

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỊCH VỤ CÔNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

TẠ QUANG NGỌC (*)

Tóm tắt: Việc hiểu đúng về dịch vụ công và vị trí, vai trò của các chủ thể cung cấp dịch vụ công có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm phục vụ, cung cấp dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, vai trò quản lý nhà nước đối với dịch vụ công cũng ngày càng được thể hiện rõ trong việc bảo đảm và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu của xã hội⁽¹⁾.

Từ khóa: Dịch vụ công; kinh tế thị trường; quản lý nhà nước.

Abstract: A proper understanding of public services and the position and role of public service providers is very important in ensuring the provision of public services in a socially oriented market economy. At the same time, the role of state management over public services is also increasingly evident in ensuring and improving the quality of public service delivery to meet the needs of the society.

Keywords: Public service; market economy; state management

Ngày nhận bài: 19/5/2021 Ngày biên tập: 20/5/2021 Ngày duyệt đăng: 11/6/2021

1. Quan niệm và những đặc trưng về dịch vụ công

1.1. Quan niệm

Dịch vụ công là thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến trong đời sống xã hội ở cả phương diện khoa học và thực tiễn. Dịch vụ công được đề cập trong nhiều công trình nghiên cứu với cách tiếp cận khác nhau, nhưng đều có chung quan niệm là loại hình dịch vụ nhằm cung ứng những dịch vụ thiết yếu cho đời sống và nhằm phục vụ nhu cầu, lợi ích chung của xã hội. Nhà nước và tư nhân là chủ thể tham gia cung cấp những dịch vụ này và đặt dưới sự quản lý thống nhất của Nhà nước.

Theo nghiên cứu của Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ thì dịch vụ công được hiểu là những dịch vụ đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu chung của người dân và

cộng đồng, bảo đảm ổn định và công bằng xã hội, do Nhà nước chịu trách nhiệm, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận⁽²⁾. Quan niệm khác cho rằng, dịch vụ công là một loại hình cung ứng các dịch vụ thiết yếu trên các lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước do cơ quan, tổ chức của Nhà nước hoặc khu vực tư cung cấp; cũng có quan niệm coi dịch vụ công là những hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội vì lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện⁽³⁾. Tuy có sự khác nhau, nhưng các quan niệm nêu trên đều xuất phát từ tính chất, đặc trưng của dịch vụ công, nhất là trong điều kiện và xu thế “xã hội hóa” hoạt động cung cấp các dịch vụ công hiện nay, và thống nhất rằng Nhà nước chỉ nên đóng vai trò quản lý, duy trì các hoạt động cung cấp dịch vụ công theo một định hướng, trật tự nhất định nhằm huy động mọi nguồn lực xã

(*) TS; Trường Đại học Luật Hà Nội

hội, đa dạng hóa các phương thức cung cấp dịch vụ công cho xã hội và bảo đảm tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động cung cấp dịch vụ công vận hành thống nhất, thông suốt, chất lượng, hiệu quả.

1.2. Các đặc trưng cơ bản

Thứ nhất, dịch vụ công là loại hình hoạt động được tổ chức để cung cấp những dịch vụ thiết yếu trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mục đích của dịch vụ công là phục vụ nhu cầu, lợi ích chung cho toàn xã hội; bảo đảm để tổ chức, cá nhân thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, chủ thể quản lý nhà nước về dịch vụ công là các cơ quan nhà nước được thành lập từ Trung ương đến địa phương để thực hiện hoạt động quản lý hành chính; nhằm duy trì hoạt động dịch vụ công trên các lĩnh vực của đời sống xã hội theo những nguyên tắc và trật tự nhất định. Nhà nước là chủ thể quan trọng có nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cung cấp dịch vụ công trực tiếp hoặc ủy quyền cho cá nhân, tổ chức ở khu vực tư (chuyển giao dịch vụ này cho khu vực tư) đảm nhiệm để phục vụ Nhân dân. Tuy nhiên, nhà nước vẫn là chủ thể đóng vai trò quản lý, điều tiết, bảo đảm để dịch vụ công trong các đơn vị sự nghiệp công lập và các tổ chức tư nhân tham gia cung cấp những dịch vụ công bình đẳng, minh bạch và công bằng trong quá trình phân phối, cung cấp các dịch vụ công vận hành thống nhất, chất lượng, hiệu quả nhằm đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế.

Thứ ba, dịch vụ công được tiến hành ở phạm vi khá rộng, trên nhiều lĩnh vực, ngành nghề của đời sống xã hội và hoạt động này mang tính phục vụ, cung ứng nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của xã hội; góp phần tạo điều kiện để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền lợi, nghĩa vụ của mình.

Từ phân tích trên có thể hiểu, dịch vụ công là những hoạt động do Nhà nước quản lý, trực tiếp đảm nhiệm hoặc ủy quyền cho khu vực tư thực hiện nhằm phục vụ, cung cấp

những dịch vụ quan trọng, thiết yếu trên các lĩnh vực văn hóa, y tế, giáo dục, thể thao... để phục vụ cơ quan, tổ chức, cá nhân; đáp ứng những nhu cầu của cá nhân, tổ chức và toàn xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng xã hội theo quy định của pháp luật.

2. Vai trò của Nhà nước đối với quản lý dịch vụ công

Nhà nước giữ vai trò hết sức quan trọng đối với việc cung cấp dịch vụ công, đặc biệt trong quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế đang diễn ra sâu rộng, phong phú trên nhiều lĩnh vực; từng bước mở rộng và nâng cao chất lượng các dịch vụ công, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của xã hội. Việc cung cấp các dịch vụ này cũng là một trong những điều kiện để bảo đảm thực hiện tốt nhất các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam trong tình hình mới.

Cụ thể, Nhà nước có vai trò điều tiết các dịch vụ công theo kinh tế thị trường, xuất phát từ nhu cầu xã hội. Để thực hiện mục tiêu bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, Nhà nước đẩy mạnh xã hội hóa, chuyển giao một số dịch vụ công cho tổ chức, cá nhân đảm nhiệm để cung cấp ngày càng nhiều hàng hóa, sản phẩm và dịch vụ cho xã hội. Để thực hiện tốt chức năng của mình, Nhà nước vẫn cần nắm giữ vai trò quản lý đối với dịch vụ công theo quy định của pháp luật. Đồng thời, Nhà nước có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm đối với chủ thể cung cấp dịch vụ công và chủ thể sử dụng dịch vụ công. Thông qua các hoạt động quản lý của mình, Nhà nước kiểm soát hành vi của các chủ thể thuộc đối tượng quản lý hành chính, bảo đảm các dịch vụ công diễn ra dân chủ, công khai, minh bạch và lành mạnh, thúc đẩy thị trường cung cấp các dịch vụ này phát huy thế mạnh và hoạt động hiệu quả nhất.

Trong quản lý xã hội nói chung và quản lý các dịch vụ công nói riêng, Nhà nước, với vai

trò thực thi quyền lực công, là chủ thể duy nhất và có đủ điều kiện cần thiết về địa vị pháp lý, nguồn lực, vật lực để duy trì các hoạt động cung cấp dịch vụ công đảm bảo công bằng xã hội. Đối với những dịch vụ công mà khu vực tư nhân cung cấp có thể khiến cho một số nhóm người có thu nhập thấp, đối tượng yếu thế cần sự hỗ trợ, giúp đỡ, quan tâm của xã hội để tiếp cận được dịch vụ thì Nhà nước có vai trò, trách nhiệm cung cấp trực tiếp hoặc có chính sách để điều tiết, kiểm soát.

Với tư cách là chủ thể quản lý mang quyền lực nhà nước, Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong tổ chức, quản lý đối với mọi hoạt động cung cấp dịch vụ công trên các lĩnh vực của đời sống xã hội (kể cả các dịch vụ công do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước, tổ chức xã hội và các dịch vụ được cung cấp, chuyển giao bởi các cá nhân, tổ chức ở khu vực tư nhân đảm nhiệm). Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng chỉ rõ: “Nâng cao tính tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập; đẩy mạnh xã hội hóa; khuyến khích các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội tham gia phát triển, cung cấp dịch vụ công”⁽⁴⁾, và “Phát triển mạnh khu vực dịch vụ dựa trên nền tảng ứng dụng những thành tựu khoa học và công nghệ hiện đại, nhất là các dịch vụ có giá trị gia tăng cao. Tập trung phát triển mạnh một số ngành dịch vụ như: du lịch, thương mại, viễn thông, công nghệ thông tin, vận tải, logistics, dịch vụ kỹ thuật, dịch vụ tư vấn pháp lý... Hiện đại hóa và mở rộng các dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, dịch vụ y tế, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, dịch vụ văn hóa, thể thao... Tổ chức cung ứng dịch vụ chuyên nghiệp, văn minh, hiện đại theo các chuẩn mực quốc tế”⁽⁵⁾.

Bảo đảm công khai, minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm trong thủ tục hành chính nhà nước và dịch vụ công. Nhà nước là chủ thể duy nhất có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật, xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển các dịch vụ công cho xã hội. Trong quá trình thực hiện chức

năng quản lý, Nhà nước duy trì trật tự đối với dịch vụ công thông qua thiết chế tổ chức bộ máy và bằng hệ thống pháp luật là công cụ quan trọng để kiểm soát các hoạt động hành chính đối với các tổ chức cung cấp, chuyển giao các dịch vụ công cho công dân, tổ chức và toàn xã hội. Đồng thời, Nhà nước tạo mọi điều kiện cần thiết để huy động mọi nguồn lực và các tổ chức ở khu vực ngoài nhà nước tham gia, nhằm thúc đẩy phát triển theo cơ chế thị trường có sự kiểm soát, điều tiết của Nhà nước hướng đến mục tiêu xã hội hóa mạnh mẽ các dịch vụ công, bảo đảm cho người dân tiếp cận dễ dàng, thuận lợi và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và chất lượng cung cấp dịch vụ công

Một là, việc tổ chức thực hiện dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường phải bảo đảm cơ sở chính trị, dưới sự lãnh đạo của Đảng về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội ở Việt Nam. Do đó, nâng cao năng lực quản lý nhà nước nói chung, quản lý nhà nước đối với dịch vụ công nói riêng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện các thể chế, thúc đẩy kinh tế thị trường phát triển đã và đang là một trong những nội dung quan trọng của cải cách hành chính nhà nước nhằm giải quyết tốt những yêu cầu, nhiệm vụ về phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm nhu cầu thiết yếu của công dân, tổ chức và toàn xã hội. Bên cạnh đó, cần tiếp tục đào tạo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thực hiện hoạt động cung cấp dịch vụ công phù hợp với mỗi loại hình, phương thức cung ứng dịch vụ theo hướng nâng cao chất lượng, sắp xếp lại cơ cấu tổ chức bộ máy, xác định rõ trách nhiệm của đơn vị cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Cụ thể: “Tiếp tục hoàn thiện thể chế, phát triển đầy đủ, đồng bộ các yếu tố thị trường, các loại thị trường. Thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường đối với hàng hóa, dịch vụ, kể cả các dịch vụ công cơ bản”⁽⁶⁾ và

“Nâng cao chất lượng dịch vụ công; tiếp tục sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tinh gọn, bảo đảm chất lượng, hoạt động hiệu quả”⁽⁷⁾.

Hai là, việc tổ chức, thực hiện các hoạt động về dịch vụ công phải được tiến hành trên cơ sở pháp luật; bảo đảm pháp luật công cụ quản lý hữu hiệu của Nhà nước đối với dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Từ những cơ sở chính trị, pháp lý, các dịch vụ công được tổ chức, thiết lập thể chế và những cơ chế vận hành nhất định, từng bước tạo điều kiện để các dịch vụ công đi vào nề nếp theo trật tự nhất định.

Tuy nhiên, trước yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ, sự phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ đã làm xuất hiện nhiều nhu cầu về dịch vụ công, đòi hỏi phải tiếp tục mở rộng các dịch vụ công, ứng dụng có hiệu quả những thành tựu của khoa học, công nghệ nhằm giải quyết kịp thời, chính xác các trình tự, thủ tục cho người dân, tổ chức tham gia các thủ tục này, bảo đảm phục vụ tốt những nhu cầu, lợi ích, nghĩa vụ của công dân, tổ chức là chủ thể thụ hưởng những dịch vụ được cung cấp, tăng cường cải thiện, mở rộng các lĩnh vực, ngành nghề cung cấp dịch vụ công, đa dạng hóa và xã hội hóa mạnh mẽ việc cung cấp dịch vụ.

Để giải quyết tốt những yêu cầu, nhu cầu của cá nhân, tổ chức đối với việc phục vụ, cung ứng các dịch vụ công, phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước, cần tiếp tục phát huy vai trò của Nhà nước trong quản lý, cung cấp dịch vụ công, huy động mọi nguồn lực trong xã hội, tạo điều kiện để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân đủ điều kiện đều được tham gia cung cấp các dịch vụ công và được tiếp cận, sử dụng dịch vụ công được thuận lợi, dễ dàng, chất lượng và hiệu quả hơn.

Ba là, cùng với việc hoàn thiện các thể chế, thiết chế của nền kinh tế thị trường, bảo đảm để các dịch vụ công phát triển nhanh, mạnh, bền vững, cần khẩn trương đánh giá,

tổng kết và phân loại đúng đắn các loại hình, phương thức của dịch vụ công. Trên cơ sở kết quả phân tích, khảo sát, đánh giá về kết quả và hạn chế của việc cung cấp dịch vụ công thời gian qua, căn cứ yêu cầu, đòi hỏi đặt ra hiện nay và xu thế trong thời gian tới để phân loại dịch vụ nào phải do Nhà nước đảm nhiệm trong quá trình quản lý để thực hiện thẩm quyền; dịch vụ nào do Nhà nước phối hợp cung cấp theo hình thức công - tư; dịch vụ nào cần xã hội hóa, mức độ chuyển giao cho khu vực tư nhân, cơ chế hoạt động và sự điều tiết của Nhà nước đối với dịch vụ công do khu vực tư nhân đảm nhiệm hoàn toàn... Nhà nước chịu trách nhiệm điều tiết, kiểm soát thông qua hệ thống pháp luật và các chính sách cụ thể để hình thành cơ chế quản lý phù hợp, hiệu quả hơn.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục phân định rõ dịch vụ công theo tính chất, tác dụng của từng loại dịch vụ để sắp xếp, tổ chức khoa học, phù hợp với thực tiễn của đời sống xã hội như: dịch vụ hành chính công (gắn với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý của Nhà nước), được tiến hành bởi các chủ thể thực hiện quyền hành pháp (trong một số hoạt động như đăng ký, cấp phép, lập và cấp một số giấy tờ cần thiết cho cá nhân, tổ chức...); dịch vụ sự nghiệp công, được cung cấp bởi các đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức xã hội và từ khu vực tư (cá nhân, tổ chức) nhằm cung cấp các dịch vụ công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học, thể dục - thể thao...; dịch vụ công ích, cung cấp các hàng hóa, dịch vụ nhằm đáp ứng yêu cầu thiết yếu bảo đảm phục vụ nhu cầu sinh hoạt của người dân, tổ chức và cộng đồng xã hội như thu gom, xử lý nước thải, rác thải, dịch vụ vệ sinh môi trường, cung cấp nước sạch... Chủ thể thực hiện cung cấp các dịch vụ này bao gồm các doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp tư nhân được Nhà nước ủy quyền thực hiện.

Bốn là, cần nghiên cứu chuyên sâu về việc tách hoạt động cung ứng dịch vụ công ra khỏi hoạt động quản lý nhà nước; làm rõ các yêu cầu đặt ra đối với việc cung cấp các dịch

vụ công quan trọng, đặc thù, những yếu tố tác động đến cung ứng dịch vụ công... để xác định mối tương quan giữa khu vực công với khu vực tư trong cung cấp dịch vụ công đối với xã hội; phân cấp quản lý phù hợp, bảo đảm tính khách quan, khoa học trong hoạt động quản lý và hoạt động cung cấp dịch vụ công. Đây cũng là cơ sở để Nhà nước ban hành pháp luật, xây dựng cơ chế, hoạch định chính sách và thực thi chính sách, pháp luật đối với dịch vụ công.

Nhằm là, cần chú trọng đến công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức, viên chức cũng như lực lượng cung cấp dịch vụ công trong khu vực tư nhằm nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng trong hoạt động cung ứng dịch vụ công. Đồng thời, thường xuyên chỉ đạo, điều hành, giám sát, thanh tra, kiểm tra để ngăn chặn, phát hiện và xử lý kịp thời những sai sót, vi phạm trong tổ chức thực thi chính sách pháp luật về dịch vụ công. Tăng cường sự đánh giá, phản hồi của cá nhân, tổ chức sử dụng dịch vụ công đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ công.

Sáu là, cần đẩy mạnh việc tuyên truyền, cung cấp thông tin đến người dân; tiếp tục cải cách hành chính; đầu tư cơ sở hạ tầng, trang thiết bị, áp dụng công nghệ thông tin... để phát huy ưu điểm, lợi thế của loại hình dịch vụ công điện tử (dịch vụ công trực tuyến) nhằm rút ngắn thời gian, giảm chi phí, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, tổ chức sử dụng các dịch vụ công để tiếp cận và góp phần nâng cao chất lượng phục vụ Nhân dân.

Hiện nay, nhu cầu tiếp cận, sử dụng dịch vụ công gia tăng đã khẳng định tầm quan trọng của việc cung cấp dịch vụ công bởi Nhà nước, tổ chức và cá nhân. Hoạt động cung cấp dịch vụ công không chỉ do Nhà nước đảm nhiệm mà được ủy nhiệm, chuyển giao cho khu vực tư theo xu hướng xã hội hóa nên sẽ ngày càng phong phú, đa dạng về chủ thể phục vụ, dịch vụ được cung cấp nhanh chóng, chính xác, thuận lợi; không ngừng được cải thiện và nâng cao chất lượng; bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của các chủ thể tham gia, từ đó góp phần thúc

đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa./.

Ghi chú:

(1) Bài báo thuộc Đề tài khoa học: *Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công trong giai đoạn hiện nay*. Đề tài cơ sở của Trường Đại học Luật Hà Nội. Mã số: LH-2020-9/ĐHL-HN, năm 2020.

(2) Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ: *Dịch vụ công - đổi mới quản lý và cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay*, Nxb CTQG-ST, H.2007, tr.49.

(3) Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, TS Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa, *Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb Thống kê, H.2006, tr.12.

(4),(5),(6),(7) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb CTQG-ST, H. 2021, tr.122, tr.125, tr.132, tr.177.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, X, XI, XII*.

2. Hiến pháp năm 2013.

3. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

4. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

5. Chu Văn Thành (chủ biên), *Dịch vụ công - đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng ở Việt Nam hiện nay*, Nxb CTQG-ST, H.2007.

6. Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa, *Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb Thống kê, H. 2006.

7. Lê Chi Mai, *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb CTQG, H. 2003.

8. Lê Chi Mai, *Cải cách dịch vụ hành chính công*, Nxb Lý luận chính trị, H.2007.

9. Vũ Công Giao, Bùi Tiến Đạt, Nguyễn Thị Minh Hà, *Dịch vụ công - một số vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn*, Nxb Tư pháp, H.2020.

10. Phạm Thị Thu Hà, *Quản lý nhà nước đối với xã hội hóa dịch vụ công trong lĩnh vực giáo dục*, Luận văn Thạc sĩ Luật học bảo vệ tại Trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2019.