

LÝ THUYẾT QUẢN LÝ CÔNG MỚI TRONG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Tiếp cận sáng tạo trong quản lý công mới của OECD về dịch vụ công

Lý thuyết về quản lý công mới chỉ ra những thất bại và không phù hợp của khu vực công và những vấn đề thuộc về bản chất và sở hữu trong hoạt động của khu vực công. Bộ máy quan liêu, lãng phí và không hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực và cơ chế giải trình không thỏa đáng là những vấn đề được lý thuyết quản lý công mới tập trung phân tích để tìm kiếm cách thức giải quyết.

Theo đó, quản lý công mới là để tìm ra các phương pháp và chương trình nhằm đổi mới tổ chức, sở hữu, văn hóa và cách thức quản lý của khu vực công. Cách tiếp cận này cũng hàm ý điều chỉnh phương thức quản lý hướng tới khách hàng, phù hợp với chức năng nhiệm vụ, nâng cao chất lượng và quản lý có sự tham gia nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công (Barzelay, 1992; Osborne và Gaebler, 1992; Halachmi, 1995). Với cách hiểu này, lý thuyết quản lý công mới hướng tới thương mại hóa vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công và mối quan hệ hợp tác giữa nhà nước với người dân.

Thuật ngữ “Cùng hợp tác” với ý nghĩa ban đầu gắn kết sự tham gia của người dân, khách hàng trong cung ứng dịch vụ, trong đó đặc biệt là các dịch vụ công cộng. Cách tiếp cận này được giới học giả dành nhiều sự quan tâm trong những năm 1970 và 1980, tuy nhiên nó đã không được vận dụng vào những năm sau đó vì có các mô hình khác về cải cách dịch vụ công chi phối. Bắt đầu từ những năm 1990, nhiều học giả và những người làm thực tiễn đã làm sáng tỏ tầm quan trọng và ý nghĩa của hoạt động cùng hợp tác. Theo đó, cách tiếp cận cùng hợp tác được áp dụng phổ biến bên cạnh cách tiếp cận thị trường trong đổi mới cung ứng dịch vụ công. Boyle Clark và Bums (năm 2006) đã khẳng định rằng, “cùng hợp tác” trong việc thực hiện các dịch vụ công có nghĩa là khách hàng liên quan trực tiếp hơn tới cung ứng dịch vụ công, là người cùng thiết kế kế hoạch cung ứng và tham gia vào một số hoạt động khác với các tổ chức công. Loeffler (năm 2008) và Alford (năm 2009) lại nhấn mạnh hiệu quả hay sự sáng tạo về giá trị dịch vụ công khi có sự cùng hợp tác giữa khách hàng và đơn vị

cung ứng dịch vụ công. Nói tóm lại cách tiếp cận này trong lý thuyết quản lý công mới đều nhằm tạo ra sự thay đổi hướng tới sự tham gia của khách hàng trong hoạt động cung ứng dịch vụ công.

Một trong những quan điểm đáng chú ý trong đổi mới quản lý công được đưa ra bởi OECD (năm 2012), khi xác định việc đổi mới quản lý công trong việc cung ứng dịch vụ công là “việc các đơn vị cung ứng dịch vụ công thực hiện các hoạt động và cung ứng các sản phẩm, dịch vụ mới hay sản phẩm, dịch vụ được cải thiện đáng kể, theo đó bao hàm đổi mới cả về nội dung sản phẩm, dịch vụ và công cụ cung cấp dịch vụ. Một số nước OECD (như Anh, Ôxtrâyliia...) đã nhận thấy được tiềm năng đổi mới cung ứng dịch vụ công thông qua áp dụng cách tiếp cận cùng hợp tác và đã lựa chọn hình thức này trong cải cách cung ứng dịch vụ công. Theo OECD (năm 2011), thuật ngữ “cùng hợp tác” được dùng để nói đến cách tiếp cận hợp tác giữa đơn vị cung ứng dịch vụ công với người sử dụng dịch vụ trong lập kế hoạch, thiết kế cung ứng và đánh giá dịch vụ công. Mô hình này cho rằng dịch vụ công hoạt động tốt hơn khi hợp tác với người sử dụng dịch vụ nhằm thu hút sự quan tâm, khai thác nguồn lực, sự tinh thông và tham vọng của họ.

Bouckaert Pollitt và Löffler (năm 2006) đã cho rằng, cùng hợp tác theo quan điểm của OECD bao hàm nhiều hoạt động cụ thể như cùng thiết kế, cùng sáng tạo, cùng cung ứng, cùng quản lý, cùng quyết định, cùng đánh giá và cùng rà soát. Người sử dụng dịch vụ tùy theo từng giai đoạn có thể tham gia và thực hiện các hoạt động cụ thể nêu trên phù hợp với vai trò của mình.

Có thể thấy trong thời gian gần đây, Anh là nước điển hình cho việc áp dụng cách tiếp cận cùng hợp tác của OECD. Chính phủ Anh được dẫn dắt bởi Thủ tướng David Cameron cho rằng, xã hội đóng vai trò ngày càng tích cực trong việc giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội. Giảm ngân sách tiếp tục tác động đến khu vực dịch vụ công, dẫn đến Chính phủ có kế hoạch trao cho cộng đồng nhiều quyền hơn và khuyến khích các cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động cung ứng dịch vụ công.

Quan điểm của Chính phủ Anh được định hình xoay quanh ý tưởng cho rằng, một “Nhà nước lớn - Big State” không nên tự cung ứng tất cả các dịch vụ cũng như không nên quản lý quá sâu, mà thay vào đó nên huy động các lực lượng xã hội đóng góp vào cung ứng dịch vụ và yêu cầu chính quyền có trách

nhệm giải trình. Theo đó, cần thực hiện phân quyền cho các cấp và khuyến khích tạo ra sự đa dạng về đơn vị cung ứng dịch vụ. Bằng cách này, dịch vụ công sẽ minh bạch hơn đối với người sử dụng dịch vụ - thông qua cơ hội để người sử dụng dịch vụ có tiếng nói, có cơ hội lựa chọn và kiểm soát - thay vì trách nhiệm giải trình trước đây (cơ quan cấp dưới báo cáo lên cơ quan cấp trên). Chính phủ tăng trách nhiệm giải trình nhờ tăng tính minh bạch và chia sẻ thông tin về các nội dung trong cung ứng dịch vụ công để người sử dụng dịch vụ có thể đánh giá hiệu quả, yêu cầu đơn vị cung ứng dịch vụ giải trình và đưa ra các quyết định tốt hơn (OECD, 2010).

Có thể kết luận rằng, với cách tiếp cận cùng hợp tác đã làm thay đổi mối quan hệ giữa người sử dụng và đơn vị cung ứng dịch vụ, tạo điều kiện cho người sử dụng kiểm soát và sở hữu dịch vụ tốt hơn. Cách tiếp cận này phù hợp với mong muốn và nhu cầu của người dân. Nhờ đó, sáng tạo đổi mới cung ứng dịch vụ công theo hướng cùng hợp tác có thể đem lại kết quả tốt hơn trên các mặt như: sử dụng nguồn lực tốt hơn và giảm chi phí, tăng mức độ hài lòng của khách hàng đối với thị trường dịch vụ công.

2. Cơ sở pháp lý cho việc hình thành các cơ sở ngoài công lập cung cấp các dịch vụ công tại Việt Nam

Trước năm 2005, các cơ sở ngoài công lập được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19-8-1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao. Theo đó, các cơ sở ngoài công lập gồm ba loại hình:

- Bán công: là cơ sở được thành lập trên cơ sở liên kết giữa tổ chức nhà nước với các tổ chức không phải tổ chức nhà nước, thuộc mọi thành phần kinh tế hoặc các cá nhân theo các phương thức: thành lập mới, chuyển toàn bộ hoặc một phần từ đơn vị công lập để cùng đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, quản lý, điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Dân lập: là cơ sở do tổ chức đứng ra thành lập, được đầu tư bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước (vốn của tổ chức, tập thể, cá nhân) và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Tư nhân: là cơ sở do cá nhân, hộ gia đình thành lập và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

Đến năm 2005, Chính phủ thông qua Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18-4-2005 về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế văn hoá và thể dục - thể thao. Một trong hai mục tiêu lớn được đặt ra trong Nghị quyết là phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động toàn xã hội chăm lo sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục - thể thao. Quan điểm của Nghị quyết chỉ rõ:

- Phát triển mạnh các cơ sở ngoài công lập với hai loại hình: dân lập và tư nhân... tiến tới không duy trì loại hình bán công. Mỗi cơ sở ngoài công lập đều có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc theo cơ chế lợi nhuận. Theo cơ chế phi lợi nhuận thì ngoài phần được dùng để bảo đảm lợi ích hợp lý của các nhà đầu tư, phần để tham gia thực hiện các chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước, trợ giúp người nghèo, lợi nhuận chủ yếu được dùng để đầu tư phát triển. Theo cơ chế lợi nhuận thì lợi nhuận có thể được chia cho các cá nhân và phải chịu thuế. Nhà nước khuyến khích phát triển các cơ sở phi lợi nhuận...

- Chuyển một số cơ sở thuộc loại hình công lập sang loại hình ngoài công lập để tập thể hoặc cá nhân quản lý và hoàn trả vốn cho Nhà nước.

- Khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước bằng nhiều hình thức phù hợp với quy hoạch phát triển, yêu cầu và đặc điểm của từng lĩnh vực.

Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 53/2006/NĐ-CP ngày 25-5-2006 về chính sách khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập. Nghị định này áp dụng đối với cơ sở ngoài công lập hoạt động trong các lĩnh vực: giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá thông tin, thể dục - thể thao, khoa học - công nghệ, môi trường (vệ sinh môi trường, cấp, thoát nước và hoạt động môi trường khác), xã hội (cơ sở chăm sóc người già cô đơn, chăm sóc người tàn tật, cơ sở cai nghiện ma túy), dân số, gia đình và trẻ em. Cơ sở ngoài công lập được thành lập theo Nghị định này chỉ bao gồm hai hình thức là dân lập và tư nhân (hoặc tư thực đối với giáo dục - đào tạo).

3. Động cơ kinh tế và các chính sách khuyến khích các cơ sở ngoài công lập hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ công tại Việt Nam

Các nhà kinh tế học nhìn nhận dịch vụ công là dịch vụ có một hoặc hai đặc điểm: *không loại trừ* và *không cạnh tranh* trong tiêu dùng. Không loại trừ có nghĩa là không thể loại trừ, hoặc muốn loại trừ thì rất tốn kém, do đó tất cả mọi

người đều có quyền sử dụng, tiêu dùng dịch vụ này, không loại trừ bất cứ ai, bất kể họ có trả tiền cho dịch vụ đó hay không. Không cạnh tranh có nghĩa là việc sử dụng, tiêu dùng của người này không làm giảm đi hoặc ảnh hưởng đến việc sử dụng, tiêu dùng của những người khác.

Khái niệm và phạm vi dịch vụ công có sự biến đổi tùy thuộc vào bối cảnh của mỗi quốc gia. Chẳng hạn, ở Canada, có tới 34 loại hoạt động được coi là dịch vụ công, từ quốc phòng, an ninh, pháp chế đến các chính sách kinh tế - xã hội (tạo việc làm, quy hoạch, bảo vệ môi trường, và các hoạt động y tế giáo dục, văn hoá, bảo hiểm xã hội,...). Trong khi đó, Pháp và Italia đều quan niệm dịch vụ công là những hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của người dân do các cơ quan nhà nước đảm nhiệm hoặc do các tổ chức tư nhân thực hiện theo những tiêu chuẩn, quy định của nhà nước. Ở Việt Nam, khái niệm dịch vụ công được hiểu theo nghĩa hẹp hơn so với quốc tế tập trung nhiều hơn vào chức năng phục vụ xã hội của Nhà nước, mà không bao gồm các chức năng công quyền, như lập pháp, hành pháp, tư pháp, ngoại giao,... Theo quan điểm của nhà nghiên cứu Đặng Đức Đạm (2002), xét về phạm vi thì khái niệm dịch vụ công theo nghĩa rộng mà quốc tế thường dùng bao gồm hầu như toàn bộ khu vực hành chính - sự nghiệp.

Trước đây vài thập kỷ, khi tìm hiểu cách thức nâng cao hiệu quả, chất lượng dịch vụ công, một số học giả đã giới thiệu lý thuyết về thỏa thuận thị trường. Lý thuyết này mở ra hình thức hợp tác mới với các đối tượng ngoài nhà nước trên cơ sở các thỏa thuận hợp đồng và cạnh tranh là cơ chế then chốt bảo đảm phân bổ nguồn lực hiệu quả và làm hài lòng khách hàng (ví dụ, mua sắm công thông qua đấu thầu cạnh tranh).

Những năm gần đây, các lý thuyết về đổi mới thể chế khu vực dịch vụ công nhìn nhận theo quan điểm quản lý doanh nghiệp và chủ yếu dựa vào các nghiên cứu trường hợp khi so sánh đặc điểm tổ chức của khu vực dịch vụ công với khu vực tư (như nghiên cứu của Perry và Rainey, năm 1988). Trong những năm 1980 và 1990, các nghiên cứu về đổi mới quản lý khu vực dịch vụ công tập trung lập luận rằng cần thay đổi tổ chức của khu vực dịch vụ công theo hướng giảm cơ cấu tổ chức theo cấp bậc và áp dụng thực tiễn quản lý của khu vực tư. Thực chất các quan điểm này hướng tới các hoạt động đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực hành chính công thông qua việc phá vỡ khối cơ cấu hành

chính cũ và áp dụng các yếu tố cạnh tranh của thị trường (ví dụ như tư nhân hóa khu vực công). Một số lý thuyết mới được giới thiệu như lý thuyết cùng hợp tác hay quan điểm về chính phủ điện tử. Theo đó, đã có một vài định nghĩa về đổi mới khu vực dịch vụ công được bàn luận, từ việc tập trung vào thay đổi quan điểm và hành vi (như Mulgan và Albury, năm 2003; Damanpour và Wischnevsky, 2006; NAO, năm 2006)

Cùng với các giải pháp cạnh tranh theo thị trường, hình thức thỏa thuận hợp đồng phi cạnh tranh trong đổi mới cung ứng dịch vụ công cũng được thảo luận như một cách thức tìm kiếm nguồn lực, kỹ năng và năng lực mới ngay trong khu vực dịch vụ công (chẳng hạn thỏa thuận hợp tác giữa chính quyền các vùng trên cơ sở mối quan hệ tin cậy lâu dài trong phân tích của Valkama và Antiirioiko, năm 2009). Hình thức đổi mới cung ứng dịch vụ công theo cách tiếp cận này như cùng mua sắm công, hợp tác cộng đồng,... được thực hiện chủ yếu dựa trên quan hệ hợp tác tự nguyện.

Việt Nam cũng đã theo xu hướng đổi mới dịch vụ công trên thế giới, gắn với xã hội hóa việc cung ứng dịch vụ công, chuyển giao bớt gánh nặng và trách nhiệm thực hiện dịch vụ công cho chủ thể ngoài công lập. Có thể nói hiện nay, Chính phủ Việt Nam đã có các chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích phát triển các cơ sở ngoài công lập trong lĩnh vực giáo dục, y tế văn hóa, thể thao. Đây là một trong những động lực lớn tạo nên sự phát triển mạnh mẽ của các cơ sở ngoài công lập cũng như của doanh nghiệp hoạt động theo Luật doanh nghiệp trong các lĩnh vực trên. Mục tiêu của các cơ sở và doanh nghiệp này là nhằm phát triển xã hội hay bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, những chính sách khuyến khích phát triển của Nhà nước đối với các loại hình này cũng đã thay đổi từ năm 1999 đến nay.

Đối với các cơ sở ngoài công lập thành lập theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP, các chính sách khuyến khích cụ thể là:

- Không phải nộp thuế nhà, đất;
- Không phải nộp thuế giá trị gia tăng;
- Được hưởng ưu đãi về thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp: 15%, 20% và 25% tùy theo từng địa bàn;

- Được miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp từ khi có thu nhập chịu thuế: miễn 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; 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; và miễn 2 năm đầu và giảm 50% số thuế phải nộp trong 4 năm tiếp theo tùy theo từng địa bàn.

Đến năm 2006, một số chính sách khuyến khích đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập được quy định tại Nghị định số 53/2006/NĐ-CP như sau:

- Được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để xây dựng các công trình theo các hình thức: giao đất không thu tiền sử dụng đất; giao đất miễn thu tiền sử dụng đất; và cho thuê đất và miễn tiền thuê đất;

- Được miễn lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà;

- Được ưu đãi về thuế giá trị gia tăng, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;

- Được hưởng thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 10% trong suốt thời gian hoạt động;

- Được tham gia các dịch vụ công do Nhà nước tài trợ, đặt hàng; tham gia đấu thầu nhận các hợp đồng, dự án sử dụng các nguồn vốn trong và ngoài nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ hoạt động theo quy định; liên doanh, liên kết với các tổ chức trong và ngoài nước nhằm huy động vốn, nhân lực và công nghệ, nâng cao chất lượng dịch vụ;

- Được hưởng các loại hình ưu đãi tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước.

Đến năm 2008, chính sách khuyến khích đối với các cơ sở ngoài công lập được điều chỉnh và quy định tại Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30-5-2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường. Đối tượng điều chỉnh của Nghị định này là cơ sở ngoài công lập gồm hai hình thức là dân lập và tư nhân (hoặc tư thực đối với giáo dục - đào tạo) và các tổ chức, cá nhân hoạt động theo Luật doanh nghiệp có các dự án đầu tư, liên doanh, liên kết hoặc thành lập các cơ sở hoạt động trong các lĩnh vực xã hội hóa.

Nghị định số 69/2008/NĐ-CP có một số ưu đãi bổ sung, sửa đổi so với chính sách khuyến khích được quy định tại Nghị định số 53/2006/NĐ-CP như sau:

- Được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất đã hoàn thành giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình xã hội hoá theo các hình thức: giao đất không thu tiền sử dụng đất; cho thuê đất và miễn tiền thuê đất; giao đất có thu tiền sử dụng đất và được miễn tiền sử dụng đất;

- Được miễn lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; được miễn các khoản phí, lệ phí khác liên quan đến quyền sử dụng đất, tài sản gắn với đất;

- Được áp dụng thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 10% trong suốt thời gian hoạt động. Đối với cơ sở thực hiện xã hội hóa mới thành lập kể từ ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong 4 năm, kể từ khi có thu nhập chịu thuế và giảm 50% thuế thu nhập doanh nghiệp trong 5 năm tiếp theo.

4. Một số tồn tại, hạn chế

Có thể nói, cho đến nay, tư duy, nhận thức của cơ quan quản lý nhà nước về việc trao dần thị trường dịch vụ công cho các tổ chức ngoài công lập đã khá thông suốt và cũng đã có không ít văn bản, chính sách pháp luật của Nhà nước quy định các cơ chế cho phép sự tham gia của các tổ chức này trong việc cung ứng dịch vụ công. Với những chính sách khuyến khích ưu đãi kể trên, hệ thống các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài công lập ngày càng phát triển, đáp ứng một phần đáng kể nhu cầu của xã hội trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa và thể thao...; tạo công ăn việc làm cho hàng chục vạn người.

Song cũng phải thừa nhận rằng, thực tế công tác xã hội hoá hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục - thể thao chưa bảo đảm định hướng đã đề ra, kết quả đạt được còn ít và thiếu vững chắc so với tiềm năng đáng ra nó có thể có. Một số những hạn chế cơ bản có thể kể đến như về cơ sở pháp lý, về huy động các nguồn lực, về các chính sách ưu đãi thu hút đầu tư cũng như các chính sách đòn bẩy kinh tế khác.

Theo quy định, cơ sở ngoài công lập có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc theo cơ chế lợi nhuận. Cho đến nay, các tiêu chí cho hai loại hình

này, về sở hữu, tính chất vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận, trách nhiệm của các cơ sở và hình thức xã hội hóa trong từng lĩnh vực vẫn chưa được xác định cụ thể. Vì vậy, các chính sách đối với hai loại cơ sở này giống nhau, dẫn đến thiệt thòi cho các cơ sở hoạt động không vì lợi nhuận. Lấy ví dụ như việc hình thành hệ thống các trường đại học tư thực phi lợi nhuận ở Việt Nam vẫn còn rất nhiều khúc mắc về pháp luật và chính sách, vấn đề tạo ra một chính sách pháp lý thích hợp để phát triển trường đại học tư đã được đặt ra từ lâu nhưng chưa được giải quyết, một phần là do thiếu niềm tin về khả năng có thể xây dựng được trường tư thực sự phi lợi nhuận ở Việt Nam. Mục đích của việc phân biệt trường tư vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận là nhằm thiết kế những chính sách phù hợp tiếp theo, như ưu đãi về thuế về đất đai, để khuyến khích phát triển các trường phi lợi nhuận, trên quan điểm cho rằng các trường này đang phục vụ lợi ích công của xã hội.

Tiến độ thực hiện chuyển đổi cơ sở công lập, bán công sang loại hình ngoài công lập hoặc doanh nghiệp còn triển khai rất chậm. Mức độ phát triển xã hội hoá không đồng đều giữa các vùng, miền và cả giữa các địa phương, kể cả ở những nơi có điều kiện kinh tế- xã hội như nhau.

Cơ chế, chính sách đầu tư, thu hút các nguồn lực của xã hội để phát triển các cơ sở dịch vụ công ngoài công lập chưa đủ mạnh; các chính sách đòn bẩy kinh tế như thuế tín dụng, đất đai, chế độ tiền lương, bảo hiểm xã hội chưa được triển khai thực hiện đồng bộ và nhất quán để thúc đẩy sự phát triển của hệ thống các cơ sở dịch vụ ngoài công lập. Công tác chỉ đạo tổ chức thực hiện thiếu kiên quyết, sự phối hợp giữa các bộ, ngành và các địa phương chưa chặt chẽ.

Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế trên là do quan niệm về xã hội hoá của các cấp, các ngành và xã hội còn chưa đầy đủ và toàn diện, xem xã hội hoá chỉ là biện pháp huy động sự đóng góp của nhân dân trong điều kiện Nhà nước khó khăn về tài chính, ngân sách; chưa thực sự quyết tâm đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động dịch vụ công. Mặt khác, có sự lo ngại là khi sự phân biệt giữa cơ sở ngoài công lập vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận, kèm theo đó là các ưu đãi, có thể bị các cơ sở vì lợi nhuận lợi dụng những ưu đãi đó, biến nguồn lực công thành lợi ích riêng của tư nhân hay nhóm người dưới hình thức này hay hình thức khác. Một lo ngại khác là ai sẽ đầu tư vào các cơ sở này nếu họ không thu được lợi nhuận. Bên cạnh đó, tư tưởng bao cấp, trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước

của một bộ phận cán bộ, công chức và người dân còn khá nặng nề; trong khi đó, công tác quán triệt, tuyên truyền về mục tiêu, sự cần thiết của xã hội hóa chưa được chú ý đúng mức.

Kết luận

Các tổ chức ngoài công lập, đặc biệt các tổ chức không vì lợi nhuận, hoặc dành phần lớn lợi nhuận để tái đầu tư lại cho xã hội có vai trò to lớn trong việc hỗ trợ Nhà nước đáp ứng nhu cầu cung ứng các dịch vụ công thiết yếu của người dân và nhu cầu giải quyết các vấn đề của xã hội, đặc biệt là trong bối cảnh chúng ta đang thúc đẩy sự hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nhưng loại hình tổ chức và hoạt động ngoài công lập trong lĩnh vực dịch vụ công này không thể phát triển nếu thiếu những chính sách phù hợp tạo ra một hành lang pháp lý cho nó phát triển thuận lợi. Thị trường tự do không tự thân là chìa khóa vạn năng giải quyết mọi vấn đề của sự phát triển. Không thừa nhận các tổ chức, thiết chế hoạt động không vì lợi nhuận và hỗ trợ nó phát triển sẽ gián tiếp đẩy toàn bộ các hoạt động dịch vụ công vốn dĩ đã và đang được bao cấp chủ yếu từ ngân sách nhà nước vào khu vực của thị trường, mà hậu quả tất yếu là thương mại hóa các dịch vụ công, một hiện tượng có thể gây tổn hại cho sự phát triển công bằng và bao hàm của xã hội.

Khung pháp lý hiện nay đã đối xử như nhau giữa các cơ sở ngoài công lập vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận cũng như đối với doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công. Sự hưởng lợi như nhau này là không công bằng. Do vậy, Nhà nước cần phải xác định các tiêu chí phân biệt giữa cơ sở ngoài công lập vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận để thiết kế những chính sách phù hợp phát triển mô hình này trên quan điểm cho rằng các cơ sở này đang phục vụ lợi ích công của xã hội. Xuất phát từ thực tiễn, chúng tôi xin đề xuất phân biệt các loại hình cơ sở ngoài công lập như sau:

- Các cơ sở ngoài công lập vì lợi nhuận là các cơ sở tư nhân hay tư thực đối với giáo dục - đào tạo, thuộc sở hữu tư nhân, đầu tư xây dựng bằng nguồn vốn tư nhân, là cơ sở hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận. Lợi nhuận, tài sản của các cơ sở tư nhân thuộc sở hữu tư nhân theo tỷ lệ vốn góp. Các cơ sở tư nhân nên được nhìn nhận giống như cơ sở xã hội hóa thành lập theo Luật doanh nghiệp được

quy định tại Nghị định số 69/2008/NĐ-CP, hoạt động theo Luật doanh nghiệp với một số ưu đãi có mức độ nhất định. Cổ phần của các cơ sở tư nhân có thể chuyển nhượng hay thừa kế.

- Các cơ sở ngoài công lập phi lợi nhuận là các cơ sở dân lập (chẳng hạn trường dân lập), có thể do một hay một nhóm người sáng lập và góp vốn ban đầu, nhưng không giữ quyền sở hữu, do vậy không có vấn đề chuyển nhượng hay thừa kế. Cơ sở dân lập có thể được xem như cơ sở ngoài công lập phi lợi nhuận.

