VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC KHÔNG VÌ MỤC TIÊU LỢI NHUẬN TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG TẠI VIỆT NAM

Ngô Minh Tuấn*

Cung ứng hiệu quả dịch vụ sự nghiệp công[1] cho toàn xã hội là một trong những chức năng cơ bản của mọi Nhà nước. Tuy nhiên, để đem lại hiệu quả cho toàn xã hội, Nhà nước không nhất thiết là người trực tiếp duy nhất tham gia cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, đặc biệt đối với hàng hóa công không thuần túy như y tế, giáo dục... bởi vì sẽ dẫn đến tính thiếu cạnh tranh trong việc cung ứng dịch vụ này. Trên thế giới hiện nay, để thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình, Nhà nước có thể lựa chọn các phương thức khác nhau để cung ứng dịch vụ sự nghiệp công như [2]:

(i) Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ. Đây là hình thức cung ứng phổ biến của các nước phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa;

(ii) Thực hiện ủy quyền. Đây là hình thức Nhà nước cho phép các tổ chức, đơn vị, cá nhân ngoài khu vực Nhà nước được thực hiện việc cung cấp một số hàng hóa dịch vụ vốn thuộc quyền quản lý của Nhà nước, dựa trên các quy định pháp lý đầy đủ;

(iii) Hợp danh hoặc liên doanh. Đây là một hình thức Nhà nước có thể bỏ vốn cùng tham gia với các tổ chức xã hội, tư nhân trong suốt quá trình sản xuất, cung cấp các hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công cho người dân.

(iv) Hợp đồng mua từ bên ngoài. Trong nhiều trường hợp, Nhà nước không trực tiếp đứng ra tổ chức các cơ sở, thành lập các công ty để cung cấp các dịch vụ cho người dân mà dùng ngân sách nhà nước (NSNN), ký hợp đồng theo yêu cầu đơn đặt hàng với các chủ thể khác để mua các dịch vụ này cung cấp cho người dân và giữ quyền kiểm soát thông qua hợp đồng.

(v) Thực hiện các ưu đãi. Hình thức cung ứng dịch vụ này do các tổ chức xã hội và tư nhân cung cấp các hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công trong điều kiện Nhà nước tạo điều kiện ưu đãi như miễn giảm thuế, hỗ trợ cơ sở hạ tầng..., hỗ trợ các tổ chức cung cấp có cơ hội kinh doanh có lợi nhuận để bù vào khoản thất thu khi các tổ chức tham gia cung cấp các hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội. Gần đây, một số nước phát triển phát triển mạnh hình thức này thông qua các tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận (NPO). Đây là phương thức cung cấp dịch vụ sự nghiệp công ít tốn kém nhất cho Nhà nước.

Nhìn chung, việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công của Nhà nước cho xã hội được thực hiện bằng nhiều phương pháp khác nhau. Mỗi hình thức cung ứng dịch vụ trên đều có những mặt tích cực và nhược điểm nhất định. Do vậy, khi tiến hành cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công, Nhà nước cần phải lựa chọn những hình thức, phương thức thích hợp với từng loại, từng hàng hóa dịch vụ cụ thể theo khả năng tài chính và trình độ phát triển chung của xã hội.

* Ngô Minh Tuấn, Thạc sĩ kinh tế, Viện nghiên cứu quản lý Kinh tế Trung ương

Đối với các NPO, đây là khu vực mới xuất hiện và phát triển gần đây. Hoạt động của khu vực này mang tính tự nguyện hay còn gọi là khu vực hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận hay còn gọi là phi lợi nhuận[3]. Việc các NPO tham gia cung ứng dịch vụ loại này là nhằm[4]:

- Tạo ra cơ chế, sức ép để phân bổ nguồn lực xã hội được hiệu quả hơn;

- Giảm bớt những chi phí hành chính trong quá trình thực hiện;

- Tránh bị rò rỉ, thất thoát vốn trong quá trình thực hiện;

- Giảm bớt sự độc quyền và quyền lực của Nhà nước dựa trên cơ chế, chính sách: (i) Phân bổ thị trường theo nguyên tắc cạnh tranh hoàn hảo; (ii) Sự linh hoạt trong điều hành, quản lý; và (iii) Giảm bớt sự quan liêu của khu vực công.

Trong nội dung bài viết này, đề cập đến vai trò của các NPO trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công trên thế giới và một số gợi ý chính sách cho Việt Nam. Bài viết này được chia làm 3 phần. Phần 1 trình bày khái niệm, đặc điểm và cơ chế hoạt động của NPO, phần 2 trình bày thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công ở Việt Nam và phần cuối cùng nêu một gợi ý chính sách cho Việt Nam.

1. Khái niệm, đặc điểm và cơ chế hoạt động của tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận

1.1. Khái niệm và đặc điểm của tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận

Trên thế giới, hoạt động của tổ chức không vì mục tiêu lợi nhuận đã phát triển từ những năm 1945, cho đến nay nó càng bộc lộ những mặt tích cực và thể hiện dưới nhiều loại hình khác nhau. Tuy vậy, việc định nghĩa chính xác về tổ chức này thì vẫn chưa có sự thống nhất giữa các quốc gia, các nhà hoạch định chính sách cũng như các giới nghiên cứu. Theo Hiệp hội hoạt động không vì mục đích lợi nhuận thì tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận là một tổ chức hoạt động với mục tiêu phục vụ cho cộng đồng hay mang lại lợi ích chung cho mọi người hơn là theo đuổi mục tiêu lợi nhuận[5]. Tổ chức hoạt động không vì mục đích lợi nhuận có một số đặc điểm chính sau:

- Là một tổ chức hoạt động theo luật quy định, độc lập với các cơ quan nhà nước dưới góc độ quản lý, tổ chức;

- Được thành lập một cách tự nguyện bởi những công dân hoặc các nhóm cùng chuyên môn và có cùng mối quan tâm;

- Ngân sách hoạt động của tổ chức này được huy động từ nhiều nguồn khác nhau: của nhà nước, đóng góp xã hội, từ thiện hoặc thu từ người sử dụng các dịch vụ do tổ chức cung cấp...;

- Lợi nhuận hoạt động của các tổ chức này không được phân phối cho các cá nhân mà có thể được dùng dưới nhiều dạng khác nhau như tiền công, tiền lương, nghiên cứu và đào tạo, hay tài trợ giảm giá cho một số loại hình dịch vụ... mang lại lợi ích cho cả cộng đồng;

- Được Nhà nước hỗ trợ dưới nhiều hình thức như miễn thuế, cho thuê đất...;

- Các tổ chức này hoạt động với nhiều mục tiêu khác nhau nhưng vấn đề tài chính không được đặt lên hàng đầu;

- Các tổ chức này có thể sát nhập, giải thể hay phá sản; v.v..

Trên thế giới hiện nay, tổ chức không vì mục tiêu lợi nhuận có hình thức và sở hữu rất đa dạng như các trường công lập, phòng khám bệnh, các tổ chức cứu tế, bệnh viện, các tổ chức tình nguyện... Đa số các nước phát triển đều dành quyền tự quyết cho các tổ chức trong việc tự nhận và cam kết hoạt động theo hình thức, tổ chức kinh doanh hay phi lợi nhuận. Để đổi lại, Nhà nước có các mức độ và hình thức ưu đãi khác nhau nhằm khuyến khích các tổ chức tham gia cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội trong những lĩnh vực cần khuyến khích.

Sẽ có câu hỏi được đặt ra là tại sao các tổ chức phi lợi nhuận tồn tại và phát triển mặc dù đã có khu vực nhà nước và khu vực tư

nhân? *Lý thuyết về cầu NPO*[6] cho rằng về mặt lý thuyết, nhà nước phải có trách nhiệm bảo đảm cung cấp đầy đủ các hàng hoá công. Tuy nhiên, trên thực tế, điều này không bao giờ có thể đáp ứng được đầy đủ về số lượng và chất lượng hàng hoá công cho người dân. Ví dụ, cư dân đô thị sẽ phải trả phần lớn các chi phí bảo vệ môi trường, trong khi các cư dân ngoại ô sẽ gắn trách nhiệm quan trọng hơn trong lĩnh vực giáo dục. Thậm chí nếu họ đồng ý ưu tiên cho giáo dục, một số sẽ có nhu cầu cao về chất lượng giáo dục, trong khi những người khác ít quan tâm hơn. Hơn nữa, Chính phủ thường thiếu thông tin đầy đủ và mức sẵn sàng chi trả của cá nhân người tiêu dùng cũng như khó xác định được mức giá tương đương với lợi ích cận biên đối với hàng hoá công. Đối với các tổ chức vì lợi nhuận tham gia cung cấp các hàng hóa công sẽ nảy sinh rất nhiều vấn đề. Để tối đa hóa lợi nhuận, các tổ chức tư nhân sẵn sàng làm mọi thứ và thiệt hại thuộc về người tiêu dùng. Do vậy, các NPO xuất hiển để lấp khoảng trống mà nhà nước và thị trường chưa đáp ứng được bởi vì họ là các tổ chức phi lợi nhuận. Về mặt luật pháp, các NPO không được phân phối thu nhập (lợi tức) của mình cho các thành viên quản lý NPO. Do vậy NPO sẵn sàng chấp nhận lợi nhuận ít hơn nhưng có lợi cho người tiêu dùng và người tiêu dùng chắc chắn sẽ lựa chọn các NPO cung cấp dịch vụ cho mình. Đó là lý do tại sao hầu hết hoặc tất cả các nhà trẻ, trường học, bệnh viện và các tổ chức từ thiện là các NPO trong nền kinh tế thị trường.

Lý thuyết về cung NPO cho rằng mặc dù các NPO được gọi là những tổ chức phi lợi nhuận, nhưng chúng thực sự là những thực thể hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận bởi vì các NPO có thể phân phối lợi nhuận theo nhiều dạng khác nhau. Ví dụ, những người sáng lập có thể trở thành hiệu trưởng hay giám đốc và được trả lương cao hơn mức lương trên thị trường, tức là cao hơn mức lương mà người đó có thể kiếm được ở một nơi khác. Như vậy, sự thực là người đó đang nhận được những lợi nhuận mang tính tiền tệ. Ngoài ra còn những hình thức phân phối lợi nhuận trá hình có giá trị cao hơn dưới hình thức phi tiền tệ và không phải đóng thuế, chẳng hạn như cấp nhà, xe cộ.

Những hình thức lợi nhuận không thể sờ thấy được, chẳng hạn như uy tín, địa vị và quyền lực chính trị cũng có thể là mối quan tâm của những người sáng lập. Chẳng hạn, họ có thể quan tâm đến việc làm cho tên tuổi của một gia đình mãi mãi được ghi nhớ dưới tên của một ngôi trường. Một lợi ích vô hình khác chính là sự ủng hộ về mặt chính trị mà họ giành được trong cộng đồng ở địa phương. Ví dụ như, cả một cộng đồng có thể mang ơn một cá nhân, người đã lập nên một NPO ở đó, cá nhân này sẽ giành được sự ủng hộ của đội ngũ nhân viên và người tiêu dùng sản phẩm của mình.

1.2. Cơ chế hoạt động của tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận

Về cơ chế hoạt động

Một tổ chức phi lợi nhuận khi thành lập cần có những quy định về tổ chức và hoạt động của mình gửi kèm theo hồ sơ thành lập- quy định về quản lý nội bộ hay điều lệ của tổ chức. Thông thường ở các nước mô hình hoạt động của các NPO dưới dạng Hiệp hội, quỹ tài trợ, công ty trách nhiệm hữu hạn...được đăng ký theo luật, có tư cách pháp nhân đầy đủ và không bị chi phối bởi các cơ quan chủ quản.

Tùy theo quy định của từng nước và từng tổ chức phi lợi nhuận, các tổ chức phi lợi nhuận có thể soạn thảo điều lệ tuân theo yêu cầu sau: (i) soạn thảo điều lệ theo điều luật hiện hành (ii) soạn thảo điều lệ theo yêu cầu của tổ chức bảo trợ, thành lập; (iii) soạn thảo điều lệ theo yêu cầu của nhà tài trợ; (iv) soạn thảo điều lệ theo ý riêng của tổ chức. Về cơ bản, điều lệ phải quy định về mục đích hoạt động, phạm vi hoạt động, về quản trị nội bộ, trách nhiệm người sáng lập, thành viên hội đồng quản trị và người lao động và giải quyết các xung đột nếu xảy ra.

Trong trường hợp muốn sửa đổi, cơ quan chức năng chỉ cho sửa đổi bổ sung những thông tin như tên gọi, mục tiêu của tổ chức, địa điểm, danh sách những người quản lý.

Việc quy định về sửa đổi bổ sung khắt khe như vậy nhiều khi gây ra phiền hà cho tổ chức phi lợi nhuận, các cơ quan chức năng có thể xem xét cho bổ sung những vấn đề mà họ xét thấy là hợp lý. Ví dụ tổ chức phi lợi nhuận thành lập để hoạt động trong lĩnh vực mà khi xem xét lại họ thấy là lạc hậu, họ có thể sửa đổi mục tiêu hoạt động cho phù hợp. Cơ quan chức năng sẽ có trách nhiệm xem xét tính hợp lý của vấn đề sửa đổi bổ sung.

Tất cả tài sản của tổ chức phi lợi nhuận được tích lũy trong quá trình hoạt động không được sử dụng vì mục đích lợi nhuận. Luật giám sát chặt chẽ tài sản của tổ chức phi lợi nhuận, nhằm ngăn chặn việc chuyển tiền hay tài sản phát sinh từ đóng góp của cộng đồng hay từ ưu đãi được hưởng sang một tổ chức mà không thuộc diện hưởng những tài sản và lợi ích đó.

Tổ chức phi lợi nhuận có thể chia tách và sáp nhập một cách tự nguyện đối với các tổ chức phi lợi nhuận nhưng không được sáp nhập với các tổ chức vì lợi nhuận. Việc chia tách sáp nhập do ban lãnh đạo của tổ chức phi lợi nhuận quyết định, và được thông qua bằng cách nào do điều lệ hoạt động của tổ chức quy định.

Về cơ chế tài chính

Trong một tổ chức phi lợi nhuận cơ bản có hai nguồn thu chính đó là nguồn thu từ phí dịch vụ và từ tiền quyên góp.

Nguồn thu từ phí dịch vụ. Tổ chức phi lợi nhuận thu phí cung cấp dịch vụ, phí dịch vụ do người nhận dịch vụ hay bên thứ ba như cơ quan chính phủ, đơn vị hỗ trợ dịch vụ chi trả. Không giống như tổ chức phi lợi nhuận kinh doanh tính tất cả chi phí vào giá cả hàng hóa dịch vụ, tổ chức phi lợi nhuận hiếm khi tính tất cả chi phí của họ vào giá phí. Thay vào đó, tổ chức phi lợi nhuận phải tìm cách huy động tiền đóng góp và tìm kiếm các nguồn thu khác để bù vào. Ví dụ, một tổ chức phi lợi nhuận hoạt động với mục đích cung cấp dịch vụ cho người nghèo với giá dịch vụ thấp hơn chi phí, để bù đắp chi phí họ có chương trình vận động quyên góp tiền của các cá nhân và tổ chức để bù đắp vào khoản thiếu hụt. Để có thể huy động tiền đóng góp bù vào chi phí sản xuất hàng hóa dịch vụ, tổ chức phi lợi nhuận phải nâng cao hiệu quả hoạt động để có thể kêu gọi được nguồn tiền ủng hộ.

Huy động tiền đóng góp và trợ cấp. Sau khi thành lập, có lẽ việc huy động vốn là quan trọng nhất đối với tổ chức phi lợi nhuận. Nguồn tài chính có thể huy động từ những người sáng lập, công ty, cá nhân, ngoài ra còn có nguồn quan trọng là từ viện trợ nước ngoài. Một tổ chức phi lợi nhuận hoạt động hiệu quả và độc lập phụ thuộc một phần vào các nguồn huy động tài chính đa dạng. Tổ chức phi lợi nhuận có thể hợp tác với các doanh nghiệp để đem lại lợi ích cho cả hai bên: tổ chức phi lợi nhuận nhận được tài chính, hàng hóa, dịch vụ còn doanh nghiệp nhận được sự thừa nhận của xã hội về trách nhiệm đối với cộng đồng, khẳng định tinh thần doanh nghiệp không chỉ kinh doanh về mục tiêu lợi nhuận. Cách khác mà tổ chức phi lợi nhuận và các doanh nghiệp có thể hợp tác với nhau là doanh nghiệp tài trợ cho các hoạt động của các tổ chức phi lợi nhuận. Ví dụ, ở Mỹ, các trường đại học phi lợi nhuận thu từ học phí của học sinh chỉ được khoảng 50% chi phí hoạt động của trường (Vũ Quang Việt, 2005), số tiền còn lại được thu từ đóng góp của nhà bảo trợ, tiền lãi đầu từ từ các quỹ bảo trợ (xem hộp 1).

Hộp 1: Trường đại học hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận ở Mỹ

Các trường đại học nổi tiếng ở Mỹ được gọi là trường tư, nhưng thực chất là trường vô vị lợi. Những đại học học tư được tổ chức như những công ty vô vị lợi, không có cổ phần viên để được chia lợi nhuận. Nó có Hội đồng Quản trị có nhiệm vụ đề ra phương hướng phát triển trường, bổ nhiệm Viện trưởng Đại học. Hội đồng này gồm những người có uy tín trong xã hội hoặc đóng góp tiền cá nhân rất lớn vào trường. Trường tư vô vị lợi có qũi bảo trợ (trust fund), tiền lãi từ việc đầu tư qũi này, cộng với tiền đóng

góp của bảo trợ viên và học phí dùng làm chi phí cho hoạt động của trường. ở những đại học vô vị lợi rất đắt này, học phí không hơn 50% chi phí hoạt động của trường. (Coi bản sau để thấy rõ về thu nhập của một đại học tư – vô vị lợi). Khó lòng tìm ra một đại học nào vì lợi nhuận mà có uy tín ở Mỹ.

***Bảng1:* Phân tích thu nhập và các chỉ tiêu khác của trường tư thục không vị lợi Northwestern University, 2004**

Khoản chi phí	Số tiền (đô la Mỹ)	So với chi phí trung bình
Chi phí trung bình cho một sinh viên Trong đó chi phí cho giảng viên	\$76.200 \$20,000	100%
Học phí cho một sinh viên Trong đó trường cho học bổng	\$35.600 \$10,000	47%
Tiền cho không của người hảo tâm, doanh nghiệp và chính phủ trên một học sinh	\$23,900	31%
Tiền sinh lãi từ quĩ bảo trợ trên một sinh viên	\$15,100	20%
Số học sinh trên một thầy giáo	6	

Nguồn: Vũ Quang Việt, 2005.

Luật pháp cũng quy định việc huy động tài chính cần được minh bạch và công khai từ việc kêu gọi quyên tiền, đến hiến tặng từ cá nhân, tổ chức và đặc biệt việc sử dụng quỹ tài chính đó. Việc gian lận đều bị xử phạt, điều này cũng được quy định rõ ràng trong luật.

Có một số nguồn cơ bản để huy động cho tổ chức phi lợi nhuận đó là trợ cấp từ chính phủ. Phần lớn các tổ chức phi lợi nhuận hoạt động phụ thuộc vào nguồn này. Song, nếu muốn hoạt động ổn định thì các tổ chức phi lợi nhuận phải cố gắng huy động tiền đóng góp từ nhiều nguồn khác nhau.

Chính phủ có thể hỗ trợ các tổ chức phi lợi nhuận thông qua hai phương pháp. Dưới dạng trợ cấp trực tiếp, chính phủ hỗ trợ của các hoạt động và các chương trình của các tổ chức phi lợi nhuận. Trợ cấp gián tiếp: giảm thuế cho các cá nhân và công ty đóng góp, và có chính sách ưu đãi thuế cho các tổ chức phi lợi nhuận. ở các nước phát triển, không nước nào chỉ sử dụng một phương pháp, mà sử dụng cả hai phương pháp. Mỹ và Anh, đặc biệt nhấn mạnh vào trợ cấp gián tiếp, còn các nước châu Âu quan tâm nhiều đến trợ cấp trực tiếp. Ở Trung Quốc sử dụng cả hai phương pháp thông qua các kênh:

+ Đóng góp của các cá nhân: kể từ khi cải cách và mở cửa, kinh tế phát triển, số nhà hảo tâm Trung Quốc đang ngày càng nhiều. Trong số đó, có rất nhiều cá nhân sẵn lòng đóng góp cho phúc lợi xã hội.

+ Đóng góp của doanh nghiệp.

+ Đóng góp của các tổ chức.

+ Quỹ nước ngoài (đặc biệt là các Hoa kiều).

1.3. Vai trò của tổ chức hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công

Theo các nghiên cứu của Paul và Margaret (2003), Richard và Simon (2005), Zhao LiQing (2003)..., tổ chức phi lợi nhuận cung cấp hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công

hiệu quả hơn các tổ chức của nhà nước, tính hiệu quả này thể hiện ở chất lượng hàng hóa, dịch vụ cao hơn và chi phí thấp hơn. Có nhiều lý do giải thích vấn đề này.

Thứ nhất, tổ chức phi lợi nhuận tập trung hoạt động trong lĩnh vực đó một cách chuyên nghiệp và sử dụng nguồn nhân lực hiệu quả hơn các tổ chức nhà nước để hoàn thành cùng một mục tiêu.

Thứ hai, các tổ chức phi lợi nhuận biết rõ nhu cầu thực tế của người dân và đáp ứng nó tốt hơn các cơ quan nhà nước. Ngoài ra, việc các tổ chức phi lợi nhuận hoạt động trên cơ sở tự nguyện đã giúp họ cung cấp hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công một các hiệu quả. Vì thế, trong chừng mực nào đó, họ đã giúp nhà nước tiết kiệm chi phí và nhân lực trong việc cung cấp hàng hóa dịch vụ sự nghiệp công[7]. Ngoài ra, các NPO cũng gây ảnh hưởng đáng kể đến Chính phủ trong việc xây dựng và ban hành các chính sách cung ứng dịch vụ sự nghiệp công sao cho công bằng và hiệu quả cho mọi người dân[8].

Nhiều nước thừa nhận hiệu quả vượt trội của các tổ chức phi lợi nhuận trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. ở Trung Quốc[9], tổ chức phi lợi nhuận đóng vai trò ngày càng quan trọng, hoạt động của nó đã phát triển trên cả nước trong lĩnh kinh tế và xã hội cũng như bảo vệ môi trường. Trong đó, một số tổ chức phi lợi nhuận đã có những ảnh hưởng tích cực, có sức mạnh và tầm ảnh hưởng trong các giai đoạn phát triển của Trung Quốc, và nhất là trong quá trình cải cách và mở cửa. Trong giai đoạn chuyển đổi, tổ chức phi lợi nhuận có đóng góp đáng kể trong phát triển y tế, giáo dục, nông thôn, xóa đói giảm nghèo, xây dựng cộng đồng, đóng góp cho phúc lợi xã hội, bảo vệ phụ nữ và trẻ em, bảo vệ môi trường, thuê lại những lao động trong doanh nghiệp nhà nước, dân số kế hoạch hóa,... Tổ chức phi lợi nhuận cũng đã huy động, tổ chức, và hỗ trợ công dân tham gia vào quá trình phát triển kinh tế và xã hội, tạo thuận lợi cho việc cơ cấu lại chức năng của chính phủ, cải cách doanh nghiệp nhà nước, mang lại một hình thái mới phù hợp với nền kinh tế thị trường. Trong bối cảnh hợp tác quốc tế ngày càng mở rộng, tổ chức phi lợi nhuận đóng góp vào thúc đẩy hợp tác quốc tế của khu vực dân sự Trung Quốc; tiếp thu kiến thức, công nghệ, và tài trợ từ các nguồn của tổ chức phi lợi nhuận quốc tế; tạo ra ảnh hưởng trên trường quốc tế và đóng trong vai trò tích cực trong các hoạt động quốc tế.

Theo Cục Kế hoạch kinh tế Nhật Bản, năm 1996, Nhật có tổng số có 85.786 tổ chức phi lợi nhuận, trong đó có 37% hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ xã hội, 17% hoạt động cộng đồng, 17% hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, văn hóa và thể thao, 10% trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, 5% liên quan đến vấn đề y tế và sức khỏe, và 5% còn lại hoạt động trong lĩnh vực trao đổi quốc tế[10]. Ở Đức, các tổ chức phi lợi nhuận trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe và phúc lợi xã hội đóng vai trò rất quan trọng. Hiện tại, doanh thu của các tổ chức phi lợi nhuận bằng khoảng 15% ngân sách (100 tỷ Euro trong 735 tỷ Euro). Trong một số lĩnh vực nhất định tổ chức phi lợi nhuận cung cấp gần như là 100% dịch vụ (ví dụ dịch vụ cho người tàn tật), và các lĩnh vực khác trên dưới 50% (chăm sóc người cao tuổi, chăm sóc tại bệnh viện, trường mẫu giáo,...). Trong lĩnh vực giáo dục ở Đức, khu vực công chiếm vai trò chủ đạo, tuy nhiên, 30.000 trong số 48.000 cơ sở mẫu giáo hoạt động theo mô hình tổ chức phi lợi nhuận, chiếm 63%. Cơ sở giáo dục phổ thông cấp 1 và 2, phần lớn hoạt động theo mô hình tổ chức phi lợi nhuận, tỷ trọng các cơ sở thuộc khu vực tư nhân chiếm tỷ trọng tương đối nhỏ chỉ 10,5% (4.600 trong tổng số 44.000 cơ sở, với 873.000 học sinh trong tổng số 9,82 triệu học sinh chiếm 8,9%). ở cấp phổ thông trung học, 2/3 là tổ chức phi lợi nhuận. Mặc dù, trường tư chiếm 34,5% số lượng các cơ sở đào tạo ở bậc trung học phổ thông, nhưng họ chỉ dạy có 3% tổng số học sinh ở Đức. ở bậc đại học, các tổ chức tư nhân hoạt động kinh doanh chiếm tỷ trọng lớn, song trong bậc giáo dục quan trọng này số lượng tổ chức phi lợi nhuận

tăng trưởng rất nhanh, đặc biệt trong 15 năm gần đây.

Rõ ràng vai trò của tổ chức phi lợi nhuận được các nước thừa nhận, tại các nước phát triển như Đức doanh thu của chúng bằng khoảng 15% tổng thu ngân sách và tại Nhật giá trị kinh tế của các tổ chức phi lợi nhuận chiếm 3,6%GDP. Với tỷ trọng như vậy, phải khẳng định tổ chức phi lợi nhuận đã đóng góp đáng kể cho xã hội và tiết kiệm cho ngân sách nhà nước.

2. Thực trạng các đơn vị sự nghiệp công ở Việt Nam

Trong thập kỷ 90, Chính phủ đã chủ trương "xã hội hoá" một số dịch vụ sự nghiệp công cơ bản nhằm phát huy tiềm năng hiện có của các tổ chức xã hội vào việc nâng cao cải thiện chất lượng cung cấp một số loại dịch vụ sự nghiệp công cơ bản như giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục - thể thao... Thực hiện chủ trương này, mạng lưới các tổ chức cung ứng dịch vụ sự nghiệp công phát triển không ngừng tăng lên và phủ rộng đồng đều trên khắp cả nước dẫn đến người dân có thêm nhiều lựa chọn trong việc tiếp cận dịch vụ sự nghiệp công. Song song với việc khuyến khích các tổ chức ngoài công lập tham gia cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, Nhà nước cũng ban hành nhiều cơ chế chính sách đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) công lập nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ và hiệu quả hoạt động của các cơ sở như Nghị định 10 (2002), Nghị định 43 (2006), Nghị định 115 (2005)... Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, các ĐVSN vẫn còn tồn tại những bất cập chính sau đây:

a. Đối với các ĐVSN công lập

- Về địa vị pháp lý và cơ chế tổ chức hoạt động. Cho đến nay, chưa có một văn bản pháp quy chung điều chỉnh việc thành lập, hình thức tổ chức và quản lý các ĐVSN công. Nhìn chung, các văn bản pháp quy do các Bộ chuyên ngành xây dựng chủ yếu đơn thuần mang nặng ý nghĩa về chuyên môn mà ít có hiệu lực trong việc giải quyết các vấn đề chính sách liên quan đến tài chính, tổ chức hệ thống hay nhân lực.

Việc thành lập các ĐVSN này chủ yếu vẫn dựa vào định hướng và quy hoạch của Đảng, Nhà nước mà chưa quy định rõ địa vị pháp lý của các tổ chức này. Theo Bộ Luật dân sự, các tổ chức này là các ĐVSN có tư cách pháp nhân, có con dấu và có trách nhiệm quản lý tài sản do Nhà nước giao, nhưng trên thực tế các đơn vị này hoạt động theo cơ chế quản lý hành chính như các cơ quan quản lý Nhà nước và chưa có tư cách "pháp nhân" đầy đủ. Điều này thể hiện ở các điểm chính sau đây:

+ Luật pháp hiện hành không quy định các đơn vị ĐVSN công phải đăng ký hoạt động với các cơ quan quản lý Nhà nước như tài chính, thuế...về phạm vi, điều lệ hoạt động của đơn vị mình;

+ Cơ chế sử dụng, quản lý và trách nhiệm tài sản của các ĐVSN còn chưa rõ ràng. Theo quy định, các đơn vị có tư cách pháp nhân phải chịu trách nhiệm hữu hạn về tài sản đơn vị mình quản lý trong các giao dịch dân sự. Tuy nhiên, vấn đề này, vẫn chưa có một văn bản pháp quy quy định mà chỉ đề cập chung chung do các cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền quy định.

- Về cơ chế hoạt động. Mặc dù Nhà nước đã trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho ĐVSN trong tổ chức công việc, sắp xếp lại bộ máy, sử dụng lao động và nguồn lực tài chính để hoàn thành nhiệm vụ được giao, tuy nhiên cho đến nay các ĐVSN công lập mới chỉ chủ yếu được giao quyền tự chủ một phần tài chính. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu là do:

+ Cho đến nay, các cơ quan quản lý Nhà nước vẫn chưa có một hướng dẫn cụ thể cho từng ngành về quyền tự chủ trong công việc, sắp xếp lại bộ máy trong các ĐVSN;

+ Về quyền tự chủ trong việc tuyển dụng lao động, mặc dù Nghị định 43/NĐ-CP cho phép Thủ trưởng đứng đầu các ĐVSN công lập được quyền tuyển dụng lao động, nhưng trên thực tế Nhà nước vẫn quy định và phê

duyệt định mức biên chế cho mỗi đơn vị nên về cơ bản các ĐVSN công không được tự chủ trong vấn đề này. Ngoài ra, trong các ĐVSN công lập hiện tại vẫn còn có một số lượng lớn biên chế được tuyển dụng trước theo Nghị định 116/NĐ-CP có hiệu lực nên nên việc sắp xếp tổ chức lại biên chế vẫn phải tuân theo Pháp lệnh cán bộ-công chức, trong khi đó Nhà nước vẫn chưa có một chính sách xử lý lao động dôi dư (giống như DNNN) cho các đối tượng này. Một vấn đề tồn tại nữa, theo phản ánh của địa phương, các cơ quan quản lý Nhà nước địa phương vẫn chưa cho phép các ĐVSN được tự chủ trong vấn đề này là để điều động, luân chuyển bác sỹ và giáo viên về các vùng sâu, vùng xa. Nếu để các ĐVSN được tự chủ trong vấn đề biên chế sẽ dẫn đến một bộ phận cán bộ không chịu theo sự điều động công tác ở những nơi khó khăn [11].

+ Về tài chính: xét về bản chất, mô hình hoạt động của các ĐVSN công hiện nay mang tính phi lợi nhuận, thể hiện qua lợi nhuận thu được (nếu có) chủ yếu dùng để trích lập các quỹ để phát triển đơn vị và tăng lương cho người lao động. Tuy nhiên, cơ chế hiện tại các ĐVSN công còn mang nặng tính hành chính nên chưa chủ động trong việc phát huy tiềm năng hiệu quả cơ sở vật chất sẵn có để tích cực thu hút các nguồn thu dịch vụ, liên kết, tài trợ để tăng ngân sách hoạt động cho đơn vị. Hơn nữa, các ĐVSN công còn chưa được tự chủ trong vấn đề thu phí dẫn đến hầu hết các đơn vị đều thiếu kinh phí hoạt động và vẫn phải dựa chủ yếu vào ngân sách nhà nước bao cấp.

- *Về cơ chế giám sát.* Một vấn đề liên quan khác là kiểm soát chất lượng và giá thành dịch vụ. Việc giao quyền tự chủ cho các ĐVSN công như hiện nay, nhưng Nhà nước vẫn thiếu một cơ chế theo dõi và đánh giá chất lượng dịch vụ. Điều này, có thể dẫn đến sự bất bình đẳng của người dân trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản khi các ĐVSN có thu có thể bỏ qua các trách nhiệm xã hội và chỉ tập trung vào việc cung ứng các dịch vụ tốt nhất cho những người có khả năng chi trả. Theo một báo cáo điều tra của Bộ Y tế về tìm hiểu thực trạng về giao quyền tự chủ tài chính cho bệnh viện cho thấy [12]:

- Việc thực hiện tự chủ đó tạo ra sự thay đổi về đầu tư trang thiết bị cho bệnh viện. Tuy nhiên mức độ và phạm vi đầu tư không đều giữa các bệnh viện.

- Việc thực hiện tự chủ có ảnh hưởng nhất định đối với các chỉ số đầu ra của bệnh viện. Việc thực hiện tự chủ có ảnh hưởng rõ rệt đối tới sự gia tăng về công suất sử dụng giường bệnh, số lượng xét nghiệm và chẩn đoán hình ảnh tại hầu hết các bệnh viện.

- Việc thực hiện tự chủ của bệnh viện có liên quan tới việc tăng giá thành dịch vụ y tế, đặc biệt là đối với các dịch vụ theo yêu cầu.

b. Đối với các ĐVSN ngoài công lập:

Mặc dù đã có nhiều ĐVSN ngoài công lập được thành lập song vẫn chưa có một văn bản pháp luật nào quy định chung về vị trí pháp lý, thành lập, tổ chức hoạt động, cơ chế quản lý đối với loại tổ chức này. Hiện tại, các ĐVSN ngoài công lập khi đăng ký thành lập thường dưới dạng công ty hoạt động theo Luật doanh nghiệp và các văn bản pháp quy về xã hội hoá. Điều này dẫn đến, các ĐVSN ngoài công lập, dù là vì lợi nhuận hay không lợi nhuận trên thực tế đều phải nộp thuế thu nhập doanh nghiệp ở mức 28% (hoặc được ở mức ưu đãi 10% theo chính sách xã hội hoá) như các doanh nghiệp kinh doanh trong các lĩnh vực kinh tế quốc dân khác. Kết quả là có sự cạnh tranh không bình đẳng giữa các ĐVSN công lập và ngoài công lập trong việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công.

3. Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam

Dịch vụ sự nghiệp công có vai trò rất quan trọng trong đời sống của mỗi người và sự phát triển của xã hội, nó ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng cuộc sống và sự phát triển của con người. Cùng với sự phát triển của đất nước, các nhu cầu cơ bản thiết yếu của người dân ngày càng phong phú và đa dạng, ngày

càng đề cao trách nhiệm của Nhà nước và các tổ chức xã hội trong việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công. Để đáp ứng các nhu cầu ngày càng cao của xã hội, Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện chủ trương xã hội hoá các dịch vụ sự nhiệp công nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế, các tầng lớp dân cư, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp tham gia cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và đạt được một số kết quả nhất định.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả được của công tác xã hội hoá, các ĐVSN công ở Việt Nam đang bộc lộ nhiều vấn đề đáng quan tâm như chất lượng và giá cả dịch vụ, hiệu quả hoạt động... Do vậy, một trong những hướng đi mới nhằm đẩy mạnh chính sách xã hội hoá là Nhà nước nên đa dạng hoá các loại hình ĐVSN công, trong đó phát triển các NPO trong việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển mạnh sang nền kinh tế thị trường và ngày càng hội nhập kinh tế sâu rộng với thế giới. Điều này tạo điều kiện cho các tổ chức xã hội trong nước có nhiều cơ hội hợp tác phát triển với các tổ chức nước ngoài, trong đó có các tổ chức, quỹ phi chính phủ, từ thiện hoạt động phi lợi nhuận trong các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công.

Để phát triển loại hình NPO tham gia cung ứng dịch vụ công này, về lâu dài Nhà nước cần xây dựng một hành lang pháp lý điều chỉnh hoạt động của các ĐVSN trong và ngoài công lập tham gia cung ứng dịch vụ công, bao gồm cả các NPO; đồng thời tạo điều kiện cho khu vực phi lợi nhuận hình thành và phát triển thông qua các cơ chế chính sách ưu đãi. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để khuyến khích và phát triển các loại hình tổ chức tham gia cung ứng dịch vụ công, các nước đều có một khung khổ pháp quy đồng bộ bao gồm các quy định về thành lập, cơ chế hoạt động (tổ chức, tài chính) cũng như các điều kiện ưu đãi về thuế, đất đai,...đối với từng loại hình tổ chức trong việc cung ứng dịch vụ công, bao gồm các ĐVSN công lập, các ĐVSN ngoài công lập hoạt động có lợi nhuận hoặc phi lợi nhuận... Với khung khổ pháp luật như vậy, Luật pháp các nước đảm bảo cho mọi loại hình tổ chức tham gia cung ứng dịch vụ công hoạt động bình đẳng, cạnh tranh trên một môi trường pháp lý thống nhất.

Về ngắn hạn, dựa trên các văn bản pháp quy hiện hành và thực trạng hoạt động của các ĐVSN công và ngoài công lập, Nhà nước nên tiến hành cải cách theo hướng sau:

- Đối với các ĐVSN công lập, do bản chất cơ chế hoạt động tài chính đã là phi lợi nhuận, nên thời gian tới Nhà nước cần tiến hành cải cách theo hướng giao cho các đơn vị có tư cách pháp nhân đầy đủ và tự chịu trách nhiệm toàn bộ về hoạt động của đơn vị; đồng thời Nhà nước cần tiến hành đồng bộ đổi mới chế độ phí theo hướng các đơn vị được tính đủ chi phí hoạt động[13]; và đổi mới hình thức tài trợ cung ứng dịch vụ công thông qua hợp đồng, đấu thầu... Việc trao quyền tự chủ hơn cho các ĐVSN công lập, giúp cho các đơn vị này được tự chủ hơn trong việc huy động các nguồn tài chính bên ngoài như từ các dịch vụ khác nhằm tạo thêm thu nhập cho đơn vị, phục vụ cho lợi ích cộng đồng. Đi đôi với giao quyền tự chủ, Nhà nước cần xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát giá thành dịch vụ và chất lượng của các ĐVSN theo hướng chuyển đổi cơ chế quản lý trực tiếp sang cơ chế Nhà nước đóng vai trò là người trọng tài.

- Đối với các ĐVSN ngoài công lập, Chính phủ cần ban hành một văn bản pháp quy dưới dạng Nghị định về địa vị pháp lý, hình thức hoạt động của các loại hình ĐVSN, trong đó cần phân biệt rõ loại hình tổ chức hoạt động vì lợi nhuận hay phi lợi nhuận[14]. Đối với các tổ chức vì lợi nhuận, cần tính thuế thu nhập vừa đúng vừa đủ đối với các hoạt động sinh lợi và chỉ nên ưu đãi chọn lọc đối với một số dịch vụ mà Nhà nước chưa cung cấp đầy đủ tùy theo từng thời kỳ. Đối với các tổ chức hoạt động phi lợi nhuận, Nhà nước nên ưu tiên phát triển các tổ chức này thông qua các chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, đất đai...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chu Văn Thành (2007), *Dịch vụ công: Đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng ở Việt Nam hiện nay,* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Leon E. Irish, Robert Kushen và Karla W. Simon (2004), *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations,* Open Society Institute, Truy cập tại địa chỉ: http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/pubs/Guidelines.pdf
- Michael Ernst-Pörksen và Til Pörksen (2004), *Third Sector Organizations in Germany: Legal Forms and Taxation,* Truy cập tại địa chỉ: http://www.icnl.org/ knowledge/pubs/ChinaConference/Third_Sector_Orgs_Germany.pdf
- Paul A. Grout và Margaret Stevens (2003), *Financing and Managing Public Services: An Assessment,* Truy cập tại địa chỉ: http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/papers/2003/wp76.pdf
- Thi Xa Phuong Pham (2006), *Role of private universities as Non-Profit organizations in Vietnam,* Dissertation, Truy cập tại địa chỉ: http://www.google.com.vn/search?hl=vi&q=Role+of+private+universities+as+Non-Profit+organizations+in+Vietnam&btnG=T%C3%ACm+v%E1%BB%9Bi+Google&meta=&aq=f&oq=
- Viện Chiến lược và Chính sách y tế (2008), Báo cáo Hội thảo báo cáo kết quả nghiên cứu "Đánh giá tác động bước đầu của việc thực hiện tự chủ bệnh viện", Hà Nội, tháng 4, 2008.
- Viện Nghiên cứu quản lý Kinh tế Trung ương (2008), Báo cáo khảo sát: *Đầu tư của khu vực tư nhân trong lĩnh vực giáo dục và y tế.*
- Vũ Quang Việt (2005), "Giáo dục tư hay công nhìn từ góc độ lý thuyết kinh tế", Truy cập tại địa chỉ http://www.tapchithoidai.org/ThoiDai13/200813_VuQuangViet_4.htm
- WorldBank (2005), *China Deepening Public Service Unit Reform to Improve Service Delivery,* Truy cập tại địa chỉ: http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000012009_20050801102726
- Zhao LiQing (2003), *The Nature of Partnerships with NPO that contribute to the Balanced and Sustainable Social, Economic and Environmental Development in China,* Institute of International Strategic Studies, Beijing, China.
- Trang web: http://www.not-for-profit.org/

1 Dịch vụ sự nghiệp công là những dịch vụ công thuộc về lĩnh vực xã hội, đáp ứng các nhu cầu và quyền lợi cơ bản đối với sự phát triển con người về thể lực và trí tuệ, chủ yếu chăm lo đời sống tinh thần của người dân, như giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ, văn hoá - thông tin, thể dục - thể thao, lao động - việc làm, và an sinh xã hội.

2 Chu Văn Thành (2007).

3 Trong phạm vi bài viết này khái niệm phi lợi nhuận và không vì mục tiêu lợi nhuận được hiểu là như nhau.

4 WorldBank (2005).

5 http://www.not-for-profit.org/

6 Burton Weisbrod và Jeffrey Weiss trích trong Thi Xa Phuong Pham (2006).

7 Leon E. Irish, Robert Kushen, Karla W. Simon, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, Open Society Institute, 2004.

8 Richard và Simon (2005)

9 Zhao LiQing (2003).

10 Michael Ernst-Pörksen và Til Pörksen (2004)

11 Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 2008.

12 Báo cáo Hội thảo báo cáo kết quả nghiên cứu "Đánh giá tác động bước đầu của việc thực hiện tự chủ bệnh viện" của Viện Chiến lược và chính sách y tế, Hà Nội, tháng 4, 2008 .

13 Điều đó không có nghĩa là người sử dụng dịch vụ phải trả toàn bộ mức phí này, mà tùy theo từng loại hình dịch vụ, Nhà nước có chính sách và cơ chế phù hợp. Ví dụ, trong lĩnh vực y tế, Nhà nước hỗ trợ thông qua BHYT, các chương trình hỗ trợ khám chữa bệnh cho người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi...Đối với lĩnh vực giáo dục, Nhà nước thực hiện chính sách hỗ trợ một phần học phí, hỗ trợ học sinh nghèo, vay vốn tín dụng...

14 Cơ chế phi lợi nhuận không loại trừ trường hợp thu nhập cao hơn chi phí, song phần chênh lệch đó phải có quy định rõ ràng, tập trung chủ yếu cho việc đầu tư phát triển tổ chức. Có thể xem xét kinh nghiệm một số nước áp dụng là cho phép các NPO được phép thu phí cao hơn chi phí một tỷ lệ khống chế khoảng từ 10-15% hoặc bằng tỷ lệ lãi suất của ngân hàng (semi - non - profit). Ngoài ra, các NPO còn được quyền thu từ các hoạt động kinh doanh dịch vụ khác nhằm tạo thêm nguồn thu nhập cho tổ chức, miễn là không ảnh hưởng đến điều lệ hoạt động của tổ chức. Với các hoạt động tạo ra lợi nhuận không phải mục tiêu chính của.