nhân dân, tránh dồn nén, ứ tắc, rối loạn về giao thông.

• *Cần có các văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ về cơ chế tài chính đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công*

Một trong những vấn đề đang gây nhiều dư luận trong xã hội là việc các cơ sở ngoài nhà nước thường có cơ chế tài chính không rõ ràng, đặc biệt là giá cước dịch vụ tùy tiện, gây sự lộn xộn trên thị trường và ảnh hưởng đến đời sống dân cư.

Trong lĩnh vực giáo dục, Nhà nước cần phải ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể cho từng loại trường, trong đó xác định rõ các khoản thu, chi cơ bản như quy định khung học phí như thế nào, cần phân biệt trường phổ thông bán công với phổ thông dân lập, phổ thông tư thục và giữa các cấp học, bậc học, phân biệt nội thành, nội thị với ngoại thành, nông thôn, miền núi... Đặc biệt là quản lý các tài sản cố định, vốn của các trường dân lập hiện tại mà thực chất đang hoạt động theo quy chế của các trường tư thục để làm sao bảo toàn được tài sản, vốn và bảo đảm sự công bằng trong việc hưởng thụ của người dân khi sử

dụng các dịch vụ giáo dục ngoài công lập này. Số tài sản cố định đó là do người dân (phụ huynh học sinh) đóng góp để xây dựng, nâng cao chất lượng cơ sở vật chất, trang thiết bị, nhưng nó lại được xem như là tài sản riêng của những người góp vốn.

Cần cho phép các cơ sở ngoài công lập thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước để phát triển nhà trường. Nhà nước cần phải có những quy định cụ thể về quyền lợi và nghĩa vụ của người đầu tư xây dựng trường, trong đó quy định về việc hưởng hoa hồng theo tỷ lệ góp vốn như thế nào cho hợp lý, tránh tình trạng thương mại hoá giáo dục; quy định về khấu hao vốn như thế nào, để sau khi khấu hao hết vốn, tài sản của nhà trường vẫn phải thuộc về các cổ đông để người đầu tư được yên tâm. Có như vậy, Nhà nước mới thu hút được sức dân về mọi mặt: nhân lực, vật lực, tài lực cho giáo dục.

Pháp lệnh hành nghề y được tư nhân hiện nay cũng cần quy định về nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân hành nghề trong việc trích 2% -3% lợi nhuận thu được để khám bệnh, chữa bệnh miễn phí hoặc giảm giá dịch vụ, giá thuốc cho người nghèo, người có công, người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn nhằm đảm bảo tính nhân đạo trong việc khám, chữa bệnh.

• Tăng cường các quy định về quản lý hoạt động của các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước

Tăng cường quản lý nhà nước đối với hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước là một yêu cầu hết sức quan trọng nhằm thiết lập trật tự trên các lĩnh vực này, duy trì sự chỉ đạo của Nhà nước trong việc bảo đảm cung ứng đủ về số lượng và chất lượng các dịch vụ cho các tổ chức và công dân. Trong mỗi lĩnh vực, sự quản lý của Nhà nước có các đặc trưng riêng, song nhìn chung, sự

quản lý đó chưa đáp ứng yêu cầu đề ra, đôi khi Nhà nước còn nắm những chỗ không cần nắm, và lại buông lỏng quản lý ở những chỗ cần quản chặt hơn. Tuy nhiên, tình hình chung hiện nay là Nhà nước chưa có cơ chế quản lý thích hợp đối với các loại hình cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước, dẫn đến tình trạng hoạt động tùy tiện, lộn xộn của các cơ sở này trên thị trường.

Trong lĩnh vực giáo dục, theo Luật Giáo dục và các văn bản dưới luật thì các trường phổ thông công lập, ngoài công lập đều nằm trong hệ thống trường phổ thông của Nhà nước, chịu sự quản lý của Nhà nước. Vì vậy, cần có những quy định cụ thể để đảm bảo cho các trường phổ thông ngoài công lập thực hiện được các chức năng, nhiệm vụ của mình, đồng thời có các quyền lợi, nghĩa vụ như các trường phổ thông công lập như:

- Bộ Giáo dục và Đào tạo là cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục cần nhanh chóng ban hành quy chế về các trường phổ thông bán công, dân lập, tư thục làm cơ sở chỉ đạo, sắp xếp lại, bảo đảm cho các trường hoạt động theo cơ chế nào thì thực hiện quy chế đó, tránh tình trạng trường mang tên dân lập nhưng lại hoạt động theo cơ chế trường tư thục như đã xảy ra ở một số trường dân lập trong thời gian qua; đồng thời khắc phục những mâu thuẫn giữa tổ chức đứng tên mở trường, Chủ tịch Hội đồng Quản trị, Hội đồng cổ đông, Hiệu trưởng... như đã phát sinh ở nhiều trường, nhiều tỉnh thành.

Để bảo đảm chất lượng đào tạo của các trường ngoài công lập, Bộ Giáo dục và Đào tạo cần ban hành các tiêu chuẩn về đào tạo như cơ sở vật chất, đội ngũ giảng viên, đặc biệt là tiêu chí đánh giá chất lượng đào tạo sao cho chất lượng đào tạo ở các trường ngoài công lập đạt kết quả tốt như trường công lập. Có như vậy, người dân mới yên tâm khi sử dụng các dịch vụ này.

Tiến hành quy hoạch mạng lưới các trường ngoài công lập và công lập trên mỗi địa bàn cho hợp lý, tránh tình trạng có những khu vực tập trung quá nhiều trường, dẫn đến chỗ không thu hút được học sinh, có những chỗ lại thiếu trường phục vụ nhu cầu học tập.

Trong lĩnh vực giao thông vận tải, các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố và Sở Giao thông công chính cần sớm ban hành Quy chế quản lý phương tiện vận tải địa phương mình để ổn định tình hình phức tạp hiện nay. Các cấp có thẩm quyền cần sớm ban hành quy chế quản lý kinh doanh vận tải, luồng tuyến, bến bãi, phương tiện vận tải trên địa bàn, nhằm tạo hành lang về trật tự vận tải.

Trong lĩnh vực y tế, cần có những quy định về vai trò của các cấp Hội y, dược học, y học cổ truyền trong việc tham gia quản lý các đối tượng hành nghề để đảm bảo nguyên tắc tham gia của các tổ chức xã hội nghề nghiệp cùng với các cơ quan quản lý nhà nước về y tế, quản lý người hành nghề về y đức, chất lượng hành nghề cũng như bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ cho họ.

• Cần lưu ý thiết lập sự công bằng trong đối xử đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công của Nhà nước và các cơ sở ngoài nhà nước

Trên thực tế có trường hợp cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước không được đối xử bình đẳng như các cơ sở của Nhà nước. Chẳng hạn, các trường ngoài công lập chưa được bình đẳng với các trường công lập về điều kiện vật chất, đội ngũ giáo viên, tiêu chuẩn đầu vào, các chế độ đãi ngộ... Cũng do những sự khác biệt đó và tâm lý của cơ chế bao cấp để lại nên ở nước ta trường ngoài công lập bị coi như một loại trường *thứ cấp*. Các cơ sở ngoài nhà nước nói chung thường khó khăn hơn

nhiều so với các cơ sở thuộc nhà nước về việc thuê đất đặt trụ sở, trong việc vay vốn ngân hàng, và đôi khi lại bị một số người thuộc các cơ quan có thẩm quyền đến hạch sách, nhũng nhiễu... Để khắc phục tình trạng trên, tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các thành phần kinh tế, Nhà nước cần ban hành các văn bản pháp quy về những vấn đề trên. Chỉ có như vậy, chúng ta mới thực sự huy động được các thành phần đóng góp tiền của, công sức, tài năng vào phát triển đất nước, giúp Nhà nước bảo đảm trách nhiệm cung ứng dịch vụ công ngày càng nhiều và có chất lượng cho xã hội.

Trong ngành y tế, quyền của người hành nghề y được tư nhân là được ký hợp đồng với cơ quan bảo hiểm y tế về việc khám chữa bệnh cho các đối tượng được bảo hiểm y tế, nhưng thực tế hiện nay chưa có một tổ chức, cá nhân hành nghề y được tư nhân nào thực hiện được quyền này vì nhiều lý do chủ quan và khách quan. Nên chăng quy định thêm cả trách nhiệm của cơ quan bảo hiểm y tế trong việc ký hợp đồng với các tổ chức, cá nhân hành nghề để đảm bảo quyền bình đẳng giữa khu vực y tế nhà nước và khu vực y tế tư nhân. Đây là một trong những điều mà Pháp lệnh Hành nghề y, được tư nhân sửa đổi cần xem xét và bổ sung.

3.2. Đơn giản hoá thủ tục chuyển giao các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước

Để đơn giản hoá thủ tục chuyển giao cần phải:

- ***Thống nhất tiêu chuẩn cũng như thẩm quyền cấp giấy phép thành lập các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước.***

Tuy vấn đề này đã được quy định trong các văn bản pháp luật đối với từng lĩnh vực, song trên thực tế vẫn còn có những

điểm chưa rõ ràng, không thống nhất với nhau. Chẳng hạn trong lĩnh vực dược thì các công ty kinh doanh dược tư nhân, người nước ngoài vào hành nghề tại Việt Nam phải được Bộ Y tế cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề theo quy định của Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân và Pháp lệnh Hành nghề y dược tư nhân. Nhưng ở một số văn bản quy phạm pháp luật khác thì không quy định rõ yêu cầu này, vì vậy ở một số địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc cơ quan chức năng đã cho phép công ty đang hoạt động kinh doanh ở lĩnh vực khác được bổ sung thêm chức năng kinh doanh dược mà không cần có ý kiến của Bộ Y tế, hoặc cho phép người nước ngoài vào Việt Nam hành nghề khám chữa bệnh khi chưa được phép của Bộ Y tế (điển hình như vụ việc Vương Chấn Quốc, 50C Hàng Bài, Công ty Zuelling - Hà Nội, Gateway - Khánh Hòa...). Hay như vấn đề tiêu chuẩn, điều kiện của việc hành nghề dược tư nhân hiện nay chịu sự điều chỉnh của rất nhiều văn bản pháp luật, theo các văn bản đó, một doanh nghiệp dược muốn được kinh doanh thì phải có 3 giấy: Giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề (theo quy định của Pháp lệnh Hành nghề y dược tư nhân), Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh (theo quy định của Luật Thương mại). Nhưng thực chất Giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề và giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh là một. Việc quy định không thống nhất như vậy đã gây rất nhiều khó khăn cho những cơ sở hành nghề. Do đó, cần phải thống nhất đổi giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở thành giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh (theo hướng áp dụng Luật Thương mại) để giảm bớt giấy tờ, thủ tục.

Hơn nữa, về thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, dược tư nhân, Pháp lệnh hiện hành quy định: “Bộ trưởng Bộ Y tế cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập Bệnh viện tư nhân, doanh nghiệp tư nhân, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn kinh doanh dược phẩm. Các loại hình hành nghề khác do Giám đốc Sở Y tế các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cấp”. Nhưng Luật Doanh nghiệp lại quy định giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn kinh doanh do Giám đốc Sở Y tế cấp.

Những vấn đề trên cần phải được rà soát và quy định lại một cách thống nhất để đỡ những phiền hà không cần thiết cho các nhà cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước.

• Quy định cụ thể thời gian xét duyệt, cấp phép đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước.

Hiện nay, thủ tục cấp phép đối với các cơ sở này chưa được quy định cụ thể trong bao lâu hoặc có quy định thì cũng rất chung chung. Chẳng hạn như thủ tục mở một trường phổ thông dân lập quy định: chậm nhất là ngày 31/3 tổ chức xin mở trường phải nộp đầy đủ hồ sơ xin mở trường về phòng hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo, trước ngày 10/4 Phòng hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo phải có công văn gửi tới cơ quan có thẩm quyền cho mở trường nói rõ ý kiến của mình cho mở hay không? và cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định cho mở trường hay không trước ngày 31/5. Theo chúng tôi, không nên quy định những mốc thời gian như vậy mà phải có thời gian cụ thể cho từng loại hình (dân lập, tư thục, bán công) và từng loại cấp (tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, đại học). Thời gian có thể là từ 45 đến 60 ngày tùy theo loại hình và cấp học.

Trong lĩnh vực y tế, tuy đã quy định thời gian xem xét để cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y dược tư nhân là 30 đến 60 ngày tùy theo quy mô của cơ sở là phòng khám tư nhân, nhà thuốc bán lẻ hay bệnh viện, công ty kinh doanh dược phẩm... nhưng lại không quy định thời gian xem xét và cấp giấy phép thành lập (giấy phép kinh doanh).

Do đó, cần quy định rõ ràng và có căn cứ thực tiễn thời hạn xét duyệt, cấp phép của các cơ quan có thẩm quyền để tránh tình trạng các cấp này kéo dài thời hạn một cách tùy tiện, rất mất thời gian cho các cá nhân, tổ chức xin cung ứng dịch vụ và đôi khi làm phát sinh tiêu cực.

• Tăng cường thời gian cho việc thẩm định, xem xét các tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở, đồng thời rút ngắn thời gian ở việc cấp phép.

Có thể nói, thẩm định là khâu quan trọng nhất trong việc cấp phép thành lập một tổ chức ngoài công lập. Đây là công việc của các Phòng, Sở chuyên môn, họ phải xem xét rất cụ thể những tiêu chuẩn, điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, cũng như chuyên môn, tổ chức nhân sự... của các cá nhân, tổ chức muốn cung ứng dịch vụ. Trên cơ sở đó, Phòng, Sở chức năng có thể cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền của mình. Bên cạnh đó, đối với những cơ sở không thuộc thẩm quyền của mình, các Phòng, Sở vẫn phải thẩm định và có văn bản đề nghị lên cấp trên có thẩm quyền, công việc này tốn khá nhiều thời gian.

Hiện nay khâu thẩm định cho việc thành lập một trường phổ thông dân lập là quá ngắn (10 ngày), trong thời gian này

Phòng hoặc Sở Giáo dục - Đào tạo phải xem xét, thẩm định tất cả các điều kiện để thành lập trường và cho ý kiến của mình cho mở trường hay không, sau đó gửi tới cơ quan có thẩm quyền cho mở trường là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, quận huyện. Ủy ban nhân dân các cấp xem xét đề nghị của Phòng, Sở ra quyết định cho mở trường hay không cho mở trường. Thời gian ở khâu này 50 ngày là quá dài, không cân đối với khâu thẩm định ở trên. Theo chúng tôi nên tăng thời gian cho việc thẩm định là 30 ngày và rút thời gian ở việc cấp phép là 15 đến 30 ngày cho phù hợp với công việc ở mỗi khâu.

• Cho phép áp dụng các thủ tục để ra một cách linh hoạt trong các điều kiện đặc biệt:

Trong quá trình thực hiện, tùy điều kiện cụ thể mà các cấp có thẩm quyền có thể có những quy định riêng biệt nhằm huy động được sự hỗ trợ của cơ sở ngoài nhà nước tại những nơi mà Nhà nước không đủ khả năng bảo đảm cung ứng dịch vụ công.

Các cấp có thẩm quyền không được tùy tiện, nhưng cũng không nên quá cứng nhắc trong việc xét duyệt các tiêu chuẩn của đăng ký hành nghề khi cấp phép đối với một số lĩnh vực trong các điều kiện đặc biệt.

Để hành nghề y dược tư nhân ngoài những tiêu chuẩn chung về phẩm chất đạo đức, sức khỏe, năng lực hành vi dân sự đầy đủ..., pháp luật còn quy định là: phải có bằng tốt nghiệp đại học, trung học, sơ học về y, dược, y học cổ truyền tùy theo yêu cầu của từng loại hình tổ chức hành nghề. Trên thực tế quy định này rất khó áp dụng đối với các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa dẫn đến tình trạng người hành nghề không có đăng ký, bởi họ hành nghề bằng những bài thuốc gia truyền, thậm chí họ

làm rất tốt. Hơn nữa ở những vùng xa xôi, đi lại khó khăn, ngay cả y tế cơ sở (tuyến xã) cũng ở cách xa người dân, thì việc chữa bệnh của họ là rất cần thiết. Bởi vậy, có thể cấp phép cho họ bằng cách kiểm tra sự hiểu biết về bệnh tật, thuốc men cũng như cách chữa trị của họ kết hợp thăm dò uy tín qua bệnh nhân... Bộ Y tế nên có những hướng dẫn cụ thể đối với các trường hợp này. Hay như trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo: theo như quy định thì phía giáo viên của trường phổ thông dân lập, bán công phải có bằng sư phạm tùy theo cấp học, điều đó cũng không đơn giản đối với vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo... Ví dụ, một cử nhân tốt nghiệp Đại học Tổng hợp văn, người đó hoàn toàn có khả năng dạy môn văn cho học sinh tiểu học và trung học cơ sở, vì xin việc ở miền xuôi khó khăn, anh ta xung phong lên biên giới dạy học nhưng do không có bằng sư phạm nên không đủ tiêu chuẩn (trong khi đó ở đây rất thiếu giáo viên). Theo chúng tôi, phải có giải pháp cho những trường hợp như vậy, có thể bồi dưỡng thêm về phương pháp sư phạm trong một thời gian ngắn để họ có thể đảm nhận được nhiệm vụ - không nên cứng nhắc.

3.3. Tăng cường hoạt động quản lý của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công

Nhà nước thực hiện sự quản lý vĩ mô đối với mọi tổ chức sản xuất và cung ứng dịch vụ trong xã hội. Đối với những dịch vụ công - loại dịch vụ mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cho xã hội - việc quản lý nhà nước có một số nét đặc thù riêng, cụ thể là:

- Cần đặt yêu cầu phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước thành một bộ phận trong chiến lược phát triển chung của ngành và địa phương, từ đó có tầm nhìn lâu dài và quy hoạch phát triển cho khu vực này.

- Nhà nước phải bảo đảm cho mọi thành viên trong xã hội đều có quyền ngang nhau trong việc tiếp nhận những loại dịch vụ công thiết yếu mà Nhà nước đã uỷ quyền cho các tổ chức ngoài nhà nước cung ứng.

Nhà nước bảo đảm cho mức giá cả của các loại dịch vụ này ở mức chấp nhận được, có nghĩa là mọi thành viên trong xã hội đều có khả năng tiếp cận ở mức độ tối thiểu đến các loại dịch vụ này.

Nhà nước bảo đảm cho những nhóm thành viên đặc thù trong xã hội cũng có quyền và khả năng tiếp cận đến các loại dịch vụ này, chẳng hạn như người dân ở các vùng sâu, vùng xa, hải đảo, biên giới, những người dân do có những đặc thù (dễ bị thương tổn) như người tàn tật, người già, phụ nữ, trẻ em, những người có hoàn cảnh khó khăn như thu nhập thấp, không nơi nương tựa...

Nhà nước bảo đảm chất lượng của các dịch vụ công do các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng, ít ra là phải đạt tiêu chuẩn do Nhà nước đề ra.

Do những yêu cầu nói trên, hoạt động quản lý, điều hành của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài Nhà nước cung ứng các dịch vụ công không giống như quản lý của Nhà nước đối với các tổ chức sản xuất, kinh doanh các loại hàng hoá, dịch vụ thông thường khác. Nhà nước không chỉ điều tiết hoạt động của những cơ sở này bằng hệ thống pháp luật chung, mà còn quản lý bằng cách can thiệp vào các hoạt động này dưới những hình thức cụ thể nhằm bảo đảm các yêu cầu nói trên. Hiện nay, hoạt động của các tổ chức ngoài Nhà nước cung ứng dịch vụ công còn nhiều tồn tại. Nhà nước cần can thiệp bằng các biện pháp sau:

Thứ nhất, điều tiết về giá cả, phân phối và xây dựng khung cơ chế thu chi tài chính.

Nếu để các cơ sở ngoài nhà nước tự quy định giá cả dịch vụ thì họ sẽ tăng giá để kiếm lời, làm ảnh hưởng đến các lợi ích cơ bản của xã hội và nhân dân. Ngay cả đối với những dịch vụ có sự cạnh tranh khá rộng rãi trên thị trường như giá vé phương tiện giao thông công cộng, giá cả dịch vụ y tế, tiền học phí... cũng bị đẩy lên cao do sự ngấm thoả thuận giữa các tổ chức này để kiếm lời. Hơn thế nữa, việc cung ứng một số dịch vụ công vẫn còn có sự độc quyền ở một mức độ nhất định, ngay cả khi đã uỷ quyền cho cơ sở ngoài nhà nước, bởi vì sẽ chỉ có một số cơ sở nhận được quyền cung ứng các dịch vụ đó (do cơ chế cấp phép chưa thật rõ ràng, còn các yếu tố thân quen...). Vì vậy, đối với các dịch vụ công, Nhà nước cần có sự điều tiết về giá cả. Cụ thể là:

Nhà nước quy định về giá trần đối với những dịch vụ cơ bản, chẳng hạn quy định mức thu học phí đối với các cấp học, quy định giá các dịch vụ y tế cơ bản, cước phí điện, nước, điện thoại... Những quy định này có thể do các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực đề ra căn cứ vào những định mức khoa học. Việc điều tiết mức giá trần có tác dụng khuyến khích các nhà cung ứng dịch vụ hạ giá thành và chuyển một phần tiền tiết kiệm được từ đó cho người tiêu dùng.

Tiến hành điều chỉnh mức giá theo biến động của thị trường. Tuy theo điều kiện thay đổi, Nhà nước có thể ấn định lại mức giá trần nhằm cải thiện hiệu suất được chuyển tới người tiêu dùng. Tuy nhiên, mức giá các dịch vụ công không được biến động quá nhiều và tăng vọt, làm ảnh hưởng đến hoạt động và sinh hoạt của các tổ chức và công dân.

Điều tiết giá cả là cơ chế quan trọng nhất mà Chính phủ nắm trong tay để điều tiết các tổ chức tư nhân cung ứng dịch vụ công. Một hệ thống điều tiết giá cả hợp lý sẽ tạo ra những khuyến khích cho các tổ chức tư nhân nâng cao chất lượng dịch vụ, nâng cao hiệu suất công việc, đồng thời chuyển phần tiết kiệm lớn nhất có được từ đó cho người tiêu dùng.

Đối với một số loại hoạt động có thu phí như giáo dục, y tế, văn hoá, vệ sinh môi trường, Nhà nước cần xây dựng khung thu chi tài chính cho các cơ sở tư nhân. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giáo dục, Nhà nước cần quy định khung học phí theo tỷ lệ phân biệt giữa trường phổ thông bán công với trường phổ thông dân lập, tư thục; giữa các cấp học, bậc học; giữa nội thành, nội thị với ngoại thành, nông thôn, miền núi; tùy theo cơ sở vật chất, trang thiết bị giáo dục, dạy học của các trường (trong khung học phí thuộc địa phương mình, trường có cơ sở vật chất tốt hơn thu học phí ở mức cao hơn so với trường có cơ sở vật chất kém hơn).

Bên cạnh việc quy định giá trần cho các dịch vụ công cơ bản, Nhà nước còn cần có các biện pháp bảo đảm cung ứng các dịch vụ này cho những đối tượng bị thiệt thòi trong xã hội. Nhà nước, với chức năng bảo đảm công bằng xã hội là cơ quan duy nhất có quyền lực và khả năng đem sự công bằng này đến cho các đối tượng bị thiệt thòi trong xã hội do các điều kiện khách quan. Trong trường hợp các dịch vụ công đã được chuyển giao cho tư nhân cung ứng, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm việc cung ứng này đến tay các đối tượng khó khăn, chẳng hạn những người dân sống ở vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo, những người có hoàn cảnh bất trắc, nghèo đói, tàn tật, ốm đau không nơi nương tựa... Có thể nói đây là những đối tượng thuộc diện "chính sách" mà Nhà nước có trách nhiệm bảo trợ. Nhà

nước có thể thực hiện sự bảo đảm cung ứng dịch vụ công cho những đối tượng này bằng cách sử dụng các quy chế có tính bắt buộc đối với những tổ chức này hoặc giao trách nhiệm trực tiếp cho các tổ chức tư nhân cung ứng dịch vụ, chẳng hạn chỉ cấp phép cho doanh nghiệp vận tải theo các tuyến đường mà Nhà nước yêu cầu, trong đó có các tuyến đường đến vùng núi, vùng sâu, vùng xa...; quy định cho các trường dân lập phải nhận một số trẻ em nghèo được miễn hoặc giảm học phí...

Thứ hai, ban hành những quy định cụ thể về tiêu chuẩn và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của những người hành nghề trong các lĩnh vực này.

Đối với từng lĩnh vực, các tiêu chuẩn, trình độ chuyên môn nghiệp vụ có thể khác nhau tùy theo yêu cầu và từng vị trí công việc đảm nhiệm của ngành nghề đó. Song trong bất kỳ lĩnh vực nào, cơ quan bộ thực hiện quản lý nhà nước cũng phải đề ra được các tiêu chuẩn cần thiết về việc hành nghề trong lĩnh vực đó nhằm bảo đảm chất lượng của các dịch vụ công được cung cấp cho xã hội. Về thực chất, đây là những tiêu chuẩn chung cho mọi đối tượng hoạt động trong các lĩnh vực này, kể cả ở các cơ sở nhà nước và cơ sở tư nhân. Nhưng cần đặc biệt nhấn mạnh các tiêu chuẩn này, thậm chí cần có những quy định riêng cụ thể về tiêu chuẩn trình độ đối với những người hành nghề trong các tổ chức tư nhân, bởi vì nếu không có các quy định chặt chẽ, các tổ chức này có thể tuyển dụng người thân quen, không đủ tiêu chuẩn, gây ra những tai hại không lường trước được đối với người dân và xã hội. Chẳng hạn, trong lĩnh vực y dược, nếu các cá nhân hành nghề không bảo đảm tiêu chuẩn, trình độ thì có thể dẫn đến những hậu quả to lớn, gây thiệt hại đến sức khỏe và tính mạng của người dân.

Hiện nay, trong lĩnh vực hành nghề y dược tư nhân và trong giáo dục đã ban hành các văn bản pháp quy quy định tiêu chuẩn của những người hành nghề. Tuy nhiên, việc vận dụng trên thực tế còn bị buông lỏng, thậm chí có một số người còn cố tình man trá như mượn bằng, chứng chỉ chuyên môn, giấy chứng nhận để hành nghề.

Cần tiêu chuẩn hoá các điều kiện bảo đảm chất lượng đội ngũ giáo viên. Đồng thời, tăng cường quản lý quá trình đào tạo về nội dung, chương trình, chấp hành quy chế. Quy định các tiêu chí kiểm định, quy trình đánh giá chất lượng đào tạo, kết hợp tự đánh giá bên trong (của các trường) và bên ngoài của cơ quan quản lý nhà nước, của các chuyên gia độc lập, của xã hội và của người sử dụng dịch vụ đào tạo.

Trong lĩnh vực giao thông vận tải, cần xem xét và ban hành tiêu chuẩn hành nghề hay tiêu chuẩn kinh doanh của các doanh nghiệp khai thác vận tải. Chỉ cấp giấy phép kinh doanh vận tải cho những chủ khai thác đủ tiêu chuẩn ngành nghề để bảo đảm vận hành xe an toàn. Không cấp giấy phép vận tải công cộng cho các doanh nghiệp không làm nhiệm vụ vận tải thương mại (ví dụ như các doanh nghiệp vận tải chuyên dùng nội bộ). Đồng thời, cần ban hành, theo dõi và giám sát nghiêm ngặt việc thực hiện các tiêu chuẩn phương tiện được lưu hành trên đường bộ.

Bên cạnh những tiêu chuẩn về chuyên môn, nghiệp vụ, cần chú trọng đến tiêu chuẩn về tư tưởng, đạo đức, đặc biệt trong những ngành như giáo dục, y tế, văn hoá... Hiện nay, mặt trái của nền kinh tế thị trường đã ảnh hưởng không nhỏ đến đạo đức, ý thức trách nhiệm của những người làm các công tác này. Chẳng hạn, trong lĩnh vực y tế, một số người mải chạy theo lợi

nhuận mà quên đi 12 điều y đức và 10 điều dược đức của người làm công tác y tế. Trong ngành giáo dục cũng có những hiện tượng bất chấp đạo đức của người thầy, kiếm lợi trên nhu cầu của người học, làm hạ thấp uy tín của đội ngũ giáo viên. Trong lĩnh vực văn hoá cũng xuất hiện những hiện tượng chạy theo thị hiếu tầm thường để kinh doanh thu lời, không phát huy những giá trị văn hoá, tư tưởng tốt đẹp của dân tộc và thời đại.

Vì vậy, việc đề cao yếu tố đạo đức, tinh thần trách nhiệm của những người hành nghề trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công là rất quan trọng trong điều kiện hiện nay. Bên cạnh việc không ngừng tuyên truyền, giáo dục đạo đức, tư tưởng cho các đối tượng này, cần nêu cao những tấm gương tốt đẹp, đồng thời có sự thanh tra và xử lý nghiêm khắc những người có hành vi vi phạm, gây tác hại về tinh thần, sức khoẻ và vật chất cho xã hội.

Thứ ba, đổi mới cách thức quản lý và can thiệp của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công

Nhà nước có thể quản lý các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước theo các hình thức như: sử dụng các quy chế để điều tiết và kiểm soát các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công; ký hợp đồng với các cơ sở này theo những điều khoản nhất định, hoặc mua lại dịch vụ của các cơ sở đó để phân phối cho xã hội.

Hiện nay, cách thức quản lý phổ biến nhất của Nhà nước đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước là điều tiết các cơ sở này thông qua các quy định pháp lý cụ thể của Nhà nước và giám sát việc thực hiện các quy định này. Các cơ

sở này được thành lập và hoạt động theo quy định pháp luật. Trong trường hợp này, Nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các cơ sở này theo pháp luật quy định mà không có mối liên hệ trực tiếp nào với các cơ sở này. Cách quản lý nói trên trong điều kiện năng lực quản lý của các cơ quan nhà nước còn hạn chế dẫn đến tình trạng buông lỏng quản lý nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước ở nước ta trong thời gian qua. Để quản lý chặt chẽ hơn các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công, bảo đảm đáp ứng các nhu cầu chung, thiết yếu của xã hội, Nhà nước có thể áp dụng phổ biến ba hình thức quản lý như sau:

Một là, Nhà nước giao cho một cơ sở ngoài nhà nước cung cấp dịch vụ công với tài sản vật chất của Nhà nước, hay Nhà nước vẫn giữ quyền sở hữu, song để cho cơ sở đó nắm quyền sử dụng tài sản của Nhà nước để tạo ra dịch vụ công cung ứng cho xã hội. Đây là hợp đồng giao khoán. Thông thường hợp đồng này được ký với một hoặc một số nhà quản lý tư nhân. Họ tiến hành hoạt động và phân phối dịch vụ theo yêu cầu của Nhà nước đưa ra, bảo đảm nộp các khoản thuế và phí theo quy định chung. Cách này có thể áp dụng cho các lĩnh vực dịch vụ hạ tầng như vận tải, dịch vụ cảng, dịch vụ điện, cấp thoát nước... Trong trường hợp này, Nhà nước vẫn giữ quyền giám sát của chủ sở hữu đối với hoạt động của cơ sở ngoài nhà nước, thậm chí vẫn cấp kinh phí cho các cơ sở này hoạt động. Song các cơ sở này phải tuân thủ những yêu cầu của Nhà nước trong hoạt động, bảo đảm sự phân phối dịch vụ đến các khách hàng.

Hai là, Nhà nước ký hợp đồng với cơ sở ngoài nhà nước cho phép cơ sở này cung ứng dịch vụ công nhất định. Trong trường hợp này, cơ sở ngoài nhà nước đứng ra đảm nhận việc cung ứng

dịch vụ công có sở hữu riêng, sử dụng các tài sản và nguồn vốn của mình để tự tổ chức hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ công được Nhà nước cho phép. Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới thì hình thức ký hợp đồng với các chủ sở hữu tư nhân thường đem lại kết quả hoạt động cao hơn so với hình thức khoán nói trên, bởi vì các chủ sở hữu tư nhân thường quan tâm đến việc sử dụng có hiệu quả tài sản của mình hơn nhiều so với việc họ sử dụng tài sản của Nhà nước.

Ba là, Nhà nước cũng có thể sử dụng biện pháp cho phép tư nhân sản xuất ra một loại dịch vụ nhất định, nhưng Nhà nước sẽ mua lại loại dịch vụ đó để phân phối cho các đối tượng, nhằm bảo đảm tính công bằng trong phân phối dịch vụ công. Chẳng hạn, tổ chức tư nhân có thể tiến hành sản xuất ra điện, hoặc vận hành nhà máy lọc nước sạch, Nhà nước mua lại sản phẩm điện và nước sạch của tư nhân và giữ quyền phân phối các dịch vụ đó, nhằm bảo đảm sự công bằng trong phân phối hoặc duy trì giá tiêu dùng ở mức thấp để mọi người dân có thể tiếp cận đến dịch vụ này.

Thứ tư, Nhà nước giám sát và điều chỉnh hoạt động của những cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công.

Hiện nay, có một thực trạng phổ biến ở nước ta là sau khi Nhà nước cấp phép cho các cơ sở ngoài nhà nước hoạt động thì không thu được các thông tin cần thiết về hoạt động của những cơ sở này, do đó không giám sát và điều chỉnh được hoạt động của các cơ sở này. Các cơ sở dường như được phó mặc cho cơ chế thị trường, sau một thời gian hoạt động, một số cơ sở thậm chí đã không còn đáp ứng đủ những tiêu chuẩn cần thiết ban đầu để được cấp phép hoạt động. Thế nhưng, Nhà nước vẫn không có một cơ chế nào để giám sát và chấn chỉnh hoạt động của những

cơ sở này. Vì vậy, theo chúng tôi, một yêu cầu quan trọng nhất để tăng cường quản lý của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công là Nhà nước phải thường xuyên thu nhận được thông tin về hoạt động của các cơ sở đó để có sự tác động cần thiết khi các cơ sở này có nguy cơ vi phạm hoặc đã vi phạm pháp luật và các quy định hiện hành của Nhà nước.

Cho đến nay, các Bộ vẫn còn lúng túng trong việc theo dõi và quản lý theo pháp luật hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước hoạt động trong ngành và lĩnh vực do mình phụ trách. Các cơ sở này sau khi đã được cấp phép hoạt động không bị ràng buộc trách nhiệm báo cáo thường kỳ với các Bộ này về hoạt động của họ, hoặc thậm chí nếu có cơ chế báo cáo thì ở các Bộ cũng không có bộ phận chức năng làm nhiệm vụ phân tích và tổng hợp hoạt động của những cơ sở này. Thậm chí trong nhiều trường hợp, chỉ đến khi các cơ sở này vi phạm pháp luật nghiêm trọng, bị báo chí phanh phui, làm tổn hại đến lợi ích của người dân thì các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước mới biết và đi theo xử lý hậu quả (chẳng hạn như Trường đại học dân lập Đông Đô mấy năm liền tuyển sinh quá chỉ tiêu cho phép, có hành vi sai phạm trong chấm thi tuyển sinh, sai phạm trong quản lý tài chính...; Trường Đại học Quốc tế Châu Á liên kết với đối tác Đài Loan không đủ tư cách pháp nhân, thành lập và tuyển sinh trái quy định của pháp luật...). Trong khi đó, về nguyên tắc, các cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm theo dõi và điều tiết hoạt động của các cơ sở này.

Việc thiếu các thông tin cần thiết về hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước dẫn đến chỗ các cơ sở hoạt động tùy tiện, không bảo đảm chất lượng dịch vụ cung ứng, tùy tiện trong việc định ra và thu cước phí dịch vụ, nâng giá dịch vụ,... Hoạt động của

những cơ sở này còn liên quan đến hoạt động của các tổ chức khác trong các quan hệ về vay vốn, mua bán vật tư, thiết bị, nguyên vật liệu, liên quan đến việc bảo đảm quyền lợi cho người lao động trong tổ chức... Chính do việc Nhà nước không nắm được thông tin về hoạt động của các tổ chức này nên đã dẫn đến chỗ trong kinh doanh có những đơn vị cùng một lúc vay vốn ở nhiều ngân hàng (thế chấp tài sản cùng một lúc ở nhiều nơi), gây thiệt hại đáng kể cho Nhà nước.

Việc nắm được thông tin về hoạt động của các tổ chức tư nhân cung ứng dịch vụ công là rất quan trọng vì về nguyên tắc Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các dịch vụ công cho xã hội, vì vậy, khác với các ngành, lĩnh vực kinh doanh các hàng hoá, dịch vụ thông thường khác, Nhà nước phải nắm được tình hình hoạt động của các tổ chức này và có các biện pháp điều tiết kịp thời.

Theo chúng tôi, các Bộ cần xây dựng một chương trình phần mềm quản lý hoạt động của các tổ chức tư nhân cung ứng dịch vụ công do mình phụ trách, có một bộ phận hoặc trung tâm thường xuyên cập nhật thông tin vào máy vi tính. Những thông tin này sẽ được xử lý trong máy tính và đưa ra những chỉ số đánh giá về hoạt động của tổ chức và những thông tin cần thiết khác về tổ chức này. Phần mềm này được trang bị cho đến các sở thuộc các tỉnh, thành phố. Các Bộ dựa vào mạng lưới các Sở để thường xuyên cập nhật thông tin và có sự chỉ đạo, điều hành cần thiết.

Để có được những thông tin này, Bộ phải ra quy định bắt buộc các cơ sở ngoài nhà nước báo cáo tình hình hoạt động của mình trên những chỉ tiêu chủ yếu theo từng quý hoặc 6 tháng theo mẫu quy định (có thể nạp sẵn vào máy vi tính của từng cơ

sở tư nhân và gửi bằng email). Bộ cũng có thể thông qua báo cáo tài chính để nộp thuế của tổ chức đó mà truy cập hoặc kiểm tra thông tin, cũng có thể thông qua trung tâm thông tin tổng hợp như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước được nối mạng trên toàn quốc để giám sát hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước.

Đây là một công việc khá phức tạp và khó khăn, nhất là trong giai đoạn đầu, khi chúng ta chưa hình thành được phân mềm cần thiết và thiết lập hệ thống thông tin thường xuyên. Song chỉ có thể xúc tiến triển khai ngay và từng bước công việc này, làm cho nó trở thành có nề nếp và thường xuyên, khi đó, việc quản lý và giám sát các tổ chức này sẽ trở nên dễ dàng hơn, tránh được các bất trắc rủi ro do sự thiếu tuân thủ các quy định pháp luật của các cơ sở ngoài nhà nước.

Thứ năm, cần xây dựng một hệ thống chỉ tiêu đánh giá hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công.

Hệ thống chỉ tiêu này được xây dựng tùy thuộc vào đặc thù của từng lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, chẳng hạn, trong lĩnh vực y tế, các chỉ tiêu đánh giá có thể là: số lượt người đến khám bệnh, số giường bệnh... ; trong lĩnh vực giáo dục, các chỉ tiêu lại là: số học sinh của mỗi trường, số học sinh thi đỗ, số học sinh đạt danh hiệu học sinh khá, giỏi...; còn trong lĩnh vực vệ sinh môi trường lại là các chỉ tiêu như khối lượng rác thải thu gom và vận chuyển hàng năm, số lượng cống rãnh được nạo vét hàng năm,...

Song có thể nêu lên một số chỉ tiêu khái quát như sau:

Chỉ tiêu phát triển và năng suất: Chỉ tiêu phát triển được đo bằng tốc độ tăng trưởng hàng năm của các dịch vụ mà tổ chức đó

cung ứng. Chẳng hạn, tỷ lệ gia tăng số hành khách x km vận chuyển năm sau so với năm trước, tỷ lệ gia tăng khối lượng rác thải thu gom và vận chuyển năm sau so với năm trước...

Chỉ tiêu năng suất biểu hiện bằng tỷ lệ giữa số lượng dịch vụ cung ứng trên một cá nhân cung ứng dịch vụ. Chẳng hạn tỷ lệ bệnh nhân khám bệnh tính trên một bác sỹ, tỷ lệ hành khách x km vận chuyển tính trên một lái xe, tỷ lệ học sinh trên một giáo viên.

Chỉ tiêu lợi nhuận trên vốn hoặc mức tiết kiệm ngân sách nhà nước:

Đối với một số lĩnh vực hoạt động có lợi nhuận, chẳng hạn vận chuyển hành khách, vận tải hàng hoá, dịch vụ cảng, dịch vụ vệ sinh môi trường,... thì tỷ lệ lợi nhuận trên vốn là một chỉ tiêu quan trọng để đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức tư nhân. Chỉ tiêu này dùng để so sánh kết quả hoạt động năm sau so với các năm trước đó, hoặc để so sánh với các tổ chức khác (kể cả tổ chức của Nhà nước) hoạt động trên cùng lĩnh vực.

Đối với một số lĩnh vực trước đây vẫn do Nhà nước bao cấp từ ngân sách nhà nước thì chỉ tiêu mức tiết kiệm chi phí ngân sách nhà nước về hoạt động đã được chuyển giao cho tổ chức tư nhân là một tiêu chí quan trọng. Chẳng hạn, trong khi ở các tỉnh như Yên Bái, Ninh Bình, hàng năm ngân sách nhà nước phải cấp cho dịch vụ vệ sinh môi trường từ 2 tỷ đến 3 tỷ đồng (không kể tài sản, trang thiết bị ban đầu từ 2 tỷ đến 7 tỷ đồng), thì ở thị xã Lạng Sơn, hàng năm Công ty trách nhiệm Huy Hoàng không những đã không lấy kinh phí từ ngân sách, mà còn nộp ngân sách mỗi năm một tăng: năm 1997 nộp 33 triệu đồng, năm 1999 là 50 triệu đồng).

Ảnh hưởng đối với người tiêu dùng:

Đây là những chỉ tiêu phản ánh số lượng và chất lượng dịch vụ cung ứng cho người tiêu dùng. Chỉ tiêu này có thể rất khác nhau ở các lĩnh vực dịch vụ khác nhau. Chẳng hạn, đối với dịch vụ viễn thông được tư nhân hoá ở các nước thì chỉ tiêu này được đo bằng tỷ lệ các cuộc gọi không thành công sau khi chuyển giao dịch vụ so với trước đó, hoặc bằng nhu cầu chưa được đáp ứng của khách hàng so với trước khi chuyển giao. Số liệu thống kê của Ngân hàng Thế giới cho thấy, sau khi chuyển giao dịch vụ điện thoại cho tư nhân, số lượng các cuộc gọi không thành công giảm đi 1/3 và nhu cầu chưa được đáp ứng của khách hàng ở Malaysia giảm đi 75%.

Ảnh hưởng đối với người tiêu dùng trong lĩnh vực y tế có thể được đo bằng chỉ tiêu số lượng người tiêu dùng đến khám bệnh/bác sỹ tại các cơ sở y tế tư nhân so với số người đến khám/bác sỹ ở các bệnh viện công. Trong lĩnh vực giáo dục, chỉ tiêu này được đo bằng tỷ lệ học sinh tốt nghiệp phổ thông/tổng số học sinh của trường so với tỷ lệ này ở các trường công lập.

Thứ sáu, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong quản lý các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công.

Hiện nay, việc phân định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, các cấp chính quyền đối với hoạt động của các tổ chức tư nhân, cá thể cung ứng dịch vụ công chưa rõ ràng, rành mạch, dẫn đến chỗ có những mặt không có ai quản lý, có những chỗ lại quản lý chồng chéo, mà hậu quả chung là buông lỏng quản lý, không giám sát và điều tiết được hoạt động của những cơ sở ngoài nhà nước, và do đó việc cung ứng các dịch vụ công

không theo đúng những nguyên tắc vốn có là: bảo đảm việc cung ứng đều đặn các dịch vụ công nhằm duy trì đời sống bình thường của người dân, bảo đảm quyền và nghĩa vụ ngang nhau của mọi công dân trong việc hưởng thụ các dịch vụ công cộng.

Việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý của các cấp đối với các cơ sở ngoài nhà nước, cá thể dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau:

- Dựa trên các quan điểm, định hướng, chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và chính sách xã hội hoá của Đảng và Nhà nước, các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền cấp tỉnh, thành phố ban hành những chính sách cụ thể về thẩm quyền, thủ tục chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức tư nhân, cá thể; ban hành các chính sách cụ thể về quyền lợi, nghĩa vụ của các tổ chức tư nhân, cá thể và các quy định cụ thể về quản lý hoạt động của các đối tượng này.

- Thông thường, cấp nào có thẩm quyền cấp giấy phép hoạt động cho tổ chức tư nhân, cá thể thì cấp đó thực hiện sự theo dõi, điều hành, kiểm tra, giám sát hoạt động của các đối tượng đó trong khuôn khổ pháp luật quy định, bảo đảm cho các đối tượng này tuân thủ đúng pháp luật và các quy định có liên quan. Cụ thể là các cấp này có quyền cấp giấy phép hoạt động hoặc ký hợp đồng với các tổ chức tư nhân, cá thể về cung ứng các dịch vụ công; theo dõi tình hình hoạt động của những đối tượng này thông qua chế độ báo cáo và kiểm tra, giám sát, thông qua việc thực hiện các chỉ tiêu để đánh giá hoạt động của các tổ chức này; có quyền thực hiện các biện pháp xử lý theo pháp luật đối với những hành vi vi phạm pháp luật, hoặc không tuân thủ những quy định đề ra, không tuân thủ hợp đồng đã ký kết.

Để có thể tăng cường vai trò của Nhà nước trong quản lý và điều tiết hoạt động cung ứng dịch vụ công của các cơ sở ngoài nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước cần củng cố tổ chức bộ máy để thực hiện nhiệm vụ này. Hiện nay, ở nhiều cơ quan cấp bộ, cấp sở không những không có một bộ phận chuyên trách về quản lý các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công, mà số cán bộ đảm trách công việc này cũng rất ít ỏi, hoặc coi đó chỉ là một phần việc trong khối lượng công việc mà người đó đảm đương. Chính vì vậy, công tác quản lý các cơ sở ngoài nhà nước chưa được chú trọng đúng mức, tạo ra nhiều sơ hở và thiếu sót trong quản lý, dẫn đến tình trạng hoạt động tùy tiện của các cơ sở này. Mỗi Bộ, Sở cần xác định rõ những nhiệm vụ quản lý cụ thể đối với các cơ sở ngoài nhà nước trong lĩnh vực của mình, trên cơ sở đó mà lựa chọn tổ chức hoặc cá nhân đảm nhận các nhiệm vụ này.

Tại Bộ Giáo dục và Đào tạo đã thành lập Ban quản lý các trường ngoài công lập. Ban này có chức năng làm đầu mối đề xuất các biện pháp cùng các vụ chức năng giúp cho Bộ trưởng theo dõi, đánh giá quá trình hoạt động và đào tạo của các trường ngoài công lập. Tuy nhiên, trong thời gian qua, hoạt động của cơ quan này chưa phát huy hết tác dụng, còn nhiều lúng túng. Ngoài ra, chỉ có 4 Sở trong cả nước thành lập Ban ngoài công lập là Hà Nội, Quảng Ninh, Nam Định, Phú Thọ. Để làm tốt chức năng quản lý nhà nước đối với các cơ sở ngoài công lập, nên thành lập bộ phận quản lý các cơ sở ngoài công lập (do một Thứ trưởng làm Trưởng ban) có trách nhiệm giúp Bộ trưởng trong việc phối hợp chỉ đạo thực hiện các chủ trương chính sách quản lý ngoài công lập, đồng thời bộ phận này có một số quyền hành nhất định trong việc thực hiện các nhiệm vụ

được giao. Căn cứ vào tình hình, quy mô phát triển các trường ngoài công lập ở địa phương, đối với một số Sở Giáo dục - Đào tạo có thể thành lập Phòng Quản lý giáo dục ngoài công lập, và tương ứng ở các Phòng giáo dục có thể cử một cán bộ hoặc một bộ phận tư vấn cho Trường phòng quản lý các cơ sở này.

Bộ Y tế cũng cần nghiên cứu xây dựng phương án thành lập Vụ quản lý hành nghề y, được tư nhân, ở Sở Y tế thì thành lập Phòng hoặc Tổ Quản lý hành nghề y, được tư nhân để kịp thời xử lý và đề xuất với lãnh đạo các biện pháp để tăng cường quản lý nhà nước đối với các cơ sở y tế ngoài công lập. Đồng thời, cần tổ chức lại Hội đồng Tư vấn ở Bộ Y tế và Sở Y tế để giúp Bộ trưởng và Giám đốc Sở trong việc xét, cấp giấy chứng nhận đủ tiêu chuẩn và điều kiện thành lập cơ sở hành nghề y, được ngoài công lập theo đúng thẩm quyền và các quy định của pháp luật, tránh sự chiếu lệ, hình thức.

3.4. Tạo điều kiện và hỗ trợ cho các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công.

Nói tăng cường hoạt động quản lý của Nhà nước đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công không có nghĩa là Nhà nước áp đặt sự quản lý và can thiệp trực tiếp vào hoạt động của những đối tượng này. Việc tăng cường quản lý đó bao gồm hai khía cạnh:

Một mặt, Nhà nước nắm bắt được các thông tin về tình hình hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước để từ đó đề ra các chính sách quản lý thích hợp; đưa ra các biện pháp điều tiết gián tiếp nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội; xử lý được những hành vi vi phạm pháp luật của các cơ sở đó, khắc phục tình trạng buông lỏng quản lý lâu nay.

Mặt khác, việc tăng cường quản lý nhà nước không có nghĩa là hạn chế sự phát triển của các cơ sở này, mà nhằm tạo điều kiện và có các biện pháp hỗ trợ cần thiết cho các cơ sở đó phát triển lành mạnh, phục vụ có hiệu quả cho xã hội.

Vì vậy, bên cạnh việc quản lý chặt chẽ hơn theo đúng nghĩa quản lý nhà nước, các cấp chính quyền còn cần tạo điều kiện và hỗ trợ cho các cơ sở ngoài nhà nước phát triển.

Đảng và Nhà nước ta chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần nhằm huy động mọi nguồn lực của đất nước vào việc phát triển kinh tế - xã hội. Trong những năm qua, các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đã có sự phát triển đáng kể, song trên thực tế khu vực tư nhân ở nước ta vẫn chưa phát triển so với các nước khác trong khu vực, trong đó có Trung Quốc. Về môi trường hoạt động, khu vực này vẫn còn bị nhiều hạn chế về các thủ tục cấp phép kinh doanh, quy định về quyền sử dụng đất, trong tiếp cận vốn và tín dụng ngân hàng, trong quan hệ với các cấp quản lý nhà nước.

Trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, khác với các lĩnh vực kinh doanh thông thường khác, sự tạo điều kiện và hỗ trợ của Nhà nước là cần thiết và tất yếu, bởi vì đây là các dịch vụ thuộc trách nhiệm bảo đảm cung ứng của Nhà nước, Nhà nước chỉ uỷ quyền cho các cơ sở ngoài nhà nước trực tiếp cung ứng, nhưng trách nhiệm về bảo đảm những dịch vụ này trước xã hội, trước công dân vẫn thuộc về Nhà nước.

Vì vậy, Nhà nước không thể phó mặc các cơ sở này hoạt động theo cơ chế thị trường, mà phải có sự điều tiết, hỗ trợ cần thiết để các tổ chức này hoạt động theo các mục tiêu của Nhà nước.

Các biện pháp tạo điều kiện và hỗ trợ của Nhà nước đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công bao gồm:

Miễn giảm thuế đối với các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng các dịch vụ công cần được khuyến khích như: cung cấp nước sạch cho nhân dân; cung cấp điện cho vùng sâu, vùng xa; dịch vụ thu gom và vận chuyển rác thải... Tùy theo từng địa phương, từng điều kiện cụ thể mà chính quyền cấp đó có các biện pháp miễn giảm cụ thể.

Trợ cấp cho những tổ chức, cá nhân nào thực hiện các dịch vụ công không thu được lợi nhuận, song lại rất cần thiết cho xã hội mà Nhà nước không đủ sức đảm đương hoặc đảm đương không có hiệu quả, chẳng hạn như: mở lớp học tình thương cho những trẻ em nghèo khó; khám chữa bệnh cho người nghèo; vận chuyển hành khách, hàng hoá ở vùng sâu, vùng xa... Bên cạnh việc trợ cấp cho các cơ sở thực hiện dịch vụ công, Nhà nước cũng có thể sử dụng biện pháp trợ cấp trực tiếp cho những đối tượng thụ hưởng dịch vụ, chẳng hạn, Nhà nước trợ cấp khó khăn cho những học sinh thuộc diện chính sách đang theo học tại các trường phổ thông ngoài công lập, cấp học bổng ở mức thấp nhất bằng tiêu chuẩn mà các em được hưởng nếu học ở trường công lập. Trong lĩnh vực y tế, Nhà nước đã có chính sách phát thẻ khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo. Song, sự ưu đãi này còn rất hạn chế, chủ yếu mới được thực hiện ở các trạm y tế cơ sở và với mức kinh phí ít ỏi. Tiến tới, bên cạnh việc trợ cấp cho những cơ sở thực hiện khám chữa bệnh cho người nghèo, kể cả công lập và ngoài công lập, Nhà nước có thể mở rộng diện được cấp thẻ khám chữa bệnh miễn phí và nâng mức ưu đãi lên cao hơn, tùy theo hoàn cảnh và bệnh tật của người đó.

Nhà nước cung cấp thông tin cần thiết cho các tổ chức tư nhân, cá thể hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ công. Bằng cách cung cấp những thông tin cần thiết, Nhà nước sẽ giúp cho

những cơ sở tư nhân tránh được các rủi ro, bất trắc, có điều kiện áp dụng những công nghệ và biện pháp cải tiến quản lý nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động của tổ chức đó. Chẳng hạn, với việc cung cấp thông tin về các loại giống cây con mới, chính quyền sẽ giúp cho các tổ chức cung ứng giống tiếp cận đến những loại giống tốt hơn để cung cấp cho nông dân; với những thông tin cần thiết về những biến động giá cả trên thị trường của một loại hàng hoá nào đó sẽ giúp các tổ chức điều chỉnh lại cơ cấu hoạt động của mình; các thông tin về sự thay đổi chính sách của Nhà nước trong một lĩnh vực nhất định cũng giúp cho các tổ chức thay đổi hoạt động của mình cho phù hợp.

Một điều kiện quan trọng thúc đẩy các cơ sở ngoài nhà nước hoạt động có hiệu quả là Nhà nước phải tạo ra sân chơi bình đẳng giữa các thành phần trong việc sản xuất và cung ứng cùng một loại hàng hoá, dịch vụ. Do những quan niệm phân biệt đối xử giữa các thành phần từ cơ chế tập trung quan liêu để lại, trong không ít chính sách, chế độ và cả trong thái độ cư xử của các cơ quan nhà nước vẫn thể hiện sự phân biệt đối xử đó. Chẳng hạn, việc hạn chế số nhập trường đối với phổ thông trung học và đại học, chuyển những học sinh thi trượt sang trường bán công, dân lập đã dẫn đến chỗ các trường bán công, dân lập hiện tại bị coi là nơi đào tạo có chất lượng thấp, do đó, hiệu quả và chất lượng tổng thể của dịch vụ giáo dục bị phân hoá và tạo thành hệ thống hai thứ hạng. Các cơ sở ngoài nhà nước thường bị thanh tra, kiểm tra chồng chéo của bộ, địa phương, cơ quan thanh tra, công an, thuế... làm ảnh hưởng đến hoạt động của các cơ sở này. Để tạo ra sân chơi bình đẳng cho các cơ sở ngoài nhà nước tham gia vào lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, Nhà nước cần quán triệt thống nhất quan điểm đối xử

như nhau giữa các cơ sở của Nhà nước và tư nhân, thể hiện trong mọi chính sách, chế độ, trước hết là trong chính sách thuế, cho vay tín dụng, trong chế độ đối với người lao động.

- Nhà nước hỗ trợ cho các cơ sở ngoài nhà nước về nhân lực và đào tạo, nhằm tạo ra một đội ngũ lao động có chất lượng, đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của xã hội về các dịch vụ công. Trước đây, do các lĩnh vực dịch vụ công đều do Nhà nước trực tiếp cung ứng cho xã hội, nên lực lượng lao động đều thuộc biên chế nhà nước. Ngày nay, với chủ trương xã hội hoá của Đảng và Nhà nước, không ít người lao động đã chuyển từ khu vực nhà nước sang hoạt động tư nhân. Đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục và y tế thì số giáo viên và bác sỹ, được sỹ hầu hết là từ khu vực Nhà nước chuyển sang, hoặc vẫn làm hai chân (Nhà nước và tư nhân). Hiện tại, do mức lương giữa hai khu vực chênh lệch nhau đáng kể, lương trong khu vực nhà nước còn thấp, nên Nhà nước vẫn tạm chấp nhận tình trạng này. Trong tương lai, cần phân định rõ hai loại này: số người làm việc cho Nhà nước sẽ không được chấp nhận hành nghề tư nhân. Bởi vì nếu tiếp tục duy trì tình trạng làm hai chân như vậy sẽ dẫn đến chỗ, cán bộ nhà nước không chuyên tâm làm việc cho Nhà nước, chân ngoài dài hơn chân trong, thậm chí chuyển các tài sản của Nhà nước ra ngoài để phục vụ cho lợi ích riêng.

Về nguyên tắc, các cán bộ trong bộ máy nhà nước có thể chuyển sang hoạt động tư nhân trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công. Nhà nước không những không ngăn cấm việc họ chuyển ra ngoài làm việc, bởi vì xét cho cùng, các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dịch vụ công cũng là sự hỗ trợ cho Nhà nước trong việc thực hiện trách nhiệm bảo đảm dịch vụ công cho xã hội. Ngoài ra, Nhà nước cũng có thể hỗ trợ cho các cơ sở ngoài

nhà nước trong việc bồi dưỡng, đào tạo nguồn nhân lực để nâng cao chất lượng các dịch vụ cung ứng. Chẳng hạn, với cơ sở vật chất sẵn có và lực lượng giảng viên có kiến thức và kinh nghiệm của mình, Nhà nước có thể mở các khoá đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ cho mọi đối tượng có nhu cầu trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá, khoa học, công nghệ... Các tổ chức tư nhân có thể cử người tham gia các khoá học này hoặc nhận người đã tốt nghiệp các khoá học này về làm việc.

Trong lĩnh vực y tế, các Sở có trách nhiệm tổ chức các lớp bồi dưỡng cho những người hành nghề y, dược tư nhân về chuyên môn, nghiệp vụ, pháp luật và các vấn đề trọng tâm của ngành y tế trong từng năm để giúp họ nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, nâng cao trách nhiệm trong việc thực hiện các định hướng chiến lược về chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân cũng như chính sách quốc gia về thuốc. Đối với lĩnh vực y học cổ truyền, cần phải có kế hoạch tổ chức đào tạo, đào tạo lại về chuyên môn, nghiệp vụ cho những người hành nghề và tổ chức việc xác định trình độ nghiệp vụ chuyên môn cho người hành nghề theo đúng quy định.

Trong lĩnh vực giáo dục, Sở Giáo dục và Đào tạo nên tạo mọi điều kiện cho các trường ngoài công lập tuyển dụng một đội ngũ giáo viên giỏi (chiếm khoảng 50% tổng số) để trường ổn định và chủ động trong công tác chuyên môn. Hàng năm, Sở tổ chức các lớp bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ và các chủ trương, chính sách của ngành cho các giáo viên trường ngoài công lập để bảo đảm chất lượng của toàn bộ hệ thống giáo dục quốc dân.

Nhà nước hỗ trợ cho các cơ sở ngoài nhà nước trong việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật, phổ biến các chủ trương chính sách và quy định chung nhằm tạo ra một môi trường

thuận lợi cho hoạt động của các cơ sở này. Chẳng hạn, các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tổ chức công tác truyền thông môi trường, thúc đẩy mọi người trong cộng đồng tự nguyện tham gia vào các hoạt động bảo vệ môi trường; tuyên truyền, giáo dục pháp luật về hành nghề y dược tư nhân qua các phương tiện thông tin đại chúng; tuyên truyền các chính sách của Nhà nước về an toàn giao thông...

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.

Nhìn chung, công tác kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công của các cơ sở ngoài nhà nước trong thời gian qua đã có những cố gắng nhất định, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và tạo điều kiện cho các cơ sở này thực hiện đúng những quy định của pháp luật. Thanh tra của các Bộ Y tế, Giáo dục - Đào tạo và Giao thông vận tải đã phối hợp với các Cục, Vụ của Bộ và các Bộ ngành liên quan, thanh tra của các Sở cũng phối hợp với các Phòng chức năng của Sở và các ban ngành của tỉnh tiến hành tổ chức kiểm tra, thanh tra các cơ sở này trong việc thực hiện những quy định của pháp luật.

Mục đích của việc kiểm tra, thanh tra là nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân khi sử dụng các dịch vụ này. Tùy theo tình hình cụ thể của từng giai đoạn mà tổ chức các đợt kiểm tra đột xuất hay theo định kỳ; từng chuyên ngành (y, dược, giáo dục mầm non, tiểu học, trung học, giao thông đường bộ, đường sông...) hoặc kết hợp các chuyên ngành; từ diện hẹp đến diện rộng.

Đặc biệt, vừa qua Bộ Y tế đã tổ chức chỉ đạo cuộc thanh tra hành nghề y dược tư nhân với quy mô rộng lớn trong toàn quốc.

Đợt 1 từ tháng 6/1996 đến tháng 12/1996, **đợt 2** từ tháng 8/2000 đến tháng 12/2000. Các đợt thanh tra đó đã đạt kết quả tốt, phát hiện được những vi phạm, những biểu hiện hoạt động không đúng với quy định của pháp luật để có những biện pháp xử lý, chấn chỉnh kịp thời cũng như phát hiện, đề nghị khen thưởng đối với cơ sở, cá nhân chấp hành tốt quy định của pháp luật và đề xuất các biện pháp tăng cường quản lý nhà nước đối với xã hội hoá các hoạt động y tế.

Tuy nhiên, công tác kiểm tra, thanh tra cũng còn những tồn tại cần khắc phục như công tác kiểm tra, thanh tra đã thực hiện nhưng chưa thường xuyên, chất lượng chưa cao, chưa được chú trọng đúng mức, đôi khi còn mang tính hình thức. Do đó, cùng với việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về việc chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức ngoài nhà nước và để quản lý tốt các hoạt động này, cần phải tăng cường kiểm tra, giám sát đối với hoạt động cung ứng các dịch vụ công của các tổ chức ngoài nhà nước, cụ thể là:

- Sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh Thanh tra và Điều lệ thanh tra Nhà nước về các lĩnh vực cụ thể (Thanh tra chuyên ngành). Ví dụ, Điều lệ thanh tra Nhà nước về y tế hiện nay đã được Bộ Y tế trình Chính phủ xem xét để ban hành Nghị định của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung. Từ đó phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và phân cấp quyền hạn của thanh tra Bộ, Sở, tránh chồng chéo trong hoạt động và tập trung làm tốt công tác trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao.

- Tăng cường và củng cố lực lượng thanh tra viên chuyên ngành từ các Bộ đến các Sở cả về số lượng và chất lượng. Kiến nghị với Chính phủ và Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ cho phép

các ngành y tế, giáo dục - đào tạo tổ chức đào tạo và đào tạo lại cho cán bộ thanh tra các kiến thức về chuyên môn, kỹ năng thanh tra, kiến thức pháp luật, kiến thức quản lý nhà nước để cán bộ thanh tra đáp ứng được yêu cầu công tác.

- Mở rộng mạng lưới cộng tác viên thanh tra trong toàn quốc, có kinh phí cho công tác này. Tổ chức thanh tra, kiểm tra, giám sát thường xuyên các cơ sở cung cấp dịch vụ công ngoài nhà nước, đặc biệt là đối với cơ sở cung ứng dịch vụ giao thông vận tải và hành nghề y dược tư nhân, vì đó là những nơi mà họ có thể tùy tiện thay đổi giá cả và dễ dàng vi phạm các tiêu chuẩn, điều kiện hành nghề.

Qua thanh tra, kiểm tra cần có các hình thức khen thưởng, động viên khuyến khích kịp thời đối với các cơ sở chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của Nhà nước, đạt nhiều thành tích trong công việc của mình, góp phần thực hiện chủ trương xã hội hoá công tác y tế, giáo dục, giao thông vận tải... của Đảng và Nhà nước ta. Hiện nay, theo quy định của Nhà nước thì các cơ sở ngoài quốc doanh cung ứng các dịch vụ công về y tế, giáo dục, giao thông vận tải... nếu có nhiều thành tích đóng góp cho ngành đều được nhà nước xét tặng giấy khen, bằng khen, huân huy chương giống như các cơ sở của Nhà nước, nhưng qua khảo sát một số trường phổ thông dân lập như Lương Thế Vinh, phổ thông dân lập Nguyễn Bình Khiêm, Đại học dân lập Thăng Long... cho thấy hình thức khen thưởng chủ yếu là nhà trường tự đứng ra tổ chức bằng kinh phí của trường cho các cá nhân, đơn vị có thành tích xuất sắc, còn hình thức khen thưởng ở cấp Bộ, cấp Nhà nước chưa được thực hiện. Đi đôi với việc khen thưởng phải xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực này, tránh hiện tượng hình thức, nửa vời dẫn

tôi coi thường pháp luật, gây ảnh hưởng xấu tới đạo đức, sức khỏe và tính mạng của người sử dụng dịch vụ.

- Tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan thanh tra của các Bộ, Sở với các cơ quan có liên quan như công an, hải quan, thuế vụ, quản lý thị trường... để việc kiểm tra dù là thường xuyên, định kỳ hay đột xuất đều đạt chất lượng và hiệu quả cao.

KẾT LUẬN

Nhận thức về dịch vụ công và việc xã hội hoá các dịch vụ này vẫn còn là những vấn đề mới mẻ ở nước ta. Có không ít ý kiến tranh luận khác nhau trong các cuộc Hội thảo và trên sách báo về các chủ đề này. Có thể nói, cho đến nay chúng ta chưa có một quan điểm thống nhất trên các vấn đề này. Chính vì vậy, việc nghiên cứu của chúng tôi trong lĩnh vực này gặp không ít khó khăn, không chỉ về mặt lý luận, mà còn rất nhiều vướng mắc trong thực tiễn. Tuy nhiên, chúng tôi vẫn mạnh dạn đi vào hướng nghiên cứu mới mẻ này với những suy nghĩ như sau :

- Theo chúng tôi, khái niệm dịch vụ công là một khái niệm khoa học thông dụng trên thế giới, mặc dù mới xuất hiện ở nước ta nhưng đang được sử dụng ngày càng rộng rãi, kể cả trong các văn bản của Nhà nước. Vì vậy, vấn đề không phải là né tránh nó hay khuôn nả theo ý muốn chủ quan của chúng ta, mà phải xác định rõ nội hàm khoa học của nó. Nội hàm này theo chúng tôi về cơ bản là thống nhất với quan niệm của thế giới về khái niệm này.

- Tuy quan niệm về dịch vụ công là thống nhất, song phạm vi của các loại dịch vụ này lại có sự khác biệt tùy theo từng nước, và thậm chí từng giai đoạn phát triển của một nước do các điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể của nước đó quyết định.

- Đặc biệt mức độ tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung ứng các dịch vụ công ở mỗi nước lại càng khác biệt tùy

thuộc vào vai trò, năng lực của Nhà nước cũng như tiềm lực của khu vực tư nhân ở nước đó. Đối với các hoạt động thuộc về chức năng quản lý của Nhà nước thì việc xã hội hoá chỉ có thể được thực hiện ở những khâu có tính chất nghiệp vụ mà không gắn với thẩm quyền ra quyết định quản lý của các cơ quan nhà nước. Còn đối với loại dịch vụ phục vụ những nhu cầu thiết yếu của xã hội, phục vụ chung cho cộng đồng thì việc xã hội hoá được thực hiện tương đối rộng rãi.

- Ở nước ta, việc chuyển giao các dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước được thực hiện ở một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, giao thông vận tải, vệ sinh môi trường,... Chúng tôi đã lựa chọn ba lĩnh vực mà các dịch vụ công được chuyển giao cho các cơ sở ngoài nhà nước rộng rãi nhất để tiến hành khảo sát. Trên cơ sở khảo sát và đánh giá, chúng tôi rút ra những thành công đạt được qua việc chuyển giao các dịch vụ này và nêu lên những mặt tồn tại cần tiếp tục tháo gỡ.

- Theo chúng tôi, dù cho các dịch vụ công có được chuyển giao cho các tổ chức ngoài nhà nước thì trên nguyên tắc, Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm về các dịch vụ công này. Vì vậy, hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ công không phó mặc cho cơ chế thị trường như các loại hàng hoá, dịch vụ thông thường khác, mà chịu sự quản lý, điều hành và giám sát, kiểm tra của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo đảm về số lượng và chất lượng các dịch vụ được cung ứng theo các yêu cầu của Nhà nước, giữ vững trật tự, kỷ cương và công bằng xã hội. Chính vì vậy, trong tài liệu này, chúng tôi tập trung nghiên cứu thực trạng quản lý nhà nước đối với quá trình chuyển giao dịch vụ công, từ việc cấp phép thành lập các

cơ sở ngoài nhà nước, đến việc quản lý hoạt động của các cơ sở này thông qua thực tiễn khảo sát trên ba lĩnh vực: giáo dục, y tế và giao thông vận tải.

- Để thúc đẩy quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước cũng như nâng cao chất lượng hoạt động của những cơ sở này, chúng tôi cho rằng vai trò quyết định thuộc về Nhà nước, về hoạt động quản lý nhà nước đối với toàn bộ quá trình này. Vì vậy, trong chương III, chúng tôi khuyến nghị một hệ thống các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với việc chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước.

Có thể nói, chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước là một chủ trương đúng đắn nhằm thu hút sự đóng góp của các thành phần kinh tế khác để đa dạng hoá và tăng nguồn cung ứng các dịch vụ công, thoả mãn ngày càng đầy đủ hơn nhu cầu của xã hội, đồng thời tạo ra môi trường cạnh tranh trong việc cung ứng các dịch vụ công nhằm nâng cao chất lượng cung ứng. Do vấn đề này còn mới mẻ nên việc nghiên cứu khó tránh khỏi những thiếu sót, song chúng tôi mong muốn tài liệu này sẽ cung cấp một số thông tin hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách cũng như các nhà quản lý nhà nước trong việc cải tiến quá trình chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước ở nước ta.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, VII, VIII, IX, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
2. Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 2 (khoá VIII), Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
3. Luật Giáo dục, Quốc hội thông qua 2-12-1998.
4. Pháp lệnh Hành nghề y dược tư nhân của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành ngày 12-10-1993.
5. Nghị quyết 90/CP ngày 21-8-1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, văn hoá.
6. Nghị định 73/CP ngày 19-8-1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực y tế, giáo dục văn hoá, thể thao.
7. 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.
8. Joseph E. Stiglitz, Kinh tế học công cộng, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1995.
9. GS.TS. Trần Ngọc Hiền, PGS.TS. Trần Văn Chủ, Đô thị hoá và chính sách phát triển đô thị trong công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
10. Hội đồng phân tích kinh tế, Diễn đàn kinh tế - Tài chính Việt Pháp: Đổi mới và tăng trưởng kinh tế, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

11. PTS. Nguyễn Danh Ngà: Đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp công ích ngành văn hoá - thông tin trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, Nhà xuất bản Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 1997.

12. Ngân hàng Thế giới: Giới quan chức trong kinh doanh, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.

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

14. Ngân hàng Thế giới, Việt Nam tiến vào thế kỷ 21 - các trụ cột của sự phát triển, Hà Nội, 12-2000.

15. Phát triển kinh tế dịch vụ, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2000.

16. Tài liệu tổng hợp việc thực hiện chủ trương xã hội hoá của Ban khoa giáo Trung ương năm 2000.

17. Thời báo kinh tế Việt Nam, số 72, ngày 8-9-1999.

18. Triển khai Nghị quyết Đại hội IX trong lĩnh vực khoa giáo, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

19. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê, 1995.

20. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê, 2001.

21. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê thành phố Hà Nội 2000.

22. Việt Nam quản lý tốt hơn nguồn lực nhà nước: Đánh giá chỉ tiêu công 2000, báo cáo của Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ, tháng 12-2000.

23. Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2001, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

24. GS.TS. Vũ Huy Từ (chủ biên): Quản lý khu vực công, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1998.

**CHUYỂN GIAO DỊCH VỤ CÔNG
CHO CÁC CƠ SỞ NGOÀI NHÀ NƯỚC - VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP**

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI



Chịu trách nhiệm xuất bản:

NGUYỄN ĐÌNH THIÊM

Chịu trách nhiệm nội dung:

NGUYỄN BÁ NGỌC

Biên tập:

PHẠM VĂN GIÁP

Sửa bản in:

TRẦN THỊ SINH

In 1.000 cuốn khổ 14,5 × 20,5 (cm) tại Công ty In Lao động - Xã hội: Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số: 7/301/XB-QLXB do Cục Xuất bản cấp ngày 20/3/2002.

In xong và nộp lưu chiểu Quý II/2002.