

# Dịch vụ công của Việt Nam trước yêu cầu PPP

ThS. PHẠM THỊ TRÚC HOA QUỲNH

- Đối tác công - tư (Public Private Partnership - PPP) là hình thức đầu tư ưu việt, nhưng số lượng các dự án dịch vụ công của Việt Nam áp dụng hình thức đầu tư này hiện còn quá ít. Trong thời gian tới, các ngành dịch vụ công của Việt Nam cần nhanh chóng bắt kịp và triển khai để PPP thực sự là công cụ hiệu quả giúp nền kinh tế phát triển.

BIỂU 1: SỐ LƯỢNG CÁC DỰ ÁN TRIỂN KHAI THEO HỢP ĐỒNG PPP TẠI VIỆT NAM TÍNH ĐẾN NĂM 2011

Ngành	Hợp đồng nhượng quyền (Concession) <sup>1</sup>	Hợp đồng thanh lý (Divestiture) <sup>2</sup>	Hợp đồng của các dự án mới hoàn toàn (Greenfield Project) <sup>3</sup>	Hợp đồng Quản lý và Thuê (Management and Lease Contract) <sup>4</sup>	Tổng cộng
Năng lượng	1	7	9	0	17
Viễn thông	1	0	3	0	4
Giao thông	0	0	9	0	9
Nước và thoát nước	0	0	3	0	3
<b>Tổng cộng</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>33</b>

Chú giải: Theo tiêu chí phân loại của Private Participation in Infrastructure Projects Database, the World Bank Group thì:  
<sup>1</sup>: gồm các loại hợp đồng: ROT, RLT hoặc RRT, BROT; <sup>2</sup>: gồm các loại hợp đồng: gồm toàn phần hoặc bán phần  
<sup>3</sup>: gồm các loại hợp đồng: BLO, BOT hoặc BOOT, BOO và Merchant; <sup>4</sup>: gồm các loại hợp đồng: Hợp đồng quản lý và hợp đồng thuê

Nguồn: Private Participation in Infrastructure Projects Database, the World Bank Group

## Thực trạng hoạt động cung ứng dịch vụ công của Việt Nam

Là một trong những lĩnh vực được phép thí điểm thực hiện PPP, nhưng hiện nay, các dự án dịch vụ công của Việt Nam vẫn chưa thu hút nhiều sự quan tâm của các nhà đầu tư tư nhân (Biểu 1). Các hình thức đầu tư được xem là các biến thể của PPP gồm BCC, BOT, BTO và BT đã được triển khai như một sự mở đường cho việc đa dạng hoá các hình thức đầu tư trong và ngoài nước. Một số dự án BOT có sự tham gia của khu vực tư nhân thành công gồm: đường Trường Sơn đi vào sân bay Tân Sơn Nhất, đường Nguyễn Tất Thành đi vào cảng Sài Gòn, cầu Cỏ May trên Quốc lộ 51 đi Vũng Tàu, Quốc lộ 13 ở tỉnh Bình Dương...

Sự tham gia của khu vực tư nhân, tại Việt Nam, các nhà đầu tư tư nhân thường chủ yếu đầu tư vào các dự án phát triển hạ tầng công,

như: năng lượng (nhà máy thủy điện), giao thông (cầu, đường, cảng biển, sân bay), viễn thông, giao thông, nhà ở... (Biểu 2).

Sự sẵn có của các dịch vụ công, các dịch vụ công của Việt Nam

chủ yếu vẫn do Nhà nước cung ứng, dù sự tham gia của khu vực tư nhân trong thời gian gần đây đang dần tăng lên ở một số ngành, như: dịch vụ giáo dục (trường tư thục, dân lập), dịch vụ khám chữa

BIỂU 2: TỔNG VỐN ĐẦU TƯ CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN VÀO MỘT SỐ NGÀNH CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2000-2011

	Năng lượng	Viễn thông	Giao thông	Nước và thoát nước	Tổng cộng
2000	0	130	0	20	150
2001	87	0	0	154	241
2002	1,78	0	20	0	1,8
2003	412	230	0	0	642
2004	0	70	0	0	70
2005	82	0	0	92	174
2006	0	682	133	0	815
2007	287	645	267	0	1,199
2008	0	0	365	0	365
2009	10	267	200	0	477
2010	0	0	155	0	155
2011	0	0	0	0	0
<b>Tổng cộng</b>	<b>3,012</b>	<b>2,28</b>	<b>1,235</b>	<b>305</b>	<b>6,832</b>

Nguồn: Private Participation in Infrastructure Projects Database, the World Bank Group

bệnh (bệnh viện tư, phòng khám đa khoa), dịch vụ viễn thông, dịch vụ ngân hàng, dịch vụ phân phối (siêu thị), dịch vụ pháp lý (văn phòng luật sư, phòng công chứng), dịch vụ vận tải...

*Chất lượng dịch vụ công*, đã được cải thiện đáng kể do Chính phủ thực hiện nhiều cơ chế chính sách khác nhau, như: tư nhân hóa, xã hội hóa và thực hiện việc trao quyền tự chủ về tài chính và quản lý cho các đơn vị cung ứng dịch vụ. Số lượng các đơn vị, tổ chức cung ứng dịch vụ tăng lên, vì vậy, mức độ cạnh tranh giữa các đơn vị, tổ chức này trong việc chiếm lĩnh và mở rộng thị trường ngày càng trở nên gay gắt. Việc cải thiện chất lượng dịch vụ trở thành yếu tố sống còn giúp các đơn vị, tổ chức cung ứng dịch vụ công tồn tại và người được hưởng lợi cuối cùng chính là người dân.

*Quản lý các đơn vị, tổ chức cung ứng dịch vụ công*, do các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành đảm nhận và thực hiện việc phân cấp cho các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương (theo ngành dọc), nhằm giảm bớt gánh nặng cho cơ quan quản lý ở Trung ương, cũng như bám sát được tình hình thực tiễn.

*Sự hài lòng của người dân với các dịch vụ công*, đây là một trong những tiêu chí quan trọng được dùng để đánh giá, đo lường hiệu quả quản trị của các đơn vị, tổ chức này. Áp dụng một số hình thức điều tra, khảo sát bằng việc sử dụng các phiếu thăm dò, phiếu hỏi... để thu thập ý kiến phản hồi từ người tiêu dùng về chất lượng dịch vụ, thái độ của nhân viên nhằm đổi mới và nâng cao chất lượng phục vụ.

### Chính sách: những thay đổi và thách thức

Dịch vụ công của Việt Nam, trước năm 1989, chủ yếu do nhà nước cung ứng, bởi lẽ, là một nước xã hội chủ nghĩa nên Việt Nam đã “tự đặt ra trách nhiệm cho

mình là cung cấp dịch vụ công cơ bản cho người dân”. Tuy nhiên, sau cuộc khủng hoảng kinh tế vào cuối những năm 1980, ngân sách nhà nước không còn đủ để chi trả và bao cấp mọi dịch vụ cho tất cả người dân đã buộc Chính phủ phải “tìm kiếm một phương cách để mở rộng thanh toán ngoài nhà nước cho các dịch vụ thiết yếu” và đây chính là tiền đề quan trọng để phương thức xã hội hoá dịch vụ công ra đời.

Mục đích xã hội hóa dịch vụ công là nhằm huy động sự tham gia nhiều hơn của các thành phần kinh tế khác trong xã hội gồm: người dân, các tổ chức đoàn thể, khu vực tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công, trong đó, “Nhà nước giữ vai trò hoạch định chính sách, điều phối và thi hành nhằm đảm bảo chất lượng, hiệu quả và công bằng”. Trên thực tế, chính sách này đã không phát huy được tác dụng bởi không thu hút được được sự tham gia của các chủ thể khác (hộ gia đình) vào việc thiết kế, cung ứng và chi trả cho các dịch vụ công, mà chỉ góp phần làm tăng doanh thu, “tăng sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ trên cơ sở vì lợi nhuận và buộc các hộ gia đình phải chịu trách nhiệm chi trả cho các dịch vụ này”.

Song song với việc xã hội hoá, Việt Nam cũng thực hiện việc phân quyền mạnh mẽ về quản lý và tài chính cho các đơn vị cung ứng dịch vụ công (đặc biệt trong hai lĩnh vực quan trọng là y tế, giáo dục...), nhằm huy động mọi nguồn lực kinh tế, mở rộng phạm vi và nâng cao chất lượng dịch vụ, tăng khả năng đáp ứng yêu cầu của người dân. Thực tế đã chỉ ra rằng, việc phân quyền đã “mang lại sự tự chủ cao hơn trong việc tạo ra ngân sách và sử dụng ngân sách”, cũng như góp phần đáng kể vào việc đa dạng hóa cách thức cung cấp và quản lý dịch vụ công trên các vùng miền. Tuy nhiên, mặt trái của việc phân quyền chính là Nhà nước không

“Theo tính toán của WB, để nền kinh tế duy trì được mức tăng trưởng trung bình hàng năm là 7%, trong thập kỷ tới, mức đầu tư cho cơ sở hạ tầng (kinh tế và xã hội) của Việt Nam phải tăng 11-12% GDP, trong khi giai đoạn vừa qua tổng mức đầu tư mới chiếm từ 8-9% GDP. Việt Nam lại đang đứng trước nguy cơ sẽ hết hạn hưởng các nguồn tài trợ ưu đãi như IDA<sup>1</sup> và ADF<sup>2</sup>”.

kiểm soát được dịch vụ và chất lượng dịch vụ cũng như hoạt động cung ứng của các đơn vị, tổ chức được phép cung ứng.

Từ năm 2010, Chính phủ Việt Nam đã cho phép thí điểm triển khai hình thức PPP bằng việc ban hành *Quy chế PPP* nhằm kêu gọi sự đầu tư của khu vực tư nhân vào các dự án xây dựng hạ tầng công và dự án cung ứng dịch vụ công. Dù muộn hơn các nước trong khu vực và các quốc gia trên thế giới, nhưng với quyết tâm triển khai PPP của Chính phủ đã cho thấy sự biến chuyển về nhận thức và nỗ lực của các nhà lãnh đạo trong việc thực thi các cam kết về việc mở rộng quyền được tiếp cận và sử dụng dịch vụ công của người dân. Tuy nhiên, việc triển khai các dự án dịch vụ công của Việt Nam hiện gặp nhiều khó khăn, trở ngại và thách thức do các quy định hiện hành về dịch vụ công trong *Quy chế PPP* còn thiếu.

Có hai loại dự án được phép thí điểm đầu tư theo hình thức PPP, gồm: hạ tầng công và dịch vụ công, nhưng hiện tại, chưa có điều khoản nào phân định rõ về hai loại dự án này. Vì các dự án dịch vụ công có những đặc thù rất khác biệt so với các dự án hạ tầng công, nên việc ban hành các quy định, hướng dẫn cụ thể là rất cần thiết nhằm giúp cho việc áp dụng trở nên dễ dàng và thuận tiện hơn.

Trước mắt, việc thí điểm triển

(1) - Vốn vay ưu đãi của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) thuộc Ngân hàng thế giới (WB).

(2) - Vốn vay ưu đãi của Quỹ Phát triển châu Á (ADF) thuộc Ngân hàng phát triển châu Á (ADB).

khai PPP ở 9 lĩnh vực là phù hợp, nhưng trong các giai đoạn tiếp theo, cần mở rộng diện áp dụng PPP sang những lĩnh vực, ngành dịch vụ công khác bởi với quy mô của ngành dịch vụ (gồm 12 nhóm ngành với 155 tiểu ngành theo tiêu chí phân loại của WTO), thì nếu chỉ triển khai PPP với 9 lĩnh vực kể trên là quá hẹp và hạn chế.

Song song với đó, cũng cần phải có những nguyên tắc áp dụng riêng để việc triển khai PPP có định hướng và không rơi vào tình trạng tràn lan, kém hiệu quả. Ngoài ra, các văn bản pháp quy về đầu tư của Việt Nam hiện mới chỉ quy định về một số hình thức đầu tư được phép chủ yếu ở Việt Nam là BCC, BOT, BTO và BT trong khi các biến thể của PPP trong thực tiễn áp dụng quốc tế rất phong phú và đa dạng. Nếu không có khung pháp lý hoàn chỉnh về các hình thức đầu tư, như: BOO, DBFO, BOOT, BLOT... sẽ gây khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật, đặc biệt trong trường hợp nhà đầu tư muốn chuyển đổi từ hình thức đầu tư này sang hình thức đầu tư khác.

### Một số gợi ý

*Thứ nhất*, Chính phủ cần xây dựng tiêu chuẩn quốc gia về cung ứng dịch vụ công để các đơn vị cung ứng có chuẩn chung áp dụng và thực hiện. Để làm được điều này, cần:

Xây dựng bộ chỉ số đo lường hiệu quả cung ứng dịch vụ công theo hướng: hướng tới khách hàng, có tính chịu trách nhiệm, tính minh bạch, tính giải trình và giảm thiểu tham nhũng.

Xây dựng mô hình quản lý hoạt động cung ứng dịch vụ để tạo điều kiện cho việc cung cấp dịch vụ công tốt hơn. Mô hình quản lý được xây dựng dựa trên hai yếu tố cơ bản là cạnh tranh, có sự giám sát chặt chẽ, theo dõi thường xuyên của các cơ quan quản lý nhà nước.

Xây dựng quy chuẩn đạo đức nghề nghiệp, có cơ chế đãi ngộ phù hợp (tiền tệ hoặc phi tiền tệ), có cơ chế khen thưởng và xử phạt nghiêm minh, kịp thời.

Xây dựng cơ chế quản trị để đảm bảo trách nhiệm giải trình của các tổ chức cung ứng dịch vụ trước các cơ quan quản lý nhà nước và người dân.

*Thứ hai*, thiết lập cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm quản lý, giám sát các tiêu chuẩn và thực hiện các chiến lược, chính sách phát triển của Chính phủ. Cần thiết phải thành lập Ban quản lý chất lượng hoặc kiểm định chất lượng cho từng ngành dịch vụ công và cho phép ban này có những quyền kiểm soát, giám sát độc lập. Ban Quản lý kiểm định có quyền yêu cầu các tổng công ty nhà nước tuân thủ các tiêu chuẩn trong cung cấp dịch vụ công và đưa ra các biện pháp trừng phạt đối với họ khi các tiêu chuẩn của dịch vụ đi xuống.

*Thứ ba*, Chính phủ cần hướng dẫn và giám sát khu vực tư nhân trong thực hiện cung ứng dịch vụ công, phải xây dựng được những chính sách mới và mở rộng, có năng lực thực hiện và điều hành. Do đó: Cần sớm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó quy định rõ từng loại hình hợp

đồng PPP để việc áp dụng được dễ dàng hơn; Công khai, minh bạch và có cơ chế phù hợp để người dân và các tổ chức nghề nghiệp được tham gia vào việc giám sát hoạt động của các tổ chức cung ứng dịch vụ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ, cũng như tăng tính cạnh tranh giữa các nhà cung ứng; Tăng tính tương tác giữa người dân và các tổ chức cung ứng dịch vụ công để các đơn vị cung ứng dịch vụ công thường xuyên đổi mới chất lượng phục vụ, cũng như thấy được mức độ hài lòng của người dân từ đó điều chỉnh việc cung ứng phù hợp với nhu cầu của cộng đồng và xã hội.

*Thứ tư*, Chính phủ cần lựa chọn để áp dụng những gói hỗ trợ dành cho các đối tượng có nhu cầu sử dụng dịch vụ công, nhưng không có khả năng chi trả hoặc tiếp cận nhằm giảm thiểu mặt trái của việc thương mại hóa và PPP tràn lan các dịch vụ công khiến một bộ phận dân cư trước đây có thể tiếp cận các dịch vụ công bị gạt ra ngoài. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần có những chính sách can thiệp kịp thời để việc cung ứng đạt hiệu quả.

*Thứ năm*, Chính phủ cần xây dựng hệ thống an sinh xã hội phổ cập (sàn an sinh xã hội) để đảm bảo quyền tiếp cận công bằng cho mọi đối tượng, hỗ trợ người dân trong nhiều hoàn cảnh khác nhau, giúp giảm nhẹ các cú sốc về kinh tế, môi trường và sức khỏe, hỗ trợ và bảo vệ các nhóm dễ bị tổn thương, thiệt thòi, tránh tình trạng cung ứng nhằm vào các đối tượng mục tiêu. ■

### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. CECODES, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và UNDP (2011). *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), 2010: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*,
2. Koh David, Đặng Đức Đạm và Nguyễn Thị Kim Chung. Tóm tắt nghiên cứu *Cơ cấu tổ chức Chính phủ để cung ứng dịch vụ công tốt: Trường hợp Việt Nam và một số kiến nghị đổi mới*. Trong loạt bài nghiên cứu chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng. Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam. Tháng 5, 2009.
3. Nguyễn Xuân Thành (2009). *Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam*. Nghiên cứu chuẩn bị cho Tài liệu Đối thoại Chính sách Harvard - UNDP, loạt bài nghiên cứu sức cạnh tranh quốc tế và sự gia nhập WTO của Việt Nam. Tài liệu Đối thoại Chính sách số 1. Chương trình phát triển Liên hợp Quốc tại Việt Nam.