VAI TRÒ CỦA VIỆC ỨNG DỤNG MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG DỊCH VỤ CÔNG

1. Ứng dụng mô hình hợp tác công tư (PPP) trong cung ứng dịch vụ công

Khi nói về trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công, có hai câu hỏi thường được đặt ra nhiều nhất, đó là: các dịch vụ này do ai (Nhà nước hay tư nhân) cấp vốn và ai thực hiện hoạt động cung cấp trực tiếp các dịch vụ này đến người tiêu dùng? Câu trả lời cho hai vấn đề nêu trên phụ thuộc về mặt bản chất vào cách chúng ta xác định loại dịch vụ công cụ thể đó thuộc vào phạm trù nào trong số hai phạm trù đã nêu: dịch vụ công thuần tuý, và dịch vụ công không thuần tuý.

Cho đến gần đây, Nhà nước thường giới hạn sự tham gia của khu vực tư nhân trong khuôn khổ thực hiện cung cấp các dịch vụ công không thuần tuý. Trong đó, thường xuyên nhất là các dịch vụ như xây dựng và vận hành các công trình hạ tầng công cộng trong lĩnh vực giao thông, vận tải (đường xá, cầu cống), hoặc lĩnh vực hạ tầng cứng khác như cung cấp điện, cấp nước và xử lý nước thải, bảo đảm cây xanh và cảnh quan đô thị, v.v...

Đối với một số loại dịch vụ công mang tính “thuần tuý” nhiều hơn như giáo dục, y tế... việc tìm kiếm câu trả lời cho các câu hỏi nói trên vẫn còn đang gây nhiều tranh cãi, cả trong giới học thuật và trong giới hoạch định chính sách. Điều này là dễ hiểu vì rằng nếu việc một công dân đến phòng mạch của bác sỹ để tư vấn hay khám bệnh có vẻ dễ dàng được chấp nhận là “dịch vụ tư", thì việc loại trừ khả năng tiếp cận của họ đến dịch vụ chăm sóc sức khoẻ chỉ vì lý do anh ta hay chị ta không có khả năng chi trả cho dịch vụ đó lại có thể trở thành một chỉ bảo tiêu cực về khả năng đảm bảo phúc lợi cho người dân của Nhà nước.

Trong bối cảnh đó, thời gian gần đây, ngày càng có nhiều loại dịch vụ công được cung cấp với sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân, thông qua các chương trình, dự án PPP, kể cả trong các lĩnh vực dịch vụ công cơ bản, là loại dịch vụ thường do Nhà nước đảm bảo. Lúc đầu, các công ty tư nhân chủ yếu chỉ được mời tham gia vào việc cung cấp các dịch vụ “cứng” như xây dựng các toà nhà ở trường học, bệnh viện, các tài sản vật chất khác để sau đó, các cơ quan nhà nước sẽ trực tiếp sở hữu và vận hành các công trình, hoặc

trang thiết bị được cung cấp. Trong các trường hợp tốt hơn, khu vực tư nhân cũng chỉ được mời tham gia vào các khâu như duy tu bảo dưỡng, hoặc vận hành một số công đoạn nhấ định nào đó trong quy trình cung ứng dịch vụ công cộng. Tuy vậy, ngày nay, cùng với vẻ sự đa dạng hoá các hình thức hợp tác công - tư, việc áp dụng phương thức này đã thay đổi. Nhà nước vẫn là người chịu trách nhiệm bảo đảm để các dịch vụ công được cung ứng song việc cung ứng trực tiếp các dịch vụ này lại được thực hiện bởi các công ty tư nhân thường là với chỉ thấp hơn và chất lượng cao hơn (La Rocque, 2006).

Trong việc xác định để lựa chọn mức độ tham gia của khu vực tư nhân, tính hiệu quả huyên môn là điều kiện tất quan trọng, nhưng không phải là điều kiện duy nhất. Các hệ thống dịch vụ công cấn hưởng sự chủ y đặc biệt đối các hộ giá trị xã hội khác như trách hiệm xã hội, tính công bằng, bình đẳng và tinh thần đoàn kết cộng đồng.

2. Phân loại PPP

Hiện nay, PPP được áp dụng dưới nhiều hình thức khác nhau.

- Theo loại hình kinh doanh: Các hình thức PPP hiện có bao gồm: công - tư hợp danh (liên doanh); quan hệ đối tác chiến lược nhằm mục đích sử dụng có hiệu quả nhất các tài sản của Nhà nước; các chương trình cấp vốn từ khu vực tư nhân; DCM (design - con truction - maintain) thiết kế – xây dựng – chuyển giao; BOT (xây dựng - vận hành – chuyển giao) và DBFO (thiết kế – xây dựng - cấp vốn – chuyển giao); BTO (xây dựng - chuyển giao – vận hành), bán và cho thuê lại (Sale - lease back) v.v…

Nếu xem xét theo hình thức kinh doanh, PPP có các loại hình hoạt động rất đa dạng, gồm một phổ rộng từ các dạng kinh doanh hầu như hoàn toàn do khu vực tư nhân kiểm soát đến các hình thức hợp tác sinh doanh hầu như hoàn toàn do Nhà nước giám sát, điều phối.

- Theo chức năng: tùy thuộc vào việc bên tư nhân được trao quyền thực hiện một chức năng nào đó của một cơ quan hay một cấp chính quyền nhà nước, mà các dự án/chương trình PPP được phân chia thành PPP vận hành – tức là khi bên tư nhân được trao quyền sử dụng, vận hành tài sản của Nhà nước; hoặc hình thức PPP hỗn hợp, mang đặc điểm của cả 2 loại nói trên.

- Theo cơ chế trả công cho việc cung ứng dịch vụ: Có 3 cơ chế trả công dịch vụ chính được áp dụng cho các dự án/chương trình PPP là Nhà nước trực

tiếp chi trả cho bên tư nhân khi bên này thực hiện việc cung ứng các dịch vụ công; Các công ty tư nhân được Nhà nước cho phép thu phí/lệ phí từ những người sử dụng dịch vụ; hoặc phối hợp cả 2 phương thức chi trả nói trên.

- Theo mức độ tham gia của khu vực tư nhân: Nhà nước có thể có những phương án thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân ở mức độ rất khác nhau. Xét từ mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào việc thực thi trách nhiệm cung cấp một số loại dịch vụ công, các loại hình hợp tác PPP có thể được phân thành các hình thức sau:

Tư nhân hoá: là phương thức được thực hiện khi Nhà nước bản phương tiện cung ứng và quyền kiểm soát đối với dịch vụ cho tư nhân, nhưng vẫn duy trì và trò bảo vệ quyền lợi công thông qua hệ thống luật pháp. Phương thức này thường được áp dụng với các loại dịch vụ có thô mang lại nguồn thu đủ bù đắp chi phí.

Cấp phép (licensing) là hình thức trong đó nhà nước giao cho công ty tư nhân độc quyền hoặc đặc quyền được bán một loại dịch vụ trong một thời hạn và với những điều kiện nhất định. Hoặc Nhà nước cấp phép giấy cho công ty tư nhân bán một hoặc một vài loại dịch vụ.

Hợp danh (partnerrship): Nhà nước và cho đối tác khác (VD: công ty tư nhân) hợp tác trong việc cung cấp dịch vụ, đóng góp nguồn lực, cùng chia sẻ rủi ro và cùng hưởng lợi nhuận;

Mua dịch vụ bên ngoài (outsourcing): Nhà nước ký hợp đồng mua dịch vụ của khu vực tư nhân và chịu trách nhiệm trước công chúng về dịch vụ đó. Các dịch vụ được cung cấp theo phương thức này thường là loại dịch vụ không nhạy cảm về mặt chính trị, nhưng lại đòi hỏi các kỹ năng và cung tiêu chuẩn kỹ thuật cao.

Uỷ thác (devolution): Là phương thức cho phép Nhà nước chuyển giao trách nhiệm cung ứng dịch vụ cho một tổ chức khác thực hiện trong một số lĩnh vực như bệnh viện, trường học, doanh nghiệp công ích, trên cơ sở nguồn kinh phí từ ngân sách và các khoản thu bổ sung từ phí, lệ phí.

Cung ứng qua các đơn vị sự nghiệp và các cơ quan của Nhà nước.

Hiện đang tồn tại nhiều loại hình hợp tác công tư rất khác nhau, tạo thành một dải tần rộng lớn các hoạt động hợp tác, với nhiều cấp độ, mục đích và hình thức đa dạng.

Biểu đồ 1. Các loại hình hợp tác PPP, theo mức độ tham gia của khu vực tư nhân

Khu vực công **Khu vực tư**

Hợp đồng cung ứng với các đơn vị sự nghiệp	Ủy thác	Mua dịch vụ bên ngoài	Hợp danh	Cấp phép (Ủy quyền)	Tư nhân hóa

Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu

3. Phân biệt mô hình hợp tác công tư với các cơ chế cung ứng dịch vụ công khác

Về mặt bản chất, mô hình hợp tác công tư có nhiều điểm khác biệt với các cơ chế cung ứng dịch vụ công khác đã và đang được áp dụng, cụ thể là:

Tuy có nhiều đặc điểm chung, cơ chế hợp tác công tư không đồng nghĩa với việc Nhà nước bỏ tiền mua một số loại dịch vụ công nhất định. Điều này trước hết là vì khi áp dụng PPP, các cơ quan nhà nước vẫn phải chịu trách nhiệm về các rủi ro tài chính, kỹ thuật và rủi ro tác nghiệp trong quá trình hoạt động của các chương trình/dự án đó. Mặt khác, mô hình hợp tác công tư cũng không đồng nghĩa với tư nhân hóa, vì khi tham gia vào các dự án PPP, khu vực tư nhân vẫn phải chịu sự kiểm tra và giám sát chặt chẽ của Nhà nước trong khi hoạt động, đặc biệt là giám sát về chất lượng các dịch vụ mà họ cung ứng. Các đặc trưng nổi bật của mô hình hợp tác công tư so với các hình thức tổ chức kinh doanh khác của Nhà nước được thể hiện ở chỗ mô hình hợp tác công tư là hình thức hợp tác dựa trên cơ sở hợp đồng, thu hút sự tham gia bình đẳng của cả bên tư nhân và khu vực công.

Các dự án PPP trong dịch vụ công chú trọng trước hết đến các hiệu quả xã hội (social outcomes) thay vì chỉ có hiệu quả kinh tế, tài chính. Đồng thời, PPP công nhận vai trò bổ sung và chia sẻ cả thành công và rủi ro giữa khu vực công với các chủ tư nhân.

Các quốc gia phát triển lựa chọn PPP trong dịch vụ công bởi nó giúp huy động thêm vốn đầu tư: điều này thường xuất phát từ thực tế là nhu cầu vốn đầu tư cho các dịch vụ công luôn cao, trong khi nguồn lực tài chính của Nhà nước dành cho mục đích này thường có hạn. Hơn nữa, trong các điều kiện đặc biệt như khi cần thắt chặt đầu tư từ ngân sách, hoặc có khó khăn trong việc tăng thuế, thì PPP là cơ chế khả dĩ nhất để huy động thêm đầu tư;

Trong đầu tư phát triển dịch vụ công, mô hình hợp tác PPP có thể giúp nâng cao hiệu quả đầu tư và cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ, gia tăng giá trị cho người tiêu dùng. Cho đến nay, các dịch vụ công thường là các ngành cần thiết để đáp ứng các nhu cầu cơ bản, các điều kiện khách quan quan trọng và sức khỏe, giáo dục, công bằng, bình đẳng xã hội, và bảo vệ môi trường, tức là những lĩnh vực có độ nhạy cảm xã hội và chính trị cao. Đây thường là các ngành Nhà nước chiếm giữ vai trò độc quyền, nên có rất ít hoặc không có cạnh tranh. Sự thiếu vắng cạnh tranh luôn là nguyên nhân dẫn đến hiệu quả thấp và chất lượng kém. Vì thế, sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc cung ứng dịch vụ công có thể giúp giảm bớt các khó khăn này, thông qua cơ chế cạnh tranh;

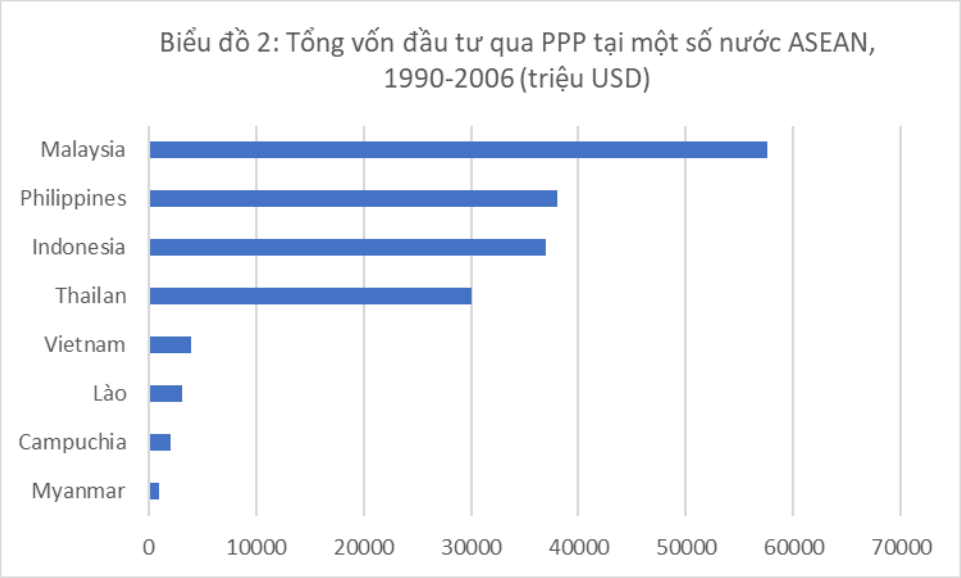
Mô hình hợp tác công tư đã giúp khắc phục được hạn chế của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện dịch vụ công ở mức lương thấp, không theo kịp thời gian thực hiện dự án đảm bảo chất lượng tốt cũn như không đảm bảo cung ứng các kỹ năng chuyên môn cần thiết. Khi áp dụng mô hình hợp tác PPP cho phép có phản ứng nhanh hơn với các thay đổi của bên cầu dịch vụ, thông qua việc áp dụng các sáng kiến cải tiến trong cung ứng dịch vụ, đạt được hiệu quả kinh tế quy mô lớn, mà không phải phụ thuộc vào quy mô hoặc cấp bậc của cơ quan nhà nước chủ quản. Đồng thời, PPP còn giúp các cơ quan nhà nước “rảnh tay" để tập trung vào các chức năng mà họ có lợi thế so sánh cao hơn, thay vì “ôm đồm" mọi việc.

Mô hình hợp tác công tư giúp mở rộng khả năng tiếp cận của người dân đến các dịch vụ công, đặc biệt là đối với các nhóm trước đây ít được hưởng lợi khi Nhà nước áp dụng các phương pháp cung ứng truyền thống. Đồng thời việc áp dụng các cơ chế PPP giúp nâng cao tính minh bạch trong chi tiêu của Nhà nước, làm rõ tiền bạc của dân được chỉ vào đâu và chi bao nhiêu. Ở Việt Nam, hiện đã có những thử nghiệm hoặc cải tiến được thực hiện nhằm bảo đảm một số loại dịch vụ công cơ bản được cung ứng tốt hơn. Tuy nhiên,

những nỗ lực kể trên vẫn chưa đủ để khắc phục sự thiếu hụt hoặc các yếu kém của hệ thống các dịch vụ này. Vì thế, việc tìm kiếm, áp dụng các cơ chế mới, trong đó có PPP, nhằm cải thiện thực trạng yếu kém nói trên cho người dân là yêu cầu ngày càng cấp bách.

Tại các nước ASEAN, Malaysia, Philippines và Thái Lan đã rất tích cực trong việc khai thác các thế mạnh của PPP để tăng vốn đầu tư. Trong hơn một thập kỷ (1990-2006), chỉ riêng Malaysia đã thu hút được trên 50.000 triệu USD đầu tư vào nền kinh tế thông qua áp dụng các mô hình PPP khác nhau. Trong khi đó, Việt Nam, Lào, Campuchia mới đang tiến ở những bước rụt rè (Hình 2). Tuy vậy, ngay cả ở một số nước OECD, các dự án theo mô hình PPP gần đây mới bắt đầu được nhìn nhận và đánh giá một cách tích cực. Ban đầu, đại đa số các dự án PPP đều thuộc lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các công trình giao thông vận tải. Còn trong lĩnh vực dịch vụ công việc áp dụng cơ chế này là điều còn rất mới mẻ.

Tóm lại, do tính chất đặc biệt của các loại hàng hoá, dịch vụ công này mà cho đến nay, việc tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng các hàng hoá, dịch vụ này còn chưa nhiều. Mặt khác, những lĩnh vực dịch vụ mang tính nhạy cảm chính trị và xã hội cao, nên bản thân các Chính phủ cũng thường có cách tiếp cận thận trọng. Vì thế, số lượng các chương trình/dự án PPP trong lĩnh vực cung ứng các loại dịch vụ, hàng hoá công cộng cho đến nay vẫn còn chưa nhiều.



Tài liệu tham khảo:

1. Luật Đầu tư số 68/2014/QH13

2. Nghị định 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

TTBD ĐBDC