**PGS.TS. LÊ CHI MAI**

**Theo từ điển Le Petit Larousse: "Dịch vụ công là hoạt động v́ lợi ích chung, do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm". Định nghĩa này đưa ra cách hiểu chung về dịch vụ công, song ở đây không có sự phân biệt giữa Nhà nước và tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công, do đó không làm rơ được tính chất "công" của dịch vụ này.**

Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller: "Một dịch vụ công thường được định nghĩa như một hoạt động do ngành tài chính đảm nhiệm để thỏa măn một nhu cầu về lợi ích chung". Các tác giả này phân tích rằng, ban đầu chỉ có ngành hành chính đảm trách các dịch vụ công. Nhưng các nhiệm vụ về lợi ích chung ngày càng nhiều gấp nội đă dẫn tới việc một số tư nhân cũng tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ này. Yếu tố về tổ chức (người trực tiếp cung ứng dịch vụ công) không còn là yếu tố quyết định để biết xem một dịch vụ có phải là dịch vụ công hay không. Từ thực tế đó, vấn đế đặt ra không phải ai là người trực tiếp cung ứng một dịch vụ phục vụ lợi ích chung, mà là ở chỗ ai chịu trách nhiệm cuối cùng về việc cung ứng dịch vụ này cho xă hội. Từ đó, các tác giả cho rằng, "một hoạt động lợi ích chung được một pháp nhân công quyền đảm nhiệm được coi là một dịch vụ công" – "đảm nhiệm" ở đây được hiểu như trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm cung ứng dịch vụ công. Như vậy, một hoạt động vì lợi ích chung do một tư nhân đảm trách không được xem là một dịch vụ công, trừ phi có sự tác động của Nhà nước đến việc cung ứng dịch vụ đó.

Trong trường hợp này, ngành hành chính luôn giữ quyền cũng như nghĩa vụ kiểm tra và theo dơi. Trên thực tế, không có các tiêu chí pháp lư cố định để xác định trong số các hoạt động vì lợi ích chung, hoạt động nào có tính chất dịch vụ công. Theo các tác giả, có thể đưa ra các tiêu chí như sau:

– Các quy tắc không thuộc phạm vi luật tư;

– Thể hiện đặc quyền về quyền lực của Nhà nước (quyền trưng dụng, quyền đánh thuế…);

– Các điều kiện lập dịch vụ công;

– Pháp nhân kiểm tra tiến trình dịch vụ.

Theo định nghĩa của Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller, ngành hành chính đảm nhiệm việc cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, phạm trù "ngành hành chính" ở đây có thể dẫn đến sự suy luận rằng, sẽ chỉ có những cơ quan hành chính cung cấp các dịch vụ này. Trên thực tế, các tổ chức kinh tế, sự nghiệp… cũng là những đơn vị cung ứng dịch vụ công.

Theo tác giả Borgeat, Dussault và Ouellet, Nhà nước thực hiện việc cung ứng dịch vụ công dưới 2 phương thức hoạt động cơ bản.

Thứ nhất, Nhà nước – quyền lực công. Hoạt động của Nhà nước theo phương thức này xuất phát từ việc Nhà nước với tư cách là một pháp nhân xã hội, có trách nhiệm thiết lập một trật tự hợp pháp trong xã hội. Các hoạt động này được gọi là "dịch vụ công" và tuân thủ lô-gíc chính trị. Các cơ quan hành chính có trách nhiệm thực thi các hoạt động này.

Thứ hai, Nhà nước – chủ doanh nghiệp. ở đây, Nhà nước nhân danh và vì lợi ích của xã hội, nhưng với danh nghĩa một chủ thể giống như các chủ thể khác trong xã hội, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật chung. Là chủ thể kinh tế, Nhà nước – chủ doanh nghiệp quan tâm đến của cải vật chất và dịch vụ để phục vụ nhu cầu sử dụng của bản thân Nhà nước hoặc để phân phát cho các khách hàng khác. Các hoạt động theo phương thức này vô cùng phong phú và đương nhiên buộc phải gắn với lô-gíc kinh tế và lợi nhuận. Tuy nhiên, ngay trong lĩnh vực này, các hàng hóa và dịch vụ được Nhà nước cung ứng cũng mang tính chất dịch vụ công. Các cơ quan thực thi các hoạt động theo phương thức này nằm ở vị trí trung gian giữa các đơn vị hành chính và doanh nghiệp tư nhân, với các hoạt động khi thì gần với các đơn vị hành chính, khi thì giống với doanh nghiệp tư nhân.

Theo GS. Jim Armstrong, các dịch vụ công mà Chính phủ cung ứng bao gồm:

– Chính sách, pháp luật, hoạt động liên Chính phủ; an ninh quốc gia, duy trì các thể chế dân chủ cơ bản;

– Các hoạt động lập quyền thi hành pháp luật;

– Các hoạt động kết cấu hạ tầng (bao gồm kết cấu hạ tầng kỹ thuật và kết cấu hạ tầng xã hội);

– Cung ứng phúc lợi xã hội;

– Cung cấp thông tin tư vấn.

Như vậy, chủ thể cung ứng dịch vụ công ở đây là Chính phủ hay các cơ quan trực thuộc Chính phủ (cơ quan hành chính nhà nước các cấp). Các dịch vụ công ở đây bao gồm: các hoạt động có tính chất chính trị mà Chính phủ tiến hành nhằm thiết lập trật tự xã hội theo pháp luật và những hoạt động cung ứng cho xã hội những hàng hóa và dịch vụ phục vụ các nhu cầu chung, thiết yếu của người dân.

Ở Việt Nam, khái niệm dịch vụ công chưa được sử dụng rộng rãi. Tuy một số sách báo có đề cập đến khái niệm này, nhưng không đưa ra định nghĩa đầy đủ, hoặc đôi khi mới chỉ đề cập đến một bộ phận của dịch vụ công (các dịch vụ công cộng hoặc dịch vụ công ích). Chẳng hạn, có tác giả cho rằng, "dịch vụ công chỉ là hoạt động của các cơ quan sự nghiệp như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học, sự nghiệp kinh tế (không phải là loại cơ quan thực hiện chức năng quản lư nhà nước)".

**Từ những quan niệm có phần khác biệt nhau nói trên, cần xác định lại một cách đầy đủ: dịch vụ công là ǵì?**

Có nhiều chủ thể tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ cho xã hội, các chủ thể này rất đa dạng, từ các cơ quan hành chính nhà nước cho đến các doanh nghiệp công và tư, các tổ chức xã hội và từng cá nhân. Thông thường, việc cung ứng dịch vụ cũng theo quy luật cung – cầu trên thị trường. Các dịch vụ được cung ứng đều có giá trị và giá trị sử dụng. Về nguyên tắc, các chủ thể cung cấp dịch vụ cũng như các chủ thể kinh doanh các hàng hóa khác đều phải thu tiền của người sử dụng dịch vụ để bù đắp hao phí bỏ ra và có lợi nhuận. Người sử dụng dịch vụ phải trả tiền tùy theo số lượng và chất lượng dịch vụ được hưởng.

Song, có những loại dịch vụ rất quan trọng phục vụ nhu cầu chung của cả cộng đồng, nhưng không một tư nhân nào muốn cung ứng, vì nó không mang lại lợi nhuận, hoặc vì tư nhân đó không có đủ quyền lực và vốn liếng để tổ chức việc cung ứng, chẳng hạn như dịch vụ tiêm chủng, cứu hỏa, thoát nước… Đó lại là những loại dịch vụ tối cần thiết phục vụ cho cuộc sống an toàn và bình thường của xã hội. Đối với những loại dịch vụ này, không có ai khác ngoài Nhà nước có khả năng và trách nhiệm cung ứng cho nhân dân.

Cũng có những loại dịch vụ mà tư nhân có thể cung cấp, nhưng cung cấp không đầy đủ, hoặc thị trường tư nhân tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội, gây ra tình trạng độc quyền, đẩy giá cả lên cao, làm ảnh hưởng tới lợi ích của người tiêu dùng, chẳng hạn như dịch vụ y tế, giáo dục, điện, nước sinh hoạt… Khi đó, Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm bảo đảm cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, phục vụ những quyền cơ bản của con người.

Như vậy, có những loại dịch vụ tối cần thiết cho cuộc sống vật chất và tinh thần của con người mà tư nhân không thể cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, không bảo đảm lợi ích của xã hội, lúc đó, Nhà nước với tư cách là một tổ chức công quyền có trách nhiệm cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát việc cung ứng các dịch vụ này nhằm đảm bảo sự ổn định, công bằng và hiệu quả của nền kinh tế.

Trong đời sống xã hội cũng tồn tại một dạng dịch vụ đặc biệt khác mà không một tư nhân nào ngoài Nhà nước đứng ra cung ứng, cho dù tư nhân đó có nguồn lực to lớn đến đâu. Loại dịch vụ này gắn liền với chức năng cai trị của Nhà nước hoặc chức năng quản lư nhà nước. Các cơ quan trong bộ máy nhà nước có nhiệm vụ ban hành chính sách, văn bản pháp quy, quản lư các công việc của đời sống xã hội, bảo đảm cho xã hội phát triển có kỷ cương, trật tự. Tất cả những công việc nói trên thuộc về chức năng vốn có của bộ máy hành chính nhà nước. Nói cách khác, nhân dân tổ chức ra Nhà nước, trao quyền lực cho Nhà nước để Nhà nước thực thi những nhiệm vụ của một cơ quan công quyền, dùng quyền lực công để cai quản toàn bộ xã hội. Những quyền lực này không thể giao cho bất kỳ một cá nhân hoặc tổ chức tư nhân nào, dù tổ chức đó có tiềm lực lớn đến đâu. Như vậy, thông qua việc thực hiện chức năng quản lư nhà nước vốn có của ḿnh, Nhà nước có trách nhiệm cung cấp cho xă hội những dịch vụ mà không một tư nhân nào có thể đứng ra cung ứng.

Những dịch vụ Nhà nước đứng ra bảo đảm việc cung ứng bình thường cho xã hội được gọi là dịch vụ công.  
**Các dịch vụ công có đặc điểm sau đây:**

1. 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 bảo đảm cuộc sống được bình thường và an toàn.

2. Là những hoạt động do các cơ quan công quyền hay những chủ thể được chính quyền ủy nhiệm đứng ra thực hiện.

3. Để cung ứng các dịch vụ công, các cơ quan nhà nước và tổ chức được ủy nhiệm cung ứng có sự giao tiếp với người dân ở những mức độ khác nhau khi thực hiện cung ứng dịch vụ.

4. Việc trao đổi dịch vụ công thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. Thông thường, người sử dụng dịch vụ công không trực tiếp trả tiền, hay nói đúng hơn là đã trả tiền dưới hình thức đóng thuế vào ngân sách nhà nước để Nhà nước tổ chức việc cung ứng một cách đều đặn như một sự "thỏa thuận trước". Nhưng cũng có những dịch vụ mà người sử dụng vẫn phải trả thêm một phần hoặc toàn bộ kinh phí; tuy nhiên, đối với các loại dịch vụ này, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm việc cung ứng không nhằm vào mục tiêu thu lợi nhuận.

5. 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 một mức độ tối thiểu, với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền. Lượng dịch vụ công cộng mà mỗi người tiêu dùng không phụ thuộc vào mức thuế mà người đó đóng góp.

6. 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.

7. Xét trên giác độ kinh tế học, dịch vụ công là các hoạt động cung ứng cho xã hội những hàng hóa công cộng. Theo nghĩa hẹp, hàng hóa công cộng là loại hàng hóa mà khi nó đã được tạo ra thì khó có thể loại trừ ai ra khỏi việc sử dụng nó; và việc tiêu dùng của mỗi người không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Hàng hóa công cộng mang lại lợi ích không chỉ cho những người mua nó, mà cho cả những người không phải trả tiền cho hàng hóa này. Đó là nguyên nhân dẫn đến chỗ Chính phủ trở thành người sản xuất hoặc bảo đảm cung cấp các loại hàng hóa công cộng. Còn theo nghĩa rộng, hàng hóa công cộng là "những hàng hóa và dịch vụ được Nhà nước cung cấp cho lợi ích của tất cả hay đa số nhân dân". Dịch vụ công là những hoạt động cung ứng các hàng hóa công cộng xét theo nghĩa rộng, bao gồm cả những hàng hóa có tính cá nhân thiết yếu được Nhà nước bảo đảm cung ứng như điện, nước sinh hoạt…

Tóm lại, dịch vụ công là tất cả những ǵì mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội.

Như vậy, dịch vụ công là hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi chức năng quản lư hành chính nhà nước và bảo đảm cung ứng các hàng hóa công cộng phục vụ nhu cầu (lợi ích) chung thiết yếu của xã hội.