

Kinh nghiệm khuyến khích các tổ chức phi lợi nhuận tham gia cung cấp hàng hóa và dịch vụ công ở một số nước trên thế giới

■ BÙI ĐẠI DŨNG (*)

Tổ chức Phi lợi nhuận (Non-profit organization, NPO), **Tổ chức Phi Chính phủ** (Non-government organization, NGO) và nhiều tên gọi khác liên quan tới **nhân đạo, tôn giáo, hòa bình** hoặc **môi trường** là những cách gọi khác nhau đối với nhiều dạng tổ chức có tính tự nguyện, từ thiện và phi lợi nhuận. Có nhiều nét khác biệt giữa các loại hình tổ chức này, nhưng nhìn chung các loại hình tổ chức này đều có vai trò tham gia cung cấp các hàng hóa và dịch vụ cần thiết cho xã hội mà cả khu vực tư nhân và chính phủ đều chưa đáp ứng thỏa đáng. Những tổ chức này có vai trò đáng kể trong các hoạt động kinh tế, trong lĩnh vực dịch vụ xã hội của nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là ở các nước công nghiệp phát triển và những nước công nghiệp hóa mới.

Khái niệm **phi lợi nhuận** được áp dụng cho các loại hình tổ chức này là một cách phân biệt cơ bản phục vụ mục đích quản lý nhà nước giữa vô số các loại hình tổ chức kinh tế, chính trị, tôn giáo và xã hội khác nhau. Vụ lợi hoặc lợi nhuận (profit) được phân biệt với lợi ích (interest) ở chỗ lợi ích là những kết quả đem lại với những ảnh hưởng tích cực đến mọi người có liên quan, còn vụ lợi hoặc lợi nhuận là kết quả thặng dư sau một quá trình hoạt động mang tính kinh doanh mà quyền sở hữu kết quả này thuộc về chủ thể tiến hành các hoạt động ấy. Hoạt động của

các loại hình tổ chức nói trên, và của các công ty kinh doanh, đều có thể đem lại lợi ích (interest) và lợi nhuận (profit). Một mặt hàng bán ra của công ty kinh doanh vừa có thể đem lại lợi ích cho người tiêu dùng, vừa đem lại lợi nhuận cho công ty. Việc nhận tiền của nhà nước để đào tạo công nhân trong một trường dạy nghề vừa có thể đem lại lợi nhuận cho trường, vừa đem lại lợi ích cho học viên. Tuy nhiên, theo quy định của luật pháp một số nước thì cả công ty và trường dạy nghề ấy đều có thể là một tổ chức kinh doanh, một tổ chức phi lợi nhuận, hoặc là một tổ chức phi chính phủ tùy sự tự nguyện đăng ký và tuân thủ theo quy chế hoạt động nào.

Một tổ chức phi lợi nhuận không có nghĩa là tổ chức ấy không có lợi nhuận. Một tổ chức phi chính phủ không có nghĩa là tổ chức ấy không nhận tiền từ chính phủ và không chịu sự kiểm tra, giám sát về mặt chuyên môn của các ngành hữu quan. Điều quan trọng là lợi nhuận (nếu có) của tổ chức ấy được sử dụng như thế nào. Đây là điều mấu chốt của việc phân loại và quản lý nhà nước đối với các loại hình tổ chức phi lợi nhuận. Điểm cơ bản của một tổ chức phi lợi nhuận là các lợi nhuận của tổ chức ấy không được chia dưới dạng cổ tức (dividends) mà chỉ được sử dụng để phát triển hoạt động và vì các mục đích công cộng. Chính phủ dành ưu đãi đặc biệt về thuế đối với các tổ chức phi lợi nhuận. Một số nước khác trong đó có Mỹ còn dành ưu đãi đặc biệt về thuế để khuyến khích

(*) Viện NCKHTCNN - Bộ Nội vụ

mọi khoản chi vì mục đích từ thiện, nhân đạo kể cả chủ thể là các hãng hoặc công ty kinh doanh vì mục đích lợi nhuận. Có công ty ở Mỹ chi những khoản tiền từ thiện rất lớn vì theo mức thuế lũy tiến, sau khi chi từ thiện thì họ vẫn có lợi hơn. Đài Loan, Canada và Singapore và hầu hết các nước OECD đều cho phép các tổ chức tự quyết định đăng ký hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận hoặc hoạt động phi lợi nhuận. Mỗi hình thức đều có bộ luật riêng quy định cách thức đăng ký thành lập, tổ chức và hoạt động, các quyền và trách nhiệm kèm theo một cách cụ thể. Điểm cơ bản trong yêu cầu quản lý nhà nước là khuyến khích sự đóng góp của NPO đối với việc nâng cao đời sống vật chất, văn hóa và tinh thần của nhân dân thông qua các ưu đãi về tài chính, trợ giúp và miễn thuế, đồng thời ngăn ngừa sự đội lốt, trốn thuế của các tổ chức kinh doanh bằng biện pháp thanh, kiểm tra và các chế tài nghiêm khắc.

Để có thể đưa NPO và NGO vào hoạt động hài hòa, yêu cầu đặt ra rất cao đối với chức năng và kỹ năng kiểm tra, thanh tra của cơ quan chuyên ngành chính phủ về thuế, tài chính, cũng như yêu cầu rất cao về sự hoàn thiện và thuận tiện trong tiêu chuẩn, quy định về kế toán, kiểm toán tài chính doanh nghiệp, cũng như môi trường về pháp chế nói chung.

Việc tham gia của NPO vào các hoạt động công cộng đã có lịch sử lâu đời ở nhiều nước. Thế kỷ 16 ở Anh, trong khi các dịch vụ dân sự được Chính phủ cung cấp rất khiêm tốn thì các tổ chức nhân đạo, từ thiện đã tham gia nhiều hoạt động rộng rãi, có tính hợp tác như trường học, bệnh viện, đường không thu tiền, thiết bị chữa cháy, công viên, cầu, đập nước, kênh tưới tiêu, thủy lợi, hải cảng, thư viện, chăm sóc tù nhân, từ thiện cho người nghèo. Các NPO từ lâu đã có vai trò cung cấp đầy đủ mọi loại hình hàng hóa và dịch vụ phi quân sự cho nhân dân Vương quốc Anh mà ngày nay thường được gọi là trách nhiệm của Chính phủ.

Tầm quan trọng của các NPO ngày một tăng ở các nước trên thế giới trong việc cung

cấp các hàng hóa và dịch vụ mà chính phủ không đảm đương hết và khu vực tư nhân không sẵn sàng thực hiện. Mỹ có tới 900.000 tổ chức phi lợi nhuận, được hưởng các ưu đãi đặc biệt, hàng năm đóng góp tới 4% thu nhập quốc dân. Anh có khoảng 120.000 tổ chức từ thiện được miễn thuế. Nhiều tổ chức phi lợi nhuận khác có hình thức khác nhau ở nhiều nước, đó là các tổ chức môi trường ở Ý, Nhật Bản và Ba Lan; các bệnh viện ở Israel; trung tâm chăm sóc ban ngày, chăm sóc người tàn tật và dịch vụ xã hội ở Hà Lan; hiệp hội người tiêu dùng ở Pháp và Malaysia; trường học ở Hà Lan, Ấn Độ, Nhật Bản, Sri Lanka và Thụy Điển.

Vấn đề cần đặt ra xem xét là tại sao trong vài thập kỷ gần đây, vai trò của các NPO lại được chính phủ nhiều nước quan tâm và khuyến khích phát triển. Câu trả lời có thể đến từ nhiều giác độ để cập khác nhau, nhưng hiển nhiên là có lý do về kinh tế. Lợi ích kinh tế ở đây cần phải khẳng định là lợi ích tổng thể, lâu dài của xã hội. NPO có hiệu quả cao hơn so với các loại hình tổ chức khác trong một số hoạt động nhất định và đem lại lợi ích tổng thể lớn hơn cho cả xã hội.

NPO là một dạng tổ chức lai ghép, kết hợp đặc tính tối đa hoá lợi nhuận của doanh nghiệp và đặc tính phục vụ lợi ích công của chính phủ. Việc tổ chức và quản lý NPO được thực hiện thông qua các sáng kiến cá nhân mà không phải là quá trình chính trị và các tổ chức này hầu hết không dựa vào nguồn tài trợ từ ngân sách. Do đó, NPO vừa có thể phát huy đặc điểm hiệu quả và nhạy cảm với yêu cầu xã hội của các tổ chức tư nhân vừa có chức năng như một tổ chức của chính phủ trong việc cung cấp các hàng hóa hoặc dịch vụ công cho nhân dân.

NPO đặc biệt có ưu thế trong những việc nhạy cảm, chi tiết mà khó có cơ quan nhà nước nào thực hiện được, trong đó có việc trợ giúp những nhóm dân chúng dễ bị tổn thương. Những quy định miễn thuế, ưu đãi về tài chính là giải pháp hợp lý nhằm khuyến khích các loại hình tổ chức này tham gia cung

cấp các hàng hóa và dịch vụ cho nhân dân. Hoạt động của các NPO thực tế đã giảm gánh nặng cho ngân sách đồng thời đáp ứng tốt hơn yêu cầu của xã hội vì những việc đòi hỏi sự tận tụy thường chỉ có kết quả khi chủ thể thực hiện với sự tự nguyện và tấm lòng nhân ái.

Việc đánh giá ưu thế của loại hình tổ chức phi lợi nhuận này còn liên quan tới vấn đề thông tin bất đối xứng giữa người cung cấp dịch vụ và người được cung cấp. Lý thuyết kinh tế về vai trò của tổ chức phi lợi nhuận đã nghiên cứu bản chất của cả phía cầu và nguồn lực của phía cung. Khi người tiêu dùng trong thị trường có ít thông tin so với người bán hàng và khi mà sự phức tạp của hàng hoá làm cho thông tin ấy trở nên tốn kém thì thể chế của hình thức thị trường tư nhân có thể thất bại trong việc phân bổ hiệu quả. Người tiêu dùng ưa thích giải pháp khác về thể chế mà họ có thể tin cậy và nương tựa nhiều hơn mà không bị lợi dụng thế yếu của mình trong việc thiếu hụt thông tin. Một tổ chức bị ràng buộc không phân phối lợi nhuận cho chủ sở hữu và người quản lý sẽ ít bị khuyến khích lạm dụng lợi thế về thông tin của mình để trục lợi như các doanh nghiệp kinh doanh.

Những việc như hộ lý tại nhà, nhà trẻ, ngân hàng máu, nghiên cứu y học, bảo vệ môi trường, và các tổ chức giới thiệu người cần trợ giúp là các lĩnh vực mà khó khăn về thông tin của người tiêu dùng thể hiện rất rõ. Rất khó cho một bệnh nhân cần hộ lý tại nhà, hoặc người nhà biết được liệu nhà cung cấp sẽ cung cấp sự chăm sóc tận tình, chu đáo hay không; cũng khó mà biết được liệu trung tâm chăm sóc trẻ em có sự quan tâm mà người cha, người mẹ mong đợi hay không. Người bệnh, thậm chí cả như bác sỹ cũng khó mà biết được chất lượng của số máu có thể truyền cho bệnh nhân. Các tổ chức phi lợi nhuận có thể trở thành một lực lượng chính của những ngành này nhằm khắc phục tình trạng thông tin bất đối xứng như vậy.

Các NPO có vai trò lớn đối với các thất bại, yếu kém của chính phủ. Chính phủ thường thiếu thông tin đầy đủ về mức sẵn sàng chi trả của cá nhân người tiêu dùng cho việc bảo vệ người tiêu dùng. Đối với các hàng hoá công cộng khác thì khó mà xác định được mức thuế cá nhân (giá Lindahl) tức là mức giá tương đương với lợi ích cận biên. Chính phủ cung cấp số lượng và chất lượng đầu ra theo quyết định mang tính chất chính trị và tài trợ thông qua hệ thống thuế chung mà hầu như không ước tính đến lợi ích cận biên. Kết quả là chất lượng và số lượng đầu ra có thể vượt quá mức cầu của một số người tiêu dùng và ít hơn nhiều so với mức cầu của số người khác.

Vì lý do thiếu hiệu quả trong các hoạt động của chính phủ trong việc sửa chữa các thất bại, yếu kém của thị trường, cho nên xã hội phát sinh nhu cầu tìm kiếm các hình thức tổ chức khác có thể đáp ứng tốt hơn mong muốn của người tiêu dùng. Vì thế, việc đa dạng hoá nhu cầu đối với các hoạt động mang tính công cộng làm xuất hiện hoạt động của khu vực phi lợi nhuận với bản chất kinh tế là một phương thức cung cấp hàng hóa và dịch vụ công hiệu quả hơn cho xã hội trong một số lĩnh vực và trường hợp nhất định.

Tuy NPO có vai trò đáng kể trong việc tăng cường hiệu quả cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội nhưng hình thức phi lợi nhuận không phải là một kiểu thuốc bách bệnh. Bản thân hình thức NPO cũng có những vấn đề nghiêm trọng về tài chính. Vì nó không có quyền lực công và quyền đánh thuế cho nên NPO chủ yếu dựa vào việc quyên góp. Vòng luẩn quẩn chi phối sự quyên góp là mức quyên góp thường tỷ lệ nghịch với kết quả NPO thực hiện trong xã hội. Lòng thương cảm với nghèo đói, bệnh tật giảm đi khi tình trạng tồi tệ này bớt dần. Hạn chế về nguồn thu cũng là hạn chế tương lai phát triển của NPO mà chưa có giải pháp tài chính hữu hiệu nào được nêu ra và áp dụng. ■