

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT**

**ĐINH THỊ MAI LAN**

**CẢI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG  
QUA THỰC TIỄN TỈNH CAO BẰNG**

*Chuyên ngành* : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

*Mã số* : 60 38 01

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2011**

**Công trình được hoàn thành  
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

***Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Trịnh Đức Thảo***

***Phản biện 1:***

***Phản biện 2:***

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2011.

**Có thể tìm hiểu luận văn  
tại Trung tâm tư liệu - Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội Trung tâm tư liệu - Khoa Luật  
Đại học Quốc gia Hà Nội**

# MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

Trang

<i>Trang phụ bìa</i>	
<i>Lời cảm ơn</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các bảng</i>	
<b>MỞ ĐẦU</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ DỊCH VỤ CÔNG VÀ CÁI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG</b>	<b>7</b>
1.1. Khái niệm, đặc điểm về dịch vụ công	7
1.1.1. Những quan niệm về dịch vụ công	7
1.1.2. Đặc điểm dịch vụ công	10
1.2. Các loại dịch vụ công và phương thức cung cấp dịch vụ công	12
1.2.1. Các loại dịch vụ công	12
1.2.1.1. Dịch vụ hành chính công	12
1.2.1.2. Dịch vụ xã hội công	14
1.2.2. Phương thức cung ứng	15
1.2.2.1. Dịch vụ do nhà nước trực tiếp cung ứng	15
1.2.2.2. Dịch vụ công do nhà nước chuyên một phần hoạt động cung ứng cho thị trường	15
1.2.2.3. Vấn đề xã hội hóa dịch vụ công	16
1.2.2.4. Nội dung xã hội hóa dịch vụ công	19
1.2.2.5. Mục tiêu đặt ra từ xã hội hóa dịch vụ công	20
1.3. Cái cách dịch vụ công	22
1.3.1. Quan niệm về cái cách dịch vụ công	22
1.3.2. Nội dung cái cách dịch vụ công	22
1.3.2.1. Hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công	23
1.3.2.2. Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của hệ thống cơ quan hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	28
1.3.2.3. Chuyển giao các dịch vụ công không cần thiết do cơ quan nhà nước đảm nhiệm cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận	30
1.3.2.4. Công khai, đơn giản hóa thủ tục hành chính trong cung cấp các dịch vụ công	31
1.3.2.5. Đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nguồn nhân lực tham gia cung cấp dịch vụ công	33
1.3.3. Vai trò của nhà nước trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	37
1.3.3.1. Vai trò của nhà nước trong quản lý dịch vụ công	37
1.3.3.2. Vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công	39
1.4. Kinh nghiệm cung cấp dịch vụ công ở một số địa phương	42
1.4.1. Kinh nghiệm của thành phố Đà Nẵng	42
1.4.2. Kinh nghiệm của tỉnh Bắc Giang	44
1.4.3. Kinh nghiệm của tỉnh Đắk Lắk	45
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG CÁI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG Ở TỈNH CAO BĂNG</b>	<b>47</b>
2.1. Những đặc thù ảnh hưởng đến quá trình cái cách dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng	47
2.1.1. Đặc điểm tự nhiên	47
2.1.2. Đặc điểm văn hóa - xã hội	48
2.1.3. Đặc điểm kinh tế - Cơ sở hạ tầng	49
2.1.4. Trình độ dân trí, năng lực cán bộ	51
2.2. Thực trạng cái cách dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng	53
2.2.1. Xây dựng, hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công trên địa bàn tỉnh	53
2.2.2. Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	57
2.2.3. Vấn đề xã hội hóa dịch vụ công	58
2.2.4. Cái cách hành chính và cái cách thủ tục hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	62
2.2.4.1. Cái cách hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	62
2.2.4.2. Cái cách thủ tục hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công	65
2.2.5. Công tác đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho quản lý và cung cấp dịch vụ công	67
2.3. Những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế về cái cách dịch vụ công	71
2.3.1. Thể chế, chính sách chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới cung ứng dịch vụ công	71
2.3.1.1. Chưa hoàn chỉnh chính sách, pháp luật trong lĩnh vực dịch vụ công	71
2.3.1.2. Hiệu quả quản lý nhà nước về dịch vụ công chưa cao	72
2.3.2. Sự bất cập trong thực hiện chính sách, pháp luật	73
2.3.3. Trình độ, năng lực cán bộ và nhận thức của người dân chưa cao	74
2.3.3.1. Sự hạn chế về trình độ năng lực, đạo đức của người quản lý, cung cấp dịch vụ công	74
2.3.3.2. Sự hạn chế về nhận thức tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ công của người dân	75
2.3.4. Các tổ chức xã hội chưa phát huy tốt vai trò của mình	77
2.3.4.1. Hạn chế trong công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách về dịch vụ công	77
2.3.4.2. Hạn chế trong vai trò giám sát và đại diện	77
2.3.4.3. Hạn chế trong vai trò là chủ thể cung cấp dịch vụ công	78
2.3.5. Khó khăn về kinh tế, tài chính	78
2.3.5.1. Nguồn đầu tư tài chính đầu tư cho dịch vụ công hạn hẹp	78
2.3.5.2. Cơ sở vật chất chưa đáp ứng được nhiệm vụ quản lý và cung cấp dịch vụ công	78
2.3.5.3. Chế độ, chính sách cho người quản lý, cung cấp dịch vụ công chưa phù hợp	79
2.3.6. Tình trạng tham nhũng, những nhiễu trong quản lý, cung cấp dịch vụ công	79
2.3.7. Những vi phạm trong cung cấp dịch vụ công chậm được phát hiện và xử lý chưa nghiêm	80
2.3.7.1. Trách nhiệm giải trình	81
2.3.7.2. Trách nhiệm bồi thường	82
2.3.8. Những điển hình tiên tiến trong cung cấp dịch vụ công chậm được phát triển và nhân rộng	82
<b>Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CÁI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG</b>	<b>83</b>
3.1. Yêu cầu phải cái cách dịch vụ công	83
3.1.1. Yêu cầu về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	83
3.1.2. Yêu cầu về xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa	84
3.1.3. Yêu cầu về hội nhập, hợp tác quốc tế	85
3.2. Phương hướng cái cách dịch vụ công	86
3.2.1. Cái cách dịch vụ công phải gắn liền với cái cách hành chính	86
3.2.2. Cái cách dịch vụ công gắn liền với việc xã hội hóa các dịch vụ công	87
3.2.3. Cái cách dịch vụ công gắn liền với quá trình phát triển kinh tế - văn hóa	88
3.3. Các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công	88
3.3.1. Hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công	88
3.3.1.1. Hoàn thiện pháp luật	88
3.3.1.2. Xây dựng chính sách phù hợp	91
3.3.1.3. Xác định theo hướng phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong quản lý các dịch vụ công	91
3.3.1.4. Xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong cung cấp dịch vụ công	92
3.3.2. Tiếp tục thực hiện chương trình cái cách hành chính	92
3.3.2.1. Nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương	92
3.3.2.2. Cái cách thủ tục hành chính trong cung cấp dịch vụ công	93
3.3.2.3. Nâng cao nhận thức, năng lực, trình độ cho cán bộ thực thi nhiệm vụ quản lý và cung cấp dịch vụ công	94

3.3.2.4.	Nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức xã hội trong vai trò giám sát, đại diện và tuyên truyền phổ biến chính sách về dịch vụ công	95
3.3.3.	Tăng cường pháp chế trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công	96
3.3.3.1.	Nâng cao trách nhiệm giải trình	96
3.3.3.2.	Công khai minh bạch	97
3.3.3.3.	Phòng chống tham nhũng	97
3.3.3.4.	Khen thưởng và xử lý vi phạm	98
3.3.4.	Tăng cường các điều kiện đảm bảo để nâng cao chất lượng dịch vụ công	99
3.3.4.1.	Cơ sở hạ tầng, công cụ và điều kiện làm việc	99
3.3.4.2.	Chế độ chính sách cho cán bộ thực thi nhiệm vụ quản lý và cung cấp dịch vụ công	100
3.3.5.	Nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân để tiếp nhận và thụ hưởng các dịch vụ công	100
3.3.6.	Tiếp tục xã hội hóa và tranh thủ nguồn lực tại chỗ, nguồn lực trong nước và quốc tế cho việc phát triển dịch vụ công	101
3.3.6.1.	Tiếp tục xã hội hóa dịch vụ công	101
3.3.6.2.	Tranh thủ nguồn lực tại chỗ	102
3.3.6.3.	Hỗ trợ từ các tổ chức nước ngoài	102
3.3.6.4.	Từ các tổ chức nghiên cứu khoa học	103
	<b>KẾT LUẬN</b>	104
	<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	105
	<b>PHỤ LỤC</b>	106

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Nhà nước ta đang thực hiện mạnh mẽ công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia cũng như không ngừng đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm tạo những bước phát triển vững chắc về mọi mặt chính trị, kinh tế, xã hội. Trong đó mục tiêu quan trọng được đặt lên hàng đầu là nâng cao đời sống mọi mặt của người dân, khuyến khích sự tham gia của người dân vào quá trình hoạt động của nhà nước, từ đó, hướng đến sự thay đổi nhận thức từ quan niệm: chức năng chủ yếu của nhà nước là quản lý (cai trị) sang quan niệm nhà nước gắn với vai trò phục vụ. Trong tiến trình này, cải cách dịch vụ công được đặt ra và trở thành chiến lược lâu dài. Đây cũng là một trong những yêu cầu của chương trình cải cách nền hành chính tổng thể theo mục tiêu dân chủ, vững mạnh, chuyên nghiệp và có hiệu lực.

Trên cơ sở đổi mới tư duy lý luận theo tinh thần Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI Đảng Cộng sản Việt Nam (năm 1986), Nhà nước ta đã thực hiện cuộc đổi mới bước ngoặt trong lĩnh vực dịch vụ công, từ thể chế, tổ chức đến hình thức, phạm vi, đối tượng cung cấp. Bước cải cách này không chỉ mở ra tư duy mới về đổi mới cách thức quản lý của nhà nước với hoạt động công vụ mà còn đổi mới với phát triển kinh tế thị trường, thừa nhận sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong vai trò cung cấp dịch vụ công.

So sánh với các khu vực khác, người dân sinh sống tại những khu vực khó khăn có nhiều thiệt thòi trong việc thụ hưởng những lợi ích và tiện ích do dịch vụ công đem lại. Qua nhiều báo cáo điều tra, khảo sát cho thấy có không ít chính sách về cung ứng dịch vụ công chưa thực sự phù hợp hoặc triển khai không hiệu quả ở khu vực miền núi đa dân tộc. Hệ quả đó xuất phát từ nhiều nguyên nhân như đặc thù về điều kiện tự nhiên, văn hóa, tập quán, điều kiện kinh tế... Riêng đối với tỉnh Cao Bằng, nơi có đến hơn 90% là người dân tộc thiểu số và khoảng cách về kinh tế - xã hội tụt hậu xa so với các tỉnh khác thì dịch vụ công càng chậm được đổi mới. Từ phía các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội lẫn người dân trực tiếp sử dụng dịch vụ công chưa có sự thay đổi tư duy đáng kể về cải thiện và nâng cao chất lượng loại dịch vụ này.

Thực hiện tốt những yêu cầu đổi mới không những tạo sự thay đổi tích cực trong phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân, đảm bảo sự cân bằng giữa phát triển kinh tế và ổn định, công bằng xã hội mà còn mang ý nghĩa nhân văn sâu sắc, cũng như góp phần vào nỗ lực san bằng khoảng cách giữa các vùng miền. Nghiên cứu vấn đề đem lại những ý nghĩa cụ thể sau:

- *Về mặt chính sách:* Từ việc nghiên cứu cung ứng dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng và khảo sát thực trạng sẽ giúp cho việc ban hành chính sách phát triển kinh tế - xã hội có cái nhìn khái quát và phù hợp hơn. Chỉ ra một số hạn chế của những dịch vụ đã và đang được cung ứng, từ đó có giải pháp thay thế. Phân tích lí do dành ưu tiên cho phát triển dịch vụ công và những chính sách phát triển kinh tế, xã hội khác ở khu vực này, đặc biệt là tỉnh miền núi Cao Bằng.

- *Về mặt lý luận:* Thay đổi quan điểm nhận thức về lĩnh vực dịch vụ công, làm rõ vai trò của nhà nước là đáp ứng dịch vụ cho người dân. Người dân là chủ thể tham gia chủ động vào quá trình cung cấp dịch vụ, có quyền đòi hỏi, đánh giá chất lượng phục vụ của nhà nước. Làm sáng tỏ mối liên hệ giữa các đặc thù của đời sống văn hóa, phong tục tập quán của cộng đồng người dân tộc thiểu số miền núi với việc thực hiện chính sách của nhà nước. Khẳng định vai trò của chiến lược, chính sách nhà nước đối với định hướng phát triển của khu vực.

- *Về mặt thực tiễn:* Trên cơ sở phân tích nguyên nhân và giải pháp, đề tài này sẽ góp một tiếng nói cho việc thực hiện và cải cách dịch vụ công trong giai đoạn hiện nay ở miền núi; thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, kéo gần lại khoảng cách giữa miền núi với khu vực đô thị.

Với những ý nghĩa trên, tôi chọn đề tài "*Cải cách dịch vụ công qua thực tiễn tỉnh Cao Bằng*" làm luận văn thạc sĩ luật học tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

Sau khi Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào năm 2001, một chiến lược cải cách lâu dài và qui mô được mở ra nhằm xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, hiệu quả, đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp. Cùng với xu hướng đó, vấn đề cải cách hành chính nói chung và cải cách dịch vụ công nói riêng đã có nhiều công trình nghiên cứu nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Chính phủ đã phê duyệt nhiều dự án, đề án, chương trình nhằm thúc đẩy nhanh và mạnh mẽ quá trình thực hiện cải cách trong phạm vi toàn quốc. Nhiều tổ chức nghiên cứu và cá nhân cũng đã có những đề tài liên quan.

Diễn hình có một số tác phẩm và công trình nghiên cứu sau:

- CECODES, UNDP, MTTQ Việt Nam, *Cải cách nền hành chính Việt Nam: Thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.

- UNDP Việt Nam, *Tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước: hướng tới cải cách bộ máy hành chính nhà nước dựa trên luận cứ thực tiễn ở Việt Nam*, Hà Nội, 2008.

- Nguyễn Đăng Dung, "*Chế ước quyền lực nhà nước*", "*ý tưởng*" về một nhà nước chịu trách nhiệm, Nxb Đà Nẵng, 2007; *Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương*, Tạp chí Cộng sản, số 18, 2007.

- Đào Trí Úc (chủ biên), *Đánh giá kết quả cải cách hành chính và giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2007.

- Dang Ngoc Dinh, *Anti- Corruption in Viet Nam: Nature, Causes and recommendations*; Formin, Finland and Cecodes, November, 2008.

- Chu Văn Thành (chủ biên), *Dịch vụ công và xã hội hóa dịch vụ công*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004,

- Lê Chi Mai, *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.

- Lê Chi Mai, *Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2002.

- Nguyễn Ngọc Hiến, *Giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.

Ngoài ra, còn có nhiều bài nghiên cứu mang tính cụ thể, nghiên cứu sâu về nhiều khía cạnh và từ nhiều góc nhìn khác nhau đối với lĩnh vực dịch vụ công. Tuy nhiên, tại tỉnh Cao Bằng chưa có một nghiên cứu nào về cải cách dịch vụ công một cách tổng thể và đưa ra những giải pháp tiếp tục cải cách, nâng cao chất lượng của loại dịch vụ này đối với các khu vực có nhiều đặc thù như Cao Bằng.

## **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **Mục đích:**

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn, tôi mong muốn hiểu rõ hơn về thực trạng cải cách dịch vụ công cũng như đề xuất các giải pháp thúc đẩy nâng cao chất

lượng dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội ở khu vực này.

### **Nhiệm vụ:**

Trong khuôn khổ hạn chế của một luận văn thạc sĩ, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu những vấn đề cơ bản nhất về dịch vụ công. Nghiên cứu thực trạng cải cách và vai trò của dịch vụ công đối sự phát triển và đời sống của cộng đồng người dân sinh sống tại tỉnh Cao Bằng. Tiếp đó là xem xét, phân tích những hạn chế cũng như nguyên nhân và tìm kiếm giải pháp nâng cao hiệu quả dịch vụ công ở khu vực miền núi.

### **4. Phạm vi nghiên cứu**

Phạm vi nghiên cứu của luận văn tập trung vào những vấn đề sau:

- Lý luận về dịch vụ công và vấn đề về chất lượng dịch vụ công, sự cần thiết cải cách dịch vụ công.

- Thực tiễn cải cách dịch vụ công tại tỉnh Cao Bằng trong thời gian qua.

- Những giải pháp chủ yếu về nâng cao chất lượng dịch vụ công tại tỉnh Cao Bằng.

### **5. Hình thức, phương pháp nghiên cứu**

+ Suu tầm, thu thập tài liệu có liên quan đến quản lý, mở rộng, nâng cao chất lượng các dịch vụ công;

+ Khảo sát thực tế tại một số khu vực của tỉnh Cao Bằng;

+ Tham gia hội thảo liên quan đến đề tài nghiên cứu;

+ Kết hợp và phương pháp khác như phân tích, so sánh biện chứng, logic...

### **6. Nội dung nghiên cứu**

+ Nghiên cứu thực trạng, tình hình cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh nhà nước đang thực hiện Chương trình cải cách hành chính mạnh mẽ. Nhấn mạnh vai trò phục vụ của nhà nước trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công.

+ Tìm hiểu tình hình và nguyên nhân tồn tại trong cung cấp dịch vụ công ở Cao Bằng trong điều kiện đặc thù của địa phương. Nhận biết những tiêu chí chất lượng dịch vụ công, để đề xuất giải pháp phù hợp.

### **7. Điểm mới của luận văn**

Phân tích lý luận và khẳng định vai trò phục vụ của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công. Tập trung vào mối quan hệ giữa nhà nước và tổ chức và công dân.

Phân tích tình hình, đặc điểm đặc thù và xác định yêu cầu cải cách phù hợp với khu vực có điều kiện khó khăn và văn hóa tương đối khác biệt.

Đưa ra những giải pháp tổng thể, đồng bộ và khả thi về tiếp tục cải cách dịch vụ công ở khu vực miền núi đa dân tộc.

Ý nghĩa của luận văn: Ở một mức độ nhất định, luận văn có thể sử dụng làm tài liệu cho các nghiên cứu liên quan. Số liệu điều tra trong luận văn có thể dùng để tham khảo cho các điều tra xã hội học.

Các giải pháp có thể áp dụng vào thực tiễn tỉnh Cao Bằng và một số khu vực có tình hình, đặc điểm tương đồng.

### **8. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục nội dung của luận văn gồm 3 chương:

*Chương 1:* Những vấn đề lý luận cơ bản về dịch vụ công và cải cách dịch vụ công.

*Chương 2:* Thực trạng cải cách dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng.

*Chương 3:* Phương hướng và giải pháp tiếp tục cải cách dịch vụ công.

# *Chương 1*

## **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ DỊCH VỤ CÔNG VÀ CẢI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG**

### **1.1. Khái niệm, đặc điểm về dịch vụ công**

#### **1.1.1. Những quan niệm về dịch vụ công**

Dịch vụ công được hiểu gắn với phạm trù hàng hóa công cộng. Khi loại hàng hóa được cung cấp thỏa mãn được một số đặc tính cơ bản sau, một loại dịch vụ sẽ được gọi là dịch vụ công: 1. *Đó là một loại hàng hóa mà mọi người đều phải sử dụng. Nói cách khác, đối tượng cung cấp là loại hàng hóa cần thiết cho tất cả mọi người.* 2. *Sự công bằng, bình đẳng được bảo đảm. Không phân biệt giai tầng xã hội, không phân biệt khu vực sinh sống và sắc tộc, loại dịch vụ này được cung cấp một cách bình đẳng cho mọi người.* 3. *Hàng hóa được duy trì không chạy theo lợi nhuận kinh tế. Ngay cả khi không được tiêu dùng thì hàng hóa công cộng vẫn được duy trì.* Vậy rõ ràng lợi nhuận kinh tế không phải là yếu tố quyết định sự tồn tại của loại hàng hóa này mà mục đích chính là sự ổn định, phát triển xã hội và bảo đảm các điều kiện sống thiết yếu cho người dân. Bởi vậy, nhiều người quan niệm, dịch vụ công luôn gắn với vai trò của nhà nước.

Dịch vụ công có những tính chất chung nhằm phục vụ nhu cầu và lợi ích chung thiết yếu của xã hội, của cộng đồng dân cư và trách nhiệm bảo đảm các dịch vụ này thuộc về nhà nước; dù nhà nước có ủy quyền cho các tổ chức cá nhân khác (phi chính phủ) thì nhà nước vẫn chịu trách nhiệm điều tiết nhằm đảm bảo sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này và khắc phục sự bất cập của thị trường. Từ những phân tích trên, tôi cho rằng: *Dịch vụ công là dịch vụ cung cấp hàng hóa công cộng do nhà nước bảo đảm thực hiện bằng cách trực tiếp hoặc ủy quyền, nhằm phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội, vì lợi ích của chung của cộng đồng và sự phát triển của xã hội.*

#### **1.1.2. Đặc điểm dịch vụ công**

##### **1.1.2.1. Dịch vụ công có tính chất xã hội**

Dịch vụ này được thực hiện trong phạm vi rộng, bao gồm các hoạt động vì lợi ích cộng đồng, đáp ứng nhu cầu của tất cả mọi công dân một cách bình đẳng, không phân biệt giai cấp, địa vị xã hội.

*1.1.2.2. Là một loại dịch vụ do Nhà nước (cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp của Nhà nước) trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các tổ chức, đơn vị ngoài Nhà nước thực hiện dưới sự giám sát của Nhà nước, nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội, nhân dân (những nhu cầu tối thiểu, thiết yếu).*

##### **1.1.2.3. Đối tượng cung ứng là loại hàng hóa đặc biệt**

Như phân tích ở phần khái niệm, loại hàng hóa được cung ứng ở đây là hàng hóa "công cộng". Dịch vụ buộc phải được duy trì ngay cả khi không sinh lợi và không được tiêu dùng.

##### **1.1.2.4. Thể hiện rõ vai trò quản lý, điều tiết của nhà nước**

Nhà nước nắm vai trò chủ đạo trong quá trình cung cấp dịch vụ công. Mặc dù nhiều dịch vụ công được chuyển giao ra ngoài khu vực nhà nước, song không thoát ly khỏi sự quản lý và kiểm tra của nhà nước. Nhà nước bảo đảm cho những dịch vụ này phải được duy trì, ngay cả trong trường hợp nó không đem lại lợi nhuận mong muốn.

##### **1.1.2.5. Không tuân theo quan hệ thị trường đầy đủ**

Nếu tính sinh lợi được đặt lên hàng đầu trong các giao dịch kinh tế thì hoạt động trong dịch vụ công lại có mục đích chủ yếu là phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng trên cơ sở cung cấp các loại hàng hóa công cộng, thiết yếu.

### **1.2. Các loại dịch vụ công và phương thức cung cấp dịch vụ công**



### **1.2.1. Các loại dịch vụ công**

#### **1.2.1.1 Dịch vụ hành chính công**

Hành chính công là loại dịch vụ gắn liền với chức năng quản lý của nhà nước. Chỉ có nhà nước mới đủ tư cách pháp lý để đảm nhận các hoạt động cung ứng. Dịch vụ hành chính công liên quan đến những dịch vụ công cốt lõi, bao gồm các dịch vụ mà nhà nước là người duy nhất cung cấp và mọi công dân bắt buộc phải nhận khi có nhu cầu về chúng. Nhà nước cung cấp các loại dịch vụ này dựa trên cơ sở pháp lý và nguyên tắc quản lý nhà nước cơ bản.

#### **1.2.1.2. Dịch vụ xã hội công**

Bao gồm dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích. Loại dịch vụ này bao gồm các hoạt động cung cấp phúc lợi xã hội thiết yếu cho người dân như giáo dục, văn hóa, khoa học, chăm sóc sức khỏe, an sinh xã hội và các hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ cơ bản thiết yếu cho người dân liên quan đến vệ sinh môi trường, cấp nước, vận tải công cộng, phòng chống thiên tai.

### **1.2.2. Phương thức cung ứng**

#### **1.2.2.1. Dịch vụ do nhà nước trực tiếp cung ứng**

Các dịch vụ do nhà nước cung ứng là các dịch vụ thuộc khu vực công cốt lõi mà nhà nước là người duy nhất mới có đủ quyền hạn cung cấp và mọi công dân bắt buộc phải nhận khi có nhu cầu.

**1.2.2.2. Dịch vụ công do nhà nước chuyển một phần hoạt động cung ứng cho thị trường dưới các hình thức:**

- a. Ủy quyền cho các công ty tư nhân hoặc tổ chức phi chính phủ.
- b. Liên doanh cung ứng dịch vụ công.
- c. Chuyển giao cho các tổ chức khác.
- d. Tư nhân hóa dịch vụ công hoặc mua dịch vụ công từ khu vực tư nhân.

#### **1.2.2.3. Vấn đề xã hội hóa dịch vụ công.**

- **Khái niệm xã hội hóa dịch vụ công:** Khái niệm xã hội hóa cung ứng dịch vụ công có thể hiểu là một hoạt động xã hội với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau nhằm gia tăng tính xã hội trong cung ứng dịch vụ công. Theo nghĩa chung nhất có thể hiểu xã hội hóa dịch vụ công là quá trình mở rộng sự tham gia của các chủ thể kinh tế ngoài nhà nước vào việc cung ứng dịch vụ công.

- **Về chủ trương xã hội hóa dịch vụ công:** Chủ trương xã hội hóa dịch vụ công được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (1996) đặt ra như một nhiệm vụ cải cách. Tiếp đó là Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa đã tạo cơ sở pháp lý cơ bản để tiến hành các hoạt động xã hội hóa; 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 y tế, giáo dục, văn hóa và thể thao đã nhấn mạnh thêm một lần nữa chủ trương xã hội hóa tại Nghị quyết số 90/CP. Những văn bản này trở thành cơ sở cho việc xã hội hóa dịch vụ công được xác định là một nhiệm vụ quan trọng trong bối cảnh, điều kiện hiện tại.

#### **1.2.2.4. Nội dung xã hội hóa dịch vụ công**

Xã hội hóa dịch vụ công bao gồm các nội dung:

- Chuyển đổi các cơ sở công lập cung ứng dịch vụ công đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công, không bao cấp tràn lan và không nhằm vào lợi nhuận.

- Chuyển các cơ sở công lập cung ứng dịch vụ công sang hình thức dân lập, tư nhân hoặc sang doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc lợi nhuận.

- Khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài công lập với các loại hình dân lập, tư nhân và doanh nghiệp. Quyền sở hữu của các chủ thể này được pháp luật bảo đảm và có thể hoạt động theo cơ chế lợi nhuận và phi lợi nhuận. Trong trường hợp hoạt động phi lợi nhuận để thực hiện chính sách xã hội, trợ giúp người nghèo thì nhà nước vẫn bảo đảm lợi ích hợp lý của nhà đầu tư.

#### *1.2.2.5. Mục tiêu đặt ra từ xã hội hóa dịch vụ công*

Mục tiêu hàng đầu là phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động toàn xã hội chăm lo cho sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao. Huy động nguồn lực từ khu vực ngoài nhà nước nhằm đem đến cho người dân những dịch vụ công chất lượng cao hơn.

### **1.3. Cải cách dịch vụ công**

#### *1.3.1. Quan niệm về cải cách dịch vụ công*

Cải cách dịch vụ công chính là quá trình thay đổi toàn diện, tổng thể trên mọi lĩnh vực cụ thể của việc cung cấp dịch vụ công, bao gồm cơ cấu tổ chức, phân cấp, phân quyền, quản lý nhân sự, tài chính công, cơ chế giám sát kết quả hoạt động, cải cách hệ thống pháp luật... Nhằm mục tiêu đổi mới các quy tắc công vụ, chuyển giao một phần dịch vụ cho khu vực ngoài nhà nước và nâng cao tính minh bạch trong cung cấp dịch vụ công. Cải cách còn mang ý nghĩa xây dựng hệ thống cơ quan nhà nước thực sự vững mạnh, đẩy lùi được tệ quan liêu, tham nhũng và các mặt yếu kém, đáp ứng yêu cầu của nhân dân trong thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước Việt Nam.

#### *1.3.2. Nội dung cải cách dịch vụ công*

##### *1.3.2.1. Hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công*

Xây dựng và hoàn thiện các thể chế, trước hết là thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.

##### *1.3.2.2. Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của hệ thống cơ quan hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công*

Nội dung này bao gồm hai vấn đề: một là xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính - vấn đề phân cấp quản lý giữa các cơ quan hành chính trong cung cấp dịch vụ công; hai là xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa quản lý và cung cấp dịch vụ công.

##### *1.3.2.3. Chuyển giao các dịch vụ công không cần thiết do cơ quan nhà nước đảm nhiệm cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận*

Nhà nước thông qua cơ chế xã hội hóa, huy động các nguồn lực ngoài khu vực nhà nước cho quá trình phát triển và phục vụ xã hội. Tăng cường tính linh hoạt đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp; sắp xếp lại các cơ quan nhà nước theo hướng mở rộng tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp, đồng thời khuyến khích các đơn vị này đa dạng hóa một cách hợp pháp hoạt động của mình. Cuối cùng là cải cách tài chính công.

##### *1.3.2.4. Công khai, đơn giản hóa thủ tục hành chính trong cung cấp các dịch vụ công*

Thủ tục hành chính được nhắc đến ở đây là một loại quy phạm pháp luật quy định trình tự về thời gian, về không gian khi thực hiện một thẩm quyền nhất định của bộ máy Nhà nước, là cách thức giải quyết công việc của các cơ quan Nhà nước trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân. Công khai, đơn giản hóa thủ tục hành chính sẽ góp phần giảm bớt nạn tham nhũng, sách nhiễu của cán bộ nhà nước

đối với người dân, tổ chức. Hơn thế, nó góp phần làm nên một nền hành chính chuyên nghiệp, hiệu quả nằm trong phương châm vì nhân dân phục vụ.

*1.3.2.5. Đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nguồn nhân lực tham gia cung cấp dịch vụ công*

Mục tiêu xây dựng một nền công vụ dân chủ, gọn nhẹ, hiệu quả và lâu dài được xác định là mục tiêu cơ bản trong cải cách hành chính ở nước ta. Trong đó đội ngũ cán bộ được cho là nhân tố chủ chốt trong việc thực hiện mục tiêu.

### **1.3.3. Vai trò của nhà nước trong quản lý và cung cấp dịch vụ công**

Nhà nước có vai trò tạo ra môi trường pháp lý chung cho tất cả các đơn vị cung ứng dịch vụ công, đảm bảo thực hiện bằng pháp luật và những cơ chế cần thiết.

## **Chương 2**

# **THỰC TRẠNG CẢI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG Ở TỈNH CAO BẰNG**

## **2.1. Những đặc thù ảnh hưởng đến quá trình cải cách dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng**

### **2.1.1. Đặc điểm tự nhiên và xã hội**

Tỉnh Cao Bằng có tổng diện tích đất tự nhiên 6690,72 km<sup>2</sup>, chủ yếu là cao nguyên đá vôi xen lẫn núi đất. Tuy diện tích tương đối lớn nhưng rừng núi chiếm tới 90%, vì vậy đất dành cho canh tác, sản xuất rất ít.

Cao Bằng có tổng số dân: 507.183 người (số liệu điều tra 01/10/2009), trong đó hơn 95% là người dân tộc thiểu số (chủ yếu là người Tày, Nùng, Mông, Dao, Sán Chi, Lô Lô). Người Cao Bằng sống khá tách biệt do diện tích đất đai rộng, cộng với địa hình phức tạp, giao thông không thuận lợi nên việc tổ chức các hoạt động chung của cộng đồng cũng như phát triển văn hóa, giáo dục, y tế đều gặp khó khăn. Nhiều khu vực khó khăn trong việc tiếp cận nguồn thông tin từ bên ngoài và không chủ động tham gia các hoạt động cộng đồng liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội hay chính trị.

### **2.1.2. Đặc điểm kinh tế - cơ sở hạ tầng**

Điều kiện kinh tế cũng như cơ sở hạ tầng của tỉnh Cao Bằng có xuất phát điểm rất thấp. Xuất phát từ những điều kiện về tự nhiên, con người đã nêu trên dẫn đến những hạn chế nhất định trong phát triển kinh tế. Cơ sở vật chất và các phương tiện cho quá trình cung ứng dịch vụ công cũng chưa được đầu tư đầy đủ. Chưa khai thác được tiện ích của công nghệ thông tin và máy móc thiết bị hiện đại phục vụ cung ứng các dịch vụ mà điển hình là sử dụng internet cho các dịch vụ hành chính công. Hệ thống bệnh viện, trường học thiếu trang thiết bị hiện đại.

### **2.1.3. Trình độ dân trí, năng lực cán bộ**

Như đã phân tích ở phần trên (*đặc điểm văn hóa, xã hội*), có thể đánh giá trình độ dân trí nhìn chung của tỉnh Cao Bằng là thấp. Cơ hội, điều kiện để thay đổi tình trạng này không nhiều do phụ thuộc vào nhiều yếu tố như môi trường, hoàn cảnh sống, điều kiện kinh tế...

## **2.2. Thực trạng cải cách dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng**

### **2.2.1. Xây dựng, hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công trên địa bàn tỉnh**

Dựa vào các nguyên tắc tổ chức và hoạt động, cấp tỉnh hầu hết chỉ ban hành những văn bản mang tính cụ thể hóa các văn bản của Trung ương. Mỗi năm Hội đồng nhân dân tỉnh đều ban hành nghị quyết định hướng phát triển kinh tế - xã hội theo các mục tiêu cụ thể. Qua nghiên cứu, tôi cho rằng nhiệm vụ cải cách về mặt thể chế hành chính

trong cung cấp dịch vụ công của tỉnh Cao Bằng chỉ thực sự có những thay đổi đáng kể từ năm 2007 đến nay. Theo đó, một số lĩnh vực cung cấp dịch vụ công cũng có được những thành quả khả quan, dung hòa được các mối quan hệ giữa nhà nước, nhân dân và các tổ chức. Bên cạnh đó, hạn chế về về mặt thể chế vẫn còn nhiều: Các quy định của tỉnh vẫn chưa đủ sức tạo ra những thay đổi mạnh mẽ và còn thiếu đồng bộ. Có thể nói văn bản của tỉnh ban hành chưa dựa vào những phân tích, khảo sát cụ thể để ban hành quy hoạch một cách chủ động, mà phần lớn vẫn thụ động ban hành do sự thay đổi của văn bản trung ương. Một số văn bản chưa hết hiệu lực đã được thay thế bởi văn bản mới dẫn đến tình trạng chồng chéo, khó phân định nội dung thực hiện; chưa có một văn bản nào quy định trách nhiệm giải trình và chế tài xử lý đối với cá nhân không hoàn thành tốt trọng trách công vụ

### ***2.2.2. Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong quản lý và cung cấp dịch vụ công***

Về cơ cấu, bộ máy hành chính vẫn công kênh; chức năng, nhiệm vụ chồng chéo và hoạt động kém hiệu quả. Việc cải cách trong phân định chức năng quyền hạn và tăng cường cơ chế chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quản lý và cung cấp dịch vụ công ở tỉnh Cao Bằng chưa có thành tựu đáng kể.

### ***2.2.3. Vấn đề xã hội hóa dịch vụ công***

Đối với tỉnh Cao Bằng, dường như tất cả các loại hình dịch vụ công đều được xã hội hóa ở mức độ và tốc độ khác nhau ngoại trừ hai lĩnh vực: an sinh xã hội (trợ cấp và phúc lợi xã hội) và lĩnh vực hành chính công, tư pháp). Song cũng phải đánh giá một cách khách quan rằng, so với các tỉnh khác, xã hội hóa dịch vụ công ở Cao Bằng rất chậm và ở mức độ thấp.

### ***2.2.4. Cải cách hành chính và cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và cung cấp dịch vụ công***

Nhìn chung, thủ tục cung ứng dịch vụ công còn rườm rà, nặng về hình thức, chủ yếu quan tâm đến việc thuận tiện cho nhà cung cấp chứ chưa đáp ứng nhu cầu của người dân. Có thể thấy rõ nhất qua việc cung ứng dịch vụ hành chính công. Để được cấp một giấy phép nào đó, người dân phải đợi chờ rất lâu mặc dù sử dụng mô hình "một cửa" để thực hiện. Thời gian giải quyết kéo dài làm mất cơ hội kinh doanh. Ngoài ra, thủ tục hành chính còn thiếu rõ ràng, thiếu thống nhất, tùy tiện thay đổi. Chủ yếu thiên về xử lý tình huống chứ chưa đáp ứng một cách chủ động trước yêu cầu phát triển nhanh của thực tế. Sự kém linh hoạt, nặng tính hình thức trong cung ứng dịch vụ công, đặc biệt là dịch vụ công ích và hỗ trợ phát triển cho các nhóm thiệt thòi trong xã hội là một trong những hạn chế tác động xấu đến quá trình cung ứng dịch vụ công.

### ***2.2.5. Công tác đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho quản lý và cung cấp dịch vụ công***

Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là một trong bốn mục tiêu chủ đạo trong chương trình tổng thể cải cách hành chính. Tỉnh Cao Bằng đã có một số đổi mới trong công tác quản lý và xây dựng đội ngũ cán bộ công chức theo hướng tăng cường năng lực thực thi công vụ, nâng cao trách nhiệm giải trình và đạo đức cán bộ, đề ra các tiêu chuẩn, quy tắc về chuyên môn và có cơ chế giám sát, kiểm tra thường xuyên. Tuy nhiên những cải cách này mới chỉ tạo ra một số ít thay đổi. Sau 10 năm thực hiện cải cách thực trạng về đội ngũ cán bộ công chức có thể đánh giá là vẫn thiếu về số lượng và thiếu về chất lượng, đạo đức. Việc đánh giá kết quả thực thi công vụ của cán bộ công chức chưa gắn liền với nhiệm vụ chuyên môn và chưa gắn với việc đề bạt. Các hình thức đánh giá chủ yếu dựa vào lối sống, khả năng thực hiện công việc một cách chung chung, chứ chưa có cơ chế giải trình, chịu trách nhiệm thỏa đáng.

## **2.3. Những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế về cải cách dịch vụ công**

### **2.3.1. Thể chế, chính sách chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới cung ứng dịch vụ công**

#### **2.3.1.1. Chưa hoàn chỉnh chính sách, pháp luật trong lĩnh vực dịch vụ công**

Một cách khách quan, chính sách pháp luật chưa được hoàn chỉnh đúng yêu cầu. Lĩnh vực dịch vụ công chưa được quy hoạch tổng thể cùng với các mục tiêu lâu dài, định hướng và xác định từng bước đi cụ thể, nhiệm vụ của từng ngành cụ thể cho từng lĩnh vực, từng vùng; chưa có các kế hoạch đề ra tầm nhìn chiến lược về đổi mới các cơ sở công lập đồng thời phát triển hệ thống dịch vụ công ngoài công lập trong điều kiện mở cửa và hội nhập. Môi trường pháp lý cho việc quản lý, cung ứng các dịch vụ công trong và ngoài khu vực nhà nước còn nhiều hạn chế. Một số chính sách xã hội chưa phân biệt rõ sự khác biệt giữa các hoạt động có bản chất lợi nhuận và phi lợi nhuận của các cơ sở cung ứng dịch vụ công. Hiện nay vẫn còn thiếu những chính sách tác động trực tiếp đến đời sống người dân, mang lại hiệu quả thực sự cho bộ mặt xã hội nông thôn, miền núi.

#### **2.3.1.2. Hiệu quả quản lý nhà nước về dịch vụ công chưa cao**

Bộ máy các cơ quan này vẫn còn chồng chéo, giải quyết công việc qua nhiều nấc bước. Phân cấp quản lý nhà nước hiện nay cũng nảy sinh nhiều bất cập. Quy định về phân cấp không rõ ràng, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ dẫn đến nhiều khúc mắc trong khi thực hiện. Mặt khác, chính quyền cấp dưới khi được phân cấp lại không đủ năng lực đảm trách nhiệm vụ được giao, nhất là đối với cấp xã. Điều này dẫn đến hai hệ quả: thứ nhất là việc đùn đẩy trách nhiệm quyết định hoặc khó khăn trong việc quyết định những vấn đề không thống nhất khi phải thảo luận tập thể, thứ hai là rất khó cho việc quy trách nhiệm cá nhân.

### **2.3.2. Sự bất cập trong thực hiện chính sách, pháp luật**

Chất lượng cung ứng dịch vụ công thấp một phần do việc thực hiện chính sách chưa tốt. Nhiều dự án đầu tư cơ sở hạ tầng bị chậm hoặc bị hủy bỏ; các công trình phục vụ dân sinh cũng trong tình trạng kém hiệu quả, nhiều chủ đầu tư không giải ngân được trong khi nhu cầu của người dân lại rất cấp bách; các nhân viên thừa hành công vụ và ngay cả các vị lãnh đạo hệ thống chính quyền đôi khi còn cứng nhắc trong áp dụng các quy định của nhà nước vào thực hiện tình huống cụ thể tại địa phương.

### **2.3.3. Trình độ, năng lực cán bộ và nhận thức của người dân chưa cao**

#### **2.3.3.1. Sự hạn chế về trình độ năng lực, đạo đức của người quản lý, cung cấp dịch vụ công.**

Cán bộ, công chức thực thi công vụ còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn và kỹ năng hành chính. Thêm vào đó là phong cách làm việc chậm đổi mới, tệ quan liêu, sách nhiễu người dân vẫn tiếp tục diễn ra.

#### **2.3.3.2. Sự hạn chế về nhận thức tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ công của người dân**

Ở Cao Bằng, đa số người thụ hưởng các dịch vụ công là người dân tộc thiểu số, là những người nông dân trình độ nhận thức về xã hội rất thấp. Hơn nữa chất lượng của từng lĩnh vực không thể đo đếm định tính được nên việc xác định thế nào là chất lượng và không chất lượng đối với dịch vụ của nhà nước là điều chỉ có những người có chuyên môn mới biết được. Do vậy, thật khó để có được sự phản hồi thích đáng từ người dân về những yêu cầu cải thiện dịch vụ công. Bên cạnh đó, tâm lý e ngại, bản tính thụ động ngăn cản họ tham gia vào các hoạt động đòi hỏi quyền lợi (quyền được biết thông tin, quyền được giải thích) cũng như tham gia giám sát các quá trình cung ứng dịch vụ công.

#### **2.3.4. Các tổ chức xã hội chưa phát huy tốt vai trò của mình**

Một trong những chức năng của các tổ chức đoàn thể như các Hội, Hiệp hội và Ủy Mặt trận Tổ quốc là tuyên truyền, phổ biến chính sách nhà nước tới người dân; góp phần nâng cao nhận thức của người dân về chính sách của nhà nước trong đó có lĩnh vực dịch vụ công. Tuy nhiên, các tổ chức này còn phụ thuộc quá nhiều vào tổ chức đảng và chính quyền. Họ không có khả năng độc lập tổ chức những chương trình, kế hoạch về tuyên truyền và giáo dục chính sách cho người dân.

#### **2.3.5. Khó khăn về kinh tế, tài chính**

Làm việc trong điều kiện vật chất khó khăn và mức ỨC lương cơ bản thấp là một thách thức lớn của công chức tỉnh Cao Bằng. Một bộ phận công chức, viên chức nhà nước có một đời sống thiếu thốn về vật chất, không yên tâm thực hiện nhiệm vụ được giao. Một bộ phận khác phải tìm kiếm những công việc ngoài công việc trong bộ máy công quyền làm giảm hiệu quả phục vụ.

#### **2.3.6. Tình trạng tham nhũng, nhũng nhiễu trong quản lý, cung cấp dịch vụ công**

Tham nhũng đang trở thành mối hiểm họa, cản trở các nỗ lực xây dựng bộ máy nhà nước, cải cách thủ tục hành chính và đưa sự hỗ trợ đến với người dân nghèo.

#### **2.3.7. Những vi phạm trong cung cấp dịch vụ công chậm được phát hiện và xử lý chưa nghiêm**

Tình trạng vô ý thức trách nhiệm ngày càng trở nên phổ biến trong hệ thống cơ quan cung ứng dịch vụ công nhưng lại chưa có cơ chế giám sát cũng như chế tài xử lý tương ứng. Việc kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công cũng như nhân viên thừa hành chưa chặt chẽ và chưa nghiêm minh. Công tác kiểm tra, thanh tra chưa thường xuyên và chưa nghiêm túc.

##### **2.3.7.1. Trách nhiệm giải trình**

Trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được nhà nước trao quyền cung ứng dịch vụ công còn khá xa lạ với đa số cán bộ, nhân viên nhà nước và nhân dân; chưa trở thành văn hóa ứng xử trong hoạt động của cơ quan nhà nước.

##### **2.3.7.2. Trách nhiệm bồi thường**

Nội dung cơ bản nhất của trách nhiệm bồi thường nhà nước chính là cam kết chịu trách nhiệm của nhà nước trước nhân dân. Khi cán bộ, công chức có hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong xã hội thì hành vi đó phải được xử lý và nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường các thiệt hại mà cá nhân, tổ chức này đã gánh chịu.

#### **2.3.8. Những điển hình tiên tiến trong cung cấp dịch vụ công chậm được phát triển và nhân rộng**

Tiếp theo là cơ chế khen thưởng chưa khuyến khích được người thực hiện nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công. Khen thưởng còn mang nặng tính hình thức, áp đặt bởi ấn định chỉ tiêu khen thưởng. Mức khen thưởng chưa tương xứng với sự nỗ lực phấn đấu của các cá nhân, tập thể và chưa tạo được điểm nhấn khác biệt.

### **Chương 3**

## **PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CẢI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG**

### **3.1. Yêu cầu phải cải cách dịch vụ công**

#### **3.1.1. Yêu cầu về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa**

Xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một trong hai nguyên tắc chủ đạo định hướng cho cải cách thể chế dịch vụ công ở Việt Nam. Tính định hướng xã hội chủ nghĩa nền kinh tế thị trường ở nước ta thể hiện trước hết ở việc xác định nội dung các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế thị trường và đặc trưng xã hội của nền kinh tế thị trường.

### **3.1.2. Yêu cầu về xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa**

Nhiệm vụ cải cách trong lĩnh vực dịch vụ công là hướng tới sự rõ ràng và hiệu quả của hệ thống pháp luật, chính sách chi phối các hoạt động cung cấp dịch vụ công. Tạo ra môi trường pháp lý vừa rộng mở đủ cho các chủ thể tự chủ nhưng đồng thời cũng đặt ra những quy chuẩn khắt khe hơn cho việc nâng cao và kiểm soát chất lượng dịch vụ công.

### **3.1.3. Yêu cầu về hội nhập, hợp tác quốc tế**

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, sức ép từ bên ngoài trở thành một động lực thúc đẩy cải cách từ bên trong và việc tăng cường nội lực của quốc gia. Với một sân chơi rộng lớn như vậy, để không bị tụt hậu là một thách thức lớn đối với nước ta. Một chiến lược vĩ mô và lâu dài cần được triển khai nhanh chóng nhằm đáp ứng những đòi hỏi cao hơn theo quy chuẩn quốc tế về cả chất lượng và số lượng dịch vụ công.

## **3.2. Phương hướng cải cách dịch vụ công**

### **3.2.1. Cải cách dịch vụ công phải gắn liền với cải cách hành chính**

Dù xét ở khía cạnh nào thì sự liên kết giữa hành chính và dịch vụ công là không thể tách rời. Vì vậy, cải cách dịch vụ công luôn gắn liền với cải cách hành chính. Ở tầm vĩ mô cần định hướng chiến lược gắn mục tiêu cải cách dịch vụ công với việc tăng cường các biện pháp cải cách hành chính. Ở khía cạnh thực hiện, cần tăng cường tính liên kết giữa các khâu của cải cách hành chính với hiệu quả cung cấp dịch vụ công.

### **3.2.2. Cải cách dịch vụ công gắn liền với việc xã hội hóa các dịch vụ công**

Cơ chế xã hội hóa hàm ý rằng việc huy động khu vực phi nhà nước tham gia vào cung cấp dịch vụ công phải đi đôi với việc đổi mới hoạt động của các cơ quan nhà nước. Gắn liền với hai nội dung này là nhiệm vụ tăng cường hiệu quả quản lý, điều tiết của các cơ quan nhà nước trong cung cấp dịch vụ công. Đồng thời phát huy vai trò xây dựng chính sách cũng như giám sát của nhân dân đối với các cơ sở cung cấp dịch vụ công

### **3.2.3. Cải cách dịch vụ công gắn liền với quá trình phát triển kinh tế - văn hóa**

Kinh tế- văn hóa là nền tảng phát triển của quốc gia. Những ý nghĩa của quá trình phát triển kinh tế - văn hóa với dịch vụ công là không thể phủ nhận. Chúng nằm trong những mối tương quan từ nhiều khía cạnh, không chỉ tạo nên những ảnh hưởng hai chiều mà còn giúp hình thành nên nền văn hóa phù hợp trong bối cảnh phát triển và hội nhập, trong cách ứng xử, tiếp nhận và cung cấp dịch vụ công.

## **3.3. Các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công**

### **3.3.1. Hoàn thiện thể chế hành chính về dịch vụ công**

#### **3.3.1.1. Hoàn thiện pháp luật**

Hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng "Nhà nước phục vụ", tạo hành lang pháp lý thuận lợi để người dân tham gia vào tất cả các quá trình cung ứng dịch vụ công, nhất là quá trình xây dựng luật và giám sát thực hiện; hoàn chỉnh các quy định về bồi thường nhà nước trong lĩnh vực công, theo đó nhà nước phải bồi thường lợi ích chính đáng của người dân nếu lợi ích đó bị tước đoạt do lỗi của cán bộ, nhân viên nhà nước.

#### **3.3.1.2. Xây dựng chính sách phù hợp**

Xây dựng chính sách là quá trình cơ bản của dịch vụ công, vì khi các chính sách được đưa ra sẽ có những tác động đến sự vận hành và thực hiện dịch vụ công. Các chính sách có thể có tác động tích cực hoặc tiêu cực tới quá trình cung cấp dịch vụ công, vì thế nó sẽ làm giảm hoặc tăng chất lượng và độ tin cậy của dịch vụ. Chính sách hỗ trợ phải phù hợp và hướng đến từng đối tượng thụ hưởng; cần mở rộng hơn các quyền của công dân trong quy trình tổ chức thực hiện chính sách.

*3.3.1.3. Xác định theo hướng phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong quản lý các dịch vụ công*

Yêu cầu xây dựng mô hình nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi hoạt động của các cơ quan nhà nước phải có cơ chế rõ ràng, thực tài và chịu trách nhiệm. Tương ứng với cơ chế đó, một nền công vụ đủ tiêu chuẩn phải hội đủ yếu tố trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, chuyên nghiệp và hiệu quả.

*3.3.1.4. Xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong cung cấp dịch vụ công*

Nhà nước chính là người đưa ra các chỉ số tiêu chuẩn và giám sát thực hiện quá trình đó cũng như đưa ra các biện pháp áp dụng khi có những hành vi sai với quy chuẩn được đưa ra trước đó. Bởi vậy trách nhiệm của các chủ thể trong cung cấp dịch vụ công cần được xác định rõ. Cũng giống như việc xác định chức năng, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước và vai trò, vị trí của từng cán bộ, công chức, việc xác định trách nhiệm của các chủ thể trong cung cấp dịch vụ công sẽ giúp công tác quản lý và cung cấp dịch vụ công rõ ràng, minh bạch hơn.

**3.3.2. Tiếp tục thực hiện chương trình cải cách hành chính**

*3.3.2.1. Nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương*

Song song với việc nâng cao năng lực của hệ thống chính quyền địa phương, cần giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước vào các hoạt động cung cấp dịch vụ công nhất là các thủ tục liên quan đến doanh nghiệp và phát triển kinh tế. Phát huy tính linh hoạt trong hoạt động của chính quyền địa phương bằng việc lập kế hoạch phát triển cho địa phương nên có trọng tâm, tập trung vào phát triển hạ tầng và các tiện ích công cộng đi đôi với đầu tư cho phát triển kinh tế. Tăng cường các trách nhiệm cá nhân làm giảm tình trạng phân tán quyền lực hiện nay.

*3.3.2.2. Cải cách thủ tục hành chính trong cung cấp dịch vụ công*

Xác định rõ các mô hình tổ chức dịch vụ có tính khả thi ở trung ương và địa phương; tiến hành những mô hình khác nhau cho phù hợp với đặc điểm của những địa phương khác nhau. Tách chức năng quản lý nhà nước khỏi chức năng cung cấp dịch vụ hành chính; tháo gỡ những khâu ách tắc trong thủ tục hành chính trên cơ sở khảo sát, điều tra thực tiễn. Xác định rõ thẩm quyền của các đơn vị hành chính cũng như cán bộ thực thi công vụ. Gắn các giải pháp thực hiện với giảm thiểu các quy trình công việc của đơn vị hành chính liên quan.

*3.3.2.3. Nâng cao nhận thức, năng lực, trình độ cho cán bộ thực thi nhiệm vụ quản lý và cung cấp dịch vụ công và hiệu quả hoạt động của các tổ chức xã hội trong vai trò giám sát, đại diện và tuyên truyền phổ biến chính sách về dịch vụ công*

Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức; tách bạch hoạt động của các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức nhân dân khỏi hoạt động của hệ thống cơ quan công quyền. Ngoài chức năng tuyên truyền, vận động, các tổ chức này phải thực hiện được chức năng đại diện và liên kết cộng đồng chặt chẽ, giám sát việc cung ứng dịch vụ công của các cơ quan nhà nước và tổ chức được chuyển giao cung ứng dịch vụ công.

**3.3.3. Tăng cường pháp chế trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công**

Xây dựng cơ chế giải trình thỏa đáng dựa trên sự xác lập các chức năng, nhiệm vụ và mô tả công việc của từng cá nhân, minh bạch trong thực thi công vụ của đội ngũ



công chức. Tăng cường cơ chế giám sát của người dân và phòng chống tham nhũng hiệu quả.

#### **3.3.4. Tăng cường các điều kiện đảm bảo để nâng cao chất lượng dịch vụ công**

Đầu tư trang thiết bị, cơ sở vật chất chất bảo đảm đủ điều kiện cho các cơ quan cung ứng dịch vụ công hoạt động, bao gồm cả việc xây dựng trụ sở, phòng làm việc, hệ thống máy móc phục vụ chuyên môn, nghiệp vụ và các thiết bị khác.

Bảo đảm cuộc sống của nhân viên bằng mức lương cơ bản mà họ nhận được từ công việc của mình. Hiện nay chính sách tiền lương chưa đáp ứng được điều đó khiến một bộ phận không nhỏ nhân viên công vụ không yên tâm công tác.

#### **3.3.5. Nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân để tiếp nhận và thụ hưởng các dịch vụ công**

Người dân có đủ trình độ, kiến thức mới có thể hiểu rõ những việc mình tham gia trong cung ứng dịch vụ công cũng như biết đòi hỏi dịch vụ tốt ở mức độ nào. Mặt khác, người dân có đủ tri thức tự giải quyết vấn đề của mình một cách đúng đắn sẽ giúp nhà nước giảm phiền toái, hạn chế được tình trạng khiếu tố không trật tự như hiện nay. Nền tảng chính của sự thay đổi nhận thức đó một phần bắt nguồn từ sự thành công trong việc nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

#### **3.3.6. Tiếp tục xã hội hóa và tranh thủ nguồn lực tại chỗ, nguồn lực trong nước và quốc tế cho việc phát triển dịch vụ công**

Nội dung này còn nhấn mạnh vào điểm tăng cường và sử dụng hiệu quả những nguồn lực sẵn có của địa phương. Khai thác hiệu quả những ưu thế của từng địa phương như công nghiệp, linh hoạt và có cơ chế năng động trong xây dựng đội ngũ lao động có tay nghề, chuyên môn cao đủ sức đáp ứng nhiệm vụ phát triển. Kêu gọi hỗ trợ từ các nguồn khác trong cộng đồng quốc tế và các tổ chức nghiên cứu khoa học.

## **KẾT LUẬN**

Dịch vụ công là lĩnh vực có ảnh hưởng lớn đến mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế, xã hội. Chất lượng dịch vụ luôn là mục tiêu hướng đến của bất kỳ quốc gia nào bởi đó là thước đo trình độ nhận thức xã hội và thể hiện mức độ phát triển của một khu vực, một quốc gia. Từ những nghiên cứu về cải cách dịch vụ công cụ thể tại tỉnh Cao Bằng, tôi nhận thấy cần có những ưu đãi đặc biệt từ trung ương, tập trung vào nâng cao nhận thức của nhân dân, xây dựng cơ sở hạ tầng, làm tốt nhiệm vụ chăm sóc sức khỏe cộng đồng và cải cách hành chính. Hơn nữa Cao Bằng có nhiều dân tộc thiểu số cùng sinh sống, nền tảng văn hóa và tập quán đa dạng, nên cần có những chính sách hỗ trợ phù hợp, thiết thực hơn. Những chính sách này không chỉ giúp người dân bảo đảm cuộc sống vật chất mà phải đạt được mục tiêu cao hơn đó là giúp người dân nhận thức được vai trò làm chủ cuộc sống của chính mình; vươn lên bằng nỗ lực của bản thân, có sự độc lập trong suy nghĩ và hành động.

Thay đổi nhận thức là bước quan trọng đầu tiên để có thể xây dựng một chính quyền vững mạnh với vai trò chủ yếu là phục vụ nhân dân - quan điểm được nhấn mạnh ở đề tài này. Cùng với sự thay đổi không ngừng của nền kinh tế thị trường, lĩnh vực dịch vụ công cần có những bước tiến lớn để không bị tụt hậu. Những vấn đề về dịch vụ công phải được giải quyết nhanh chóng: Củng cố, nâng cao chất lượng phục vụ của hệ thống công lập, đi đôi với mở rộng khu vực cung ứng dịch vụ công; tăng cường pháp chế đồng thời với khuyến khích, huy động các nguồn lực để phát triển dịch vụ; cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng... Với hoàn cảnh nước ta hiện nay và mục tiêu hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới sau khi trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới, cải cách dịch vụ công là một yêu cầu tất yếu góp phần thúc đẩy việc hoàn thiện

thể chế chính sách, xây dựng đồng bộ nền hành chính mới của nhà nước pháp quyền Việt Nam theo tiêu chí chuyên nghiệp, vững mạnh, trong sạch và dân chủ.