

MỘT SỐ HÌNH THỨC HỖ TRỢ CỦA CHÍNH PHỦ CHO KHU VỰC TƯ NHÂN TRONG KHUÔN KHỔ HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG GIÁO DỤC

ThS. NGUYỄN VĂN GIANG
Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam

1. Đặt vấn đề

Trong xã hội Việt Nam gần đây đã xuất hiện một hình thức thu hút đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân nhằm phát huy tính sáng tạo, công nghệ tiên tiến và nguồn lực tài chính dồi dào của họ vào các công trình do Nhà nước sở hữu. Hình thức này được quốc tế biết đến rộng rãi với tên gọi là “hợp tác công – tư” (PPP). Nếu như trong các lĩnh vực hạ tầng kĩ thuật như giao thông, cấp thoát nước, cầu, cảng, sân bay... hình thức này thể hiện rõ tính ưu việt đặc thù của nó, thì trong giáo dục (GD), hình thức này chưa được biết đến nhiều, do GD là một “hàng hóa xã hội”, nghĩa là lợi ích xã hội phải được đặt lên hàng đầu thay vì lợi ích thương mại của khu vực tư nhân.

Bài viết xin được giới thiệu một định nghĩa PPP (public – private partnership) và một số hình thức hỗ trợ của nhà nước cho khu vực tư nhân (viability gap financing - VGF) trong hợp đồng kinh tế ràng buộc hai bên nhằm xây dựng và cung cấp dịch vụ GD của nhà nước.

2. Định nghĩa về hợp tác công – tư (PPP)

Hiện nay, có rất nhiều cách định nghĩa về khái niệm hợp tác công – tư, tùy vào bối cảnh mỗi quốc gia và lĩnh vực kinh tế đặc trưng. Theo đó, một định nghĩa có thể xem là đầy đủ được nêu trong báo cáo của Ủy ban Quy hoạch trực thuộc Chính phủ (CP) Ấn Độ, đây là “một hình thức thực hiện các chương trình/dự án của CP phối hợp với khu vực tư nhân. Thuật ngữ “tư” (một chữ P) trong PPP bao gồm tất cả các cơ quan phi CP như khối doanh nghiệp, tổ chức tình nguyện, tổ chức xã hội dân sự, công ty tư nhân, cá nhân và các tổ chức tại cộng đồng. Về cơ bản, có một sự chuyển dịch từ việc cung cấp dịch vụ trực tiếp của CP, sang cơ chế quản lí và điều phối dịch vụ của nhà nước. Vai trò và trách nhiệm của các bên có thể khác nhau giữa các ngành. Trong khi ở một số dự án/chương trình, khu vực tư nhân tham gia sâu vào tất cả các khâu thực hiện, thì ở một số khác, vai trò của họ chỉ là rất nhỏ.” (Ủy ban Quy hoạch, CP Ấn Độ, 2004).

Nhìn chung, có một số động lực dẫn tới việc nghiên cứu và áp dụng hình thức PPP. Thứ nhất, ngân sách của Nhà nước hạn hẹp, không đủ đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn về dịch vụ công cộng từ việc đi lại cho đến GD, y tế. Về khía cạnh này, khu vực tư nhân có thể can thiệp nhờ có nguồn tài chính dồi dào của họ, xem việc đầu tư vào các công trình của Nhà nước như là một vụ đầu tư hấp dẫn nhờ có sự hậu thuẫn mạnh mẽ của nhà nước dưới dạng cơ chế pháp lí, bảo lãnh huy động vốn, bảo lãnh

doanh thu, giải phóng mặt bằng... Thứ hai, tính sáng tạo và chuyên môn kĩ thuật cao của khu vực tư nhân được khai thác và tận dụng triệt để. Thực chất, đây có thể xem là động lực lớn nhất dẫn tới sự hợp tác. Bằng việc đầu tư vào công trình của nhà nước nhưng được vận hành trong một thời gian “nhượng quyền” lên tới vài chục năm, nhà đầu tư (NĐT) tư nhân sẽ phát huy tối đa tính sáng tạo và chuyên môn kĩ thuật trong việc thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo dưỡng công trình, vì công trình đó chính là “tư liệu sản xuất” của họ để thu hồi vốn và lợi ích thương mại trong thời gian khá dài.

Hình thức PPP nhìn chung giải quyết hai tồn tại mà các quốc gia đang gặp phải, đó là hạn chế về ngân sách và tính sáng tạo trong mẫu thiết kế. Khu vực tư nhân có thể đáp ứng cả hai yếu tố này, với điều kiện họ phải được đền đáp xứng đáng cho nỗ lực của mình, điều quan trọng nhất trong bất kì quyết định đầu tư nào của họ.

3. Một số hình thức hỗ trợ phổ biến của CP cho khu vực tư nhân VGF

Trong quá trình hỗ trợ CP Việt Nam xây dựng Cơ chế thí điểm thực hiện hình thức PPP, Ngân hàng Thế giới đã định nghĩa VGF như sau: “Phần vốn góp của CP cho dự án (VGF) được định nghĩa là phần chênh lệch giữa giá trị hiện tại ròng (NPV)¹ của tổng mức đầu tư của dự án, và giá trị hiện tại ròng của tổng doanh thu dự án dự kiến trong suốt vòng đời nhượng quyền, nhằm đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính của dự án.” (World Bank, 2012)

Liên quan đến hỗ trợ vốn của nhà nước cho dự án PPP, có bốn loại công cụ VGF được các quốc gia điển cứu áp dụng cho các lĩnh vực khác nhau, đó là:

3.1. Góp vốn xây dựng

Hình thức này được thực hiện dưới dạng góp vốn của khu vực nhà nước, thông thường được chia ra trong thời kì xây dựng. Nó có tác động giảm chi vốn mà NĐT tư nhân cần bỏ vào dự án. Chẳng hạn, nếu tổng mức đầu tư của dự án là 100 VNĐ và khoản vốn góp xây dựng của CP là 20 VNĐ, thì chi phí vốn ròng mà NĐT tư nhân phải bỏ ra sẽ là 80 VNĐ. Do đó, nếu không có vốn góp của CP thì

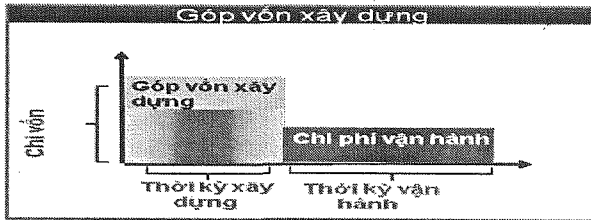
¹ Khái niệm giá trị hiện tại ròng (Net Present Value) là khái niệm trong tài chính doanh nghiệp và dự án nói riêng, được sử dụng để chiết khấu dòng tiền trong tương lai về giá trị hiện tại với mục đích đưa tất cả các dòng tiền phát sinh về một mốc tham chiếu để xác định tính khả thi giữa chi phí (là phần bỏ ra hôm nay) và doanh thu/lợi nhuận (là phần thu về mai sau).



NĐT tư nhân sẽ phải bỏ ra toàn bộ số vốn 100 VNĐ, trong khi nếu có vốn góp từ phía CP, NĐT tư nhân sẽ chỉ phải bỏ ra 80 VNĐ. Từ đó cho thấy, vốn góp xây dựng sẽ giảm thiểu yêu cầu về chi vốn của NĐT tư nhân.

Điều ý nghĩa nhất đối với Nhà nước là hình thức góp vốn xây dựng không phải là khoản thanh toán một lần mà được chia ra trong suốt thời gian xây dựng. Việc giải ngân vốn góp xây dựng thông thường được gắn liền với tiến độ/các mốc xây dựng dự án.

Sơ đồ 1: Góp vốn xây dựng



(Nguồn: Phòng theo tư liệu PPP của Vương Quốc Anh và Hàn Quốc)

Những ưu và nhược điểm của hình thức góp vốn xây dựng được trình bày sau đây:

Ưu điểm:

1. Công cụ này đã được thử nghiệm và kiểm chứng và thịnh hành ở hầu hết các quốc gia phát triển và đang phát triển trong đó CP cung cấp hỗ trợ cho lĩnh vực hạ tầng xã hội;
2. Đây là hình thức hỗ trợ đơn giản của CP để giảm thiểu yêu cầu về chi vốn của dự án, đồng thời tăng cường khả năng tồn tại của dự án;
3. CP có thể xây dựng các công trình hạ tầng xã hội quan trọng cho sự nghiệp phát triển xã hội, theo đó các dịch vụ hạ tầng xã hội được cung cấp cho người dân ở mức giá phù hợp;
4. Giá trị vốn góp có thể được xác định trên cơ sở cạnh tranh trong quá trình đấu thầu;
5. Không có nợ tiềm tàng cho CP.

Nhược điểm:

Cam kết một khoản vốn lớn trong ngắn hạn đến trung hạn.

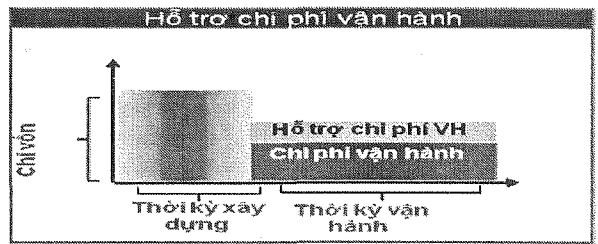
3.2. Hỗ trợ chi phí vận hành

Hỗ trợ chi phí vận hành là một hình thức hỗ trợ của CP để bù đắp một phần cho chi phí vận hành của dự án. Nó có tác động giảm thiểu chi phí vận hành thực tế mà đối tác tư nhân phải gánh chịu.

Hỗ trợ chi phí vận hành thường được cung cấp khi có sự cần thiết phải duy trì mức thu phí thấp hơn yêu cầu do điều kiện và/hoặc hoàn cảnh xã hội. Ngoài ra, nó còn được cung cấp trong những trường hợp dịch vụ công cộng (gồm y tế, GD) ít có khả năng thu hồi vốn hoàn toàn.

Nhu cầu về hỗ trợ chi phí vận hành rất khó dự báo ở thời điểm chuẩn bị dự án. Do vậy, khó có thể xác định kinh phí hỗ trợ chi phí vận hành trên cơ sở cạnh tranh.

Sơ đồ 2: Hỗ trợ chi phí vận hành



(Nguồn: Phòng theo tư liệu PPP của Chi Lê)

Những ưu và nhược điểm của hỗ trợ chi phí vận hành được trình bày sau đây:

Ưu điểm:

1. Giảm chi phí vận hành tổng thể của dự án cho đối tác tư nhân, theo đó cải thiện khả năng tồn tại của dự án về mặt tài chính và thương mại;
2. CP có thể xây dựng các công trình hạ tầng xã hội quan trọng cho xã hội theo đó các dịch vụ hạ tầng xã hội cơ bản được cung cấp ở mức giá hợp lý.

Nhược điểm:

1. CP sẽ tạo ra nợ tiềm tàng;
2. Công cụ này giảm thiểu tính linh hoạt về ngân sách của CP trong tương lai do có thể phải cam kết trong những năm đầu;
3. Nợ của CP không thể xác định được một cách dễ dàng thông qua quy trình đấu thầu cạnh tranh;
4. Khoản nợ sẽ chia ra trong một giai đoạn dài, theo đó làm tăng rủi ro ngân sách cho CP.

3.3. Bảo lãnh doanh thu tối thiểu

Bảo lãnh doanh thu tối thiểu là một cơ chế qua đó CP chia sẻ rủi ro về nhu cầu dịch vụ trong một dự án PPP với phía tư nhân. Thông qua bảo lãnh doanh thu tối thiểu, CP cam kết bù đắp cho dự án hạ tầng xã hội nếu mức thu phí thực tế thấp hơn mức phí dự báo một biên độ nhất định.

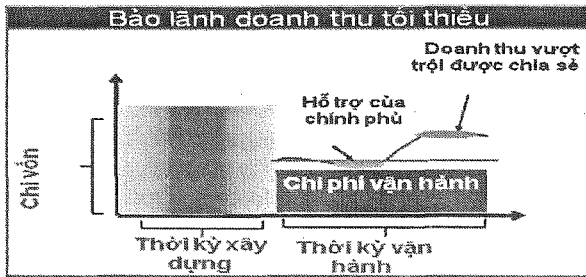
Hình thức bảo lãnh doanh thu tối thiểu định rõ mức giảm tối thiểu về nhu cầu dịch vụ mà nếu vượt qua ngưỡng đó khoản CP sẽ phải thực hiện bảo lãnh. Hình thức này cũng xác định mức độ thanh toán bảo lãnh. Thông thường, đối với những dự án được CP bảo lãnh doanh thu tối thiểu, CP yêu cầu dự án chia sẻ doanh thu vượt trội, nếu có (nghĩa trên mức doanh thu dự báo).

Các khoản bảo lãnh doanh thu tối thiểu thường được cung cấp cho những dự án có mức độ rủi ro đáng kể. Nhu cầu về dịch vụ trong những dự án này phụ thuộc vào một số nhân tố bên ngoài và do đó tạo rủi ro cho khả năng thu lợi nhuận của đối tác tư nhân. Các CP tài trợ bảo lãnh doanh thu tối thiểu để chia sẻ một phần rủi ro cho đối tác tư nhân, đồng thời đưa dự án trở thành một phương án đầu tư hấp dẫn.

Bảo lãnh doanh thu tối thiểu có liên quan tới nợ tiềm tàng của CP tài trợ. Do đó, một điều kiện cần cho bất kì CP nào khi bảo lãnh doanh thu tối thiểu là CP phải

có năng lực dự báo ngân sách và lập kế hoạch để dự báo các khoản nợ tiềm tàng. Do bảo lãnh doanh thu tối thiểu có thể được chia ra thành nhiều năm, nên cơ chế lập kế hoạch ở CP cần có một khung lập kế hoạch trung hoặc dài hạn để đảm bảo tính sẵn có về kinh phí khi cần.

Sơ đồ 3: Bảo lãnh doanh thu tối thiểu



(Nguồn: Phòng theo tư liệu PPP của Ấn Độ và Vương Quốc Anh)

Những ưu và nhược điểm của bảo lãnh doanh thu tối thiểu được trình bày sau đây:

Ưu điểm:

1. CP chia sẻ rủi ro doanh thu với NĐT tư nhân. Do đó, công cụ này có thể được xem là một cơ chế tốt để triển khai những dự án có mức độ rủi ro đáng kể về cấu sử dụng;
2. CP có thể yêu cầu đối tác tư nhân chia sẻ doanh thu trong trường hợp mức doanh thu lớn hơn dự báo ban đầu.

Nhược điểm:

1. Công cụ này giảm tính linh hoạt trong ngân sách của CP do có thể phải cam kết ngay trong những năm đầu;
2. Không thể xác định được mức độ hỗ trợ chính xác tại thời điểm đấu thầu, vì vậy tạo nên nợ tiềm tàng cho CP.

3.4. Thanh toán dịch vụ

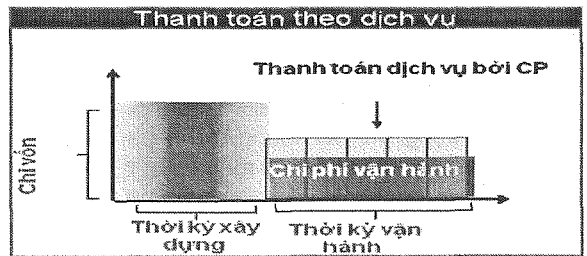
Thanh toán dịch vụ là cơ chế thanh toán trong đó đối tác tư nhân xây dựng một tài sản và cung cấp dịch vụ hạ tầng xã hội để nhận được các khoản thanh toán cố định trong suốt thời kì nhượng quyền. Khoản thanh toán cố định này, về lí thuyết, sẽ bù đắp cho NĐT về chi phí vốn, chi phí vận hành, chi phí tài trợ và lợi nhuận hợp lí trên vốn đầu tư mà họ bỏ ra.

Thực chất, CP thanh toán chi phí xây dựng và vận hành tài sản trong khi đối tác tư nhân triển khai dự án và cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả. CP thanh toán toàn bộ chi phí theo các khoản bằng nhau trong quá trình vận hành dự án.

Ở một số quốc gia, trong đó có Vương quốc Anh, tính hấp dẫn nhất của cơ chế này là ở chỗ nó giúp CP thực hiện chi vốn ngoại bằng. Do các khoản thanh toán dịch vụ được xem là chi thường xuyên (phí dịch vụ hạ tầng xã hội phải trả cho những dịch vụ được cung cấp trong một năm cụ thể), nên chúng không được ghi nhận là một khoản chi vốn (chi đầu tư) trong bảng cân

đối ngân sách. Cơ chế này đòi hỏi CP tài trợ phải thực hiện thanh toán trong suốt thời gian vận hành tài sản. Do đó, một điều kiện cần cho một CP để cung cấp hỗ trợ này là CP phải có một khung chi tiêu nhiều năm.

Sơ đồ 4: Thanh toán dịch vụ



(Nguồn: Phòng theo tư liệu PPP của Chi lê và Hàn Quốc)

Những ưu và nhược điểm của cơ chế thanh toán dịch vụ được trình bày sau đây:

Ưu điểm:

1. CP không phải đầu tư từ lúc bắt đầu xây dựng dự án;
2. Đối tác tư nhân xây dựng và vận hành công trình hạ tầng xã hội một cách hiệu quả;
3. Những cam kết của CP sẽ được chia ra trong suốt thời kì vận hành dự án;
4. Không có nợ tiềm tàng đối với CP vì khoản thanh toán dịch vụ có thể được xác định thông qua một cơ chế đấu thầu minh bạch;
5. CP có được sự linh hoạt trong việc giảm thiểu dòng tiền ra ròng bằng cách thu phí của người sử dụng.

Nhược điểm:

Tạo nên một cam kết dài hạn cho CP, giảm thiểu tính linh hoạt trong việc phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực ưu tiên trong tương lai.

4. Đánh giá chung

Trong bối cảnh của Việt Nam, Nhà nước sẽ đóng vai trò quản lí chất lượng GD ở tất cả các cấp học. Chất lượng dịch vụ GD phải được đặt lên hàng đầu trong mối quan hệ PPP này. Do GD là hàng hóa xã hội, nên CP phải có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ GD cho không chỉ những người có khả năng thanh toán chi phí GD. Do đó, **hình thức "thanh toán dịch vụ"** (hình thức thứ 4 ở trên) nên được áp dụng trong trường hợp này, có nghĩa là CP sẽ thanh toán cho phía tư nhân khi dựa trên tính sẵn có về dịch vụ họ cung cấp cho người học, với điều kiện đạt tiêu chuẩn về chất lượng. NĐT tư nhân không cần thu hồi chi phí đầu tư thông qua việc thu phí trực tiếp của người sử dụng.

Ngoài ra, trong bối cảnh Việt Nam, khái niệm PPP còn khá mới, trong nhiều lĩnh vực khác nhau chứ không riêng GD. Do đó, để PPP áp dụng thành công, một điều kiện tiên quyết là việc **ban hành và triển khai khung kiểm định và đảm bảo chất lượng GD**. Trên thực tế, khung kiểm định chính là một công cụ kiểm soát và đảm bảo chất lượng do cơ quan quản lí nhà nước về GD có trách nhiệm thực hiện đối với các cơ sở GD/dạy nghề



trong nước. Nếu thiếu khung này thì cho dù nỗ lực thực hiện PPP cao đến đâu đi nữa cũng sẽ khó làm thay đổi thực trạng, vì nhìn chung tâm lý NĐT sẽ luôn bị chi phối bởi sức hút đồng tiền. Họ dễ dàng quên đi việc đáp ứng GD chất lượng cao, mà chỉ tập trung vào lợi ích thương mại. Do đó, sự điều phối và quản lý chất lượng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua khung kiểm định và đảm bảo chất lượng GD sẽ quyết định sự thành bại của hình thức PPP.

Đây là một quá trình dài và đòi hỏi có việc thử nghiệm áp dụng, gạt hái những thành công, rút ra bài học trước khi phổ biến trên mô rộng trong dài hạn, cũng giống như các quốc gia điển cứu; họ cũng phải đi một quãng đường xa để đến được ngày hôm nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư.

- 2. Quyết định số 711/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chiến lược phát triển giáo dục 2011 – 2020”.
- 3. World Bank Hanoi (2011), *A Pilot PPP Framework for Public Works in Vietnam, a paper in support of Vietnamese Government.*
- 4. PPP Cell, Ministry of Finance, <http://infrastructure.gov.in>.
- 5. *Infrastructure Public Private Partnership Financing in India* (2007), World Bank Group.

SUMMARY

The writer has presented a typical definition of public-private partnership (PPP) and key viability gap financing (VGF) within a mutually beneficial contractual relationship to build educational facilities and provide services thereof to the public, contributing to meeting the high-quality human resources demand in the new period. In addition, prerequisites for successful application of PPP in the context of Vietnam have been also discussed.

NHỮNG ĐÓNG GÓP CỦA CỦA TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU... (Tiếp theo trang 60)

phương của các trường PTDTNT và khoa/trường dự bị đại học và đại học.

2.2. Sơ bộ đánh giá

Nhìn vào hệ thống các văn bản bản pháp quy về GDDT của các cấp quản lý dễ dàng nhận thấy: vấn đề GDDT ngày càng nhận được sự quan tâm của nhiều cơ quan ban ngành và nhiều cấp quản lý; nội dung văn bản thể hiện sự quan tâm ngày càng cụ thể và thiết thực. Qua đó, khẳng định nhiều kết quả nghiên cứu của Trung tâm đã được các cơ quan quản lý nhà nước chấp nhận.

Có thể nói, với ba mảng công tác chính của Trung tâm Nghiên cứu GDDT hiện nay thì mảng nghiên cứu chính sách còn mỏng, Phòng Nghiên cứu chính sách giáo dục vùng dân tộc mới được thành lập (từ năm 2008). Điều này phản ánh một thực tế là có dù có nắm vững thực tiễn phát triển giáo dục ở vùng dân tộc, nhưng để hiểu được sâu sắc chính sách và can thiệp sâu vào chính sách đòi hỏi phải có quá trình nghiên cứu lâu dài; được sự đồng thuận, ủng hộ, hợp tác của các cơ quan quản lý nhà nước, quản lý giáo dục. Trong nghiên cứu khoa học, khi nghiên cứu về chính sách cần có cách tiếp cận và phương pháp riêng. Bên cạnh đó, việc nghiên cứu chính sách GDDT cũng gặp một số khó khăn như trên đã đề cập đó là Phòng Nghiên cứu chính sách mới thành lập, lực lượng nghiên cứu có kinh nghiệm trong nghiên cứu chính sách còn mỏng; việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý và cơ quan nghiên cứu chưa đồng bộ; kinh phí đầu tư cho nghiên cứu còn hạn chế; việc nghiên cứu chính sách chưa được quan tâm thích đáng.

3. Những gợi ý trong việc nghiên cứu chính sách GDDT của Trung tâm thời gian tới

- Hệ thống hóa và phân loại chính sách các chính sách GDDT theo các cấp độ và nhóm đối tượng.

- Xây dựng và bổ sung chính sách phù hợp bao gồm: chính sách về tuyển sinh đào tạo và sử dụng sau đào tạo; về đãi ngộ, phát triển, luân chuyển đội ngũ giáo viên các cấp; về tài chính và huy động nguồn lực đầu tư; về ưu đãi cho cán bộ công tác ở các sở, phòng giáo dục và đào tạo vùng đặc biệt khó khăn.

- Coi trọng việc nâng cao năng lực chuyên môn của đội ngũ nghiên cứu viên trong việc tìm hiểu và nghiên cứu chính sách, chính sách GDDT thông qua các hoạt động tự học, tự bồi dưỡng, sinh hoạt chuyên đề hoặc tham gia các khóa bồi dưỡng sâu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1. Bùi Đình Bôn, *Thực hiện chính sách dân tộc của Đảng Cộng sản Việt Nam sau 25 năm đổi mới*, <http://www.tapchiconsan.org.vn> ngày 17/06/2011.
- 2. Hà Đức Đà, *Chính sách phát triển giáo dục dân tộc trong việc nâng cao chất lượng dạy học*, Luận án Tiến sĩ, 2011.
- 3. Tô Duy Hợp - Phạm Đức Nghiệm, *Thực trạng giáo dục ở vùng dân tộc thiểu số thuộc địa bàn đặc biệt khó khăn*, <http://www.tapchiconsan.org.vn> ngày 06/08/2011.

SUMMARY

The article has touched upon the urgent need for the research of policies for ethnic minority education and contributions by the Research Center for Ethnic Minority Education under Vietnam Institute of Educational Sciences to the development and implementation of legal documents in ethnic minority education. Based on this, the author has produced some suggestions with regard to the conduct of research on policies for ethnic minority education going forward.