

BÀN VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Nguyễn Minh Tuấn^(*)

Đặt vấn đề

Dịch vụ hành chính công là một vấn đề rất mới cả về lý luận và thực tiễn ở nước ta. Vừa qua, Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 5151/QĐ-UB ngày 6/9/2001 về việc xây dựng đề án thí điểm dịch vụ hành chính công tại 4 đơn vị: Sở Địa chính- Nhà đất, Sở Tư pháp, UBND quận Tây Hồ, UBND huyện Từ Liêm. Đây là một trong những bước triển khai tích cực nhằm đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các cấp hành chính. Bài viết này trình bày một số suy nghĩ bước đầu về dịch vụ hành chính công.

I. Về thuật ngữ "Dịch vụ hành chính công"

Trước hết về mặt thuật ngữ, theo từ điển Hán-Việt [7, tr.1446] giải nghĩa "công" là "vừa chung, là công quyền v.v", ví dụ công chính, công sở, công sản; hoặc "việc quan". Nhìn chung, chữ "công" được hiểu chung là công quyền; còn chữ "service" du nhập vào Việt Nam trước đây thường được dịch là vụ, việc, mà sau này mới được dịch ra là "dịch vụ" - một hoạt động thương mại, vì lợi nhuận hoặc phi lợi nhuận. Theo từ điển Pháp Việt của Đào Duy Anh, trong Tiếng Pháp có khái niệm "service public" được hiểu là công vụ, việc làm của các cơ quan công quyền, phân biệt với "service prive" với nghĩa là tư vụ [2, tr.1435-1436], còn theo Đại từ điển Anh-Việt của Viện Khoa học xã hội Việt Nam thực ra từ "service" là một từ đa nghĩa, có nhiều nghĩa khác nhau như sự phục vụ sự giúp đỡ, sự giúp ích...[9, tr.1517-1518] mà hiểu theo nghĩa là "sự giúp đỡ, sự phục vụ" (render *service* à quelqu'un như trong Tiếng Pháp hoặc render someone a *service* trong Tiếng Anh) là sát nghĩa hơn cả. Vì vậy ở một chừng mực nào đó việc tiến hành hành dịch vụ hành chính công còn mang cả ý nghĩa phục vụ và ý nghĩa nhân đạo cao sắc, chứ không phải chỉ là việc thu phí, hay lệ phí theo cách hiểu giản đơn về khái niệm này.

Nhiều nước trên thế giới khái niệm dịch vụ công được sử dụng từ rất lâu, đến nay đã trở nên khá quen thuộc. Dịch vụ công là một chức năng cơ bản của nhà nước, được hiểu là tất cả các công việc của bộ máy nhà nước để phục vụ xã hội, gồm các hoạt động cung cấp dịch vụ hành chính; dịch vụ sự nghiệp và dịch vụ hoạt động kinh tế phi lợi nhuận. Có thể nói chức năng phục vụ (dịch vụ) của nhà nước là dịch vụ công có thể được

(*) J, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

phân chia thành 3 loại: Dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công; và dịch vụ công ích phi lợi nhuận. Khái niệm dịch vụ công không phải là một khái niệm bất biến, nội dung của nó luôn thay đổi tùy theo từng thời kỳ, không ngừng được bổ sung thêm những nội dung mới rất cụ thể [5; tr.219]. Về cơ bản dịch vụ công có những đặc điểm cơ bản sau:

- Dịch vụ công trước hết là những hoạt động có tính chất xã hội, phục vụ lợi ích chung của cả cộng đồng. Đây là những dịch vụ phục vụ các lợi ích tối cần thiết của xã hội để đảm bảo cuộc sống được bình thường và an toàn.

- Chủ thể cung ứng dịch vụ là các cơ quan công quyền hay những chủ thể được chính quyền uỷ nhiệm đứng ra thực hiện.

- Về cách thức thực hiện khi được thực hiện cung ứng các dịch vụ công, các tổ chức nhà nước hoặc tư nhân được uỷ nhiệm cung ứng có sự giao tiếp trực tiếp với khách hàng ở những mức độ khác nhau.

- Việc trao đổi dịch vụ công không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. - Xét trên góc độ kinh tế học, dịch vụ công là các hoạt động cung ứng cho xã hội những hàng hoá có tính chất công cộng.

- Mọi người dân (bất kể đóng thuế nhiều hay ít, hoặc không phải đóng thuế) đều có quyền hưởng sự cung ứng dịch vụ công ở mức độ tối thiểu, với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền.

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 của bộ máy nhà nước 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.

Dịch vụ hành chính công khác với các loại dịch vụ công mà nhà nước có thể chuyển giao cho các đơn vị ngoài công lập (như dịch vụ giáo dục, dịch vụ y tế, và dịch vụ giao thông vận tải...) ở chỗ dịch vụ hành chính công phải do cơ quan hành chính nhà nước, nhân danh nhà nước tiến hành. Tuy nhiên, trong trường hợp này, với vai trò là người đảm bảo công bằng xã hội, nhà nước vẫn phải có nghĩa vụ quan tâm đến việc đạt được những mục tiêu chính của hoạt động dịch vụ công, điều đó có nghĩa là không thể để cho quy luật thị trường, qui luật thương mại chi phối hoàn toàn lĩnh vực này [8, tr.47]. mức độ giá cả dịch vụ là do nhà nước qui định trên cơ sở phân tích, đánh giá những chi phí hợp lý cho việc thực hiện và mục đích của nó là đáp ứng những nhu cầu của xã hội ngày càng lớn đối với hình thức dịch vụ này.

Nhiều nước khi tiến hành hình thức này, họ đã nghiên cứu khá kĩ khi nào thì áp dụng phương thức này và áp dụng trong những điều kiện nào, hoàn cảnh nào, và phar

vi hoạt động ra sao thì dịch vụ hành chính công do nhà nước thực hiện mới có thể phát huy hết hiệu quả như mong đợi.[5, tr.109]

Khái niệm “*dịch vụ công*” đã được nêu tại Điểm 2, Mục IX trong phần Báo cáo chính trị của BCH TƯ Đảng khoá VIII tại Đại hội IX [3, tr.11]. Trong bản báo cáo này nêu cụ thể các Bộ nên chú trọng chức năng “*cung cấp dịch vụ công*”[3, tr.113]. Khái niệm của “*dịch vụ công*” ở đoạn này nhằm nói tới chức năng của Chính phủ, của cơ quan công quyền; nói một cách khác đó là hoạt động công vụ, phục vụ lợi ích công cộng.

Thông qua sự phân tích kể trên tác giả xin đưa ra định nghĩa dịch vụ hành chính công như sau: “Dịch vụ hành chính công là những hoạt động nhất định phục vụ lợi ích chung thiết yếu của công dân và tổ chức do nhà nước trực tiếp đảm nhận với mục đích phục vụ nhân dân theo đó nhà nước được thu các loại phí dịch vụ phù hợp theo qui định của pháp luật nhằm tiến hành các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính một cách nhanh chóng, hiệu quả, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của các cá nhân, tổ chức và toàn xã hội” .

Như đã trình bày ở trên chúng ta mới chỉ đang xây dựng đề án thí điểm dịch vụ hành chính công, cần phải nhìn nhận và đánh giá việc xây dựng nó như một bài toán mà việc xem xét tất cả các khía cạnh, các dữ kiện một cách khoa học và nghiêm túc là một việc làm hết sức cần thiết và có tính chất quyết định đến kết quả đúng, sai, đến sự phù hợp hay không phù hợp sau này. Mặc dù vậy có thể khẳng định rằng dịch vụ hành chính công ra đời là cần thiết và là cơ sở để chuyển công việc hành chính lâu nay vẫn được coi là mệnh lệnh, cứng nhắc sang hoạt động mang tính chất phục vụ nhân dân một cách nhanh chóng và thuận tiện, xây dựng một đội ngũ công chức hoạt động năng động và có hiệu quả hơn.

II. Thực trạng thí điểm Dịch vụ hành chính công ở Hà Nội

Xã hội hoá dịch vụ công là một giải pháp quan trọng nằm trong tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn từ năm 2001-2010 [1, tr.4]. Như đã trình bày ở trên nằm trong chiến lược cải cách hành chính, hiện nay ở Hà Nội đã cho phép thí điểm như Sở Tài chính-Vật giá, Sở Địa chính-Nhà đất; Sở Tư pháp; Ủy ban nhân dân quận Tây Hồ; Ủy ban nhân dân huyện Từ Liêm. Ngoài ra Sở Tư pháp đã thí điểm cung cấp dịch vụ hành chính công ngoài giờ và ngoài công sở theo yêu cầu của khách hàng có thu phí đối với 3 phòng công chứng.

Để giải quyết một khối lượng công việc hành chính khổng lồ, để đáp ứng được nhu cầu lớn của nhân dân ngày càng tăng mà vẫn đảm bảo việc tinh giản biên chế như hiện nay chỉ có “dịch vụ hành chính công” mới có thể giải quyết một cách thoả đáng nhiệm vụ lớn lao đó. Với việc ra đời của loại hình dịch vụ này chúng ta hoàn toàn có quyền hi

vọng vào việc ra đời của một đội ngũ cán bộ được chọn lựa một cách kỹ lưỡng, có khả năng về nghiệp vụ, nhiệt tình, có trách nhiệm trong công việc. Tổ chức ra các đơn vị làm dịch vụ hành chính công có thể rút ra được một phần cán bộ biên chế hành chính để làm việc này. Khi đó nguồn chi trả cho các tổ chức này hoạt động kể cả lương và các khoản chi phí hành chính khác không phải lấy từ ngân sách. Tổ chức tốt hoạt động của các trung tâm này sẽ làm cho bộ máy hành chính năng động hơn, phục vụ kịp thời các nhu cầu của công dân và các tổ chức xã hội. Trong điều kiện nước ta hiện nay, rất nhiều nhu cầu của cá nhân và tổ chức xã hội khi muốn thực hiện được nguyện vọng của mình phải được các cơ quan hành chính cho phép mới thực hiện được. Mặt khác, Nhà nước lại yêu cầu các cơ quan nhà nước phải tinh giản biên chế. Công việc của tổ chức xã hội và công dân đòi hỏi cơ quan hành chính giải quyết các công việc ngày càng nhiều. Trong khi đó lực lượng công chức, hành chính không đủ thời gian hành chính để đáp ứng nhu cầu của xã hội. Việc thực hiện thí điểm dịch vụ hành chính công nhằm mục đích thoả mãn nhu cầu đó của công dân và các tổ chức xã hội.

Riêng vấn đề phí dịch vụ công được thu theo quy định của Bộ Tài chính và được ghi bằng hoá đơn đỏ. Kinh phí thu được từ dịch vụ công sẽ được các cơ quan trích lại một phần để trả thù lao cho những công chức làm ngoài giờ. Về nguyên tắc dịch vụ công chỉ phục vụ cho những đối tượng có nhu cầu phục vụ ngoài giờ hoặc tại một địa điểm ngoài văn phòng. Các cơ quan này vẫn phải đáp ứng đủ yêu cầu của công việc trong giờ hành chính.

Cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công sẽ cho người mang theo con dấu đến tận nơi theo yêu cầu của người dân hoặc tổ chức có nhu cầu (kể cả những phạm nhân đang thi hành án trong các trại cải tạo). Ví dụ phòng công chứng sẽ đưa dịch vụ này đến một số trường đại học, nơi có nhu cầu rất lớn công chứng về văn bằng, bằng điểm, giấy khai sinh... Rõ ràng với cách thức phục vụ này chúng ta đã nhìn thấy được lợi ích của nó, người dân sẽ được phục vụ ngày càng tốt hơn, đáp ứng một cách trực tiếp, nhanh chóng và kịp thời những đòi hỏi của chính cuộc sống đặt ra.

III. Một số ý kiến về tổ chức dịch vụ hành chính công

Qua tìm hiểu việc triển khai mô hình dịch vụ hành chính công, chúng tôi có một số suy nghĩ dưới đây:

Thứ nhất, tính chất "dịch vụ" ở đây cần được hiểu như thế nào cho đúng? Liệu khi thực thi trên thực tế có làm mất đi tính công bằng, bình đẳng hay không. Khi dịch vụ hành chính công ra đời liệu nó có thực sự dẫn đến tình trạng kẻ có nhiều tiền thì được phục vụ tận nơi, còn người ít tiền thì phải chấp nhận không được hưởng dịch vụ này. Có ý kiến cho rằng phải chăng ở một chừng mực nhất định, hình thức dịch vụ hành chính công mà chúng ta đang xây dựng lại củng cố thêm sự bất bình đẳng xã hội, vi phạm

một trong những nguyên tắc rất quan trọng là nguyên tắc công bằng, một trong những bản chất rất ưu việt mà chúng ta đang phấn đấu?

Trong một nền kinh tế thị trường luôn thay đổi như hiện nay, với sự phân công lao động ngày càng rõ nét, ngày càng đòi hỏi trình độ và cường độ làm việc cao, thì việc phân hoá giàu nghèo là một thực tế khách quan và tất yếu, chính vì vậy việc chỉ nói rằng sự có mặt của dịch vụ hành chính công làm tăng thêm sự bất bình đẳng là chưa thật sự thoả đáng và khách quan. Tuy vậy điều đó cũng đặt ra cho những nhà hoạch định chính sách trong thời gian tới cần phải qui định biểu giá dịch vụ phù hợp với phần lớn người dân, một mức giá "có thể chấp nhận được" cùng với việc đa dạng hoá các loại hình dịch vụ để người dân có nhiều khả năng để lựa chọn cho mình một hình thức dịch vụ phù hợp. Chúng tôi cũng đồng ý với nhiều quan điểm cho rằng cần phải phân định rõ chức năng của nhà nước, tức là nhà nước cần phải làm gì, làm ở mức độ nào, cần phân định rõ loại việc quản lý nào mang tính hành chính công quyền và loại việc nào chỉ là dịch vụ công. [8, tr.61]

Thứ hai, Không phải không có lý do khi nhiều người lo ngại rằng một khi dịch vụ công ra đời, các cán bộ công chức sẽ không chú trọng những nhiệm vụ thuộc phạm vi trách nhiệm, những công việc có tính "truyền thống" của mình, nhiều người không tin tưởng rằng khi ra đời người thực hiện nó sẽ không coi nhẹ, thậm chí thiếu trách nhiệm, chây ì với công việc chính và "dịch vụ hoá" mọi công việc mà nhẽ ra họ phải làm? Và cũng không ít ý kiến lo ngại về trường hợp cán bộ công chức vô tình hoặc cố ý nhận tiền dịch vụ để thực hiện công chúng những giấy tờ không hợp lệ.

Về vấn đề này chúng tôi cho rằng, mọi vấn đề cải cách luôn động chạm đến yếu tố con người, vì vậy không thể đòi hỏi ngay đến việc xoá bỏ hoàn toàn những tiêu cực đã và đang tồn tại của nền hành chính nhà nước. Tuy vậy, với những qui định cụ thể, chặt chẽ và khoa học đồng thời khuyến khích một cách tối đa sự năng động và nhiệt tình trong công việc của các cán bộ công chức, đó là một hướng đi đúng để những dịch vụ hành chính công đi vào đúng quỹ đạo của mình phát huy một cách tối đa khả năng và giải phóng sức lao động, kích thích tinh thần làm việc và phục vụ nhiệt tình của cán bộ công chức nhà nước đối với nhân dân.

Thứ ba, nhiều ý kiến cũng cho rằng dịch vụ hành chính công bản thân nó đã hàm chứa ý nghĩa công việc của nhà nước và chỉ có nhà nước nhân danh quyền lực của mình để thực hiện. Tuy nhiên trên thực tế chính việc thu tiền dịch vụ ngoài giờ lại khiến nhiều người hiểu là tính "dịch vụ tư" là bản chất của loại hình dịch vụ này, tức là cũng làm công việc của cơ quan công quyền, nhưng lại thu tiền theo kiểu dịch vụ tư. Thực ra những suy nghĩ này không phải là không có cơ sở, khi mà nhà nước đặt ra các thủ tục hành chính và bộ máy hành chính là để quản lý xã hội và phục vụ nhu cầu về hành

chính của nhân dân lại thu tiền của công dân đối với những công vụ do nhân viên hành chính tiến hành.

Theo chúng tôi, như đã trình bày ở đầu bài viết, khái niệm dịch vụ công không đơn thuần chỉ là việc tiến hành dịch vụ, mà hàm chứa trong nó cả ý nghĩa Nhà nước phải có trách nhiệm phục vụ nhân dân, và phải phục vụ với tinh thần trách nhiệm và thái độ phục vụ cao hơn bù lại họ sẽ được trả một khoản thù lao ngoài giờ, ở đây khoản tiền đó cần phải được quản lý một cách chặt chẽ, nghiêm ngặt theo qui định của pháp luật. Chủ tịch Hồ Chí Minh vĩ đại đã từng nói "Tất cả những việc Đảng và Chính phủ đề ra đều nhằm cải thiện đời sống cho nhân dân, làm gì mà không nhằm mục đích ấy là không đúng" [4, tr.8]. Do đó không có một mục đích nào khác, mọi mục đích và hoạt động do Nhà nước thực hiện phải qui tụ về một điểm chung của mọi vấn đề cải cách là phải xuất phát từ lợi ích của đại đa số nhân dân.

Kết luận

Dịch vụ hành chính công muốn thực sự phát triển ở Việt Nam trước hết cần làm cho người dân tiếp cận đầy đủ các thông tin về hoạt động của các trung tâm dịch vụ thí điểm này. Dịch vụ hành chính công cho đến nay vẫn là một vấn đề còn hết sức mới mẻ, phức tạp ở nước ta, có nhiều yếu tố tích cực, tạo động lực mạnh mẽ cho công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*, (Ban hành kèm theo quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001).
2. Đào Duy Anh, *Từ điển Pháp - Việt*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1990, tr.1435-1436.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
4. *Hồ Chí Minh Toàn tập*, Tập 8, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
5. Hội đồng phân tích kinh tế, *Dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
6. Hội đồng phân tích kinh tế, *Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung*, NXB Chính trị Quốc Gia, Hà Nội, 2001.
7. *Từ điển Hán-Việt*, NXB Văn hoá-Thông tin, Hà Nội, 1999.
8. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh và Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, "*Cải cách hành chính tại TP. Hồ Chí Minh - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*", Tài liệu Hội thảo khoa học tháng 4/2002.
9. Viện Khoa học Xã hội, *Đại từ điển Anh-Việt*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1994.

COMMENT ON ADMINISTRATIVE PUBLIC SERVICE**Nguyen Minh Tuan***Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi*

The paper generally points out theoretical basis and practical significances of carrying out the experiment of Administrative Public Service Model in Vietnam in the process of building the Socialist rule of law, of people, by people, and for people. The author analyses the most important character of the term: "Administrative Public Service", especially emphasizes the role of the State, with the tendency of moving gradually from governing administrative foundation into served-people one. In addition to showing the inadequate factors, the author gives some solutions in order to contribute to the success of this newly reformative model.