

HỢP TÁC NHÀ NƯỚC - TƯ NHÂN TRONG GIÁO DỤC: BÀI HỌC TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

ThS. NGUYỄN VĂN GIANG

Trung tâm Phân tích và Dự báo nhu cầu đào tạo nhân lực

1. Đặt vấn đề

Việt Nam đã trải qua hơn 25 năm kể từ khi chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Trong thời gian này, nhiều thành tựu kinh tế - xã hội, văn hóa, giáo dục đã hiển hiện rõ và được cộng đồng quốc tế hoan nghênh. Thành quả đó là một sự tổng hòa các nỗ lực của tất cả các ngành, các cá nhân và tổ chức. Tuy vậy, trong thời gian tới, kinh tế Việt Nam sẽ dẫn chuyển sang 'kinh tế tri thức' từ một nền kinh tế thị trường như hiện nay. Nền kinh tế mới đó sẽ đòi hỏi lực lượng lao động trình độ cao, không chỉ thể hiện qua bằng cấp mà còn bằng năng lực thực tế. Trước những thách thức mới trong thời kì kinh tế đòi hỏi hàm lượng chất xám cao, Đảng và Nhà nước đã có những chủ trương, chính sách nhằm thay đổi căn bản, toàn diện hệ thống giáo dục ở tất cả các cấp học. Bài viết này mong muốn gợi mở một trong những phương án đổi mới cơ chế quản lí giáo dục hướng tới nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện và đáp ứng nhu cầu phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, bằng việc thu hút đầu tư tư nhân vào giáo dục thông qua hình thức hợp tác nhà nước - tư nhân (tiếng Anh gọi là public - private partnership hay PPP).

2. Khung khái niệm về PPP

Cho đến nay, chưa có một khái niệm thống nhất nào về hợp tác nhà nước - tư nhân. Tùy thuộc vào lĩnh vực hợp tác mà định nghĩa về hợp tác được hình thành và khái niệm hóa. Tuy nhiên, bản chất của sự hợp tác chính là việc nhà nước tạo điều kiện về pháp lý, lợi thế thương mại để khối tư nhân được tham gia đầu tư và thu hồi chi phí và lợi nhuận. Điểm nhấn của bất kỳ hình thức hợp tác PPP nào không phải là việc xây dựng và bàn giao công trình, mà chính là việc cung cấp dịch vụ cho người hưởng lợi cuối cùng, kích thích tính sáng tạo và cơ chế chia sẻ rủi ro tối ưu nhất để phía tư nhân có thể xử lý những rủi ro tốt hơn nhà nước và/hoặc ngược lại.

Sau đây là một số định nghĩa liên quan đến PPP được các quốc gia áp dụng.

Ở Pakistan, khi Chính phủ xây dựng kế hoạch hành động cải cách giáo dục giai đoạn 2001-2005, một bước tiến đáng kể là thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục, xét rằng ngân sách nhà nước luôn bị chế ước bởi nhiều nghĩa vụ khác nhau, theo đó sẽ không khả thi nếu đòi hỏi dịch

vụ giáo dục chất lượng trong khi kinh phí thực hiện là quá thấp. Định nghĩa được nêu trong Kế hoạch Hành động của Pakistan như sau: "Hợp tác nhà nước - tư nhân được định nghĩa là bất kì mối quan hệ nào giữa khối nhà nước và khối tư nhân (bao gồm các tổ chức xã hội dân sự) trong đó các hoạt động truyền thống của nhà nước một phần được khối tư nhân thực hiện" (Savas, 2004).

Cơ quan phát triển PPP thuộc Bộ Tài chính Ấn Độ định nghĩa PPP như sau: "Hợp tác nhà nước tư nhân có nghĩa là một thỏa thuận hợp đồng giữa Chính phủ / cơ quan nhà nước có thẩm quyền / Cơ quan của Chính phủ cấu thành một bên và một đơn vị tư nhân cấu thành bên còn lại, để cung cấp các công trình nhà nước và/hoặc dịch vụ công, thông qua việc đầu tư và/hoặc quản lí của đơn vị tư nhân, trong một thời hạn nhất định, trong đó quy định rõ cơ chế phân chia rủi ro giữa cơ quan của Chính phủ và đơn vị tư nhân, đồng thời đơn vị tư nhân nhận được các khoản thanh toán gắn với khả năng thực hiện của họ so với các tiêu chuẩn thực hiện cụ thể và được xác định ngay từ đầu, mà các tiêu chuẩn hay tiêu chí này phải đo lường được bởi cơ quan của Chính phủ hoặc đại diện có thẩm quyền của họ." (Khung chính sách PPP của Ấn Độ, Bộ Tài chính Ấn Độ, 2011).

Từ những khái niệm nêu trên, có thể thấy, hợp tác nhà nước tư nhân chính là mối quan hệ hợp đồng giữa một bên là Chính phủ (thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền) và một bên là nhà đầu tư tư nhân. Cả hai bên đều có nghĩa vụ thực hiện hợp đồng, theo đó sẽ cùng chia sẻ rủi ro một cách hiệu quả nhất. Lưu ý rằng, việc chia sẻ rủi ro ở đây không có nghĩa là nhà nước đẩy toàn bộ những rủi ro mà mình không có khả năng xử lí sang phía tư nhân, hay ngược lại. Đây là mối quan hệ kéo dài tới vài chục năm, nên việc tuân thủ mối quan hệ hợp đồng và những nguyên tắc của nó giống như là mối quan hệ hôn nhân giữa hai người, bền chặt, gắn bó và tin cậy lẫn nhau. Nhà nước sẽ giám sát hợp đồng dựa trên một hệ thống tiêu chuẩn và tiêu chí quy định từ đầu, và phía tư nhân được hỗ trợ về nhiều khía cạnh, ví dụ như hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư, bảo lãnh vay vốn, miễn giảm thuế... nhằm nâng cao tính khả thi của dự án về mặt tài chính và thương mại.

Khi xem xét đến mô hình PPP, chúng ta cũng cần lưu ý đến bài học lớn nhất đã được rút ra từ thực tiễn triển khai mô hình này ở các nước trên thế giới đó là,

nhà nước cần có cơ chế đảm bảo chất lượng giáo dục và đào tạo làm bối cảnh tương tác cho hợp tác nhà nước tư nhân. Nếu thiếu cơ chế này, hình thức hợp tác nhà nước - tư nhân sẽ không khác gì với việc tư nhân hóa giáo dục. hiện nay, với việc mở trường, lớp tư thục ồ ạt, chạy theo lợi ích thương mại mà không quan tâm đến chất lượng giáo dục và đào tạo. Vương Quốc Anh là cái nôi của PPP cách đây vài thập kỉ, nhưng mãi tới gần đây họ mới áp dụng mạnh mẽ sang lĩnh vực giáo dục, dựa trên hệ thống kiểm định và đảm bảo chất lượng hiệu quả theo tiêu chuẩn quốc tế. Ấn Độ cũng tương tự, họ tận dụng sức mạnh của lĩnh vực tư nhân để xây dựng một 'giao diện' quy tụ doanh nghiệp, các cơ quan nghiên cứu và cơ sở đào tạo vì một mục đích chung.

Tóm lại, hợp tác nhà nước - tư nhân là một phương pháp mà Chính phủ áp dụng để cung cấp các dịch vụ có chất lượng cho người dân bằng cách sử dụng chuyên môn của khối tư nhân. Về phương diện tài chính, Chính phủ sẽ dùng vốn ngân sách hạn hẹp làm đòn bẩy tài chính nhằm thu hút đầu tư tư nhân. Đây là một mối quan hệ hợp đồng qua đó phía tư nhân thực hiện một phần chức năng cung cấp dịch vụ của Chính phủ trong khi gánh vác những rủi ro liên quan. Đổi lại, phía tư nhân nhận được một khoản phí từ phía Chính phủ theo các tiêu chí thực hiện được xác định từ trước. Khoản thanh toán này có thể trực tiếp từ ngân sách Chính phủ hoặc thông qua chi phí người sử dụng cuối cùng, hoặc kết hợp cả hai.

3. Cơ sở lý luận của hình thức hợp tác nhà nước - tư nhân

Việc cung cấp dịch vụ giáo dục cho đến gần đây vẫn chủ yếu do Chính phủ cung cấp và tài trợ. Tuy nhiên, do nhu cầu giáo dục chưa được đáp ứng tốt cộng với sự suy giảm ngân sách nhà nước, khu vực nhà nước ở nhiều nơi trên thế giới, trong đó có Việt Nam, đã và đang phải tìm đến các hình thức hợp tác sáng tạo với khối tư nhân.

Khu vực tư nhân theo đó được khuyến khích mạnh mẽ tham gia cung cấp và cải thiện chất lượng giáo dục. Nói cách khác, hiện nay tồn tại một thị trường cho đầu tư giáo dục, giống như các hình thức đầu tư sinh lợi khác. Chỉ khác là, giáo dục là một hàng hóa xã hội, do đó nhà nước có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ giáo dục cho cả những người không có khả năng chi trả cho giáo dục. Nói cách khác, trong mối quan hệ hai bên, nhà nước phải có vai trò quản lý và giám sát hết sức quan trọng và có thể quyết định đến sự thành công của mô hình.

Nhìn chung, cơ sở dẫn tới hình thức hợp tác nhà nước - tư nhân trong giáo dục có thể tóm gọn như sau:

- Giảm sức ép ngân sách nhà nước;
- Nâng cao hiệu quả, do chuyên môn hóa như thiết kế xây dựng của phía tư nhân...;

- Chia sẻ rủi ro phù hợp. Trong một mối quan hệ hợp tác nhà nước - tư nhân, chia sẻ rủi ro phù hợp có nghĩa là rủi ro sẽ được phân bổ cho bên có khả năng quản lý tốt nhất;

- Đẩy nhanh tốc độ thực hiện (không dịch vụ, không thanh toán), khích lệ phía tư nhân triển khai nhanh để kịp tiến độ, theo đó đưa công trình vào sử dụng nhanh, đáp ứng nhu cầu xã hội;

- Giảm thiểu chi phí do hiệu quả quản lý của phía tư nhân;

- Nâng cao trách nhiệm giải trình - nhà nước không rõ trách nhiệm, tư nhân bị ràng buộc với thanh toán;

- Giám sát chất lượng. Trong hợp tác nhà nước - tư nhân, Chính phủ sẽ giám sát chất lượng trong nhà trường do việc thanh toán cho tư nhân sẽ được gắn với chất lượng dịch vụ;

- Nâng cao độ linh hoạt. Phía tư nhân sẽ có được độ linh hoạt cao hơn so với sự cứng nhắc truyền thống của cơ sở giáo dục công. Chẳng hạn, phía tư nhân sẽ có quyền tự chủ cao hơn trong việc tuyển dụng giáo viên và tổ chức trường học. Tương tự, tùy thuộc vào nhu cầu, các quy trình nhà trường có thể được điều chỉnh một cách kịp thời.

4. Xã hội hóa giáo dục và hợp tác nhà nước - tư nhân

Xã hội hóa giáo dục	Hợp tác nhà nước - tư nhân trong giáo dục
- Mang tính chất toàn thể xã hội	- Hợp tác giữa "hai bên": nhà nước và tư nhân
- Khái niệm trừu tượng, khó lượng hóa	- Khái niệm cụ thể, rõ ràng về hình thức hợp tác
- Mang nặng tính xã hội	- Mang nặng tính kinh tế trong hợp tác
- Không có hợp đồng kinh tế rõ ràng	- Phải có hợp đồng kinh tế
- Không có hình thức đấu thầu, lựa chọn nhà thầu hay thương thảo	- Gồm quy trình, thủ tục, hồ sơ đấu thầu. Quy định cụ thể trách nhiệm, nghĩa vụ, cơ chế thanh toán, phân bổ rủi ro giữa hai bên
- Không có cơ quan nhà nước có thẩm quyền phụ trách	- Có cơ quan nhà nước có thẩm quyền phụ trách, như UBND cấp tỉnh, các Bộ ngành...
- Không có văn bản quy phạm pháp luật riêng biệt	- Có văn bản quy phạm pháp luật, gồm nghị định, thông tư, văn bản hướng dẫn...
- Không có cơ chế, chỉ số giám sát có thể lượng hóa	- Gồm các chỉ số đánh giá theo giai đoạn, dẫn tới cơ chế "không có dịch vụ, không thanh toán"

Liên quan đến hợp tác nhà nước - tư nhân, có nhiều ý kiến xoay quanh sự chông chéo giữa khái

niệm này với khái niệm “xã hội hóa”. Sau đây là sự khác biệt cơ bản giữa xã hội hóa và hợp tác nhà nước - tư nhân trong giáo dục (PPP).

Như vậy, xã hội hóa giáo dục là một khái niệm trừu tượng, trong khi khái niệm PPP rất cụ thể và là mối quan hệ hợp đồng kinh tế ràng buộc cả 2 bên. Ở Việt Nam, người ta nhắc đến rất nhiều khái niệm xã hội hóa, và khái niệm PPP mới xuất hiện gần đây, là kết quả tất yếu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và kinh nghiệm thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới, bắt đầu từ các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật, chuyển dần sang các lĩnh vực hạ tầng xã hội như y tế và giáo dục.

5. Một số ưu, nhược điểm của hợp tác PPP trong giáo dục

Qua nghiên cứu kinh nghiệm một số quốc gia, có thể rút ra một số ưu điểm sau đây đối với PPP trong giáo dục:

- Cải thiện chất lượng và giá trị đồng tiền thông qua đấu thầu rộng rãi trong các hợp đồng PPP. Chất lượng có thể được đảm bảo thông qua các tiêu chuẩn và tiêu chí đánh giá khả năng thực hiện trong từng hợp đồng cụ thể. *Lưu ý rằng điều này chỉ có thể đạt được nếu phía nhà nước có khung tiêu chuẩn chất lượng (kiểm định và đảm bảo chất lượng) để theo dõi và giám sát.*

- Tăng tính linh hoạt trong việc cân bằng giữa cung và cầu vì nhìn chung, khối tư nhân có độ linh hoạt cao hơn trong việc thuê giáo viên và quản lý nhà trường hơn so với khối nhà nước do tính hấp dẫn về chế độ.

- Việc chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân dẫn tới sự gia tăng niềm tin vào việc đầu tư thêm nguồn lực, theo đó tạo động lực thu hút đầu tư tư nhân.

- Chính phủ có thể hưởng lợi từ chuyên môn và kinh nghiệm của khối tư nhân trong các lĩnh vực như lập kế hoạch chiến lược, quản lý thực hiện, thực tiễn sáng tạo, chuyên môn thị trường lao động và cung cấp hiệu quả hàng hóa và dịch vụ giáo dục.

- Cải thiện tính minh bạch thông qua sự tham gia của cộng đồng từ khâu thiết kế, đến thực hiện và vận hành.

- Giảm thời gian xây dựng hạng mục công trình.

- Giảm chi phí nhờ tính sáng tạo trong thiết kế.

- Phần lớn rủi ro vận hành được chuyển giao sang cho phía tư nhân.

Ngược lại với những ưu điểm trên, một số nhược điểm của PPP có thể bao gồm:

- Đây là một khái niệm mới, nhất là ở Việt Nam, theo đó sẽ phải mất thời gian và nỗ lực trong việc xây dựng một môi trường thể chế phù hợp để có thể thu hút các đối tác tư nhân có uy tín, đặc biệt là trong lĩnh vực giáo dục.

- Nếu các trường ở những vùng sâu, vùng xa thì rất khó có thể thu hút sự quan tâm từ phía các nhà đầu tư uy tín cao.

- Do là thanh toán theo ‘tính sẵn có’ về dịch vụ, nên có thể gây sức ép về nợ tiềm tàng đối với ngân sách cho Chính phủ, từ đó dẫn tới những rủi ro tài khóa nếu không được kiểm soát tốt.

- Chi phí vay vốn của phía tư nhân thường cao hơn so với chi phí huy động vốn của Chính phủ, nên có thể đẩy cao chi phí của dự án.

- Các hình thức hợp tác PPP nếu không được quản lý và giám sát tốt sẽ dẫn tới tư nhân hóa giáo dục hoàn toàn (như các trường tư thực hiện nay), theo đó làm xói mòn giá trị giáo dục như là một hàng hóa đại chúng.

- Các đối tác tư nhân không phải là các chuyên gia giáo dục và động cơ thu hồi lợi nhuận tài chính trên khoản đầu tư hoặc tối đa hóa lợi nhuận sẽ cản trở việc hiện thực hóa các mục tiêu giáo dục.

6. Điều kiện áp dụng PPP trong giáo dục ở Việt Nam

Việc áp dụng mô hình PPP thành công phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh và điều kiện của quốc gia sở tại, nhất là trong ngành giáo dục. Ngoài những điều khoản và điều kiện bình thường như những ngành khác, còn có một cơ chế kiểm định và đảm bảo chất lượng, nhằm đảm bảo rằng hình thức PPP là giải pháp cải thiện và nâng cao chất lượng giáo dục, chứ không đơn thuần là mang lại sự phát triển kinh tế và thương mại cho một nhóm nhà đầu tư tư nhân. Trên tinh thần đó, những điều kiện tiên quyết cần được đáp ứng trước khi xem xét áp dụng PPP trong giáo dục một cách thành công, bao gồm:

- Nhận thức rõ tầm quan trọng của hợp tác nhà nước - tư nhân bởi các cấp lãnh đạo, quản lý cũng như khu vực tư nhân;

- Cần có sự cam kết chính trị mạnh mẽ của Nhà nước, thông qua việc ban hành khung pháp lý PPP để tạo hành lang pháp lý cho các dự án PPP;

- Thể chế hóa khung kiểm định và đảm bảo chất lượng theo tiêu chuẩn quốc tế, áp dụng nhất quán trong toàn hệ thống làm điểm tham chiếu cho công tác đánh giá và kiểm định độc lập;

- Cần có các quy trình minh bạch và rõ ràng trong đấu thầu, trao thầu cũng như giám sát các hợp đồng PPP;

- Cần nâng cao năng lực của khối tư nhân trong nước đối với việc thực hiện các hợp đồng PPP.

1. Kết luận

Nghiên cứu này là nền móng cho các nghiên cứu sau ở các cấp cao hơn. Những khía cạnh trong mô hình hợp tác PPP cần được nghiên cứu bổ sung, bao gồm hình thức góp vốn (hay còn được biết đến như là cơ chế thanh toán) của Chính phủ cho dự án, công

(Xem tiếp trang 59)