

**THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG
CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM**

Cuốn sách này được xuất bản với sự hỗ trợ của
VIỆN FRIEDRICH NAUMANN

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Báo cáo này được thực hiện bởi các nhóm nghiên cứu của

CIEM

VIE

VEPR

VCCI

Đinh Tuấn Minh (chủ biên)

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM || Một báo cáo nghiên cứu kinh tế của CIEM, VIE, VEPR, VCCI, Đinh Tuấn Minh chủ biên
Bản tiếng Việt © 2017 Viện Friedrich Naumann.

Cuốn sách được xuất bản theo hợp đồng chuyển nhượng bản quyền giữa Nhà xuất bản Tri thức và Viện Friedrich Naumann.

Bản quyền tác phẩm đã được bảo hộ. Mọi hình thức xuất bản, sao chụp, phân phối dưới dạng in ấn hoặc văn bản điện tử mà không có sự cho phép của Nhà xuất bản Tri thức là vi phạm luật.

MỤC LỤC

<i>Lời tựa</i>	13
Chương 1: Khung khổ phân tích đề xuất chính sách thị trường hóa cung ứng dịch vụ công từ góc độ kinh tế học thể chế mới	23
1.1. Lý thuyết kinh tế về hàng hóa công	24
1.2. Các giải pháp thị trường được sử dụng trong cung ứng dịch vụ công từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới	37
1.3. Khung phân tích xây dựng chính sách thị trường hóa cung ứng dịch vụ công	45
Chương 2: Thị trường hóa cung ứng dịch vụ giáo dục đại học ở Việt Nam	51
2.1. Dẫn nhập	51
2.2. Xác định phạm vi nghiên cứu và đặc điểm cung ứng của dịch vụ giáo dục đại học	53
2.3. Kinh nghiệm quốc tế về cải cách, thị trường hóa dịch vụ GDĐH	75
2.4. Hiện trạng lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học tại Việt Nam	87
2.5. Các định hướng, giải pháp chính sách nâng cao chất lượng và thúc đẩy thị trường hóa giáo dục đại học ở Việt Nam	115
Chương 3: Thị trường hóa cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam: Trường hợp xử lý nước thải và chất thải rắn	131
3.1. Xác định phạm vi và đặc điểm cung ứng dịch vụ môi trường đô thị	133
3.2. Kinh nghiệm cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Singapore	151
3.3. Hiện trạng lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam	163
3.4. Đề xuất cải cách cho Việt Nam	180

Chương 4: Thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc **191**

4.1. Dẫn nhập	191
4.2. Đặc điểm và phạm vi lĩnh vực cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc	193
4.3. Một số kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam	208
4.4. Hiện trạng thu hút nguồn lực tư nhân tham gia cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc ở Việt Nam	215
4.5. Đề xuất cải cách cho Việt Nam	238

Chương 5: Thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam **253**

5.1. Dẫn nhập	253
5.2. Đặc điểm và phạm vi lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp	255
5.3. Hiện trạng cung ứng và quản lý các dịch vụ đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam	277
5.4. Đề xuất cải cách cho Việt Nam	319

DANH MỤC HÌNH

Hình 1.1. Các cấu trúc định hướng giao dịch tương ứng với mức độ bất trắc và mức độ chuyên biệt tài sản	35
Hình 1.2. Sử dụng các thiết chế thị trường trong cung ứng dịch vụ công	36
Hình 1.3. So sánh mức độ sử dụng các giải pháp thị trường trong việc cung ứng dịch vụ ở một số nước OECD	39
Hình 1.4. Sơ đồ phân tích mối quan hệ giữa môi trường thể chế, khung định hướng giao dịch, và chủ thể giao dịch	46
Hình 2.1. Chuỗi giá trị giáo dục đại học	58
Hình 2.2. Quy mô giáo dục đại học của Mỹ theo loại hình giáo dục	68
Hình 3.1. Sơ đồ tổng quát quá trình xử lý chất thải rắn đô thị	136
Hình 3.2. Hình thức xả thải tập trung và phi tập trung	140
Hình 3.3. Dòng tiền trong hệ thống thu gom và xử lý chất thải rắn tại Singapore	152
Hình 3.4. Hệ thống quản lý nước thải sinh hoạt và nước thải công cộng Singapore, 2016	157
Hình 3.5. Sơ đồ bộ máy quản lý chất thải rắn ở Việt Nam, 2016	164
Hình 3.6. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ xử lý chất thải rắn ở Việt Nam, 2015	166
Hình 3.7. Bộ máy quản lý nước thải đô thị, 2013	173
Hình 3.8. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ quản lý nước thải ở Việt Nam, 2015	174
Hình 4.1. Các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc	197
Hình 4.2. Đặc điểm chủ yếu của các hình thức huy động tư nhân tham gia phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc	204
Hình 4.3. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân trong các hình thức PPP	205

Hình 4.4. Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc ở các nước đang phát triển, giai đoạn 1990-2006	209
Hình 4.5. So sánh chỉ số đường cao tốc giữa các nước	218
Hình 4.6. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư KCHT giao thông do Bộ Giao thông vận tải quản lý	222
Hình 4.7. Cơ cấu nguồn vốn huy động đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc	226
Hình 4.8. Cơ cấu nguồn vốn huy động đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc	227

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1.1. Phân loại hàng hóa công và hàng hóa tư	25
Bảng 1.2. Tóm lược một số đặc điểm khác biệt chính giữa hàng hóa công và hàng hóa tư từ góc nhìn của kinh tế học thể chế	29
Bảng 1.3. Các thuộc tính tiêu biểu của các khung định hướng giao dịch	34
Bảng 1.4. Tỷ lệ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ công tại một số nước OECD thời điểm năm 2002 (% người sử dụng được cung ứng)	40
Bảng 1.5. Các giải pháp thị trường thường được áp dụng tại các nước OECD	45
Bảng 2.1. Các dịch vụ cung ứng của trường đại học	55
Bảng 2.2. Các thuộc tính giao dịch của các giai đoạn trong giáo dục đại học	60
Bảng 2.3. Tóm tắt các khả năng đưa các giải pháp thị trường vào lĩnh vực giáo dục đại học	74
Bảng 2.4. Xu thế hướng tới giáo dục đại học tư nhân	84
Bảng 2.5. Cấu trúc thị trường cung ứng dịch vụ GDDH	104
Bảng 3.1. Phân loại chất thải rắn đô thị theo nguồn phát sinh	134
Bảng 3.2. Phân loại nước thải đô thị theo nguồn phát sinh	135
Bảng 3.3. Các đặc tính giao dịch của các công đoạn trong quá trình xử lý rác thải rắn	138
Bảng 3.4. Đặc tính giao dịch của các công đoạn trong quá trình quản lý nước thải đô thị	141
Bảng 3.5. Cơ cấu chi phí thu gom xử lý chất thải rắn	143
Bảng 3.6. Các hình thức tư nhân tham gia xử lý chất thải rắn	145
Bảng 3.7. Các hình thức tư nhân tham gia xử lý nước thải	146
Bảng 3.8. Tóm lược khả năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý chất thải rắn và quản lý nước thải	150

Bảng 3.9. Phí dịch vụ quản lý CTR ở Singapore, 2011 (USD/hộ/tháng)	154
Bảng 3.10. Quy mô hợp đồng thu gom chất thải rắn	168
Bảng 3.11. Mức chi tiêu cho thu gom CTR tại một số đô thị, 2012	169
Bảng 3.12. Mức phí thu gom CTR tại một số thành phố trên thế giới, 2010	170
Bảng 3.13. Đơn giá xử lý chất thải rắn tại một số thành phố, 2015	171
Bảng 3.14. Mức độ tham gia cung ứng dịch vụ xử lý nước thải	175
Bảng 3.15. Tình hình hoạt động của một số nhà máy xử lý nước thải đô thị, 2012	176
Bảng 3.16. Phí quản lý nước thải tại một số tỉnh/thành phố của Việt Nam, 2012	178
Bảng 3.17. Hiện trạng và tiềm năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý chất thải rắn và nước thải đô thị ở Việt Nam	179
Bảng 4.1. Các thuộc tính giao dịch của các công đoạn trong hoạt động cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc	199
Bảng 4.2. Các hình thức PPP theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP	220
Bảng 4.3. Danh mục các tuyến cao tốc đang khai thác	223
Bảng 4.4. Danh mục các tuyến cao tốc hoàn thành trước 2020	224
Bảng 4.5. Một số dự án đội vốn điển hình (tỷ đồng)	228
Bảng 5.1. So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ công khác	260
Bảng 5.2. So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ cấp phép	262
Bảng 5.3. Tổng hợp các thuộc tính giao dịch của dịch vụ đánh giá sự phù hợp	271
Bảng 5.4. Ví dụ về khung giá dịch vụ kiểm nghiệm thuốc bảo vệ thực vật	293
Bảng 5.5. Danh sách những loại dịch vụ đánh giá sự phù hợp Nhà nước còn độc quyền cung cấp tại Việt Nam	300

BẢNG TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển châu Á
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BOT	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao
BT	Xây dựng-Chuyển giao
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương
CPC	Bảng phân loại sản phẩm trung tâm của Liên Hợp Quốc
CTR	Chất thải rắn
EU	Liên hiệp châu Âu
GDĐH	Giáo dục đại học
GDP	Tổng thu nhập quốc nội
HĐTT	Hội đồng tài trợ
KCHT	Kết cấu hạ tầng
NEA	Cơ quan môi trường quốc gia Singapore
NSNN	Ngân sách nhà nước
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
PPP	Hợp tác công tư
PUB	Ban tiện ích công cộng Singapore
UBND	Ủy ban nhân dân
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VEPR	Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách
VIE	Viện kinh tế Việt Nam
WB	Ngân hàng thế giới

CÁC TÁC GIẢ

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM (VIE)

KINH TẾ TRUNG ƯƠNG (CIEM) Trần Đình Thiên

Nguyễn Đình Cung Lê Xuân Sang

Nguyễn Thị Luyện Phạm Sỹ An

Phạm Đức Trung Lê Văn Hùng

Ngô Bảo Ngọc Chu Minh Hội

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ VIỆN NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ
CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM CHÍNH SÁCH (VEPR)
(VCCI)

Đậu Anh Tuấn Nguyễn Đức Thành

Nguyễn Thị Thu Trang Vũ Sỹ Cường

Phạm Ngọc Thạch Đỗ Vũ Mai Linh

Nguyễn Thị Diệu Hồng Nguyễn Quang Thái

CHỦ BIÊN

Đinh Tuấn Minh - Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và công nghệ.

Lời tựa

Tác phẩm các bạn đang cầm trên tay, Báo cáo *Thị trường hóa cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam*, là sản phẩm cuối cùng của dự án “*Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam*” do Viện Friedrich Naumann Vietnam tài trợ.

Trong báo cáo đầu tiên, *Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*, chúng tôi cung cấp một khảo sát và đánh giá toàn diện về mức độ phát triển và tự do của nền kinh tế thị trường Việt Nam hiện nay. Ngoài phần đánh giá tổng thể, Báo cáo đi vào đánh giá cụ thể trong tám lĩnh vực quan trọng cấu thành một nền kinh tế thị trường: hệ thống pháp luật, bộ máy quản trị nhà nước, hệ thống tài chính-tiền tệ, hệ thống doanh nghiệp, thị trường lao động, thị trường vốn, thị trường đất đai, và thương mại quốc tế. Dựa trên những đánh giá đó, chúng tôi đã đúc kết lại những khuynh hướng chính sách phát triển nền kinh tế thị trường chủ đạo, đã được thừa nhận, của Việt Nam trong thời gian vừa qua, cũng như gợi mở một số khuynh hướng chính sách khác để thúc đẩy nền kinh tế thị trường Việt Nam phát triển hơn nữa.

Trong báo cáo tiếp theo, *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, chúng tôi tập trung vào việc xây dựng những thể chế chính thức nền tảng cần thiết cho sự phát triển bền vững và lâu dài của nền kinh tế thị trường Việt Nam. Bốn nhóm thể chế chính thức mà chúng tôi quan tâm là: xây dựng hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh thân thiện với thị trường và xã hội dân sự, xây dựng và cải cách hệ thống thể

chế ổn định kinh tế vĩ mô, xây dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng, và xây dựng hệ thống quyền tài sản rõ ràng, hoàn chỉnh, được bảo vệ chắc chắn đối với tài sản công.

Trong báo cáo thứ ba và cũng là cuối cùng này của Dự án, chúng tôi cung cấp một khung khổ phân tích dựa trên trường phái kinh tế học thể chế mới như là một công cụ để phát hiện và thay thế các cơ chế hành chính quan liêu bằng các yếu tố/lực lượng thị trường trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công. Chúng tôi tin rằng, để phát huy được sức mạnh của cơ chế thị trường thì những người cổ vũ nó không nên chỉ dừng lại ở việc đưa ra những định hướng mang tính nguyên lý về phát triển nền kinh tế thị trường mà cần đưa ra các giải pháp kỹ thuật có tính khả thi để đưa được những lực lượng thị trường vào những nơi mà người ta vẫn thường đóng đinh niềm tin vào tính ưu việt của bộ máy hành chính nhà nước, chẳng hạn cung ứng các loại dịch vụ công như giáo dục, môi trường đô thị, giao thông, v.v.

*

* *

Qua 30 năm Đổi mới, Việt Nam đã từng bước tiến hành thị trường hóa việc cung ứng dịch vụ công. Trong khi đa phần các lĩnh vực hàng hóa và dịch vụ tư đã được thị trường hóa kể từ năm 1990 thì những thử nghiệm thị trường hóa đầu tiên đối với một số dịch vụ công như giáo dục, văn hóa, y tế, thể dục-thể thao,... chỉ được tiến hành sau Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam (năm 1996) dưới cái tên “xã hội hóa”. Tuy thế, trong một thời gian dài, đa số các hoạt động cung ứng dịch vụ công vẫn tiếp tục được đảm nhận bởi các đơn vị sự nghiệp công lập. Cụ thể, theo Báo cáo số 392/BC-CP của Chính phủ công bố ngày 22/09/2017¹, tính đến thời điểm 31/12/2016, tổng số đơn vị sự

¹ Báo cáo số 392/BC-CP của Chính phủ về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016.

ng nghiệp công lập thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và địa phương là 556.213 đơn vị, trong đó gần 90% là các đơn vị sự nghiệp giáo dục và y tế, với hơn 2 triệu công chức, viên chức.

Trong 20 năm qua, các biện pháp cải cách khu vực dịch vụ công chủ yếu tập trung vào việc cải thiện hiệu quả hoạt động của các đơn vị công lập theo hướng “giao quyền tự chủ” và tạo điều kiện cho các đơn vị này “tham gia thị trường”. Cũng theo Báo cáo số 392/BC-CP, số lượng các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ tài chính vào năm 2011 là 51.455 đơn vị trên tổng số 54.396 đơn vị. Con số này không khác nhiều tính đến cuối 2016, là 50.574 đơn vị trên tổng số 56.213 đơn vị. Tuy nhiên, trong số các đơn vị được giao quyền tự chủ tài chính vào năm 2015, mới chỉ có 3,5% số đơn vị là tự đảm bảo chi thường xuyên và 22,5% đơn vị là đảm bảo một phần chi thường xuyên, còn lại ngân sách nhà nước vẫn phải bao cấp toàn bộ. Những con số này cho thấy việc cải cách khu vực dịch vụ công của Việt Nam gần như vẫn chưa có nhiều biến chuyển trong thời gian qua.

Trong bối cảnh nợ công tăng cao, mà nguyên nhân chủ yếu là do không cắt giảm được chi thường xuyên, Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam (tháng 1/2016) khẳng định quyết tâm “Thực hiện cơ chế thị trường và đẩy mạnh xã hội hóa đối với cung cấp các dịch vụ công”. Chính sách chung để thực hiện chủ trương này về cơ bản là “tăng cường thu hút mọi nguồn lực xã hội, phát triển mạnh các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập; những việc mà doanh nghiệp, người dân làm được và làm tốt thì Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện”. Tuy nhiên, đây thực sự là một nhiệm vụ khó khăn, không chỉ đối với Việt Nam mà còn với nhiều quốc gia khác. Trở ngại đầu tiên xuất phát từ giác độ chủ thể quản lý nhà nước theo đó dịch vụ công là loại dịch vụ được cung cấp bởi các cơ quan nhà nước. Để tránh cách hiểu định kiến này, qua đó mở đường cho khu vực tư nhân tham gia vào cung ứng các dịch vụ công, Liên hiệp châu Âu đã chấm dứt sử dụng thuật ngữ “dịch vụ công (public services)” và thay vào đó là thuật ngữ “dịch vụ vì lợi

ích chung (services of general interest - SGI)”¹. Đây là những loại dịch vụ mà nhà nước có trách nhiệm cung cấp (obligation) nhưng có thể không trực tiếp thực hiện mà ủy nhiệm cho các tổ chức phi chính phủ hoặc khu vực tư nhân thực hiện với những điều kiện nhất định, dưới sự giám sát của các cơ quan nhà nước.

Cách hiểu dịch vụ công như của EU về cơ bản được chấp nhận ở Việt Nam nhưng hẹp hơn, bao gồm dịch vụ hành chính công (như các loại dịch vụ cấp giấy phép, giấy chứng nhận, đăng ký, công chứng, thị thực, hộ tịch v.v.), dịch vụ sự nghiệp công (như giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa, v.v.), và dịch vụ công ích (như vệ sinh môi trường, cấp thoát nước, giao thông công cộng v.v.), nhưng không bao gồm các dịch vụ hành chính công quyền (như an ninh, quốc phòng, tư pháp, v.v.). Tuy nhiên, khó khăn thực sự của việc đưa các lực lượng thị trường vào trong hoạt động cung ứng dịch vụ công - quá trình thị trường hóa cung ứng dịch vụ công - không phải nằm ở vấn đề ngữ nghĩa. Vấn đề chính nằm ở chỗ các nhà làm chính sách thiếu phương pháp và tiêu chí để xác lập đâu là loại dịch vụ công. Nhà nước nên rút khỏi để tư nhân tham gia. Và ngay cả trong lĩnh vực dịch vụ công mà Nhà nước vẫn độc quyền cung cấp thì yếu tố thị trường nào có thể đưa vào để cải thiện hiệu quả hoạt động của lĩnh vực đó. Do thiếu phương pháp và tiêu chí để xác định đâu là các giải pháp thị trường nên dẫn đến việc các cơ quan nhà nước chưa dám đẩy mạnh quá trình thị trường hóa các hoạt động cung ứng dịch vụ công ích.

Mục tiêu chính của báo cáo này xây dựng một khung khổ phân tích để xác định cơ chế thị trường nên được áp dụng tại những lĩnh vực

¹ Dịch vụ vì lợi ích chung bao gồm ba nhóm: (i) các dịch vụ vì lợi ích kinh tế chung, đây là các dịch vụ cơ bản phải trả phí để nhận được cung cấp như điện, nước, bưu chính, giao thông công cộng, v.v.; (ii) các dịch vụ phi kinh tế như an ninh, tư pháp, và các dịch vụ an sinh xã hội theo luật định; và (iii) các dịch vụ xã hội vì lợi ích chung, đây là các dịch vụ cung cấp cho những nhóm yếu thế trong xã hội như các chế độ an sinh xã hội, các dịch vụ chăm sóc trẻ em, hỗ trợ xã hội, v.v.

nào hoặc khâu nào trong việc cung ứng dịch vụ công thì sẽ kinh tế hơn cơ chế hành chính quan liêu của Nhà nước. Theo cách tiếp cận truyền thống, khung khổ lý thuyết kinh tế học phúc lợi tân cổ điển về hàng hóa công (public good) sẽ được áp dụng để xác định đâu là loại dịch vụ công thực sự là hàng hóa công đâu là hàng hóa công không thuần khiết và đâu là hàng hóa tư dựa trên hai tiêu chí về tính loại trừ và tính xung đột của hàng hóa khi sử dụng. Vấn đề cơ bản của các loại hàng hóa công thuần khiết và nhiều loại hàng hóa công không thuần khiết trong nền kinh tế thị trường là vấn đề kẻ ăn không (free-rider). Nếu không thể ngăn ngừa ai đó sử dụng một hàng hóa nào đó thì không thể thu được tiền của người tiêu dùng khi họ sử dụng mỗi đơn vị hàng hóa công trừ phi người tiêu dùng tự nguyện chi trả. Do đó, việc sản xuất cung ứng hàng hóa công sẽ rơi vào tình huống thu không đủ chi vì có nhiều người có xu hướng “ăn không”. Thị trường thất bại trong việc cung ứng hàng hóa công do cung không đáp ứng đủ cầu.

Khung khổ phân tích của kinh tế học phúc lợi, ở một mức độ nào đó, cho chúng ta biết được những lĩnh vực dịch vụ công nào khu vực tư nhân có thể tham gia cung ứng. Tuy nhiên, cách tiếp cận này không giúp chúng ta phân tích được sâu hơn về khả năng tham gia của lực lượng thị trường vào trong những công đoạn hoặc cấu phần khác nhau của quá trình cung ứng một dịch vụ nào đó. Nó không cho ta biết được tương quan chi phí giữa việc để cho lực lượng thị trường thực hiện và cơ chế hành chính quan liêu của Nhà nước thực hiện đối với mỗi công đoạn. Chẳng hạn, nếu chỉ dựa trên khung khổ phân tích của kinh tế học phúc lợi, rất khó để chúng ta đưa ra được khuyến nghị cho phép khu vực tư nhân có thể tham gia vào lĩnh vực thu gom, xử lý rác thải đô thị. Về mặt lý thuyết, do đây không phải là loại hàng hóa công thuần khiết, nên ở một mức độ nào đó khu vực tư nhân có thể tham gia. Nhưng làm thế nào để giải quyết được bài toán kẻ ăn không ở từng công đoạn, để từ đó đưa ra những giải pháp cho khu vực tư nhân tham gia thì cách tiếp cận này chưa thể đưa ra được câu trả lời.

Để bổ sung cho khiếm khuyết trong khung khổ phân tích của kinh tế học phúc lợi, chúng tôi đưa khung khổ phân tích của kinh tế học thể chế mới vào việc phân tích khả năng đưa các lực lượng thị trường vào trong các hoạt động cung ứng dịch vụ công. Kinh tế học thể chế mới cho phép chúng ta phân tích tới cấp độ đơn vị giao dịch, nhờ đó chúng ta có rất nhiều cách thức để đưa các giải pháp thị trường vào trong hoạt động cung ứng dịch vụ công nhằm giải quyết vấn đề kẻ ăn không thay vì trao cho Nhà nước toàn quyền từ sản xuất cho đến phân phối thông qua bộ máy hành chính của Nhà nước. Cụ thể, kinh tế học thể chế cho rằng việc cung ứng và tiêu thụ hàng hóa công không nhất thiết phải diễn ra đồng thời với tất cả mọi thành viên trong cộng đồng nên có thể diễn ra qua nhiều công đoạn hoặc hoạt động giao dịch. Với từng công đoạn có thể lựa chọn áp dụng một khung định hướng giao dịch (governance structure) phù hợp cho loại giao dịch tương ứng. Ngay cả với các công đoạn mà việc tiêu thụ diễn ra đồng thời đối với các thành viên trong cộng đồng thì vẫn có thể hình thành các quy tắc nội bộ (local rules) về cơ chế thu thuế/phí và phân phối sao cho lợi ích mà mỗi cá nhân thu được lớn hơn chi phí họ phải bỏ ra để tạo ra được cầu chung mà không cần đến tín hiệu giá thị trường. Và ngay cả trong trường hợp việc tiêu thụ và sản xuất diễn ra đồng thời trong một cộng đồng thì vẫn có thể tổ chức theo cách việc sản xuất và việc tiêu thụ được đại diện bởi hai nhóm khác nhau. Chẳng hạn Ủy ban Nhân dân (UBND) thành phố đại diện cho người dân trên khía cạnh tiêu thụ nhưng các cơ quan cảnh sát, bảo trì đường phố, v.v. cũng vẫn thuộc UBND thành phố nhưng lại là nơi cung ứng các hàng hóa công.

Khung khổ phân tích dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế mới mà chúng tôi xây dựng để đề xuất chính sách thị trường hóa cung ứng một lĩnh vực dịch vụ công nào đó bao gồm một trình tự gồm sáu bước phân tích như sau:

- Xác định các loại hoạt động/giao dịch kinh tế trong phạm vi lĩnh vực cung ứng dịch vụ công đang xem xét;

- Xác định các chủ thể giao dịch tham gia vào từng hoạt động kinh tế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công đang xem xét;
- Xác định các thuộc tính giao dịch của từng hoạt động kinh tế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công đang xem xét;
- Xác định môi trường thể chế cho toàn bộ cũng như từng hoạt động kinh tế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công đang xem xét;
- Xác định các khung định hướng giao dịch cho từng hoạt động kinh tế;
- Xác định các giải pháp thị trường có thể áp dụng để cải thiện khung định hướng giao dịch cho từng hoạt động kinh tế theo hướng thị trường.

Dựa trên khung phân tích này chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu đề xuất chính sách thị trường hóa cho bốn lĩnh vực dịch vụ công: xử lý nước thải và chất thải rắn; cung cấp kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc; giáo dục đại học; và đánh giá sự phù hợp.

Mặc dù vậy, chúng tôi phải thú thực rằng, do hạn chế về thời gian và kinh phí, báo cáo này mới chỉ dừng ở mức độ gợi mở chính sách trong bốn lĩnh vực này thay vì đưa ra được những bản thiết kế/lộ trình cụ thể để đưa các lực lượng thị trường thay thế cho phần lớn các cơ chế quan liêu trong từng lĩnh vực. Một nghiên cứu hoàn chỉnh cần phải xây dựng các phiếu khảo sát chi tiết các chủ thể giao dịch để xác định được chuẩn xác hơn các thuộc tính giao dịch cho từng hoạt động kinh tế cũng như tác động của môi trường thể chế đối với các thuộc tính giao dịch này. Đối với các vấn đề giá, phí có thể áp dụng các phương pháp thiết kế cơ chế (mechanism design) hoặc xây dựng thị trường (market design) để đề xuất các giải pháp chi tiết. Các nghiên cứu ở đây chủ yếu dựa trên kết quả nghiên cứu thứ cấp và kinh nghiệm của các tác giả để xác định, với mức độ cẩn trọng cao nhất, các thuộc tính giao dịch của các hoạt động tại lĩnh vực nghiên cứu. Với các đề xuất về giá và phí, các nghiên cứu chủ yếu dừng ở mức độ gợi mở về khả năng áp dụng các hình thức thu phí khác nhau thay vì đưa ra những cơ chế tính toán cụ thể.

Tuy vậy, chúng tôi tin tưởng rằng với khung khổ phân tích mà chúng tôi xây dựng và áp dụng cho bốn trường hợp cụ thể, bản thân chúng tôi cũng như các nhóm nghiên cứu khác sau này có thể tiến hành kỹ lưỡng hơn và đưa ra được những khuyến nghị chính sách cụ thể hơn nữa trong việc cải cách từng lĩnh vực dịch vụ công. Những khuyến nghị chính sách như vậy sẽ là cơ sở để các nhà lập chính sách có thể tự tin và mạnh dạn đẩy nhanh hơn nữa quá trình thị trường hóa cung ứng dịch vụ công trên tất cả các lĩnh vực. Thực hiện thành công việc thị trường hóa khu vực này sẽ đồng thời giảm bớt gánh nặng ngân sách và tăng chất lượng dịch vụ, giúp cải thiện lâu dài đời sống của người dân cả trên khía cạnh kinh tế lẫn xã hội.

*

* *

Giống như hai báo cáo trước, báo cáo này là sản phẩm của nhóm các chuyên gia nghiên cứu độc lập đến từ bốn cơ quan nghiên cứu và tư vấn kinh tế có uy tín tại Hà Nội - Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (CIEM), Viện Kinh tế Việt Nam (VIE), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), và Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) thuộc trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội - và từ một số cơ quan nghiên cứu khác. Để hình thành được báo cáo này chúng tôi chịu ơn của nhiều cá nhân và tổ chức.

Một lần nữa, nhóm tác giả chân thành cảm ơn những đóng góp quý báu từ nhiều đồng nghiệp mà chúng tôi không thể kể hết tên tại mỗi cơ sở nghiên cứu. Rất nhiều nội dung của báo cáo này được tóm lược lại từ các kết quả nghiên cứu khác, đã công bố hoặc chưa công bố, của các đồng nghiệp tại các cơ quan này. Nếu không được phép tiếp cận các nghiên cứu này thì chúng tôi sẽ rất khó có thể hoàn thành được báo cáo trong khoảng thời gian cho phép.

Tiếp đến, nhóm tác giả chân thành cảm ơn các thảo luận và gợi ý

của những chuyên gia đã tham dự cuộc trao đổi ý tưởng về Báo cáo tại Vườn quốc gia Ba Vì, Hà Nội ngày 05/07/2016 cũng như các góp ý, phản biện quý báu sau khi Dự thảo Báo cáo được hoàn thành. Đó là Tiến sĩ Nguyễn Ngọc Anh, Tiến sĩ Vũ Sỹ Cường, ông Lê Sỹ Giảng, bà Phạm Chi Lan, Tiến sĩ Nguyễn Thường Lạng và Tiến sĩ Phó Đức Tùng. Tại buổi hội thảo góp ý cho Dự thảo Báo cáo ngày 11/11/2016 tại Press Club (Hà Nội), nhóm nghiên cứu cũng nhận được rất nhiều góp ý chân thành của những đại biểu tham gia hội thảo, đặc biệt là của Tiến sĩ Lê Đăng Doanh.

Chúng tôi đặc biệt xin gửi lời cảm ơn tới Tiến sĩ Phạm Thế Anh đã đồng hành cùng nhóm nghiên cứu trong hai báo cáo trước và báo cáo này. Ông đã có rất nhiều đóng góp trong quá trình hình thành ý tưởng cũng như phản biện các nội dung của báo cáo. Rất tiếc rằng lần này ông đã không thể thu xếp được thời gian tham gia biên tập báo cáo như những lần trước.

Cuối cùng, chúng tôi xin chân thành cảm ơn tới Viện Friedrich Nauman Vietnam đã tài trợ nhóm tác giả thực hiện và hoàn thành không chỉ báo cáo này mà cả các báo cáo trước. Các cán bộ dự án của Viện đã hết sức nhiệt tình và tận tâm giúp đỡ chúng tôi trong các quá trình kết nối các chuyên gia và tổ chức các sự kiện liên quan, cũng như rất thông cảm và kiên nhẫn chờ đợi chúng tôi hoàn thiện báo cáo này.

Chúng tôi tin rằng báo cáo này không thể tránh khỏi nhiều thiếu sót dù rằng đã nhận được sự góp ý và hỗ trợ từ nhiều đồng nghiệp. Chúng tôi xin chịu trách nhiệm hoàn toàn về những thiếu sót và mong muốn nhận được nhiều ý kiến phê bình cũng như xây dựng hơn nữa từ phía các độc giả, để chúng tôi có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những nghiên cứu tiếp theo.

Hà Nội, ngày 07/11/2017
Đại diện nhóm tác giả

Đinh Tuấn Minh

Chương 1

Khung khổ phân tích đề xuất chính sách thị trường hóa cung ứng dịch vụ công từ góc độ kinh tế học thể chế mới

Đinh Tuấn Minh

Mục đích của chương này là xây dựng một khung phân tích từ góc độ của kinh tế học thể chế (mới) để xác định khi nào thì kinh tế và khi nào thì không kinh tế trong việc đưa một giải pháp thị trường nào đó vào quá trình cung ứng các dịch vụ công. Đây là nền tảng để đề xuất chính sách thị trường hóa một lĩnh vực dịch vụ công nào đó.

Xét trên phương diện lý thuyết của kinh tế học phúc lợi, một dịch vụ công mang đặc điểm của một hàng hóa công thuần khiết, tức không có khả năng loại trừ cũng như không gây ra xung đột trong việc tiêu dùng, tạo ra tình thế tại đó các trao đổi tự nguyện bằng cơ chế thị trường có thể không thể đáp ứng được nhu cầu của các cá nhân đối với hàng hóa đó. Và điều này dẫn đến đòi hỏi phải có sự hiện diện của nhà nước dưới những hình thức nào đó để giải quyết tình huống này.

Kinh tế học thể chế, như chúng ta sẽ thấy, có thể vẫn đưa ra được những giải pháp thị trường trong trường hợp này bởi nó có những công

cụ để phân tích tác động kinh tế của những loại thể chế khác nhau đối với những hoạt động hay những giao dịch kinh tế nhất định nào đó. Hay nói cách khác, nó cung cấp cho chúng ta những công cụ “vì mô” hơn so với kinh tế học phúc lợi để xác định được đâu là loại thể chế phù hợp cho từng loại giao dịch kinh tế của quá trình cung ứng hàng hóa công.

Chương này có cấu trúc như sau. Trong phần tiếp theo, lý thuyết về hàng hóa công sẽ được xem xét từ góc độ của cả cách tiếp cận tân cổ điển lẫn của kinh tế học thể chế mới. Phần 1.2 dành để tóm lược các giải pháp thị trường được sử dụng trong cung ứng dịch vụ công từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới. Phần cuối cùng sẽ đưa ra một khung phân tích để đề xuất chính sách về thị trường hóa hoạt động cung ứng dịch vụ công.

1.1. Lý thuyết kinh tế về hàng hóa công

1.1.1. Cách tiếp cận tân cổ điển truyền thống

Theo lý thuyết kinh tế học tân cổ điển, một hàng hóa có hai thuộc tính độc lập: khả năng loại trừ người khác sử dụng và mức độ xung đột với người khác khi sử dụng. Tùy thuộc vào giá trị của hai thuộc tính này, một hàng hóa có thể phân loại thành hàng hóa tư thuần khiết, hàng hóa công thuần khiết, hoặc các loại hàng hóa tư/công không thuần khiết (xem Bảng 1.1).

Theo cách phân loại này một hàng hóa công thuần khiết sẽ có hai thuộc tính: không loại trừ (non-excludable) và không xung đột (non-rival). Đặc tính đầu hàm ý một hàng hóa công thuần khiết, một khi được cung ứng cho một ai đó trên thị trường thì sẽ không khả thi về mặt kỹ thuật hoặc rất tốn kém để loại trừ những người khác tiêu dùng nó. Đặc tính thứ hai hàm ý khi một người nào đó sử dụng hàng hóa đó, lợi ích của anh ta không bị ảnh hưởng nếu có thêm người khác đồng thời sử dụng

nó. Các loại dịch vụ như an ninh-quốc phòng, phòng cháy chữa cháy, dự báo thời tiết, phòng ngừa dịch bệnh, v.v. là những ví dụ điển hình của hàng hóa công thuần khiết. Trong khi đó, một số loại hàng hóa chỉ mang một trong hai thuộc tính này thì được coi là hàng hóa công không thuần khiết. Ví dụ của các loại hàng hóa này là bưu chính-viễn thông, truyền hình cáp, điện, nước, rác thải, y tế, giáo dục, giao thông, v.v.

Bảng 1.1. Phân loại hàng hóa công và hàng hóa tư

Khả năng xung đột				
Khả năng loại trừ		Xung đột	Xung đột một phần	Không xung đột
	Có khả năng loại trừ	Hàng hóa tư nhân thuần khiết Thực phẩm; xe cộ; nhiên liệu	Các hàng hóa công không thuần khiết: Các loại hàng hóa thu phí (toll good) Rạp hát; câu lạc bộ ban đêm; dịch vụ điện thoại; đường thu phí; truyền hình cáp; điện	Các hàng hóa công không thuần khiết Các trạm giám sát thời tiết; vệ tinh quốc tế; trạm không gian quốc tế; đường thủy
	Không có khả năng loại trừ	Các hàng hóa công không thuần khiết: Các loại tài nguyên chung (common pool resources) Bãi cỏ chung; các đường đi chung; hành lang chung; các bãi săn bắn	Các hàng hóa công không thuần khiết Đánh bắt cá ở đại dương; khai thác cá từ đại dương	Các loại hàng hóa công thuần khiết Kiểm soát ô nhiễm; kiểm soát côn trùng; các chương trình xóa bỏ dịch bệnh; an ninh quốc gia; phòng cháy chữa cháy; dự báo thời tiết; truyền hình “công cộng”
	Loại trừ một phần	Các hàng hóa công không thuần khiết Các dịch vụ khuyến nông		

Nguồn: Tổng hợp bởi tác giả từ UNIDO (2008, trang 8) và Ostrom và Ostrom, 1978).

Với hai thuộc tính ở trên, vấn đề cơ bản nhất mà việc cung ứng hàng hóa công phải đối mặt trong nền kinh tế thị trường là vấn đề kẻ ăn không (free-rider) (Stiglitz, 2000; Varian, 2010). Nếu không thể ngăn ngừa ai đó sử dụng một hàng hóa nào đó thì không thể thu được tiền của người tiêu dùng khi họ sử dụng mỗi đơn vị hàng hóa công trừ phi người tiêu dùng tự nguyện chi trả/đóng góp. Trong đa số trường hợp, việc sản xuất cung ứng hàng hóa công sẽ rơi vào tình huống thu không đủ chi vì có nhiều người có xu hướng “ăn không”. Thị trường thất bại trong việc cung ứng hàng hóa công do cung không đáp ứng đủ cầu.

Để giải quyết vấn đề kẻ ăn không, kinh tế học tân cổ điển đề xuất các chính sách liên quan đến hàng hóa công chủ yếu trên các khía cạnh xem xét khả năng như sau:

- *Đối với hàng hóa công không thuần khiết, trường hợp không có hoặc có ít xung đột khi sử dụng nhưng có khả năng kiểm soát, ngăn chặn người sử dụng một cách kinh tế:* Đây là trường hợp các loại hàng hóa có thể thu phí (toll good). Khi đó nhà cung cấp loại hàng hóa này có thể xây dựng một số hàng rào để ngăn chặn hiện tượng ăn không đối với người tiêu dùng. Tùy từng loại hàng hóa mà tư nhân có thể tham gia cung ứng như chiếu phim, câu lạc bộ ban đêm, truyền hình cáp, v.v. hoặc nhà nước có thể vẫn đảm nhiệm việc cung ứng nhưng vẫn bán vé thu phí người sử dụng để bù đắp một phần chi phí, chẳng hạn như phí vào cổng công viên, phí vào xem rạp hát, v.v.

Ở đây, chúng ta cũng cần phân biệt hai trường hợp về tính đồng nhất của nhu cầu sử dụng. Với trường hợp nhu cầu sử dụng là đồng nhất đối với mọi người sử dụng, nếu để nhà tư nhân cung cấp thì sẽ có xu hướng nhà cung cấp tư nhân hành xử độc quyền. Nhà cung cấp tư nhân về cơ bản sẽ thiết lập một mức giá cung ứng cho một số người sử dụng nhất định sẵn sàng trả mức giá mà nhà cung cấp thiết lập. Trong trường hợp này, theo cách tiếp cận kinh tế học tân cổ điển, nhà nước có thể thực hiện hai giải pháp. Thứ nhất, nhà nước

trực tiếp cung cấp dịch vụ ở một mức giá mà nhiều người sử dụng nhất chấp nhận nhất có thể miễn là mức giá bình quân đó ngang bằng với chi phí sản xuất bình quân. Thứ hai, nhà nước vẫn để tư nhân cung cấp nhưng sẽ đưa ra các quy định kiểm soát giá để đảm bảo rằng nhà cung cấp tư nhân chỉ được hưởng một mức lợi nhuận nhất định.

Trong trường hợp nhu cầu tiêu dùng không đồng nhất, nhà cung cấp tư nhân có thể thực hiện phân biệt giá để cung ứng cho từng nhóm người tiêu dùng. Bằng cách này, nhà cung ứng tư nhân vẫn có thể ngăn chặn hiện tượng ăn không vì nhà cung cấp có khả năng thu phí của người sử dụng ở mức anh ta sẵn sàng trả. Truyền hình trả tiền là một ví dụ rõ ràng về hiện tượng này. Nhà cung cấp có thể đưa ra các gói với các mức giá khác nhau tùy từng nhu cầu của người sử dụng.

- *Đối với hàng hóa công không thuần khiết, trường hợp có xung đột khi sử dụng nhưng không có khả năng kiểm soát, ngăn chặn người sử dụng một cách kinh tế:* chẳng hạn như trong trường hợp khai thác tài nguyên chung (bãi cỏ chung, đường xá chung, vùng biển đánh bắt cá chung, v.v.). Đây là loại hàng hóa mà nhà nước sẽ trực tiếp cung cấp và không ngăn cản người sử dụng tiếp cận dịch vụ công. Tuy nhiên, do có sự xung đột khi sử dụng nên khi số lượng người sử dụng vượt quá một ngưỡng nào đó sẽ gây ra chi phí tắc nghẽn (congestion costs), chẳng hạn trong trường hợp giao thông vào giờ cao điểm. Giải pháp của kinh tế học tân cổ điển trong trường hợp này thường chỉ dừng lại ở mức cảnh báo, cung cấp thông tin cho người sử dụng, hoặc điều chỉnh giờ đi làm để làm giảm đỉnh tiêu thụ trong giờ cao điểm.
- *Đối với hàng hóa công thuần khiết:* nhà nước sẽ cung cấp dịch vụ (như kiểm soát ô nhiễm môi trường, an ninh quốc phòng, v.v.) thông qua việc đánh thuế chung lên toàn bộ người dân và sử dụng nguồn thu ngân sách từ thuế để cung ứng hàng hóa này.

1.1.2. Cách tiếp cận của kinh tế học thể chế

Kinh tế học thể chế (mới) xuất phát từ tiền đề cho rằng các hoạt động hoặc giao dịch kinh tế¹ không phải diễn ra trong chân không mà ở trong môi trường thể chế được thiết lập bởi một hệ thống các quy tắc hành xử xã hội. Vì lẽ đó các giao dịch kinh tế không phải diễn ra với chi phí bằng không mà luôn phát sinh chi phí giao dịch. Ở những môi trường thể chế khác nhau, chi phí giao dịch sẽ là khác nhau đối với cùng loại hoạt động kinh tế. Điều này hàm ý rằng một số hoạt động kinh tế sẽ được khuyến khích, trong khi một số hoạt động kinh tế khác lại bị cản trở thực hiện ở môi trường thể chế này nhiều hơn so với ở môi trường thể chế khác.

Hai thuộc tính bổ sung

Xuất phát từ tiền đề như trên, kinh tế học thể chế một mặt chia sẻ với kinh tế học tân cổ điển hai thuộc tính về không thể ngăn chặn ai đó sử dụng và không xung đột trong sử dụng của hàng hóa công, nhưng mặt khác trường phái này bổ sung thêm hai thuộc tính nữa liên quan đến việc tổ chức hoạt động cung ứng dịch vụ công: khả năng đo lường (measurement) và mức độ lựa chọn (degree of choice) (Ostrom và Ostrom, 1978).

Khả năng đo lường: hàng hóa công khó đo lường bởi vì các khó khăn trong việc chia nhỏ nó thành các đơn vị riêng rẽ với các đơn vị đo lường khách quan (như kg, lít, mét, v.v.) để giao dịch. Có thể áp dụng các đơn vị đo lường định tính như lượng oxy hòa tan trong nước, thời gian lưu thông bị trễ, v.v. để đo lường các yếu tố quan trọng của hàng hóa công nhưng các đơn vị này lại không thể cộng gộp giống như các hàng hóa thông thường khác. Việc đo lường kết quả của các hoạt động cung ứng hàng hóa công vì vậy luôn gặp phải khó khăn. Do không thể

¹ Một hoạt động hoặc giao dịch kinh tế được định nghĩa là hiện hữu khi một hàng hóa hoặc dịch vụ được cắt chuyển qua một “giao diện” phân tách về mặt kỹ thuật giữa các chủ thể kinh tế.

đo lường trực tiếp nên sẽ phải phụ thuộc vào nhiều chỉ số hoặc biến số đại diện (proxy) để đánh giá kết quả của các hoạt động cung ứng hàng hóa công. Việc quản lý cũng như kiểm soát chi phí hoạt động cung ứng hàng hóa công vì vậy khó khăn hơn rất nhiều cho với hàng hóa tư.

Mức độ lựa chọn: Với đặc điểm sử dụng chung và đặc điểm khó loại trừ người khác tiêu dùng, người sử dụng sẽ có ít quyền lựa chọn trong việc tiêu thụ hay không tiêu thụ một hàng hóa công nào đó. Người sử dụng hầu như không có khả năng tác động đến chất lượng của hàng hóa công thông qua quyết định lựa chọn của mình giống như hàng hóa tư. Thêm nữa, người sử dụng có thể bị cưỡng ép sử dụng hàng hóa công ngay cả khi nó gây thiệt hại cho anh ta. Chẳng hạn những gia đình ở quanh Hồ Gươm sẽ cùng phải chịu những biện pháp hạn chế phương tiện đi lại vào cuối tuần để phục vụ mục đích phổ đi bộ xung quanh Hồ Gươm bất kể họ có thích điều đó hay không.

Bảng 1.2. Tóm lược một số đặc điểm khác biệt chính giữa hàng hóa công và hàng hóa tư từ góc nhìn của kinh tế học thể chế

Hàng hóa tư	Hàng hóa công
Tương đối dễ dàng trong việc đo lường khối lượng và chất lượng	Tương đối khó khăn trong việc đo lường khối lượng và chất lượng
Có thể được tiêu dùng chỉ bởi một người	Được tiêu dùng chung và đồng thời bởi nhiều người
Dễ dàng ngăn chặn người không trả tiền sử dụng	Khó khăn trong việc ngăn chặn người không trả tiền sử dụng
Cá nhân nói chung có quyền lựa chọn chủng loại và chất lượng hàng hóa	Cá nhân nói chung có ít hoặc không có quyền lựa chọn chủng loại và chất lượng hàng hóa
Lượng tiền trả cho hàng hóa có mối quan hệ mật thiết với nhu cầu và mức tiêu thụ	Lượng tiền trả cho hàng hóa không có mối quan hệ mật thiết với nhu cầu và mức tiêu thụ
Các quyết định phân bổ nguồn lực được quyết định chủ yếu bởi cơ chế thị trường	Các quyết định phân bổ nguồn lực được quyết định chủ yếu bởi cơ chế chính trị

Nguồn: Ostrom và Ostrom (1978)

Vị thế của nhà nước trong việc cung ứng hàng hóa công

Kinh tế học thể chế, cụ thể hơn là lý thuyết lựa chọn công, nhìn nhận nhà nước như là một thể chế tại đó các cá nhân như các nhà chính trị và các công chức tham gia vào các quá trình ra quyết định liên quan đến hàng hóa công, chứ không phải là một chủ thể bên ngoài đưa ra các giải pháp để hiệu chỉnh các thất bại của thị trường như kinh tế học tân cổ điển chính thống. Lý thuyết kinh tế lựa chọn công chỉ ra các mâu thuẫn giữa kết quả chính sách của quá trình ra quyết định chính trị với mong muốn chung của công chúng. Chẳng hạn, lý thuyết này giải thích vì sao các quan chức chính trị vẫn thường xuyên ủng hộ việc triển khai một dự án “công ích” nào đó mặc dù dự án ấy chỉ mang lại lợi ích cho một nhóm người trong khi đi ngược lại lợi ích của đa số. Các chính trị gia bỏ phiếu triển khai dự án đó vì hành động đó mang lại lợi ích cho họ.

Lý thuyết lựa chọn công dựa trên giả định cho rằng các chính trị gia hành động vì lợi ích của mình. Bên cạnh giả định này, các lập luận của lý thuyết lựa chọn công còn dựa trên giả thuyết theo đó người dân có rất ít ảnh hưởng đến các quyết định của chính trị gia thông qua các lá phiếu của mình. Hai tiền đề này dẫn đến các nhận định cho rằng các quyết định của các chính trị gia sẽ bị chi phối chủ yếu bởi các nhóm lợi ích (thông qua vận động hành lang) thay vì trực tiếp người dân. Một chính sách tiêu biểu chịu sự chi phối của một nhóm lợi ích mà được các chính trị gia ủng hộ thường mang lại lợi ích rõ ràng cho nhóm đó với chi phí, thường là rất nhỏ và khó đo đếm, phân bổ đều cho tất cả các thành viên trong xã hội. Khi ủng hộ một chính sách như thế, các chính trị gia chỉ ra được cho xã hội thấy quyết định bỏ phiếu của họ đã mang lại lợi ích cụ thể cho xã hội như thế nào. Tuy nhiên, họ phớt lờ sự thật rằng chỉ có một nhóm lợi ích được hưởng lợi với những thiệt hại mà đa số người dân phải gánh chịu.

Theo các nhà lý thuyết lựa chọn công, việc các chính trị gia hứa hẹn giải quyết vấn đề “kẻ ăn không” đối với hàng hóa công nhưng

không thể giải quyết được là một thất bại của chính phủ (government failure). Ngoài ra, các khó khăn trong việc đo lường kết quả đầu ra của việc cung ứng hàng hóa công còn ngụ ý rằng các quan chức chính phủ sẽ gặp khó khăn trong việc giám sát kết quả hoạt động của các công chức chính phủ. Việc quản lý các doanh nghiệp công ích cũng gặp khó khăn tương tự khi các sản phẩm cung ứng khó có thể đo đếm được một cách chính xác.

Khả năng lựa chọn các thiết chế phù hợp cho mỗi loại giao dịch kinh tế

Như vậy hàng hóa công - với bốn thuộc tính khó loại trừ trong việc cung ứng, tiêu thụ đồng thời, khó đo lường và mức độ lựa chọn cá nhân thấp - dẫn đến một tình huống khó hình thành được thị trường để cung ứng loại hàng hóa này (vì không giải quyết được bài toán kẻ ăn không) cũng như khó có thể trông chờ chính phủ cung ứng một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, kinh tế học thể chế, cụ thể là nhánh lý thuyết về chi phí giao dịch (transaction cost theory), cung cấp cho chúng ta nền tảng lý thuyết và khung phân tích để giải quyết bài toán này.

Theo Williamson (2000), môi trường thể chế gồm ba tầng. Tầng thứ nhất là tầng các thể chế xã hội phi chính thức như các phong tục, tập quán, quy tắc đạo đức, v.v. Các thể chế này được duy trì chủ yếu là nhờ các cá nhân trong cộng đồng tự nguyện tuân thủ. Tầng thứ hai là các thể chế xã hội chính thức. Đó là các luật lệ do nhà nước thiết lập và duy trì. Và tầng thứ ba là các khung định hướng giao dịch (governance structure) (chợ mua bán trao tay (spot markets), hợp đồng ngắn hạn, hợp đồng dài hạn, hợp đồng quan hệ, liên kết dọc), do các bên liên quan đến một loại giao dịch nào đó tự thiết lập để định hướng các giao dịch. Tất cả các giao dịch kinh tế đều được thực hiện bên trong một khung định hướng giao dịch nào đó.

Thông thường, trong một quốc gia, các thể chế ở tầng thứ nhất

rất chậm thay đổi. Các thể chế ở tầng thứ hai được các nhà nước xây dựng thường phải tương thích với các thể chế ở tầng thứ nhất. Các thể chế ở tầng thứ ba được các chủ thể kinh tế hình thành dựa trên các ràng buộc do các thể chế ở tầng thứ hai định ra. Các thể chế ở tầng thứ ba cũng có thể chịu ràng buộc trực tiếp từ một số thể chế ở tầng thứ nhất nếu như các thể chế ở tầng thứ hai không tương thích với các thể chế này.

Các thể chế, một khi được hình thành, có vai trò quan trọng trong việc tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau (mutual trust), khả năng tiên lượng (predictable) về hành vi, và sự đảm bảo nhất định (guarantee) cho các chủ thể tham gia giao dịch. Đây chính là giá trị kinh tế bên cạnh chi phí giao dịch tạo ra bởi các thể chế kinh tế đối với các giao dịch kinh tế. Mỗi quan hệ lợi ích-chi phí mà các thể chế gây ra đối với các giao dịch kinh tế sẽ thay đổi theo thời gian dẫn đến sự thay đổi của các thể chế tại các tầng thể chế.

Song song với tiền giả định về vai trò của thể chế đối với các hoạt động kinh tế, kinh tế học thể chế mới còn đưa ra giả thuyết về các thuộc tính ảnh hưởng đến chi phí giao dịch của các hoạt động kinh tế. Theo Williamson (1996), ba thuộc tính then chốt quyết định chi phí giao dịch của một hoạt động kinh tế là mức độ chuyên biệt của tài sản (asset specificity), tính bất định của giao dịch (uncertainty), và tần suất của giao dịch (frequency). Thuộc tính đầu hàm ý mức độ phụ thuộc lẫn nhau của các bên sau khi đã thực hiện giao dịch. Thuộc tính thứ hai phản ánh mức độ bất trắc khó lường trong tương lai trước khi thực hiện giao dịch. Thuộc tính cuối cùng phản ánh mức độ lặp lại một giao dịch tương tự trong tương lai giữa các bên. Các thuộc tính này, dưới sự tác động của các hành vi cơ hội và duy lý bó buộc¹, sẽ dẫn đến chi phí giao dịch ở mức độ khác nhau cho mỗi giao

¹ Sự hiện diện của các giả thuyết này còn liên quan đến hai tiền giả định khác về hành vi của con người. Đó là tiền giả định về duy lý bó buộc (bounded rationality) và tiền giả định về hành vi cơ hội (opportunistic behavior). Tuy nhiên, việc phân

dịch. Theo Williamson, các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản càng cao, mức độ bất định lớn và tần suất giao dịch thấp thì sẽ có chi phí giao dịch càng cao.

Kết hợp tiền giả định đầu, kinh tế học thể chế cho rằng sẽ là kinh tế nhất nếu mỗi loại giao dịch với các thuộc tính khác nhau được thực hiện trong một khung định hướng giao dịch phù hợp. Mỗi một khung định hướng giao dịch sẽ có những điểm mạnh và điểm yếu riêng. Williamson (1985, 1991) xem xét bốn thuộc tính của một khung giao dịch: (i) mức độ tự chủ với tài sản sở hữu (ownership autonomy); (ii) khả năng tạo động lực khuyến khích (incentive intensity) phù hợp với kết quả thực hiện, (iii) khả năng kiểm soát các hành vi, các tài sản chuyên biệt (administrative control) để đạt mục tiêu, và (iv) khả năng thích ứng với sự thay đổi (adaptation), bao gồm cả khả năng tự thích ứng và khả năng phối hợp thích ứng. Chẳng hạn, chợ mua bán trao tay có điểm mạnh là cho phép các bên tự chủ hoàn toàn với tài sản của mình, tạo ra động lực khuyến khích mạnh để các bên tối đa hóa lợi ích, cho phép các bên tự điều chỉnh hành vi, nhưng lại không có khả năng bảo vệ được các lợi ích liên quan đến các khoản đầu tư có tính chuyên biệt; trong khi đó hệ thống quản lý hành chính lại có thể mạnh trong việc bảo vệ các lợi ích liên quan đến các khoản đầu tư có tính chuyên biệt nhưng lại khó có thể kiểm soát được các loại chi phí quản lý và sản xuất. Vì thế, như Williamson (1975) chỉ ra các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản thấp tốt nhất nên được giao dịch thông qua trao đổi trực tiếp trên thị trường, trong khi các giao dịch có mức độ chuyên biệt tài sản cao nên được giao dịch thông qua khung quản lý hành chính.

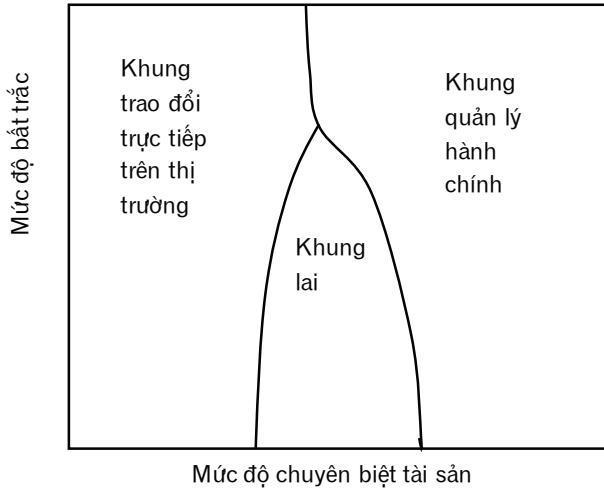
tích sâu hơn nữa vào các vấn đề kỹ thuật này có lẽ vượt quá nội dung của nghiên cứu này. Độc giả có thể tìm hiểu kỹ hơn về các giả định về hành vi con người của trường phái kinh tế học thể chế mới trong các tác phẩm của Williamson như Williamson (1985, 1996).

Bảng 1.3. Các thuộc tính tiêu biểu của các khung định hướng giao dịch

Các thuộc tính	Khung định hướng giao dịch		
	Khung trao đổi trực tiếp trên thị trường	Khung lai	Khung quản lý hành chính
Tự chủ tài sản sở hữu	Các bên có đầy đủ quyền sở hữu đối với tài sản/nguồn lực của mình	Chia sẻ quyền sở hữu tài sản hoặc các quyết định liên quan đến sử dụng tài sản phải tham vấn đối tác	Bên mua có quyền khai thác tài sản của bên cung ứng qua mệnh lệnh hành chính
Tạo động lực khuyến khích	- Xác định được giá cho sản phẩm đầu ra - Các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng chặt chẽ	- Chỉ có thể đưa ra được các động lực khuyến khích vừa phải cho sản phẩm đầu vào và đầu ra - Các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng ở mức độ vừa phải	- Xác định được giá cho sản phẩm đầu vào - Không có hoặc có ít các điều kiện bảo đảm theo quy định của hợp đồng
Kiểm soát hành vi để đạt mục tiêu	Không hoặc có ít kiểm soát hành chính	Kiểm soát hành vi để đạt được mục tiêu ở mức độ vừa phải	Kiểm soát hành vi một cách chặt chẽ để đảm bảo mục tiêu
Khả năng thích ứng	- Các bên tự thích ứng với các thay đổi - Khả năng phối hợp thích ứng thấp	- Khả năng tự chủ để thích ứng với các thay đổi ở mức độ vừa phải - Khả năng phối hợp thích ứng với các thay đổi ở mức độ vừa phải	- Khả năng tự chủ để thích ứng với các thay đổi ở mức độ thấp - Khả năng phối hợp thích ứng với các thay đổi ở mức độ cao

Nguồn: Williamson (1985, 1991)

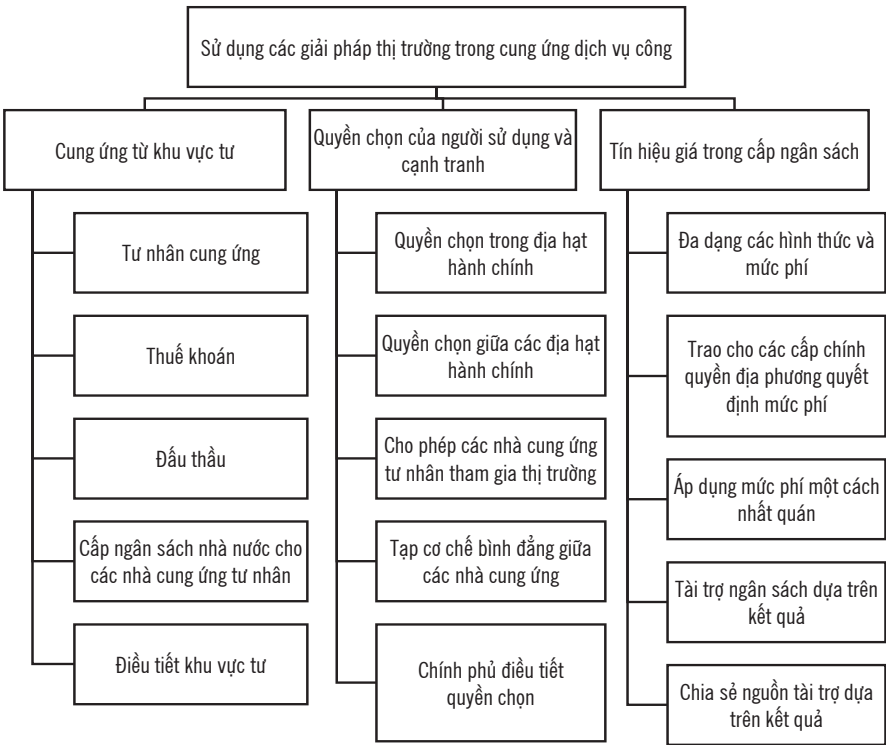
Hình 1.1. Các cấu trúc định hướng giao dịch tương ứng với mức độ bất trắc và mức độ chuyên biệt tài sản



Nguồn: Hình 4.3, Williamson (1991)

Quay trở lại với chủ đề hàng hóa công, kinh tế học thể chế cung cấp cách tiếp cận để giải quyết vấn đề kẻ ăn không đối với việc cung ứng hàng hóa công. Cụ thể, kinh tế học thể chế cho rằng việc cung ứng và tiêu thụ hàng hóa công không nhất thiết phải diễn ra đồng thời cho tất cả mọi thành viên trong cộng đồng nên có thể diễn ra qua nhiều công đoạn hoặc hoạt động giao dịch. Với từng công đoạn có thể lựa chọn áp dụng một khung định hướng giao dịch phù hợp cho loại giao dịch tương ứng. Như minh họa trong Hình 1.2, chính phủ có thể cho phép tư nhân cung cấp, thuê tư nhân cung cấp, đấu thầu cung cấp, tài trợ cho tư nhân cung cấp; tăng thêm sự lựa chọn của người tiêu dùng đối với các nhà cung cấp trong địa hạt quản lý (jurisdiction) hoặc ở địa hạt quản lý khác, cho phép các nhà cung cấp tư nhân tham gia cung ứng; áp dụng các hình thức thu phí, cấp ngân sách gắn với mức độ phục vụ, chia sẻ ngân sách gắn với mức độ phục vụ (chi tiết xem thêm Mục 1.2 dưới đây).

Hình 1.2. Sử dụng các thiết chế thị trường trong cung ứng dịch vụ công



Nguồn: Blochliger (2008)

Với các công đoạn mà việc tiêu thụ diễn ra đồng thời đối với các thành viên trong cộng đồng thì vẫn có thể hình thành các quy tắc nội bộ (local rules) về cơ chế thu thuế/phí và phân phối sao cho lợi ích mà mỗi cá nhân thu được lớn hơn chi phí họ phải bỏ ra để tạo ra được cầu chung mà không cần đến tín hiệu giá thị trường. Và ngay cả trong trường hợp việc tiêu thụ và sản xuất diễn ra đồng thời trong một cộng đồng thì vẫn có thể tổ chức theo cách việc sản xuất và việc tiêu thụ được đại diện bởi hai nhóm người khác nhau. Chẳng hạn UBND thành phố đại diện cho người dân trên khía cạnh tiêu thụ còn các cơ quan cảnh sát, bảo trì đường phố, v.v. cũng vẫn thuộc UBND thành phố nhưng lại là nơi cung ứng các hàng hóa công.

Nói tóm lại, từ góc nhìn của kinh tế học thể chế, chúng ta có nhiều cách thức “vì mô” hơn để đưa các giải pháp thị trường vào trong hoạt động cung ứng dịch vụ công nhằm giải quyết vấn đề kẻ ăn không thay vì trao cho nhà nước toàn quyền từ sản xuất cho đến phân phối thông qua bộ máy hành chính của nhà nước. Trong phần tiếp theo chúng ta sẽ điểm lại những cơ chế thị trường được sử dụng trong thực tiễn tại một số quốc gia trong các hoạt động cung ứng hàng hóa công.

1.2. Các giải pháp thị trường được sử dụng trong cung ứng dịch vụ công từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới

Nghiên cứu của Blochliger (2008) về việc sử dụng các giải pháp thị trường để cung ứng các dịch vụ công ở các nước Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) là nghiên cứu khảo sát kinh nghiệm thực tiễn toàn diện nhất mà chúng tôi biết về chủ đề này. Theo nghiên cứu này, kinh nghiệm của các quốc gia trong việc sử dụng các giải pháp thị trường vào việc cung ứng dịch vụ công diễn ra trong một dải rộng các lĩnh vực trực thuộc các chính quyền địa phương quản lý như giáo dục, y tế, giao thông, bảo vệ xã hội, và môi trường. Các chính quyền địa phương tại các nước OECD đã sử dụng rất nhiều các giải pháp thị trường khác nhau từ việc để tư nhân cung ứng hoàn toàn cho đến sử dụng các hình thức đấu thầu cạnh tranh, tăng sự lựa chọn của người tiêu dùng, gắn việc cấp ngân sách với năng lực cung ứng dịch vụ, v.v. để mang lại hiệu quả cao nhất cho việc cung ứng một loại dịch vụ công nào đó¹.

¹ Các thông tin về cung ứng dịch vụ công sử dụng trong báo cáo của Blochliger (2008) tương đối cũ và có thể không còn phản ánh đúng thực trạng hiện nay của các nước OECD. Tuy nhiên, kết quả của nghiên cứu này vẫn rất hữu ích để tham khảo cho Báo cáo này vì nó cung cấp một bức tranh toàn diện về khả năng đưa các giải pháp thị trường vào cung ứng dịch vụ công tại các nước phát triển.

Để đánh giá mức độ sử dụng các giải pháp thị trường cho việc cung ứng dịch vụ công, Blochliger (2008) sử dụng một hệ thống gồm 15 chỉ số thành phần tương ứng với các giải pháp thị trường thuộc ba nhóm dưới đây.

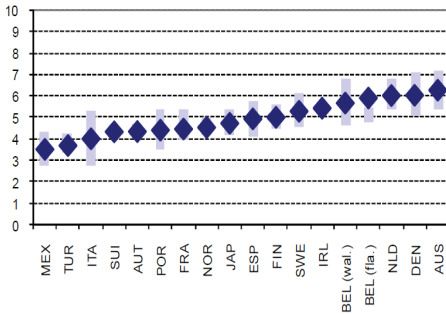
- (i) *Sở hữu tư nhân và thuê ngoài*: nhóm này bao gồm các hình thức như cung ứng bởi tư nhân, đấu thầu tư nhân, thuê tư nhân, hợp tác công tư, và một số hình thức khác;
- (ii) *Lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng*: nhóm này bao gồm các hình thức như mở rộng phạm vi lựa chọn của người sử dụng, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà cung cấp mới tham gia thị trường, khung khổ pháp lý để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh;
- (iii) *Tín hiệu giá trong việc cấp ngân sách*: nhóm này bao gồm các hình thức như cách thức thu phí và mức phí đối với người sử dụng; cách thức gắn kết việc cấp ngân sách với kết quả cung cấp dịch vụ.

Các chỉ số được tính điểm dựa trên một thang điểm từ 0 đến 10 để xác định mức độ áp dụng mỗi loại cơ chế thị trường tại các quốc gia. Các chỉ số sau đó được tính gộp để cho các kết quả so sánh ở cấp độ cao hơn.

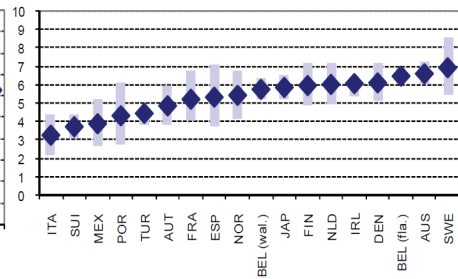
Kết quả nghiên cứu của Blochliger (2008) cho thấy, xét về tổng thể Australia, Đan Mạch và Hà Lan là các quốc gia áp dụng nhiều giải pháp thị trường nhất; trong khi Mexico, Thổ Nhĩ Kỳ và Italia là các quốc gia áp dụng ít hơn cả. Xét riêng rẽ từng nhóm giải pháp thì Thụy Điển và Australia là hai quốc gia sử dụng nhiều giải pháp về sở hữu tư nhân và thuê ngoài, trong khi Italia và Thụy Sĩ ít sử dụng các giải pháp này; Đan Mạch và Australia là hai quốc gia sử dụng nhiều giải pháp về tăng lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng, trong khi Thổ Nhĩ Kỳ và Na Uy ít hơn cả; và Thụy Sĩ và Hà Lan là hai quốc gia ưa thích sử dụng các giải pháp về đưa hiệu giá trong việc cấp ngân sách, còn Italia và Mexico là hai quốc gia ít sử dụng các giải pháp này nhất.

Hình 1.3. So sánh mức độ sử dụng các giải pháp thị trường trong việc cung ứng dịch vụ ở một số nước OECD

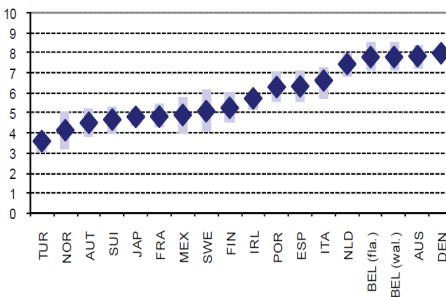
(a) Chỉ số tổng hợp toàn bộ việc sử dụng các giải pháp thị trường



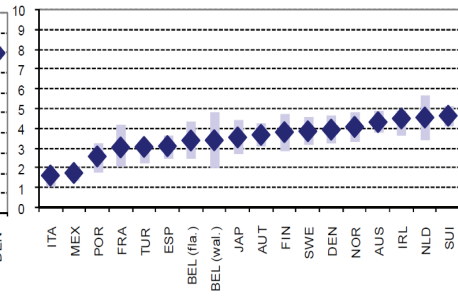
(b) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về sở hữu tư nhân và thuê ngoài



(c) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về lựa chọn của người sử dụng và cạnh tranh giữa các nhà cung ứng



(d) Chỉ số tổng hợp nhóm các giải pháp về tín hiệu giá trong việc cấp ngân sách



Chú thích:

- Các từ viết tắt trong đồ thị: AUS: Australia; AUT: Áo; BEL (fla.): Bỉ (vùng nói tiếng Hà Lan); BEL (wal.): Bỉ (vùng nói tiếng Pháp); DEN: Đan Mạch; ESP: Tây Ban Nha; FIN: Phần Lan; FRA: Pháp; IRL: Ireland; ITA: Italia; JAP: Nhật Bản; MEX: Mexico; NLD: Hà Lan; NOR: Na Uy; POR: Bồ Đào Nha; SUI: Thụy Sĩ; SWE: Thụy Điển; TUR: Thổ Nhĩ Kỳ.
- Cột dọc bên trong hình vẽ thể hiện mức độ nhất quán trong việc áp dụng cơ chế thị trường trong các lĩnh vực dịch vụ công; cột càng ngắn càng thể hiện mức độ nhất quán chính sách đối với các lĩnh vực dịch vụ công khác nhau.

Nguồn: Blochliger (2008)

Dưới đây chúng tôi sẽ tóm lược mức độ sử dụng một số giải pháp thị trường trong các lĩnh vực khác nhau tại các quốc gia OECD.

Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng

Đây là hình thức cho phép khu vực tư nhân (bao gồm các công ty, hợp tác xã, hiệp hội người tiêu dùng và các tổ chức phi chính phủ khác) trực tiếp tham gia cung cấp dịch vụ công cho người sử dụng. Đây là hình thức khá phổ biến đối với các loại dịch vụ có tính kỹ thuật như giao thông công cộng hay xử lý rác thải. Với các loại dịch vụ có tính xã hội như chăm sóc sức khỏe, trẻ em, điều dưỡng tại nhà thì ít được áp dụng hơn. Ngoại trừ Bỉ và Hà Lan, đa phần tại các quốc gia OECD giáo dục phổ thông vẫn được cung cấp bởi nhà nước. Với giáo dục ở bậc cao hơn (tertiary education), sự tham gia của khu vực tư nhân biến động rất lớn giữa các quốc gia. Trong khi tại Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, giáo dục bậc cao hơn đa số được cung cấp bởi tư nhân thì tại nhiều quốc gia như Australia, Thổ Nhĩ Kỳ, Mexico, loại dịch vụ này vẫn được cung cấp bởi chủ yếu nhà nước. Bảng 1.3 cung cấp thông tin chi tiết về tỷ lệ khu vực tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công tại các quốc gia OECD ở thời điểm năm 2002.

Bảng 1.4. Tỷ lệ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ công tại một số nước OECD thời điểm năm 2002 (% người sử dụng được cung ứng)

	Giáo dục tiểu học	Giáo dục cấp hai	Giáo dục cấp ba trở lên	Bệnh viện	Giao thông công cộng	Điều dưỡng tại nhà (nursing homes)	Chăm sóc trẻ em	Thu dọn rác thải	Trung bình
Australia	28,7	35,4	2,9	64	98,0	91,0	66,2	95,0	60,1
Áo	4,5	7,8	30,6	-	0,0	-	26,6	-	13,9
Bỉ	54,7	56,6	52,4	-	-	-	53,5	-	54,3
Canada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cộng hoà Czech	1,1	1,8	32,1	-	-	-	1,4	-	9,1
Đan Mạch	11,7	23,4	0,9	2	85,0	79,0	-	67,0	38,4

Khung khổ phân tích đề xuất chính sách...

Phần Lan	1,2	4,1	29,6	4	80,0	12,0	8,1	100,0	29,9
Pháp	14,7	21,4	28,0	15	-	-	12,7	-	18,4
Đức	2,9	7,3	36,1	-	-	-	58,8	-	26,3
Hy Lạp	7,5	5,4	0,0	-	-	-	3,4	-	4,1
Hungary	5,9	6,7	39,6	-	-	-	4,4	-	14,1
Iceland	1,1	0,8	39,5	-	-	-	7,7	-	12,3
Ireland	1,0	0,0	7,2	13	-	66,0	46,5	55,0	27,0
Italia	6,9	3,5	14,8	14	5,0	-	28,4	-	12,1
Nhật Bản	0,9	6,2	91,2	-	-	-	65,7	-	41,0
Hàn Quốc	1,3	19,8	85,0	-	-	-	77,1	-	45,8
Luxemburg	6,9	19,9	0,0	-	-	-	6,3	-	8,3
Mexico	8,1	12,6	3,7	-	-	-	10,6		8,8
Hà Lan	68,9	75,9	0,0	100	-	-	69,7	42,0	59,4
New Zealand	11,9	16,0	26,2	-	-	-	43,8	-	24,5
Na Uy	1,9	2,3	35,8		62,0	7,0	41,0	13,0	23,3
Ba lan	1,4	2,1	20,8	-	-	-	6,6	-	7,7
Bồ Đào Nha	10,2	11,5	50,0	5	-	15,0	47,4	-	23,2
Slovak	4,5	5,3	12,7	-	-	-	0,7	-	5,8
Tây Ban Nha	32,0	32,4	22,5	16	11,5	22,3	35,1	0,0	21,5
Thụy Điển	5,6	6,3	34,9		73,0	14,0	14,1	-	24,7
Thụy Sĩ	3,8	7,1	70,0	22	-	33,0	6,8	-	23,8
Thổ Nhĩ Kỳ	1,5	0,0	2,0	-	-	-	3,9	-	1,9
Liên hiệp Anh	5,0	6,4	100,0	-	-	-	8,5	-	30,0
Mỹ	10,3	8,8	14,6	-	-	-	40,1	-	18,5
Trung bình	10,9	14,0	30,5	25,5	51,8	37,7	28,4	53,1	

Nguồn: Education at a Glance, Health database, Joumard et al., (2003)
trong Blochliger (2008)

Các hình thức hợp đồng thuê khoán

Các hình thức hợp đồng thuê khoán bao gồm đấu thầu, thuê khoán, và hợp tác công tư. Hình thức đấu thầu (tendering) khá phổ biến đối với các dịch vụ có tính kỹ thuật như giao thông công cộng và thu dọn rác thải để tìm được nhà cung cấp tư nhân cung ứng dịch vụ công đạt chất lượng với giá rẻ. Theo nghiên cứu của Bekken và cộng sự. (2006) hình thức đấu thầu giúp tiết kiệm tới 20% chi phí trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ giao thông công cộng hoặc thu gom rác thải.

Hình thức thuê khoán (outsourcing) thường được áp dụng cho một số hoạt động nhất định trong việc cung ứng dịch vụ công như các hoạt động lau dọn, bảo vệ, ăn uống (tại các bệnh viện, trường học, cơ sở điều dưỡng, chăm sóc trẻ em), hoạt động bảo dưỡng (giao thông công cộng, thu dọn rác thải), v.v. Theo nghiên cứu của Lundagaard (2002), hình thức thuê khoán chiếm từ 10 đến 20% giá trị gia tăng tại các cơ sở giáo dục và chăm sóc y tế.

Hình thức hợp tác công tư (public private partnership) chủ yếu liên quan đến các lĩnh vực cung cấp cơ sở hạ tầng. Bản chất của hình thức này là nhà cung cấp tư nhân sẽ được nhận trợ cấp của chính phủ trong một khoảng thời gian nhất định để cung ứng một loại dịch vụ nào đó. Đây là hình thức tương đối phổ biến ở Anh, Đức và Pháp. Vào năm 2007, hình thức này chiếm vào khoảng 10 đến 15% tổng mức đầu tư cho các dịch vụ công của Anh (Blochliger, 2008).

Hình thức tăng quyền chọn của người sử dụng

Đây là hình thức cho phép người sử dụng dịch vụ có quyền lựa chọn nhà cung cấp trong số các nhà cung cấp các dịch vụ khác nhau. Việc trao cho người sử dụng quyền lựa chọn sẽ tạo áp lực khiến cho nhà cung cấp phải phục vụ người sử dụng tốt hơn, hợp ý họ hơn. Tuy nhiên, việc trao cho người sử dụng quyền lựa chọn cũng có thể dẫn đến trường hợp nhà cung cấp chỉ lựa chọn cung cấp cho một số người

sử dụng mang lại lợi nhuận cho họ. Đây là điều khiến cho nhiều quốc gia còn cân nhắc việc phổ biến hình thức này.

Nói chung, hình thức tăng lựa chọn của người sử dụng khá phổ biến trong các lĩnh vực chăm sóc trẻ em và bệnh viện. Tuy nhiên, hình thức này ít được áp dụng trong các lĩnh vực giáo dục tiểu học và cơ sở. Trẻ em về cơ bản sẽ phải học ở trường địa phương nơi gia đình sinh sống. Nói chung, việc lựa chọn giữa nhà cung cấp công và nhà cung cấp tư cũng không bị ngăn cản. Tuy nhiên, một số quốc gia OECD chỉ cho phép lựa chọn nhà cung cấp trong địa hạt quản lý, tức không được phép lựa chọn các nhà cung cấp ở các địa hạt khác. Lý do của việc không cho phép lựa chọn nhà cung cấp ở các địa hạt khác là vì người ta sợ một số địa phương sẽ bị quá tải “công suất” trong khi một số địa phương khác lại bị thừa “công suất” cung ứng dịch vụ.

Hình thức tăng cạnh tranh giữa những nhà cung cấp

Đây là hình thức song hành với hình thức tăng quyền chọn của người sử dụng. Nói chung các quốc gia OECD đều không ngăn cấm các nhà cung ứng tư nhân tham gia thị trường. Tuy nhiên, quyền gia nhập thị trường, đặc biệt là các nhà cung ứng tư nhân, thường bị giới hạn bởi các quy định đấu thầu, đặc biệt trong các lĩnh vực dịch vụ có tính kĩ thuật như vận tải công cộng hoặc thu dọn rác thải. Trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ xã hội, các nhà cung ứng công thường được thiên vị hơn các nhà cung ứng tư nhân. Không những vậy, các nhà cung ứng tư nhân thường chịu thêm nhiều ràng buộc quy định về chất lượng chuyên môn. Ngoài ra họ còn không được nhận ngân sách tài trợ khiến họ phải thu phí của người sử dụng cao hơn so với phí của nhà cung cấp công. Tất cả những đặc điểm này khiến cho các nhà cung ứng tư nhân khó cạnh tranh được với các nhà cung cấp công.

Hình thức thu phí người sử dụng

Đây là hình thức tương đối phổ biến ở các nước OECD. Về cơ bản, người tiêu dùng sẽ phải trả phí trực tiếp toàn bộ hoặc một phần hoặc

gián tiếp qua các chế độ bảo hiểm để được cung cấp dịch vụ. Thông thường, thu phí dịch vụ được áp dụng nhiều ở các loại hình dịch vụ như vận chuyển công cộng hoặc thu dọn rác thải, tuy nhiên ít được áp dụng ở các loại hình dịch vụ như giáo dục tiểu học, giáo dục cơ sở, điều dưỡng tại nhà, hay chăm sóc trẻ em.

Theo thống kê của các nước OECD, thu phí người sử dụng đóng góp tới 6,3% tổng chi ngân sách chính phủ. Phần Lan, New Zealand và Thụy Sĩ là các quốc gia có tỷ lệ thu phí trên tổng chi ngân sách chính phủ cao nhất. Ở nhiều quốc gia, ở cấp địa phương, thu từ phí còn cao hơn thu từ thuế (như Hy Lạp, Ireland và Hà Lan).

Phiếu mua hàng và các hình thức cấp ngân sách gắn với sử dụng khác

Đây là các hình thức gắn trợ cấp nhà nước với nhu cầu dịch vụ nhằm tăng trách nhiệm của nhà cung cấp dịch vụ công với nhu cầu của người tiêu dùng. Chính phủ có thể cấp phiếu mua hàng cho một số đối tượng trợ cấp để sử dụng một loại dịch vụ cụ thể nào đó. Mỗi khi tiêu dùng, người được cấp phiếu mua hàng sẽ đưa phiếu đó cho nhà cung cấp. Nhà cung cấp sau đó sẽ trao lại cho các cơ quan quản lý để nhận bồi hoàn. Chính phủ cũng có thể cấp ngân sách cho trường học dựa trên số lượng học sinh theo học ở trường đó, hoặc số thành viên đăng ký ở một trung tâm điều dưỡng nào đó. Hình thức này thường áp dụng cho các lĩnh vực dịch vụ xã hội, tuy nhiên ít được áp dụng cho các lĩnh vực có tính kỹ thuật như giao thông công cộng hoặc thu dọn rác thải.

Bảng dưới đây tóm lược lại thứ tự ưu tiên các cơ chế thị trường thường được áp dụng tại các nước OECD trong các lĩnh vực dịch vụ khác nhau.

Bảng 1.5. Các giải pháp thị trường thường được áp dụng tại các nước OECD

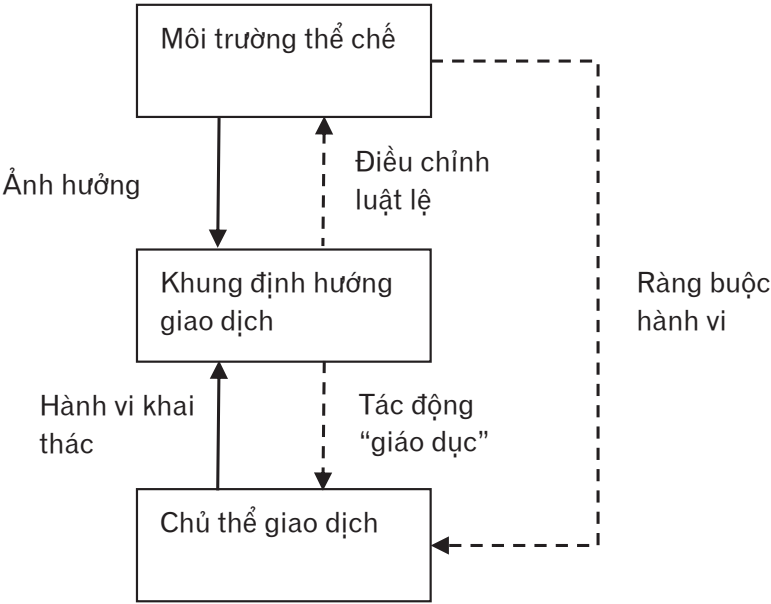
Loại dịch vụ công	Cơ giải pháp thường được áp dụng
Giáo dục tiểu học	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tài trợ chính phủ cho các nhà cung cấp tư nhân
Giáo dục cơ sở	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tài trợ chính phủ cho các nhà cung cấp tư nhân
Giáo dục cấp cao hơn	Thu phí người sử dụng
Bệnh viện	Quyền chọn người tiêu dùng, cấp ngân sách gắn với mức cung ứng dịch vụ, tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp
Giao thông công cộng	Thu phí người sử dụng, đấu thầu công khai
Điều dưỡng tại nhà	Quyền chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Chăm sóc trẻ em	Quyền chọn người tiêu dùng, thu phí người sử dụng
Thu dọn rác thải	Đấu thầu công khai

Nguồn: Blochliger (2008)

1.3. Khung phân tích xây dựng chính sách thị trường hóa cung ứng dịch vụ công

Từ nguyên lý lý thuyết của kinh tế học thể chế và kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia OECD cho thấy hầu hết các lĩnh vực hàng hóa công đều có thể ít nhiều đưa được giải pháp thị trường vào. Trong phần này chúng tôi sẽ trình bày những bước nghiên cứu cơ bản để đề xuất giải pháp thị trường phù hợp cho mỗi lĩnh vực cung ứng hàng hóa công của một quốc gia hoặc một tỉnh thành nào đó. Để đưa ra được các giải pháp thị trường chúng tôi sử dụng khung phân tích mối quan hệ giữa môi trường thể chế-khung định hướng giao dịch-chủ thể giao dịch do Oliver Williamson xây dựng như minh họa trong Hình 1.4.

Hình 1.4. Sơ đồ phân tích mối quan hệ giữa môi trường thể chế, khung định hướng giao dịch, và chủ thể giao dịch



Nguồn: Mô phỏng từ Hình 9.1 trong Williamson (1996)

Bước 1 - Xác định phạm vi lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Trên lý thuyết, mỗi một lĩnh vực/ngành cung ứng hàng hóa chỉ chứa một loại hàng hóa hay dịch vụ thuần nhất. Tuy nhiên, trên thực tế, đây lại là một gói bao gồm rất nhiều hàng hóa khác nhau trong lĩnh vực đó. Chẳng hạn, khi nghiên cứu về lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, chúng ta có thể sẽ phải phân biệt giữa xử lý rác thải rắn với xử lý nước thải sinh hoạt. Với rác thải rắn, chúng ta có thể sẽ phải phân biệt giữa xử lý rác thải sinh hoạt với rác thải công nghiệp và rác thải xây dựng, v.v. Khi nghiên cứu về lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học, chúng ta sẽ phải phân biệt giữa các dịch vụ như: dịch vụ đào tạo, dịch vụ nghiên cứu, dịch vụ tư vấn, dịch vụ ký túc xá, dịch vụ ăn uống, v.v.

Tiếp đến chúng ta sẽ phải xác định chuỗi liên kết dọc gắn với một dịch vụ cụ thể mà chúng ta xem xét. Chẳng hạn, với lĩnh vực dịch vụ thu gom rác thải sinh hoạt, chúng ta chỉ dừng ở công đoạn thu gom tại nguồn hay bao gồm cả công đoạn trung chuyển đến nơi tập trung và công đoạn chôn lấp hoặc thiêu huỷ rác thải. Mỗi một công đoạn trong chuỗi liên kết dọc sẽ phản ánh một loại giao dịch diễn ra giữa các bên, chẳng hạn giữa người dân và các đại lý thu gom ở địa phương, hoặc giữa đại lý thu gom địa phương với công ty vận chuyển và thu gom tập trung.

Bước 2 - Xác định các chủ thể giao dịch trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Sau khi đã xác định được phạm vi lĩnh vực cung ứng hàng hóa, chúng ta cần xác định các chủ thể tham gia vào các giao dịch kinh tế trong từng công đoạn của chuỗi cung ứng. Dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của lĩnh vực cung ứng hàng hóa, chúng ta có thể chỉ ra được những chủ thể nào là các chủ thể lớn, chiếm ưu thế hoặc thậm chí độc quyền mua/bán, trong lĩnh vực đó; chủ thể nào là nhỏ có các quyết định phụ thuộc vào các chủ thể lớn.

Bước 3 - Xác định các thuộc tính giao dịch trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Trên nguyên tắc, chúng ta sẽ phải xem xét các thuộc tính giao dịch của tất cả các công đoạn trong chuỗi liên kết dọc cung ứng một dịch vụ cụ thể nào đó. Như đã đề cập ở trên, chúng ta cần phải xem xét ba thuộc tính: tính chuyên biệt của các tài sản (địa điểm, máy móc/thiết bị chuyên dụng, vốn nhân lực chuyên dụng) liên quan đến giao dịch, tính bất trắc của giao dịch, và tần suất giao dịch. Dựa trên các thuộc tính này chúng ta sẽ có thể đánh giá được chi phí giao dịch liên quan đến một công đoạn nào đó là cao hay thấp. Các chi phí giao dịch xảy ra như: chi phí để tìm kiếm đối tác, chi phí để soạn thảo/thương thảo hợp đồng, chi phí giải quyết tranh chấp liên quan đến hợp đồng, chi phí thương thảo lại hợp đồng, v.v.

Bước 4 - Xác định môi trường thể chế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công

Đây có thể được xem là bước trung gian trước khi tiến hành bước lựa chọn khung định hướng giao dịch phù hợp. Về mặt lý thuyết môi trường thể chế ở đây sẽ bao gồm cả các thể chế chính thức (hệ thống luật pháp) và các thể chế phi chính thức (quy tắc đạo đức, quy ước, phong tục tập quán) liên quan đến lĩnh vực cung ứng dịch vụ công. Môi trường thể chế cụ thể sẽ tạo ra những ràng buộc đối với hành động của các chủ thể kinh tế và thiết lập khung khổ cho sự vận hành của khung định hướng giao dịch.

Bước 5 - Xác định các khung định hướng giao dịch

Giao dịch tại mỗi công đoạn có thể được tiến hành qua các khung định hướng giao dịch khác nhau như mua bán trao tay (spot market), hợp đồng ngắn hạn, hợp đồng dài hạn, hợp đồng quan hệ, hệ thống hành chính thứ bậc. Do mỗi một loại khung định hướng giao dịch sẽ có những điểm mạnh và điểm yếu riêng xét trên góc độ chi phí giao dịch, nên chúng ta cần xem xét cẩn thận khi ghép mỗi loại giao dịch với một loại khung định hướng giao dịch trong điều kiện môi trường thể chế thực tế. Dựa trên những phân tích mang tính so sánh về điểm mạnh, yếu giữa các loại khung định hướng giao dịch khác nhau đối với mỗi loại giao dịch, chúng ta có thể đưa ra những khuyến nghị về loại khung định hướng giao dịch nào thì nên áp dụng cho một loại giao dịch nào đó trong bối cảnh môi trường thể chế cụ thể.

Bước 6 - Xác định các giải pháp thị trường có thể áp dụng để cải thiện khung định hướng giao dịch theo hướng thị trường

Với quan điểm về dài hạn các khung định hướng giao dịch có tính thị trường nhiều hơn sẽ hiệu quả hơn, chúng ta cần xem xét liệu môi trường thể chế, đặc biệt là hệ thống pháp luật liên quan, có cản trở sự hình thành và sự vận hành của các khung định hướng giao

dịch có tính thị trường nhiều hơn hay không. Nếu có điều đó thì cần đưa ra các giải pháp để loại bỏ các cản trở mang tính thể chế đó nhằm đưa thêm các giải pháp thị trường để điều chỉnh khung định hướng giao dịch.

Tài liệu tham khảo

- Bekken, J.T., F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal and O. Osland (2006). "Procurement and Contracts for Local Bus Services", TØI Report 819/2006. Available on www.toi.no.
- Blochliker, H. (2008). Market Mechanisms in Public Service Provisions, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2008)6.
- Lunsgaard, J. (2002). Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, *OECD Economic Studies* 35/2, pp. 80-128, OECD, Paris.
- Ostrom, V, Ostrom, E, 1978. "Public Goods and Public Choices", Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of Public Sector* (3rd ed). New York: W.W. Norton & Company.
- UNIDO (2008). *Public Good for Economic Development*. Vienna: UNIDO Publication.
- Varian, H. (2010). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach* (8th ed). New York: W.W. Norton & Company.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1985). *The Economic institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1991). "Comparative Economic organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, 36(2), pp. 269-96.
- Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. NY: Oxford U. Press.
- Williamson, O. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, 38 (3), pp. 595-613.

Chương 2

Thị trường hóa cung ứng dịch vụ giáo dục đại học ở Việt Nam

Trần Đình Thiên, Đinh Tuấn Minh, Lê Xuân Sang, Phạm Sỹ An,
Lê Văn Hùng, Chu Minh Hội, Phạm Thế Anh

2.1. Dẫn nhập

Từ khi Việt Nam bắt đầu công cuộc đổi mới, mở cửa nền kinh tế, lĩnh vực giáo dục, trong đó có giáo dục đại học (GDĐH), từng bước được cải cách theo hướng cho phép mọi thành phần kinh tế được quyền tham gia cung ứng dịch vụ giáo dục. Từ năm 2005, quy chế tự chủ được trao cho một số trường đại học, tạo điều kiện cho việc đưa một số cơ chế thị trường vào quá trình cung ứng dịch vụ GDĐH. Tuy vậy, sau nhiều năm cải cách, hệ thống GDĐH vẫn còn phát triển ở trình độ thấp và chậm được cải thiện. Một trong những nguyên nhân của hiện tượng này là vì nhận thức, hiểu biết về thị trường hóa dịch vụ GDĐH vẫn chưa đầy đủ, sai lệch, dẫn đến áp dụng không phù hợp hoặc không hữu hiệu.

GDĐH thường được xem như là một loại hàng hóa công - tương tự như giáo dục phổ thông - theo nghĩa không chỉ nâng cao sự hiểu

biết, cách thức hành xử, kỹ năng làm việc cho người được thụ hưởng GDDH, mà còn tạo ra sự lan tỏa tri thức (tức tạo ra ngoại ứng tích cực) cho toàn xã hội, nhờ đó tạo ra sự tiến bộ xã hội. Đây là những lý lẽ được các nhà kinh tế tiền bối như John S. Mill và Alfred Marshall đưa ra hơn 100 năm trước đây. Tuy nhiên, nhiều nhà kinh tế học hiện đại không đồng tình với quan điểm này, tiêu biểu là Milton Friedman và Gary Becker. Theo các nhà kinh tế này, lợi ích mà GDDH mang lại phần lớn là cho người đi học dưới dạng vốn con người¹. Vì thế, GDDH mang bản chất là hàng hóa tư nhiều hơn là hàng hóa công, và do vậy, người đi học cần có trách nhiệm đóng góp phần lớn chi phí đi học.

Việc nhìn nhận GDDH là hàng hóa công hay hàng hóa tư sẽ ảnh hưởng đáng kể đến mức độ thị trường hóa lĩnh vực này. Nếu nhìn nhận GDDH là hàng hóa công, mức độ thị trường hóa sẽ dừng lại chủ yếu ở nỗ lực cải thiện hiệu quả của các trường đại học thông qua áp dụng phù hợp một số giải pháp thị trường vào một số hoạt động trong các trường này. Còn nếu nhìn nhận GDDH là hàng hóa tư thì việc cải cách sẽ mạnh dạn hơn theo hướng cho phép tư nhân tham gia cung ứng cũng như tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng cho mọi trường đại học - bất kể đó là công lập, tư nhân trong nước, hay đầu tư nước ngoài, bất kể đó là hoạt động vì lợi nhuận hay phi lợi nhuận - trong việc cung ứng dịch vụ GDDH.

Bất kể việc coi GDDH mang nhiều đặc tính của hàng hóa công hay hàng hóa tư thì lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDDH của mọi quốc gia đều có những đặc điểm sau. Chất lượng của lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục là rất khó xác định; sinh viên vừa là đầu vào và đầu ra của quá

¹ Những giá trị như năng lực, hiểu biết, sức khỏe, kỹ năng điều hành... được coi là vốn bởi chúng cũng mang lại lợi ích cho người đầu tư, gồm cả lợi ích bằng tiền hoặc phi tiền tệ, giống như đầu tư vào các dạng vốn vật chất và tài chính khác như một chiếc ô tô tải, tài khoản tại ngân hàng. Vốn con người có thể một phần được hình thành một cách bẩm sinh hoặc được đầu tư và tích lũy thông qua hoạt động giáo dục (Becker, 1975).

trình cung ứng dịch vụ. Chất lượng đầu ra không thể hiện ngay khi kết thúc quá trình cung ứng dịch vụ mà nó phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố và phải qua một khoảng thời gian nhất định mới có thể nhận biết được. Những vấn đề mang tính đặc trưng này của lĩnh vực GDĐH cần phải có cơ chế giải quyết. Trước đây, nhà nước được xem như là giải pháp cho những vấn đề này. Tuy nhiên, do nhu cầu học đại học ngày càng tăng và ngày càng đa dạng, cơ chế nhà nước ngày càng tỏ ra kém hiệu quả, do đó sự tham gia cung ứng dịch vụ của khu vực tư cũng như việc đưa các cơ chế thị trường khác nhau vào trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDĐH là cần thiết.

Chương này nhằm mục đích đề xuất một số định hướng, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng GDĐH ở Việt Nam, trong đó, thị trường hóa thị trường GDĐH là một trọng tâm. Báo cáo gồm ba phần. Hai phần đầu tóm lược những vấn đề lý luận cơ bản nhất và kinh nghiệm quốc tế về nâng cao chất lượng và thị trường hóa dịch vụ GDĐH theo cách tiếp cận của kinh tế học thể chế mới. Phần kế tiếp đánh giá thực trạng của hệ thống GDĐH ở Việt Nam, đồng thời chỉ ra các tiềm năng áp dụng các cơ chế thị trường trong lĩnh vực này ở Việt Nam. Phần cuối cùng của báo cáo đề xuất các định hướng và giải pháp cải cách, thị trường hóa trong lĩnh vực GDĐH nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ này ở Việt Nam trong thời gian tới.

2.2. Xác định phạm vi nghiên cứu và đặc điểm cung ứng của dịch vụ giáo dục đại học

2.2.1 Phạm vi cung ứng dịch vụ GDĐH trong nghiên cứu

Trường đại học hiện đại có ba chức năng chính trong xã hội: tạo ra tri thức, truyền đạt tri thức, và lan tỏa tri thức. Chức năng tạo ra tri thức gắn với hoạt động nghiên cứu, chức năng truyền đạt tri thức gắn với

hoạt động giáo dục-đào tạo, còn chức năng lan tỏa tri thức gắn với các hoạt động chuyển giao tri thức cho khu vực chính phủ, doanh nghiệp, và các phương tiện truyền thông.

Trong nghiên cứu này dịch vụ GDĐH là dịch vụ truyền đạt kiến thức chuyên môn và hỗ trợ kỹ năng học hỏi chuyên môn mà nhà trường cung cấp cho sinh viên thông qua giảng viên. Sản phẩm chính của dịch vụ GDĐH là học viên tốt nghiệp (được cấp các loại văn bằng như cao đẳng, cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ) với kiến thức chuyên môn trong lĩnh vực mà học viên đăng ký. Khối lượng và chất lượng kiến thức của sinh viên phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như chương trình giảng dạy, nội dung các môn học trong trường; chất lượng giảng viên; hệ thống cơ sở vật chất hỗ trợ; trình độ và thái độ tiếp nhận của từng sinh viên, v.v.

Nhà trường có thể sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng như lớp học, phòng thí nghiệm, thư viện, hệ thống thông tin, các hoạt động ngoại khóa, các hoạt động trao đổi sinh viên, v.v. do trường tổ chức trong chương trình giảng dạy để hỗ trợ việc truyền đạt kiến thức và kỹ năng học hỏi chuyên môn cho sinh viên.

Bên cạnh dịch vụ chính yếu trên nhà trường cũng có thể cung cấp nhiều dịch vụ khác nữa để phục vụ đời sống vật chất và văn hóa của sinh viên như dịch vụ căng tin, kí túc xá, photocopy, dịch vụ vận tải, cửa hàng bán sách báo và văn hóa phẩm...

Nhà trường cũng có thể tận dụng cơ sở vật chất và đội ngũ giảng viên để cung cấp các hoạt động giảng dạy khác như tổ chức các chương trình đào tạo cho doanh nghiệp, bồi dưỡng kiến thức cho người lớn tuổi, v.v.; hoặc cung cấp các hoạt động dịch vụ kỹ thuật, tư vấn, và kinh doanh khác như cung ứng dịch vụ kiểm nghiệm, hợp tác nghiên cứu với doanh nghiệp và chính phủ, cho thuê ngắn hạn việc sử dụng các phương tiện và cơ sở vật chất.

Để vận hành hoạt động của mình, nhà trường có thể tự cung cấp hoặc thuê ngoài các loại dịch vụ như tin học, bảo dưỡng và sửa chữa nhà cửa, máy móc thiết bị, an ninh, quản lý trường đại học, các hoạt động hành chính chuyên môn.

Bảng 2.1. Các dịch vụ cung ứng của trường đại học

Dịch vụ chính của GDDH Giáo dục chính khoá bậc đại học và cao đẳng Giáo dục chính khoá bậc cao học Giáo dục chính khoá bậc tiến sĩ	Các dịch vụ liên quan đến đời sống vật chất và văn hóa của sinh viên Ký túc xá Căng tin ăn uống Vận tải trong khuôn viên đại học Cửa hàng sách, báo, và văn phòng phẩm Trung tâm chăm sóc sức khoẻ Trung tâm thể thao
Các dịch vụ giáo dục khác Giảng dạy cho doanh nghiệp Giảng dạy bồi dưỡng kiến thức cho người lớn tuổi Giáo dục từ xa Các chương trình ngắn hạn/ học hè	Các dịch vụ kỹ thuật, tư vấn, và kinh doanh khác Các dịch vụ kiểm nghiệm Các dự án nghiên cứu hợp tác với doanh nghiệp, Chính phủ Các hoạt động liên quan đến cho thuê ngắn hạn phương tiện và cơ sở vật chất
Các dịch vụ vận hành trường đại học Dịch vụ tin học Dịch vụ bảo dưỡng, sửa chữa máy móc và thiết bị Dịch vụ bảo dưỡng và sửa chữa các toà nhà Dịch vụ an ninh Dịch vụ quản lý trường đại học Các dịch vụ hành chính chuyên môn	

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả.

Nghiên cứu của chúng tôi chỉ tập trung vào dịch vụ chính của GDDH. Các loại hình giáo dục khác cũng sẽ được đề cập khi có liên quan, đặc biệt trong các nội dung về quyền tự chủ tài chính. Nếu trường đại học được quyền tự chủ hoàn toàn về mặt tài chính, chẳng hạn tại các trường đại học tư, thì nó có quyền quyết định lựa chọn sẽ tự cung cấp các dịch vụ khác, hợp tác với các đối tác khác qua các hợp đồng quan hệ hoặc hợp đồng dài hạn, hoặc mua trực tiếp trên thị trường khi có nhu cầu, tùy theo mức chi phí giao dịch và khả năng kiểm soát giao dịch của trường đại học đối với mỗi lựa chọn.

Đối với dịch vụ chính của GDĐH, chúng tôi coi trường đại học là bên cung cấp dịch vụ giáo dục còn sinh viên là bên cầu dịch vụ giáo dục. Đó là hai chủ thể tương tác chính của lĩnh vực này. Bên cạnh hai chủ thể chính này, có một số chủ thể khác có liên quan mà chúng ta phải quan tâm ở đây, đó là:

- *Gia đình sinh viên*: bố mẹ sinh viên là người chu cấp tài chính một phần cho sinh viên nên sẽ có thể có những ảnh hưởng nhất định đến mối quan hệ giữa sinh viên-nhà trường.
- *Giảng viên*: về mặt tổ chức, giảng viên trong nhà trường là nhân viên của trường, thay mặt trường đứng ra truyền đạt kiến thức cho sinh viên. Tuy nhiên, mối quan hệ của nhà trường với giáo chức có thể có nhiều điểm khác so với mối quan hệ của doanh nghiệp với nhân viên của mình. Ở nhiều quốc gia, tại các trường công, giáo chức được xem như là viên chức của chính phủ chứ không phải là nhân viên của nhà trường.
- *Chính phủ*: trong lĩnh vực giáo dục nói chung và đại học nói riêng, chính phủ thường tham gia sâu vào các hoạt động của trường, từ cung cấp cơ sở vật chất, cung cấp ngân sách hoạt động, thiết kế, phê duyệt chương trình giảng dạy, bổ nhiệm các vị trí lãnh đạo trong trường, cho đến cách thức tổ chức hoạt động của trường, cách thức tuyển sinh, v.v.
- *Tổ chức đánh giá tín nhiệm, xếp hạng*: tổ chức này đánh giá xếp hạng chất lượng dịch vụ giáo dục của các trường đại học dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau. Đây là căn cứ quan trọng để sinh viên cân nhắc lựa chọn trường học.

2.2.2. Các đặc điểm giao dịch của lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học

Xét trên khía cạnh kỹ thuật, nhà trường tương tác với sinh viên ở ba giai đoạn: giai đoạn tuyển sinh (pre-education), giai đoạn đào tạo

(education), và giai đoạn sau khi ra trường (post-education) (Sison và cộng sự, 2000). Ở giai đoạn tuyển sinh, thí sinh (tức học sinh sau khi tốt nghiệp phổ thông) sẽ tìm hiểu về các trường thông qua các nguồn thông tin khác nhau cũng như tương tác trực tiếp với các trường đại học quan tâm để nắm bắt được các điều kiện tuyển sinh, nội dung và chất lượng các chương trình đào tạo, các tiêu chuẩn tốt nghiệp, các yêu cầu về học phí và các khía cạnh tài chính khác (học bổng, vay tín dụng sinh viên, v.v.), môi trường sinh sống và học tập, v.v. Dựa trên các thông tin đó, các thí sinh sẽ nộp đơn đăng ký và nhà trường sẽ xem xét, quyết định có chấp nhận hay từ chối cho thí sinh nhập học. Tùy từng trường, thí sinh có thể phải nộp thêm một khoản phí xét duyệt hồ sơ.

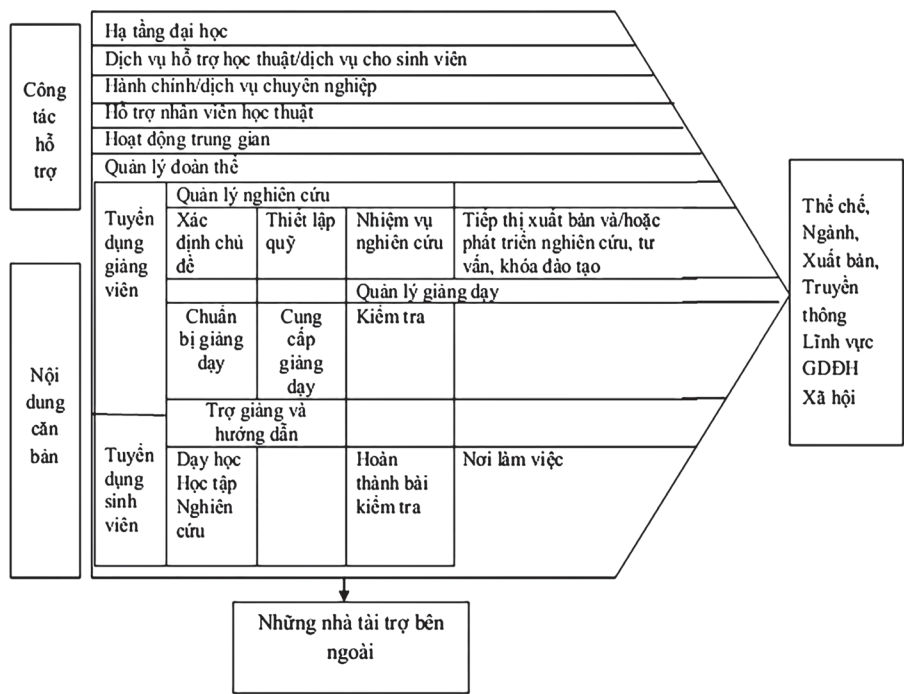
Ở giai đoạn đào tạo, sinh viên sẽ được (hoặc phải) học tập và được hướng dẫn bởi giảng viên cho những môn học theo chương trình đã được thiết kế. Mỗi môn học sẽ đặt ra những yêu cầu khác nhau cho sinh viên (thời gian tham dự, điểm thi, làm các bài tập, v.v.) để được chứng nhận hoàn thành môn học. Nếu hoàn thành hết các môn học mà chương trình đặt ra, sinh viên sẽ được cấp bằng tốt nghiệp ra trường.

Đây là giai đoạn chính yếu nhất của hoạt động cung ứng dịch vụ giáo dục. Tại giai đoạn này, sinh viên tương tác với nhà trường chủ yếu liên quan đến cả “gói” chương trình đào tạo. Sau đó, sinh viên chủ yếu tương tác với giảng viên của mỗi môn học. Nhà trường tuyển giảng viên để thực hiện công việc giảng dạy. Sinh viên, ở một mức độ nhất định, có thể tương tác với nhà trường để phản ánh về chất lượng truyền đạt kiến thức của giảng viên.

Tại giai đoạn này, ngoài các cam kết về thời lượng tham gia cho từng môn theo yêu cầu của giảng viên, thí sinh sẽ phải nộp học phí theo học kỳ hoặc cả năm cho nhà trường để theo học các môn học. Những sinh viên giỏi hoặc có hoàn cảnh đặc biệt có thể được nhận học bổng hoặc hỗ trợ học phí. Giảng viên sẽ nhận được lương, thưởng và các chế độ nghiên cứu, từ nhà trường. Đổi lại, giảng viên sẽ phải giảng

dạy các môn học theo nội dung mà nhà trường và giảng viên thỏa thuận. Giảng viên cũng có thể bị yêu cầu phải có sản phẩm/công trình nghiên cứu.

Hình 2.1. Chuỗi giá trị giáo dục đại học



Nguồn: Hutaibat, 2011, tr. 218.

Ở giai đoạn sau khi tốt nghiệp, nhà trường sẽ chỉ còn trách nhiệm xác thực cho sinh viên ra trường khi có yêu cầu về việc sinh viên đó đã tham gia và/hoặc hoàn thành khóa học. Sinh viên nhận bằng, đi xin việc và làm việc. Đây là giai đoạn chứng nghiệm chất lượng giảng dạy của nhà trường có thực sự mang lại giá trị cho sinh viên hay không. Nếu được đánh giá cao, sinh viên tốt nghiệp sẽ dễ dàng được tuyển dụng và được đề xuất những mức thu nhập hấp dẫn, và ngược lại.

Trên nguyên tắc, sinh viên sau khi tốt nghiệp ra trường thì nhà trường không còn ràng buộc gì với sinh viên nữa. Tuy nhiên, một số trường có thể tổ chức các hoạt động hỗ trợ kết nối sinh viên với các tổ chức tuyển dụng để giúp sinh viên của mình tìm được việc làm phù hợp. Nhà trường cũng có thể hỗ trợ sinh viên khởi nghiệp qua nhiều hình thức, từ hỗ trợ trang thiết bị cho đến tư vấn kiến thức và kết nối thị trường. Các trường sau đó vẫn có thể giữ mối quan hệ với sinh viên tốt nghiệp, dưới hình thức hội cựu sinh viên (alumni), đặc biệt là với những sinh viên có địa vị xã hội và thành công trong cuộc sống, để quảng bá cho hình ảnh của trường.

Xét trên góc độ giao dịch, các tương tác giữa sinh viên-giảng viên-nhà trường-doanh nghiệp trong các giai đoạn khác nhau của quá trình giáo dục liên quan đến việc truyền đạt kiến thức chuyên môn có các thuộc tính như được thể hiện trong Bảng 2.2. Ở tất cả các giai đoạn, tính bất trắc của giao dịch đều ở mức rất cao. Sinh viên không thể biết chắc được nhà trường có thể giúp mình có được kiến thức chuyên môn phù hợp với nhu cầu của các cơ sở tuyển dụng hay không. Nhà trường không thể biết chắc được liệu sinh viên được nhận học có thực sự đủ năng lực cũng như phù hợp với chuyên ngành sinh viên chọn hay không; liệu giảng viên mà họ tuyển có năng lực như trong lý lịch mô tả hay không. Các nhà tuyển dụng cũng không thể biết chắc được sinh viên tốt nghiệp ở một trường nào đó có thực sự có năng lực như họ kỳ vọng hay không.

Đối với tính chuyên biệt tài sản, để đào tạo chuyên môn, các trường đều có nhiều tài sản chuyên biệt để phục vụ đào tạo chuyên ngành đó, đặc biệt là một số trường kĩ thuật hoặc y khoa. Tuy nhiên, các tài sản chuyên biệt này chỉ liên quan đến giai đoạn đào tạo. Uy tín của giảng viên cũng có thể trở thành một tài sản chuyên biệt. Loại tài sản chuyên biệt này gắn chặt chẽ với giai đoạn đào tạo.

Bảng 2.2. Các thuộc tính giao dịch của các giai đoạn trong giáo dục đại học

	Tính chuyên biệt tài sản	Tần suất giao dịch	Tính bất trắc của giao dịch
Giai đoạn tuyển sinh: giữa học sinh và nhà trường	++	+	+++
Giai đoạn đào tạo			
* giữa sinh viên và nhà trường	+++	++	+++
* giữa sinh viên và giảng viên	+	+++	+++
* giữa giảng viên và nhà trường	++	+++	++
Giai đoạn sau khi tốt nghiệp: giữa sinh viên tốt nghiệp và cơ sở tuyển dụng	+	+	+++

Chú thích: (0) không có, (+) vừa phải, (++) cao, (+++) rất cao

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

Với giai đoạn tuyển sinh và giai đoạn tốt nghiệp, uy tín của nhà trường có thể xem là một loại tài sản chuyên biệt. Sinh viên được nhận học vào các trường có uy tín thì sẽ được gắn với thương hiệu của các trường đó. Trong nhiều trường hợp, sinh viên có được thư giới thiệu của giảng viên có uy tín cũng sẽ có nhiều lợi thế khi xin việc.

Đối với thuộc tính tần suất giao dịch, giai đoạn đào tạo là giai đoạn mà tương tác giữa sinh viên-giảng viên-nhà trường diễn ra liên tục. Còn tại các giai đoạn khác, mức độ tương tác là tương đối ít.

2.2.4. Cấu trúc thị trường giáo dục đại học

Cấu trúc bên cầu

Lý thuyết kinh tế hiện đại - đặc biệt là từ thập niên 1980 trở lại đây - xem việc một cá nhân quyết định học đại học là một khoản đầu tư để có được vốn nhân lực (human capital) trong tương lai (Schultz, 1961; Becker, 1975). GDĐH không còn chỉ dành cho tầng lớp tinh hoa nữa mà được mở rộng cho mọi cá nhân có nhu cầu đầu tư vào vốn con

người. Với quan niệm như vậy, số lượng người có mong muốn tham gia học đại học có xu hướng ngày một tăng.

Nhu cầu học đại học không những thế còn có xu hướng ngày càng đa dạng hóa. Vốn con người là một tập hợp các kỹ năng tổng quát (general skills) và kỹ năng chuyên biệt (specific skills). Các kỹ năng tổng quát có thể được sử dụng ở nhiều doanh nghiệp hoặc ngành nghề khác nhau; trong khi các kỹ năng chuyên biệt chỉ sử dụng được ở một số ít các doanh nghiệp hoặc ngành nghề. Vì lẽ đó, một người có thể có nhu cầu học các kỹ năng tổng quát ở trường đại học này trong khi lại muốn học các kỹ năng chuyên biệt ở một trường đại học khác. Hơn nữa, tùy thuộc vào năng lực, khả năng tài chính, địa điểm sinh sống, v.v. của mỗi người, anh hoặc chị ta có thể sẽ chọn học ở những trường đại học khác nhau trong từng lĩnh vực.

Trong thời đại toàn cầu hóa, mọi cá nhân ở các nước khác nhau có thể đến các trường đại học khác nhau trên thế giới để học tập. Điều này tạo ra nhu cầu không chỉ về kiến thức chuyên môn mà còn cả nhu cầu về văn hóa hoặc vốn xã hội (social capital) mà một cá nhân nào đó muốn có. Khi sang học tập ở một quốc gia nào đó, cá nhân đó sẽ được “sống” trong môi trường văn hóa của quốc gia đó, và vì thế, sẽ tích lũy được những loại vốn xã hội đặc trưng của nền văn hóa hoặc quốc gia đó.

Cấu trúc bên cung

Để đáp ứng nhu cầu về các kỹ năng tổng quát cũng như các kỹ năng chuyên biệt cho một số lượng cầu ngày càng tăng và đa dạng, các trường đại học cũng có xu hướng đa dạng các chương trình đào tạo cũng như liên tục điều chỉnh nội dung của các chương trình đào tạo sao cho phù hợp với sự thay đổi nhu cầu của người đi học và thị trường lao động.

Thông thường, ở bậc cử nhân, các trường đại học sẽ đào tạo các loại kỹ năng tương đối tổng quát hoặc một số kỹ năng cơ bản trong

một lĩnh vực nào đó. Các kỹ năng chuyên sâu thường sẽ được đào tạo thông qua công việc tại các công ty. Trường đại học có thể cung cấp một số kỹ năng chuyên sâu tại các bậc học cao hơn hoặc thông qua các chương trình đào tạo ngắn hạn chuyên sâu phục vụ doanh nghiệp. Nếu như nhu cầu về những kỹ năng chuyên sâu đó lớn, trường đại học có thể chuyển các chương trình ngắn hạn đó thành chương trình đào tạo chính khóa. Chẳng hạn, các kỹ năng quản lý, phục vụ khách sạn trước kia đa phần được người học việc tiếp nhận trong quá trình làm việc. Sau khi nhu cầu về lĩnh vực này tăng lên, các công ty chuyển dần việc đào tạo này cho các trường học chuyên về khách sạn.

Sự đa dạng hóa về nhu cầu học đại học dẫn đến sự đa dạng hóa về các loại hình trường đại học. Có nhiều trường đào tạo đa ngành đa nghề nhưng cũng có nhiều trường quy mô nhỏ chỉ tập trung vào một số chương trình đào tạo. Tuy nhiên, ngay cả những trường đào tạo đa ngành đa nghề thì quy mô cũng không lớn. Chẳng hạn, trường Đại học Central Florida là trường có nhiều sinh viên đăng ký học hệ cử nhân nhiều nhất của Mỹ cũng chỉ có hơn 54.000 sinh viên¹. Như vậy, xét trên khía cạnh cấu trúc thị trường, lĩnh vực GDĐH là một lĩnh vực rất cạnh tranh.

Tuy nhiên, tính chất cạnh tranh trong lĩnh vực GDĐH có nhiều nét đặc thù. Để thu hút được sinh viên giỏi theo học, nhờ đó có thể thu được học phí cao hoặc tìm kiếm được nhờ nguồn tài trợ, các nhà trường đại học buộc phải xây dựng danh tiếng và uy tín của trường (Brewer và cộng sự, 2002). Những trường danh tiếng như Harvard có thể tuyển được rất nhiều sinh viên giỏi theo học². Giống như mọi ngành nghề khác, việc xây dựng củng cố danh tiếng cần có thời gian và không phải bất kỳ trường đại học nào cũng làm được. Tuy nhiên,

¹ “10 Universities With the Most Undergraduate Students”, www.usnews.com/ (22/09/2016).

² Chẳng hạn, tại trường đại học Harvard, chỉ có 5,4% tổng số đơn đăng ký được chấp nhận nhập học hằng năm (www.harvard.edu).

trường đại học mới gia nhập ngành chịu một bất lợi khác so với các doanh nghiệp trong các lĩnh vực khác. Đó là, danh tiếng và uy tín của trường chỉ có được khi chất lượng đầu ra của quá trình cung ứng dịch vụ được kiểm nghiệm trên thị trường lao động (như thông qua tỷ lệ sinh viên tìm kiếm được việc làm sau khi tốt nghiệp, vị trí của sinh viên trong quá trình làm việc...).

Bên cạnh đó, các trường có thể cạnh tranh nhau thông qua giá cả (học phí phải chi trả của người tham gia) cung ứng dịch vụ giáo dục. Vấn đề ở đây là, mức học phí chỉ là một phần của chi phí cung ứng dịch vụ (Winston, 1999). Đối với các trường có uy tín từ trước (chủ yếu các trường công lập) có thể dễ dàng nhận mức tài trợ cao hơn từ chính phủ, từ các tổ chức và cá nhân, và do đó có thể giảm mức thu học phí cho các sinh viên tham gia khóa học. Thêm vào đó, thông tin về chi phí được tài trợ lại không được cung cấp cho sinh viên trước khi lựa chọn trường đào tạo. Cả hai vấn đề này khẳng định rằng rào cản của việc tham gia cung ứng dịch vụ giáo dục là rất lớn. Và theo như Jongbloed (2003) thì sự can thiệp của nhà nước là rào cản rất đáng kể trong cạnh tranh giữa các nhà cung cấp. Thực tế này cũng chỉ ra vấn đề bất cân xứng thông tin trên thị trường cung ứng dịch vụ giáo dục (Fielden, 2008).

Một vấn đề nữa của cơ chế giá cả trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDĐH là nó tương đối cứng nhắc. Đối với các hàng hóa, dịch vụ thông thường, nhà cung ứng có thể đưa ra các mức giá khác nhau cho từng nhóm đối tượng khách hàng có nhu cầu cũng như khả năng chi trả khác nhau và giá cả được điều chỉnh linh hoạt theo thời gian. Tuy nhiên, với dịch vụ giáo dục, thì giá cả là như nhau cho tất cả các học viên (mặc dù khả năng chi trả và nhu cầu của từng học viên là khác nhau) và giá cả được tính cho cả năm/kỳ cho dù các yếu tố của thị trường biến động, người sử dụng dịch vụ (các học viên/sinh viên) chỉ thực hiện chi trả một hoặc hai lần trong năm (không diễn ra thường xuyên) (Becker & Toutkoushian, 2013).

Xét trên phương diện cấu trúc sở hữu, GDĐH được cung cấp bởi ba loại: đại học công lập, đại học tư có lợi nhuận, và đại học phi lợi nhuận. Trường đại học công lập được thành lập bởi nhà nước và phần lớn ngân sách được nhà nước tài trợ. Tuy trường đại học công lập có thu học phí của sinh viên cũng như nhận tài trợ tư nhân nhưng không nhất thiết học phí và tài trợ tư nhân phải trả đủ cho chi phí vận hành của nhà trường. Trong khi đó, trường đại học tư được thành lập bởi tư nhân hoặc các tổ chức phi nhà nước, có nguồn ngân sách đa phần đến từ học phí hoặc đóng góp của khu vực tư nhân. Sự khác biệt về nguồn ngân sách dẫn đến các trường tư đa phần là các trường có quy mô nhỏ, thường chỉ tuyển vài nghìn sinh viên/năm, và chuyên đào tạo một vài chuyên ngành nhất định; trong khi trường đại học công lập thường có quy mô lớn, tuyển hàng chục nghìn sinh viên/năm, đào tạo rất nhiều chuyên ngành khác nhau.

Các tổ chức trung gian và tiêu chí đo lường đánh giá chất lượng giáo dục đại học

Như phân tích ở trên, các giao dịch giữa các bên trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ GDĐH đối diện với mức độ bất trắc rất cao. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến sự xuất hiện của nhiều tổ chức trung gian đánh giá chất lượng của các trường đại học, từ các tạp chí cho đến các tổ chức chính phủ và tổ chức học thuật, cũng như các tổ chức độc lập tiến hành kiểm tra, đánh giá trình độ thí sinh, trình độ giảng viên. Các tổ chức xếp hạng các trường đại học trên phạm vi thế giới tiêu biểu là: ARWU (the Academic Ranking of World Universities), THE (Times Higher Education), QS (Quacquarelli Symonds), CWUR (Center for World University Rankings), v.v. Các hình thức kiểm tra trình độ thí sinh như thi IELTS, TOEFL, GMAT, GRE, v.v. hiện đang trở thành các thang tham chiếu chuẩn để nhiều trường trên thế giới tuyển sinh.

Thông thường, để đánh giá chất lượng/hiệu quả của các cơ sở (trường) cung cấp dịch vụ GDĐH, các tổ chức xếp hạng tin nhiệm sử

dụng nhiều chỉ số đo lường khác nhau, về cơ bản dựa trên các tiêu chí đầu vào (chất lượng tuyển sinh) và tiêu chí đầu ra (vị trí xã hội của sinh viên ra trường, công trình xuất bản và mức độ ảnh hưởng, v.v.). Theo phương pháp xếp hạng đại học trên thế giới của QS, có sáu tiêu chí cơ bản để đánh giá xếp hạng các trường đại học đó là: danh tiếng về mặt học thuật chuyên môn; danh tiếng của các nhà tuyển dụng (employer reputation); tỷ lệ sinh viên trên giảng viên; tỷ lệ trích dẫn từ các công trình xuất bản, nghiên cứu của trường; tỷ lệ giảng viên nước ngoài; và tỷ lệ sinh viên là người nước ngoài¹. Trong khi đó, hệ tiêu chí xếp hạng của CWUR bao gồm: chất lượng giáo dục, việc làm của sinh viên; chất lượng của các khoa; các công trình xuất bản; mức độ ảnh hưởng; chỉ số trích dẫn; số phát minh sáng chế; tác động lan tỏa.

Đối với các hình thức kiểm tra thí sinh, các đề thi được thiết kế để đánh giá khả năng ngôn ngữ, khả năng suy luận, khả năng tính toán, v.v. của các thí sinh. Đây là những năng lực cốt lõi mà sinh viên cần phải đạt được một trình độ nhất định để có thể theo học được các chương trình tại các trường đại học.

Nhà nước

Khác với nhiều lĩnh vực dịch vụ công ích khác, nhà nước can thiệp vào lĩnh vực dịch vụ GDĐH ở mọi góc độ. Nhà nước có thể trực tiếp cử người tham gia điều hành tại các trường công lập; nhà nước trả lương, phong hàm cho đội ngũ giáo chức tại trường; nhà nước hỗ trợ học phí cho sinh viên không chỉ ở trong các trường công lập mà có thể mở rộng sang cả trường dân lập; nhà nước trực tiếp tham gia vào việc xếp hạng, đánh giá các trường; và nhà nước trực tiếp tham gia đánh giá các thí sinh thông qua các kỳ thi tuyển chung quốc gia vào các trường đại học. Mức độ can thiệp khác nhau của nhà nước vào những nơi khác nhau trong lĩnh vực GDĐH chắc chắn sẽ gây ra những tác

¹ <http://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>.

động ở những mức độ khác nhau đến cấu trúc thị trường GDDH tại các quốc gia.

Hiện nay, tại nhiều quốc gia, chẳng hạn ở Mỹ, nhà nước không quản lý trực tiếp các trường đại học nữa mà ủy quyền cho các tổ chức khác nhau thực hiện các vấn đề liên quan đến tài chính và quản lý quá trình hoạt động. Mức độ ủy quyền tùy thuộc vào môi trường, sức mạnh pháp lý, cũng như tính thực thi cao hay thấp của mỗi quốc gia. Do nhà nước không trực tiếp can thiệp vào các vấn đề tài chính và học thuật nên quyền tự chủ của các trường lớn hơn. Các tổ chức được ủy quyền có thể tuyển dụng nhân viên chuyên ngành một cách linh hoạt thay vì là các công chức, viên chức như trong cơ chế quản lý trực tiếp. Sau khi thực hiện ủy quyền thì nhà nước, thông qua bộ giáo dục, chỉ còn duy trì chức năng thiết lập các chính sách, quy hoạch, định hướng tổng thể, quản lý về quy mô cũng như loại hình hoạt động (cân bằng giữa khu vực công và tư nhân, các loại hình tổ chức đại học); kế hoạch chiến lược cho khu vực công; đàm phán kinh phí toàn bộ với bộ tài chính; phối hợp với các bộ khác trong các vấn đề GDDH.

2.2.5. Khả năng đưa các giải pháp thị trường vào trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học

Như đã đề cập trong Mục 2.2.1, nghiên cứu này chỉ giới hạn xem xét việc đưa các giải pháp thị trường vào việc cung ứng dịch vụ chính của GDDH, tức là các chương trình giảng dạy chính khoá để cấp bằng cấp từ bậc cao đẳng trở lên. Vì thế, chúng tôi sẽ không đề cập khả năng cho phép khu vực tư tham gia ở những mức độ khác nhau vào rất nhiều hoạt động giáo dục phụ hoặc hoạt động hỗ trợ khác như mô tả trong Bảng 2.1 tại các trường đại học công lập; chúng tôi cũng không đề cập việc đưa thêm nhiều hơn nữa các khung định hướng giao dịch có nhiều thuộc tính thị trường vào trong các hoạt động hỗ trợ nói trên của các trường đại học, cả công lẫn tư.

Đối với hoạt động cung ứng dịch vụ chính của GDĐH, như phân tích ở trên, điểm đặc trưng nhất của GDĐH ở hầu hết các công đoạn là tính bất trắc của giao dịch. Tính bất trắc này kết hợp với mức độ chuyên biệt tài sản ở mức độ khác nhau khiến cho các bên tham gia giao dịch (sinh viên, nhà trường, giảng viên, nhà tuyển dụng) sẽ phải tìm kiếm các cấu trúc định hướng giao dịch mang tính quan hệ hoặc hành chính thứ bậc nhiều hơn thay vì các cấu trúc mang tính thị trường.

Tùy theo quan niệm về mức độ công ích của dịch vụ GDĐH, chính phủ mỗi quốc gia sẽ quyết định để cho các trường đại học tự quyết định lựa chọn các cấu trúc định hướng giao dịch cho mình hay sẽ can thiệp vào quá trình lựa chọn này để giảm thiểu các chi phí giao dịch liên quan đến tài sản chuyên biệt và tính bất trắc trong các giao dịch. Chẳng hạn, ở giai đoạn tuyển sinh, nếu chính phủ coi GDĐH là một loại hàng hóa tư, chính phủ sẽ để các trường tự xây dựng mối quan hệ với các thí sinh tiềm năng để sao cho tuyển được các thí sinh phù hợp nhất với năng lực đào tạo của trường. Tuy nhiên, nếu chính phủ coi giáo dục là hàng hóa công, chính phủ sẽ tổ chức các kỳ thi quốc gia để đánh giá trình độ của các thí sinh để giúp nhà trường chọn được thí sinh đạt trình độ. Chính phủ cũng sẽ áp đặt các chỉ tiêu tuyển sinh cho tất cả các trường, kể cả các trường có uy tín, để đảm bảo rằng những trường mới, chưa có uy tín cũng sẽ có sinh viên theo học. Với giai đoạn đào tạo, nếu chính phủ coi GDĐH là hàng hóa tư, chính phủ sẽ để các trường tự quyết định về chương trình giảng dạy, tự tuyển giảng viên và trả lương bổng cho giảng viên; sinh viên được quyền đánh giá và lựa chọn giảng viên. Tuy nhiên, nếu chính phủ coi GDĐH là hàng hóa công, chính phủ sẽ thiết kế hoặc phê duyệt chương trình đào tạo, tuyển chọn, bổ nhiệm và trả lương bổng cho giảng viên, v.v.

Như vậy, việc đưa các giải pháp thị trường vào lĩnh vực GDĐH, từ việc mở cửa cho khu vực tư nhân tham gia cho đến tăng quyền chọn của người sử dụng, tăng cạnh tranh giữa các trường đại học, thu phí của sinh viên, trợ cấp theo kết quả hoạt động của nhà trường đều có

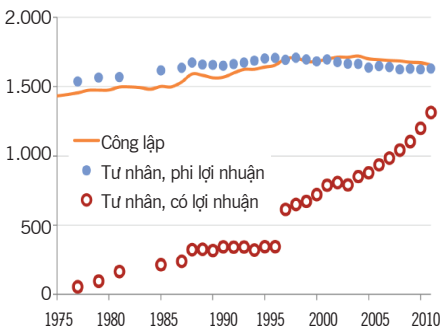
thể áp dụng; tuy nhiên mức độ áp dụng sẽ phụ thuộc đáng kể vào quan điểm của chính phủ về tính công ích của loại dịch vụ này. Dưới đây chúng tôi sẽ phân tích chi tiết về khả năng áp dụng của từng nhóm thiết chế thị trường.

Sự tham gia của khu vực tư nhân và các biện pháp tăng cường cạnh tranh

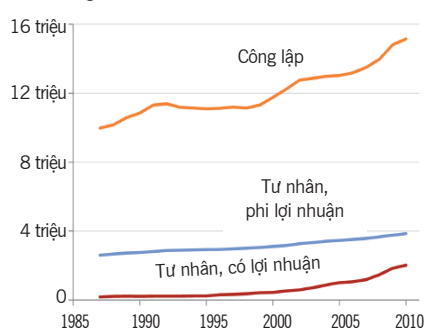
Hiện nay, đa số các quốc gia đều cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ GDDH. Mức độ mở cửa cho tư nhân tham gia tùy từng quốc gia. Ở những quốc gia có ít rào cản thì số lượng trường đại học tư tăng mạnh. Chẳng hạn, tại Mỹ, số trường tư vì lợi nhuận của Mỹ đã tăng từ mức dưới 500 trường ở thời điểm giữa thập kỷ 1990 lên khoảng 1.400 trường vào năm 2010. Mặc dù vậy, các trường đại học tư vì lợi nhuận tại Mỹ đa phần có quy mô nhỏ. Vì thế, tuy số lượng trường đại học của ba loại hình này tương đương nhau nhưng số lượng tuyển sinh hằng năm của trường đại học tư vì lợi nhuận chỉ bằng khoảng một nửa so với của trường đại học tư phi lợi nhuận và chỉ bằng khoảng 15% của trường đại học công lập.

Hình 2.2. Quy mô giáo dục đại học của Mỹ theo loại hình giáo dục

Số cơ sở đại học được phép cấp bằng ở Mỹ theo loại hình giáo dục đại học



Số lượng sinh viên đăng ký theo học hằng năm theo loại hình giáo dục đại học



Nguồn: Bộ ngân khố và Bộ giáo dục Mỹ
(The US's Department of Treasury and Department of Education) (2012)

Tuy nhiên, việc tư nhân tham gia vào lĩnh vực GDDH còn gặp nhiều rào cản gia nhập ngành. Để được cấp giấy phép cung ứng dịch vụ GDDH, đặc biệt là các hệ thạc sĩ, tiến sĩ, những người muốn thành lập trường hoặc mở rộng chuyên ngành/hệ đào tạo sẽ phải đáp ứng nhiều điều kiện về vốn đầu tư, đội ngũ điều hành, đội ngũ giảng viên, chương trình giảng dạy, v.v. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng cản trở sự gia nhập ngành của các tổ chức hoặc cá nhân trong lĩnh vực này.

Song song với việc cho phép tư nhân trong nước tham gia cung ứng dịch vụ GDDH, các quốc gia còn mở cửa thị trường GDDH cho các trường đại học nước ngoài. Có thể nói, dịch vụ GDDH ngày nay đã trở thành một lĩnh vực kinh doanh toàn cầu. Và một khi chấp nhận cho tư nhân trong và ngoài nước tham gia cung ứng lĩnh vực này, các quốc gia buộc phải tạo ra hành lang pháp lý bình đẳng cho tất cả các trường đại học, dù công hay tư, dù trong nước hay nước ngoài (Fielden, 2008).

Hệ quả của việc này là các quốc gia đều có xu hướng tăng quyền tự chủ cho các trường đại học, kể cả các trường đại học công lập, để tăng cạnh tranh. Do việc quản lý hoạt động của một trường đại học rất phức tạp, cần những kỹ năng chuyên môn nhất định, nên chính phủ các nước có xu hướng giao cho chính các tổ chức giáo dục tổ chức, quản lý các hoạt động của mình. Ở hầu hết các nước, các trường thường được tự chủ trong các vấn đề về: lựa chọn giáo trình, chương trình giảng dạy phù hợp với trình độ của sinh viên và nhu cầu của thị trường; về thời gian học thuật; về hướng nghiên cứu; về tự do phát hành ấn phẩm; về khả năng vay mượn phục vụ phát triển; về trả lương bổng cho giảng viên; về quy mô tuyển sinh. Tuy nhiên, đa số các quốc gia vẫn chưa cho phép nhà trường tự chủ trong việc quyết định học phí của học viên (Fielden, 2008; Glennerster, 1991; Jongbloed, 2003).

Tăng quyền chọn cho sinh viên

Tại những quốc gia coi GDDH mang tính hàng hóa tư nhiều hơn thì xu hướng coi sinh viên như là khách hàng thay vì là đối tượng chịu sự hướng dẫn, chỉ bảo ngày càng phổ biến (Furedi, 2011). Mục đích sinh viên theo học tại các trường đại học là để nhận được các kiến thức chuyên ngành về lĩnh vực đó và văn bằng của một tổ chức có thẩm quyền chứng nhận kết quả của quá trình theo học của mình. Đây chính là một khoản đầu tư vào vốn con người của mình để hy vọng sẽ thu được nhiều lợi ích trong tương lai. Vì thế sinh viên cần được tạo điều kiện để quản lý cũng như lựa chọn các môn học phù hợp với định hướng nghề nghiệp của mình sau này.

Trên nguyên tắc, học viên sau khi tốt nghiệp phổ thông được quyền lựa chọn trường đại học mình muốn theo học. Tuy nhiên, do hạn chế về hoàn cảnh thu nhập gia đình cũng như thiếu hiểu biết về các trường đại học dẫn đến học viên có thể phải tự giới hạn quyền chọn của mình. Đối với yếu tố thiếu hiểu biết, gia đình và trường phổ thông thường là những địa chỉ tư vấn quan trọng trợ giúp cho sự lựa chọn của học viên. Để giúp cho sự lựa chọn của học viên được tốt hơn các trường có xu hướng (hoặc bị chính phủ yêu cầu) thông báo rõ ràng các chương trình học, không chỉ nội dung mà cả phương pháp đào tạo của từng môn học trong chương trình, để giúp học viên có thể có những lựa chọn tốt nhất. Các bảng xếp hạng, đánh giá các trường đại học được các tổ chức trung gian cung cấp cũng là nguồn thông tin quan trọng giúp cho học viên lựa chọn được trường học và chương trình học phù hợp cho mình.

Đối với yếu tố thu nhập gia đình, chính phủ, các trường đại học và một số quỹ tư nhân thường có chính sách cấp học bổng cho những học viên có tiềm năng nhưng gặp hoàn cảnh khó khăn hoặc bị khuyết tật. Các chương trình tín dụng sinh viên cũng góp phần giúp cho giấc mơ theo học tại những trường đại học có uy tín của nhiều sinh viên thành hiện thực.

Trong quá trình đào tạo, sinh viên được trao nhiều quyền hơn

trong việc lựa chọn môn học, đánh giá chất lượng giảng viên, cũng như góp ý vào nội dung giảng dạy (Nixon, Scullion, và Molesworth, 2011). Với tư cách là người tiêu dùng, sinh viên nói chung biết “Mình muốn được dạy nội dung gì”. Sinh viên cũng có thể bảo lưu kết quả học ở trường đang học khi muốn chuyển sang một trường khác tương đương. Một vấn đề khác cũng được các quốc gia đặt ra là bảo vệ quyền lợi của sinh viên trong trường hợp trường đại học mà sinh viên đang theo học đóng cửa vì các lý do khác nhau.

Thu học phí và trợ cấp nhà nước theo kết quả đào tạo

Ngày nay, thu học phí sinh viên trở thành một hiện tượng tương đối phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, mức đóng học phí là khác nhau với từng quốc gia, tùy thuộc vào mức độ quốc gia đó coi giáo dục đại học là hàng hóa công hay hàng hóa tư. Tại một số quốc gia ở Bắc Âu như Na Uy, Phần Lan, công dân của nước mình theo học đại học về cơ bản được miễn học phí. Ở đa số các nước châu Âu, mức học phí học đại học thấp hơn đáng kể so với ở Anh, Mỹ, Australia, Nhật Bản, v.v.

Thu học phí sinh viên được xem là giải pháp để giúp cho các trường có thêm nguồn ngân sách, qua đó giảm sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, và nhờ vậy nâng cao quyền tự chủ của nhà trường. Thu học phí còn có ý nghĩa quan trọng khác, đó là khiến cho sinh viên có trách nhiệm hơn đối với việc học của mình và có nhiều quyền hơn trong mối quan hệ với nhà trường và giảng viên.

Mặc dù vậy, tại đa số các trường đại học, học phí chỉ bù đắp được một phần tổng chi phí hoạt động của trường. Bên cạnh học phí, các trường đều tìm cách huy động các nguồn lực từ các khoản tài trợ tư nhân và trợ cấp của nhà nước. Chẳng hạn, ở Mỹ trong niên khoá 2006-2007, học phí chỉ chiếm 40% nguồn thu của các trường, bao gồm cả đại học công lập, đại học tư vì lợi nhuận, và đại học tư phi lợi nhuận. Phần còn lại phải huy động từ ngân sách liên bang (12%) và các bang (21%), và các nguồn tài trợ khác (27%) (Department of Treasury, 2012). Tại các

nước đang phát triển, nguồn học phí chiếm tỷ trọng ít hơn, chỉ khoảng 10% tổng nguồn thu của trường (Fielden, 2008).

Học phí của sinh viên đa phần được trả bởi gia đình. Tuy nhiên, một số sinh viên được nhận tài trợ từ chính phủ, các quỹ tư nhân và chính bản thân nhà trường để bù đắp một phần hoặc toàn bộ học phí. Cụ thể, trong số 40% nguồn thu từ học phí của trường thì các hộ gia đình chỉ đóng góp 26% vào tổng doanh thu. Ngay cả với phần phần học phí trả bởi gia đình thì có một phần đáng kể là từ vay tín dụng ưu đãi của chính phủ. Chẳng hạn, vào năm 2012, có khoảng 11 triệu hộ gia đình của Mỹ vay nợ khoảng 914 triệu USD từ nguồn tín dụng sinh viên liên bang (Department of Treasury, 2012).

Như vậy, sự hoạt động của các trường đại học, dù là công lập hay tư thực, đều phụ thuộc khá nhiều vào nguồn ngân sách của nhà nước. Việc đưa giải pháp thị trường vào hoạt động trợ cấp ngân sách nhà nước cho các trường đại học được thể hiện thông qua việc gắn việc cấp ngân sách với kết quả hoạt động của các trường.

Ngân sách nhà nước có thể được phân bổ cho các trường theo các hình thức sau:

- Phân bổ trực tiếp theo dự toán hàng năm từ bộ tài chính (đối với các trường mà được xem là một cơ quan của chính phủ và giảng viên được coi là công chức);
- Đàm phán thường niên giữa các trường với bộ chủ quản và đi đến thống nhất về tài trợ (áp dụng đối với các trường đại học là những thực thể độc lập);
- Phân bổ theo số lượng học viên (để tránh quá trình đàm phán), kinh phí phân bổ cho mỗi học viên dựa trên kinh phí phân bổ năm trước;
- Phân bổ kinh phí dựa trên hiệu quả tài trợ: ví dụ như số lượng tài trợ phụ thuộc vào tỷ lệ học viên tốt nghiệp;
- Phân bổ kinh phí theo đấu thầu cạnh tranh: theo đó giá thầu tốt nhất sẽ được tài trợ.

Chính phủ, bộ giáo dục kiểm soát vấn đề tự chịu trách nhiệm của các trường theo ba cách: dựa trên cơ sở chấp nhận kế hoạch chiến lược; đồng ý thông qua việc ký kết hợp đồng với tổ chức tài trợ mà các trường phải cam kết cung cấp chắc chắn kết quả đầu ra; và cuối cùng là tạo ra một chế độ quy định, báo cáo kết quả. Cách thứ nhất, chủ yếu là giám sát việc thực hiện mục tiêu kế hoạch đặt ra, mang nặng tính chất báo cáo. Cách thứ hai, thông qua hợp đồng cam kết sẽ quan tâm đến các chỉ tiêu hiệu quả hoạt động, chất lượng đầu vào, đầu ra của dịch vụ giáo dục. Do có rất nhiều các chỉ tiêu hiệu quả nên chính phủ phải cân nhắc mức độ quan trọng của từng chỉ tiêu và đưa ra những lựa chọn nhất định bởi việc phân bổ ngân sách sẽ bị mất tập trung nếu có quá nhiều tiêu chí được áp dụng.

Hiện nay, các nước thường thiết lập hệ thống đảm bảo chất lượng. Cơ quan đảm bảo chất lượng quốc gia được thành lập có thể trực thuộc bộ giáo dục, có thể là một tổ chức được ủy quyền, cũng có thể là một tổ chức độc lập. Nếu cơ quan đảm bảo chất lượng thuộc bộ giáo dục thì có thể xảy ra vấn đề: thứ nhất, nhân viên của cơ quan đảm bảo chất lượng phải có chuyên môn sâu trong khi các công chức hành chính khó có thể đáp ứng điều này; thứ hai, bộ giáo dục chỉ nên có chức năng định hướng, giám sát mà nếu thực hiện cả chức năng đảm bảo chất lượng thì rất có thể sẽ can thiệp sâu và ảnh hưởng đến mức độ tự do học thuật và quyền tự chủ về các vấn đề học thuật¹. Vì thế, để đảm nhiệm chức năng này, chính phủ có thể thuê các tổ chức đánh giá hoặc kiểm toán chất lượng bên ngoài tiến hành đánh giá. Ở đây là hình thức kiểm tra đánh giá lại kết quả (theo định kỳ), quá trình được cung ứng có đúng như tiêu chuẩn chất lượng đã cam kết. Việc kiểm toán, đánh giá định kỳ có thể dẫn đến việc dừng hoạt động của một số chương trình không đáp ứng đúng việc duy trì chất lượng theo tiêu chuẩn.

¹ Tại Mỹ, cơ quan đảm bảo chất lượng là những hiệp hội chuyên sâu được tổ chức căn cứ theo vùng và theo lĩnh vực về giáo dục.

Tóm tắt khả năng đưa các giải pháp thị trường vào lĩnh vực giáo dục đại học

Bảng 2.3 dưới đây tóm tắt các khả năng đưa các giải pháp thị trường khác nhau vào lĩnh vực GDĐH. Có thể thấy, nếu như xem dịch vụ GDĐH mang tính chất của hàng hóa tư nhiều hơn thì có thể đưa được rất nhiều cơ chế thị trường vào áp dụng.

Bảng 2.3. Tóm tắt các khả năng đưa các giải pháp thị trường vào lĩnh vực giáo dục đại học

Các giải pháp thị trường	Quá trình tuyển sinh	Quá trình đào tạo	Quá trình tốt nghiệp ra trường
Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng	Trường đại học tư thực tự chủ tuyển sinh	Trường đại học tư thực tự chủ thiết kế chương trình, tuyển giảng viên, v.v.	Trường đại học tư thực tự quyết định các điều kiện tốt nghiệp cho sinh viên, v.v.
Các hình thức hợp đồng thuê khoán	Có thể thuê các tổ chức đánh giá, kiểm tra chất lượng đầu vào nếu cần	- Có thể thuê giảng viên từ các trường khác nếu cần - Có thể ký hợp đồng hợp tác mua bản quyền chương trình đào tạo từ các trường có uy tín	
Các hình thức tăng quyền lựa chọn của người sử dụng	- Cho phép các tổ chức trung gian đánh giá các trường đại học để tăng thông tin cho thí sinh - Yêu cầu các trường đại học công khai chương trình đào tạo, cách thức đào tạo, học phí, điều kiện tốt nghiệp, v.v. để học sinh có thể lựa chọn tốt nhất - Hỗ trợ tài chính cho một số trường hợp tiềm năng nhưng có hoàn cảnh đặc biệt	- Cho phép lựa chọn một số môn học - Cho phép quyết định thời gian tốt nghiệp - Cho phép chuyển ngành, trường theo một số điều kiện nhất định - Cho phép góp ý/tham gia vào quá trình hình thành nội dung môn học/chương trình - Cho phép đánh giá giảng viên	

Các hình thức tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp	Cho phép các trường công lập tự chủ tuyển sinh	Trường đại học công lập tự chủ thiết kế chương trình, tuyển giảng viên, v.v.	Trường đại học công lập tự chủ thiết kế chương trình, tuyển giảng viên, v.v.
Các hình thức thu phí người sử dụng	Trường đại học được quyền quyết định mức học phí theo nhu cầu của người học	Trường đại học được quyết định về hình thức và thời điểm thu học phí	
Các hình thức gắn cấp ngân sách với kết quả cung ứng dịch vụ	Trường đại học được trợ cấp bình đẳng theo số lượng sinh viên tuyển sinh	Trường đại học được trợ cấp bình đẳng theo chất lượng đào tạo	Trường đại học được trợ cấp bình đẳng theo số lượng sinh viên ra trường

Nguồn: Nhóm tác giả tự tổng hợp.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về cải cách, thị trường hóa dịch vụ GDDH

2.3.1. Liên Hiệp Anh

Anh, cùng với Hoa Kỳ, hiện nay là quốc gia có nhiều trường đại học nhất thuộc nhóm dẫn đầu thế giới. Hệ thống giáo dục của Anh cũng là một mẫu đối nghịch với hệ thống giáo dục của châu Âu lục địa. Trong GDDH, Anh đã thực hiện các cải cách theo hướng thị trường từ rất sớm trong những năm 1980, và ngày càng trao quyền tự chủ cho các trường đại học nhiều hơn. Việc nước này đẩy mạnh thị trường hóa giáo dục là nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các trường để mở rộng năng lực nghiên cứu, giảng dạy và thu hút ngày càng nhiều những sinh viên tốt nhất không chỉ ở Anh mà còn từ khắp nơi trên thế giới.

Tính chất thị trường hóa trong GDDH biểu hiện ở tính tự chủ của các trường/viện. Theo Foskett (2011), số lượng các trường đại học ở Anh

gia tăng nhanh và có hai lý do chính giải thích cho xu thế này là: (i) chính sách chuyển đổi hệ thống trường bách khoa (polytechnic sector) từ sự kiểm soát của chính quyền địa phương sang tư cách của các công ty mang “danh tính” trường đại học, và (ii) sự phát triển một loạt các định chế khác (như cao đẳng) thành các trường đại học cấp bằng, và sau đó trở thành các trường đại học độc lập.

Hiện nay, tính tự chủ cao của các trường đại học ở Anh thể hiện ở chỗ họ có thể quyết định mức học phí (mặc dù phải theo mức trần học phí mà Chính phủ nước này đặt ra hàng năm), mở chương trình đào tạo mới, tuyển sinh, tuyển dụng nhân sự và lương thưởng cho nhân sự, các trường có quyền thiết lập quy chế hoạt động riêng mà không cần phải tuân theo một luật lệ nhất định nào đó (Agasisti và Catalano, 2006).

Khoảng 40% chi phí hoạt động của các trường hiện nay lấy từ nguồn học phí do sinh viên chi trả, còn lại là tài trợ của Chính phủ. Cơ sở tài trợ là dựa trên cơ sở hiệu quả và sự cạnh tranh giữa các trường. Anh có Hội đồng Tài trợ GDĐH (HĐTT) được thành lập từ năm 1992 với mục đích nâng cao chất lượng và phát triển các chương trình đào tạo và nghiên cứu ở bậc đại học có hiệu quả cao đối với sự phát triển kinh tế-xã hội¹. Ngoài ra, Chính phủ Anh cũng ban hành các định hướng về quan hệ giữa chính quyền và hệ thống GDĐH. Trong đó, có quy định HĐTT phải xây dựng được những phương pháp sử dụng ngân sách, xác định các điều kiện ràng buộc các trường đại học cần thực hiện để được cấp các khoản ngân sách tương ứng, và việc tài trợ có liên hệ mật thiết với thành quả hoạt động đào tạo và nghiên cứu của các trường. Thông qua HĐTT, Bộ Giáo dục và Lao động thiết lập một hệ thống tài trợ dựa trên cơ sở những tiêu chuẩn về kết quả hoạt động và các tiêu chí đo lường chất lượng giảng dạy và nghiên cứu. Việc phân bổ tài trợ cũng có liên hệ với các chỉ báo về nhu cầu gia tăng của nền

¹ Higher Education Funding Council of England, www.hefce.ac.uk/

kinh tế về nhân lực trong các ngành và doanh nghiệp cụ thể (Nguyễn Thiện Tổng, 2010). Vì thế, cơ chế ngân sách của Anh hướng tới việc đáp ứng nhu cầu thị trường lao động nhiều hơn là theo kế hoạch định trước, và điều này cũng gia tăng tính cạnh tranh giữa các trường, tạo ra áp lực để các trường phải tổ chức đào tạo theo nhu cầu thị trường lao động, chứ không phải là đào tạo theo ý muốn chủ quan.

2.3.2. Hợp chúng quốc Hoa Kỳ

Hoa Kỳ được coi là nơi có các thiết chế thị trường cao nhất thế giới trong cung ứng dịch vụ GDĐH (Brown, 2011). Những trường đại học tốt nhất nằm ở Hoa Kỳ, đây cũng là nơi thu hút được những sinh viên giỏi nhất từ nhiều nước trên thế giới tới học tập và sau đó làm việc. Hoa Kỳ có hơn 4.200 trường đại học, trong đó khoảng 44% (88/200 trường) thuộc nhóm đầu tốt nhất toàn cầu (Cảnh Chí Hoàng và Trần Vĩnh Hoàng, 2013). Có thể chỉ ra một số nhân tố tạo nên vị thế của GDĐH ở Hoa Kỳ như sau đây.

Thứ nhất, tính tự chủ của các trường rất cao. Các trường tự đặt ra các quy định và các tiêu chuẩn tiếp nhận sinh viên. Trên thực tế, các trường danh tiếng nhất cũng chỉ tuyển một tỷ lệ khá thấp trong tổng số những sinh viên xin nhập học có đủ tiêu chuẩn đầu vào. Chẳng hạn, hằng năm Đại học Harvard chỉ nhận hơn 17%, hay Đại học California chỉ nhận khoảng 40% sinh viên xin nhập học (Lê Hoàng Việt Lâm, 2010). Chính sách tuyển sinh như vậy tạo ra sự cạnh tranh rất mạnh giữa các sinh viên, cả trong nước và quốc tế, bởi việc được nhận học vào các trường có danh tiếng là sự đảm bảo cho thành công sau khi tốt nghiệp.

Thứ hai, việc giám sát hoạt động GDĐH được thực hiện tốt. Hoa Kỳ không có một hệ thống giáo dục toàn quốc, nhưng Hiến pháp của từng bang cho phép cộng đồng tham gia giám sát hoạt động của các trường. Mặc dù nước này có Bộ Giáo dục liên bang, nhưng chức năng chính của cơ quan này là thu thập thông tin, hỗ trợ tài chính và cố vấn

chương trình học ở một mức độ nhất định nào đó, chứ không can thiệp vào hoạt động cụ thể của từng trường. Ở từng địa phương, các nhà quản lý giáo dục được yêu cầu phải đáp ứng các mong muốn và yêu cầu khi được người dân địa phương bầu ra. Các công trình nghiên cứu được xuất bản dựa trên các kiểm duyệt khắt khe là một căn cứ khác đánh giá chất lượng, và ở mỗi trường lại có một khoa riêng chuyên về đánh giá chất lượng giáo dục. Ngoài ra, các tranh luận về chất lượng giáo dục được công khai trên các phương tiện, tạo ra môi trường phản biện xã hội rất mạnh mẽ.

Thứ ba, họ rất lưu tâm tới việc đánh giá chất lượng giảng dạy và trách nhiệm của giảng viên, sinh viên được tham gia đánh giá chất lượng chương trình học. Cuối mỗi khóa học, sinh viên được phát phiếu để nhận xét về tính hữu ích của môn học hay sự tận tụy của giảng viên, và các giáo sư không được tham gia vào việc đánh giá này. Dựa trên đánh giá của sinh viên, các chương trình sẽ được xem xét thay đổi một số phần để phù hợp hơn với thực tế của sinh viên.

Thứ tư, chú trọng công tác kiểm định chất lượng giáo dục. Có hai cơ quan công nhận các tổ chức kiểm định là USDE (Bộ Giáo dục liên bang) và CHEA (cơ quan độc lập được thừa nhận bởi các trường và tổ chức kiểm định). Vì thế, việc kiểm định thực chất là được thực hiện thông qua các tổ chức kiểm định. Các cơ quan này xây dựng một cơ sở dữ liệu lớn về các trường và chương trình học, công bố rộng rãi nhằm tạo ra định hướng lựa chọn cho người học. Mỗi bang có thể có hình thức đánh giá trường đại học khác nhau, chẳng hạn bang South Carolina sử dụng 37 chỉ báo đối với chín loại kết quả hoạt động của các trường, bao gồm: chất lượng sinh viên đầu vào, tinh thần hợp tác, tinh thần thiện, kinh phí nghiên cứu giành được (Alexander, 2000). Việc cấp kinh phí tài trợ cho nghiên cứu và hoạt động từ ngân sách các bang cũng được căn cứ vào chất lượng của trường. Ngoài ra, chính quyền mỗi địa phương cũng thiết lập tiêu chí dựa trên kết quả đầu ra của trường để đánh giá và xếp hạng các trường (Nguyễn Thiện Tổng, 2010).

2.3.3. Cộng hòa Liên bang Đức

Đức là nền kinh tế lớn nhất châu Âu, GDĐH ở Đức là một điển hình của hệ thống giáo dục lục địa, đối trọng với hệ thống Anh (Anglo-saxon). Hiện nay, khoảng 1/3 các cơ sở GDĐH ở Đức là tư nhân, nhưng số lượng sinh viên theo học tại các cơ sở công lập vẫn chiếm tỷ trọng lớn, khoảng 95%. Về quản lý hành chính, Đức có 16 tiểu bang (Länder) và các bang đều có cơ quan quản lý giáo dục riêng với các chính sách khác nhau. Chính quyền các tiểu bang là nhà tài trợ kinh phí chủ yếu cho hoạt động của hệ thống giáo dục, chính phủ liên bang tài trợ một phần, còn lại là huy động từ nguồn khác (học phí, tài trợ của khu vực tư nhân). Việc tài trợ kinh phí cho một trường phụ thuộc vào kết quả hoạt động của trường, xem xét tới các yếu tố như: số lượng sinh viên đăng ký, số lượng sinh viên tốt nghiệp, tỷ lệ tài trợ từ nguồn bên ngoài cho nghiên cứu, hoặc số lượng tiến sĩ.

Mặc dù kinh phí hoạt động do Chính phủ tài trợ, song các trường/viện ở Đức có quyền tự chủ trong việc lập kế hoạch sử dụng. Họ cũng được tự chủ trong thiết lập tổ chức, tuyển dụng nhân sự, và tuyển sinh (Brown, 2011). Từ năm 2005, các chính quyền tiểu bang được phép thu học phí như một trong những quy định hướng tới thị trường hóa cao hơn. Tuy vậy, các trường không được tùy ý đặt mức học phí, và trên thực tế Đức vẫn miễn học phí đối với bậc cử nhân tại các trường công (DAAD, 2016). Đây có thể là lý do giải thích cho sự vượt trội trong tỷ lệ sinh viên tại các trường công như nêu trên.

Sáng kiến Tài năng (Excellence Initiative) là một chương trình có tính đột phá ở Đức nhằm thúc đẩy nghiên cứu khoa học và nâng cao tính cạnh tranh theo nguyên tắc thị trường. Hội đồng Nghiên cứu Đức và Hội đồng Khoa học và Nhân văn Đức tổ chức chương trình này và thực hiện với quy trình phản biện có sự tham gia của các chuyên gia quốc tế. Chẳng hạn, niên khóa 2006/2007, chương trình này đã lựa chọn các dự án thuộc ba nhóm: 39 trường sau đại học, 37 Cụm Tài năng (Clusters of Excellence), và chín Chiến lược Thể chế (Institutional

Strategies). Chính phủ liên bang và các tiểu bang tài trợ cho các dự án này khoản kinh phí lên tới 1,9 tỷ Euro cho giai đoạn 2007-2011 (Hartwig, 2010). Sáng kiến này đã tạo nên một sự cạnh tranh lớn giữa các trường, viện. Hơn nữa, nếu trước đây một số năm, các trường ở Đức được xem xét như nhau về giá trị và vị thế, thì với sáng kiến này đã đưa đến những cách thức hợp tác mới giữa các trường với trường/viện nghiên cứu, và giữa các khoa/ngành trong nội bộ trường (Sondermann et al., 2008).

Về kiểm duyệt chất lượng GDĐH, chính quyền tiểu bang sẽ giám sát việc tuân thủ luật pháp của các trường liên quan tới các khâu thể chế, như việc quản lý lao động, quản lý tài chính, ngân sách chính phủ, việc thành lập hay hợp tác các đơn vị liên kết... Về khía cạnh học thuật, việc giám sát được thực hiện bởi cơ quan có thẩm quyền liên quan tới các hoạt động như: giảng dạy và nghiên cứu, tuyển sinh, bổ nhiệm các vị trí giáo sư, phó giáo sư. Đức cũng sử dụng các hoạt động hợp tác quốc tế để phát triển và thực thi việc đánh giá chất lượng đào tạo, nghiên cứu. Ngoài ra, sinh viên và trong nhiều trường hợp các sinh viên đã tốt nghiệp có thể đưa ra nhận xét về các khóa học nhằm tối ưu hóa hoạt động giảng dạy, giảm các hạn chế trong chương trình học (Lohmar và Eckhart, 2014).

2.3.4. Hàn Quốc

Hiện nay, hệ thống giáo dục chung Hàn Quốc thuộc топ dẫn đầu trong các nước OECD, trong đó GDĐH được nhận định là đã có đóng góp rất đáng kể cho sự phát triển kinh tế, khoa học-công nghệ của Hàn Quốc. Điểm đặc biệt là hệ thống GDĐH của Hàn Quốc được vận hành chủ yếu bởi khu vực tư nhân, tạo nên một sự khác biệt rất lớn so với hầu hết các hệ thống GDĐH ở các nước khác trên thế giới, bao gồm cả Hoa Kỳ, Nhật Bản hay các nước OECD. Các trường đại học tư chiếm tới 85% tổng số trường (Che và Che, 2012). Ở thời điểm những

năm 2005-06, trong 10 trường/viện thuộc tốp đầu, các trường đại học tư nhân chiếm tới 8 xét về chất lượng (Kim, 2008). Để đạt được mức thị trường hóa lớn như vậy, có thể kể tới một số yếu tố cải cách của Hàn Quốc như sau đây.

Thứ nhất, chính sách hướng tới đảm bảo cơ hội tiếp cận giáo dục bình đẳng cho mọi đối tượng. Cụ thể hơn, Hàn Quốc duy trì một hệ thống giáo dục cơ sở và trung học được chuẩn hóa về chất lượng, không phân biệt hình thức sở hữu của trường. Chính sách này có mục đích tạo ra một mặt bằng tương đối đồng đều trong chất lượng của sinh viên trước khi vào đại học (Kim, 2008), và nó cũng tạo ra một sự cạnh tranh lớn hơn ngay từ khâu tuyển sinh đầu vào giữa các sinh viên nếu muốn được nhận vào đại học.

Thứ hai, mặc dù ngân sách nhà nước dành cho GDĐH ở Hàn Quốc rất thấp, chỉ khoảng 0,3% GDP, nhưng Chính phủ nước này cũng bắt đầu hỗ trợ tài chính cho các trường đại học tư nhân kể từ năm 1990. Việc tài trợ này dựa trên một nền tảng cạnh tranh cao giữa các trường. Theo đó, Hàn Quốc áp dụng mô hình kiểm toán kiểu Anh-Mỹ (Anglo-American) trong giáo dục để xác định hiệu quả các trường.

Thứ ba, bỏ nhiều quy định khắt khe trong việc thành lập trường sau năm 1995 (Kim và Kim, 2015). Đây là lý do chính giải thích cho sự vượt trội về số lượng trường tư ở Hàn Quốc. Cũng sau năm 1995, các trường được tự do đặt chỉ tiêu tuyển sinh dựa trên cơ sở vật chất, nhân lực của mình. Các trường cũng được tự chủ trong việc xét duyệt điều kiện đầu vào của sinh viên, chứ không bị áp đặt bởi các tiêu chí từ bộ chủ quản.

Thứ tư, thúc đẩy các công cụ gia tăng cạnh tranh và thu hút nhân lực giỏi, sinh viên giỏi: các trường/viện vận dụng nhiều hơn các chính sách chứa đựng các yếu tố thị trường thì sẽ được Chính phủ hỗ trợ tài chính hay các lợi ích tương đương. Có thể kể tới các ví dụ như: việc đưa vào thực tế quy trình thử việc và đánh giá định kỳ đối với giảng viên; tăng lương dựa trên thành tích giảng dạy, nghiên cứu khoa học,

chứ không phải dựa vào thâm niên; hay cho phép sinh viên tùy chọn các ngành học.

Thứ năm, Nhà nước thực hiện chiến lược chuyển từ phát triển theo số lượng sang chất lượng từ giai đoạn sau năm 1990. Theo đó, nước này thành lập Hội đồng Giáo dục chịu trách nhiệm thiết lập và thực hiện các chương trình cải cách dài hạn. Các chính sách hướng tới nâng cao chất lượng, thay vì số lượng, đã được đưa ra rất nhiều. Một trong số đó là việc xây dựng một hệ thống đánh giá và kiểm định được sử dụng để đo lường năng lực của các trường đại học trong việc cung cấp dịch vụ đào tạo chất lượng cũng từ năm 1992 (Kim, 2001).

Vì vậy, nhìn tổng thể hệ thống GDĐH tại Hàn Quốc hiện nay có thể thấy vai trò của Nhà nước với tư cách là bên cung ứng dịch vụ là khá thấp, nhưng điều này không đồng nghĩa với việc Nhà nước mất đi sức mạnh của mình. Thay vào đó, Nhà nước ở Hàn Quốc thực hiện chức năng đảm bảo luật chơi trên thị trường, tạo ra sự cạnh tranh, và đảm bảo các tiêu chuẩn về chất lượng của dịch vụ GDĐH.

2.3.5. Trung Quốc

Cho tới thập niên 1990, GDĐH ở Trung Quốc chịu sự kiểm soát mạnh mẽ của Nhà nước, và được coi như hệ thống giáo dục của giới tinh hoa. Nhưng cải cách cũng từ thập niên 1990 đã giúp Trung Quốc thay đổi mạnh mẽ, tỷ lệ đăng ký học đại học (gross enrolment ratio) của học sinh tốt nghiệp phổ thông tăng từ mức khiêm tốn 4,5% năm 1990 lên 15% năm 2002 và lên hơn 23% vào năm 2008. Nước này đặt mục tiêu tăng tỷ lệ đăng ký đại học lên 40% vào năm 2020 (Li và Yang, 2014). Sự bùng nổ các trường đại học tư thục có vai trò lớn trong kết quả mà GDĐH nước này đạt được. Số cơ sở GDĐH tư nhân đã tăng phi mã từ 33 lên hơn 1.500 trong thời kỳ 2002-2008.

Về mặt nhận thức, ngay trong giai đoạn chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường ở thập niên 1980, Trung Quốc

đã có chính sách thúc đẩy tự chủ của các định chế GDĐH như một ưu tiên. Chính sách này nhằm tạo ra điều kiện để các trường/viện thiết lập các liên kết chặt chẽ với các ngành/doanh nghiệp, khuyến khích các sáng kiến đáp ứng nhu cầu thực tiễn của xã hội. Kể từ năm 1993, Trung Quốc đã trao quyền tự chủ cho các trường đại học (Mok, 1999). Phân cấp và tự chủ đã được luật hóa trong Luật GDĐH năm 1998, trong đó đã nêu bảy hoạt động các trường/viện được tự chủ, bao gồm: tuyển sinh, chuyên môn hóa (specialization establishment), giảng dạy, nghiên cứu và cung cấp dịch vụ, trao đổi và hợp tác quốc tế, quản lý nhân sự và tổ chức nội bộ, và quản lý tài chính và tài sản (Zha, 2006).

Cũng theo quy định, giám đốc/chủ tịch các trường tự chịu trách nhiệm xây dựng chính sách và kế hoạch phát triển trường. Dựa trên nhu cầu giảng dạy, các trường/viện có thể tự lập kế hoạch, tự lựa chọn giáo trình và tổ chức các hoạt động giảng dạy (Sun, 1999). Các khoa trong từng trường cũng được quyền tự chủ quyết định các vấn đề liên quan tới giảng dạy, nghiên cứu, nhân sự và phân bổ tài lực. Tại nhiều khu vực, các trường được tự chủ hoàn toàn trong việc bổ nhiệm nhân viên và việc cơ cấu lại các phòng ban quản lý và nghiên cứu, nhưng vị trí chủ tịch/giám đốc trường vẫn thuộc về Chính phủ. Ở một số khu vực khác, các trường được tự chủ trong thay đổi chương trình nhưng phải nộp đề xuất cho Chính phủ.

Đến nay, trong lĩnh vực GDĐH, Chính phủ Trung Quốc vẫn nắm giữ các quyền sau: giáo dục chính trị và hệ tư tưởng, chỉ tiêu tuyển sinh, quy định mức học phí tối đa, tài trợ cho một số trường công, tín dụng cho sinh viên và tài trợ cho các trường viện. Có thể nói rằng Trung Quốc đã chuyển từ một hệ thống GDĐH do “Nhà nước kiểm soát” sang mô hình “Nhà nước giám sát”, và bán độc lập.

2.3.6. Đánh giá chung và bài học chính sách cho Việt Nam

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nhìn chung, vai trò ngày một lớn hơn của khu vực tư nhân trong phát triển thị trường GDDH là một xu hướng lớn diễn ra ở nhiều nước. Ngoài kinh nghiệm ở các nước đã nêu trên, nhiều bằng chứng khác ở các nước dưới đây cũng cho thấy xu hướng này. Tỷ trọng đầu tư cho GDDH của nhiều nước trên thế giới do khu vực tư nhân thực hiện đã vượt xa đầu tư của khu vực nhà nước, như Chi-lê (cao nhất thế giới, 85% năm 2007), Nhật Bản (67%), Australia (56%). Tỷ trọng tương tự ở Liên bang Nga cũng tăng nhanh từ mức 30% lên 42% trong giai đoạn 2000-07. Tỷ trọng này ở hầu hết các nước Đông Âu thuộc khối chủ nghĩa xã hội trước đây cũng tăng lên dù tốc độ chậm hơn. Ba Lan là trường hợp cá biệt có sự suy giảm của đầu tư tư nhân (xem Schuetze và Mendiola, 2012).

Xu hướng hướng tới giáo dục đại học tư nhân không những thể hiện thông qua nguồn vốn đầu tư, cơ cấu sở hữu mà còn ở các phương diện khác như: Nguồn thu, Mức độ kiểm soát của chính phủ và các Chuẩn mực quản lý (Johnstone, 1999) (Bảng 2.4).

Bảng 2.4. Xu thế hướng tới giáo dục đại học tư nhân

Tiêu chí	Nhà nước -----> Tư nhân			
	(truyền thống)			(hiện đại)
Nhiệm vụ/ mục đích	Coi như nhiệm vụ của nhà nước do nhà nước quy định	Nhiệm vụ của cả nhà nước và tư nhân	Chủ yếu phục vụ lợi ích của cá nhân sinh viên	Nhiệm vụ phục vụ lợi ích của sinh viên, khách hàng và chủ sở hữu
Hình thức sở hữu	Nhà nước	Doanh nghiệp nhà nước và các thực thể theo hiến pháp	Tổ chức tư nhân phi lợi nhuận, trách nhiệm giải trình của nhà nước rõ ràng	Khu vực tư nhân vị lợi nhuận

Nguồn thu	Nhà nước/ người đóng thuế	Chủ yếu là từ nhà nước, nhưng có thể gồm một phần học phí	Chủ yếu từ khu vực tư nhân, nhưng có hỗ trợ từ nhà nước (cho sinh viên cần hỗ trợ)	Toàn bộ từ khu vực tư nhân, chủ yếu là học phí
Chính phủ kiểm soát	Nhà nước kiểm soát rất chặt	Một số kiểm soát bởi nhà nước	Mức tự chủ cao, kiểm soát của nhà nước chỉ giới hạn ở việc giám sát	Gần như không có kiểm soát của Nhà nước
Chuẩn mực quản lý	Chuẩn mực học thuật, quản trị chung, chống chủ nghĩa độc đoán	Chuẩn mực học thuật, nhưng chấp nhận sự cần thiết của quản lý hiệu quả	Tuân thủ chuẩn mực học thuật có giới hạn, kiểm soát quản lý cao	Hoạt động gống như doanh nghiệp, các chuẩn mực theo quản lý doanh nghiệp

Nguồn: Johnstone (1999).

Như vậy, có thể thấy rằng thị trường hóa hay tư nhân hóa trong cung ứng dịch vụ GDĐH là một xu thế lớn trong vài thập niên trở lại đây. Việc nắm bắt được xu thế này và vận dụng những kinh nghiệm của các nước, nhất là những phát triển và có nhiều thành tựu đáng kể trong khoa học và công nghệ, là hết sức quan trọng đối với một nước đang phát triển như Việt Nam. Tương tự, kinh nghiệm từ một quốc gia có nhiều điểm tương đồng về thể chế chính trị và mặt bằng trình độ phát triển không quá khác biệt như Trung Quốc cũng gợi mở nhiều ý tưởng thúc đẩy thị trường hóa GDĐH cho Việt Nam.

Một số bài học cụ thể cho Việt Nam từ các quốc gia nói trên có thể rút ra như sau.

Một là, Nhà nước không can thiệp quá sâu vào công tác chuyên môn của các trường đại học. Thay vào đó, Nhà nước nên dần giao quyền tự chủ cho các trường đại học, từ khâu thiết kế chương trình, tuyển sinh, quyết định mức học phí, cho tới tuyển dụng giảng viên và chi trả lương, thưởng. Vai trò của Nhà nước nên tập trung vào một số khâu, lĩnh vực như kiểm duyệt chất lượng chương trình, chất

lượng giảng viên, chất lượng cơ sở vật chất giảng dạy, và chất lượng đầu ra của sinh viên, học viên. Tuy nhiên, yếu tố năng lực thể chế và trình độ phát triển kinh tế-xã hội cũng cần được lưu ý. Thực tế cho thấy, châu Mỹ Latin, tuy từ lâu được trao quyền tự chủ song Nhà nước vẫn gánh vác trọng trách lớn hơn trong quản lý, giám sát các trường, chủ yếu do năng lực yếu kém về thể chế, bộ máy và nhân sự ở khu vực này.

Hai là, về phân bổ ngân sách nhà nước cho GDĐH, Nhà nước tạo ra cơ chế khuyến khích để các trường đại học có động cơ nâng cao chất lượng đào tạo, nghiên cứu. Các trường đại học có tên tuổi nhất trên thế giới đều là các trường dựa trên nền tảng nghiên cứu, vì thế, sinh viên của họ luôn được cập nhật những kiến thức mới nhất. Do đó, cần phân tách cơ chế khuyến khích thành hai phần, phần đào tạo và phần nghiên cứu. Các trường đạt nhiều tiêu chí về chất lượng đào tạo, nghiên cứu (như lượng sinh viên ra trường có việc làm phù hợp với chuyên môn, số bằng phát minh, sáng chế, bài báo trên tạp chí uy tín...) thì sẽ được phân bổ ngân sách lớn hơn, và không phân biệt trường công hay trường tư.

Ba là, cần tạo cơ chế thuận lợi để các trường trong nước có thể dễ dàng hợp tác triển khai các chương trình đào tạo liên kết với các trường đại học lớn trên thế giới. Bằng cách này, các trường đại học ở Việt Nam có cơ hội tiếp cận các chương trình đào tạo, giáo trình, tài nguyên đào tạo và các kỹ năng quản trị ngành đào tạo tiên tiến trên thế giới. Sinh viên Việt Nam nhờ đó cũng sẽ có cơ hội tiếp cận với các phương pháp học tập hiệu quả và tiếp cận với kiến thức quốc tế lớn hơn.

Bốn là, đổi mới công tác tuyển dụng trong GDĐH, theo đó không nên duy trì chế độ biên chế suốt đời với các giảng viên trong các trường đại học công. Cơ chế trả lương, thưởng nên giao tự chủ cho trường đại học, và không nên chủ yếu chỉ dựa vào bằng cấp và thâm niên, mà phải chủ yếu dựa theo năng lực thực sự và hiệu quả giảng

dạy của các giảng viên. Sinh viên phải được tính đến như là một bên độc lập trong việc đánh giá chất lượng giảng viên, giáo trình và chương trình học.

Cuối cùng song không kém phần quan trọng, Nhà nước phải tạo lập được một hệ thống tiêu chí để xếp hạng các trường đại học, và nên có một cơ quan xếp hạng độc lập, áp dụng chế độ kiểm toán quốc tế đối với hoạt động của trường đại học và của cơ quan xếp hạng trường đại học.

2.4. Hiện trạng lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học tại Việt Nam

2.4.1. Khung khổ pháp lý cho hoạt động giáo dục đại học của Việt Nam

Cùng với quá trình đổi mới hệ thống thể chế kinh tế, khung khổ pháp lý cho hoạt động GDĐH ở Việt Nam cũng dần được điều chỉnh. Luật GDĐH 2012, được hoàn thiện, chỉnh sửa là văn bản quy phạm trực tiếp, cao nhất trong lĩnh vực giáo dục đào tạo quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ sở GDĐH, hoạt động đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, hoạt động hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng GDĐH, giảng viên, người học, tài chính, tài sản của cơ sở GDĐH và quản lý nhà nước về GDĐH. Luật này quy định một số nội dung chính bao gồm:

- (1) *Phân tầng cơ sở GDĐH*, nhằm quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục và đánh giá uy tín, chất lượng đào tạo. Theo đó, các cơ sở GDĐH được phân tầng theo ba nhóm (Cơ sở GDĐH định hướng nghiên cứu; Cơ sở GDĐH định hướng ứng dụng; và Cơ sở GDĐH định hướng thực hành) và xếp hạng theo 5 tiêu chí (vị trí, vai trò trong

hệ thống GDĐH; quy mô, ngành nghề và các trình độ đào tạo; cơ cấu các hoạt động đào tạo và khoa học công nghệ; chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học; kết quả kiểm định chất lượng GDĐH);

- (2) *Phát triển GDĐH* theo hướng tăng ngân sách nhà nước đầu tư cho GDĐH; đầu tư có trọng điểm để hình thành một số cơ sở GDĐH chất lượng cao, theo định hướng nghiên cứu thuộc lĩnh vực khoa học cơ bản, các ngành công nghệ cao và ngành kinh tế-xã hội then chốt đạt trình độ tiên tiến của khu vực và thế giới;
- (3) *Quy định thẩm quyền công nhận xếp hạng* đối với đại học, trường đại học đối với Thủ tướng Chính phủ; công nhận xếp hạng đối với trường cao đẳng đối với Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo; và thẩm quyền quyết định kế hoạch ưu tiên đầu tư, giao nhiệm vụ và cơ chế quản lý đặc thù đối với các cơ sở GDĐH phù hợp với nhu cầu nhân lực và điều kiện phát triển kinh tế-xã hội đất nước trong từng giai đoạn đối với cơ quan quản lý nhà nước;
- (4) *Quy định cơ chế quản lý, khuyến khích* đối với việc thành lập và hoạt động của đại học tư nhân trong và ngoài nước;
- (5) *Quy định nhiệm vụ và quyền hạn, quyền tự chủ của đại học* trong xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển đại học; quản lý, điều hành, tổ chức các hoạt động đào tạo của đại học; huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực, chia sẻ tài nguyên và cơ sở vật chất dùng chung trong đại học;...
- (6) *Trách nhiệm của cơ sở GDĐH* trong việc đảm bảo chất lượng GDĐH;
- (7) Các quy định liên quan đến người học, bao gồm các quyền và nhiệm vụ cơ bản; và
- (8) Các nguồn tài chính của cơ sở GDĐH.

Luật GDĐH hướng đến đổi mới phương pháp quản lý nhà nước, nâng cao chất lượng đào tạo của toàn hệ thống giáo dục quốc dân, phát huy mạnh mẽ được năng lực, sức sáng tạo của đội ngũ nhà giáo, các nhà quản lý và sinh viên, đảm bảo thực hiện thành công mục tiêu xây

dựng nguồn nhân lực chất lượng ngày càng cao. Các quy định chi tiết của Luật sẽ trình bày chi tiết ở các phần sau.

Sau khi Luật GDĐH được ban hành, một loạt văn bản pháp quy cũng được soạn thảo và ban hành nhằm chi tiết hóa Luật này, qua đó hoàn thiện khung pháp lý và chính sách GDĐH ở Việt Nam. Ngày 24/10/2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 141/2013/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật GDĐH. Nghị định này quy định cơ bản về điều lệ trường đại học, cao đẳng, các đại học (vùng, trường,...), chương trình giáo dục, hình thức đào tạo, tài chính - tài sản của loại hình giáo dục công lập và ngoài công lập,... Trên cơ sở Nghị định 141, ngày 10/12/2014, Thủ tướng Chính phủ ký ban hành Quyết định số 70/2014/QĐ-TTg về Điều lệ trường đại học, quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và quản lý của các trường công lập, tư thục trong hệ thống giáo dục quốc dân. Hệ thống ba văn bản quy phạm này tạo hành lang, cơ sở pháp lý căn bản cho việc tổ chức và hoạt động của các cơ sở giáo dục, đào tạo; vừa là mục tiêu, vừa là động lực của cuộc vận động, đổi mới triết lý giáo dục, đổi mới phương pháp quản lý nhà nước, thực hiện sứ mệnh của nền GDĐH trong công cuộc đổi mới, phát triển của đất nước.

Đáng lưu ý là Quyết định số 711/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chiến lược phát triển giáo dục 2011-2020”. Ngày 24/10/2014, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017. Gần đây, Nghị định 16/2015/NĐ-CP được ban hành quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Những văn bản pháp quy này trao quyền tự chủ tương đối lớn cho các trường đại học công lập trong các nội dung liên quan đến nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học; tổ chức bộ máy, nhân sự; và học phí.¹ Tuy nhiên, việc thực hiện thí điểm

¹ Chẳng hạn, về thực hiện nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học, các trường được (i) quyết định mở ngành, chuyên ngành đào tạo theo nhu cầu xã hội khi đáp ứng đủ điều kiện theo quy định của pháp luật; xác định chỉ tiêu tuyển sinh

còn tương đối chậm và có nhiều vấn đề phát sinh trên thực tế. Ngoài ra, gần đây, Việt Nam cũng đã ban hành, sửa đổi một số văn bản pháp quy có liên quan đến GDĐH như trong Hộp 2.1.

theo quy định và tổ chức tuyển sinh, bảo đảm tính công khai, minh bạch; (ii) quyết định các hoạt động đào tạo (chương trình đào tạo; phương pháp giảng dạy; phương pháp thi, kiểm tra đánh giá kết quả học tập; giáo trình, học liệu và quản lý đào tạo; in, cấp phát và quản lý văn bằng, chứng chỉ); bảo đảm chuẩn đầu ra và thực hiện kiểm định chất lượng theo quy định; (iii) Quyết định liên kết đào tạo với các cơ sở đào tạo trong nước và nước ngoài trên cơ sở chương trình liên kết đã được kiểm định chất lượng. Chỉ tiêu liên kết đào tạo được tính trong tổng chỉ tiêu đào tạo do nhà trường tự xác định theo quy định; (iv) Quyết định hướng nghiên cứu; khuyến khích thương mại hóa kết quả nghiên cứu khoa học; quyết định tham gia các nhiệm vụ khoa học công nghệ, dịch vụ khoa học công nghệ, tổ chức hội thảo với các tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước; quyết định việc sử dụng tài sản, cơ sở vật chất và giá trị thương hiệu của nhà trường để liên doanh, liên kết thực hiện các hoạt động khoa học công nghệ, tổ chức hoạt động dịch vụ phù hợp với lĩnh vực chuyên môn; và (v) thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công do Nhà nước đặt hàng.

Về tổ chức bộ máy, nhân sự, đơn vị thí điểm được (i) Quyết định thành lập mới, sáp nhập, chia, tách, giải thể; quy định chức năng, nhiệm vụ, quy chế hoạt động của các tổ chức trực thuộc; (ii) Quyết định cơ cấu và số lượng người làm việc; tuyển dụng viên chức, nhân viên hợp đồng sau khi được Hội đồng trường thông qua; ký kết hợp đồng làm việc và hợp đồng lao động, quản lý, sử dụng và chấm dứt hợp đồng theo quy định của pháp luật; (iii) Giao kết hợp đồng lao động với giảng viên, nhà khoa học là người nước ngoài để bảo đảm nhu cầu giảng dạy, nghiên cứu khoa học.

Về học phí, trường được (i) Quyết định mức học phí bình quân (của chương trình đại trà) tối đa bằng mức trần học phí do Nhà nước quy định cộng với khoản chi thường xuyên ngân sách nhà nước cấp bình quân cho mỗi sinh viên công lập trong cả nước; (ii) Quyết định mức học phí cụ thể (cao hoặc thấp hơn mức học phí bình quân) đối với từng ngành, nghề, chương trình đào tạo theo nhu cầu người học và chất lượng đào tạo, bảo đảm mức học phí bình quân trong nhà trường không vượt quá giới hạn mức học phí bình quân tối đa nêu trên; thực hiện công khai mức học phí cho người học trước khi tuyển sinh.

Hộp 2.1. Một số văn bản dưới luật liên quan tới GDĐH

- + Nghị định 73/2015/NĐ-CP Quy định tiêu chuẩn phân tầng, khung xếp hạng và tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở GDĐH;
- + Quyết định 70/2014/QĐ-TTg về Điều lệ trường đại học do Thủ tướng Chính phủ ban hành;
- + Thông tư 24/2015/TT-BGDĐT Quy định chuẩn quốc gia đối với cơ sở GDĐH do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành;
- + Thông tư 07/2015/TT-BGDĐT Quy định khối lượng kiến thức tối thiểu, yêu cầu về năng lực mà người học đạt được sau khi tốt nghiệp đối với mỗi trình độ đào tạo của GDĐH và quy trình xây dựng, thẩm định, ban hành chương trình đào tạo trình độ đại học, thạc sĩ, tiến sĩ do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành;
- + Quyết định 06/2008/QĐ-BGDĐT ban hành quy định đào tạo liên thông trình độ cao đẳng, đại học (được hướng dẫn bởi Thông tư 55/2012/TT-BGDĐT quy định đào tạo liên thông trình độ cao đẳng, đại học; thông tư này được bổ sung, sửa đổi bởi Thông tư 08/2015/TT-BGDĐT; sau đó Văn bản số 02/2015/VBHN-BGDĐT hợp nhất Quyết định 06/2008/QĐ-BGDĐT với Thông tư 55/2012/TT-BGDĐT);
- + Nghị định 73/2012/NĐ-CP quy định về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục (được hướng dẫn bởi Thông tư 34/2014/TT-BGDĐT);
- + Nghị định 134/2006/NĐ-CP quy định chế độ cử tuyển vào các cơ sở giáo dục trình độ đại học, cao đẳng, trung cấp thuộc hệ thống giáo dục quốc dân.

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả.

2.4.2. Sự tham gia của khu vực tư nhân

Sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung ứng dịch vụ GDĐH ngay sau khi bắt đầu cuộc Đổi mới năm 1986 đã được Đảng và Nhà nước khuyến khích nhằm huy động thêm nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước. Ngay trong giai đoạn đầu của quá trình đổi mới, Trung tâm Đại học dân lập Thăng Long được thành lập năm 1988 và năm năm sau khi thí điểm hoạt động Trung tâm, hơn 10 trường đại học ngoài công lập được thành lập.

Dần dần, khung pháp lý cho hoạt động các trường đại học tư thực từng bước hoàn thiện. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 240/TTg ngày 24/5/1993 về việc ban hành Quy chế Đại học tư thực. Tuy nhiên, Quyết định này không có hiệu lực trên thực tiễn và loại hình đại học tư thực vẫn chưa xuất hiện cho tới năm 2005. Tiếp đến, văn bản quy phạm pháp luật quan trọng liên quan đến hoạt động cung ứng dịch vụ GDĐH của các đơn vị giáo dục ngoài công lập tiếp tục được ban hành như Nghị định 73/1999/NĐ-CP¹, Luật Giáo dục năm 2005 và Nghị định số 75/2006/NĐ-CP².

Nghị định 73 quy định Nhà nước và xã hội coi trọng và đối xử bình đẳng đối với các sản phẩm và dịch vụ của cơ sở công lập. Các cơ sở ngoài công lập cũng có một phần trách nhiệm thu nhận và cung cấp dịch vụ cho các đối tượng chính sách xã hội như các cơ sở công lập.

Theo Nghị định số 75 của Chính phủ, hai loại hình trường đại học bán công và dân lập bị xóa bỏ trên văn bản, chỉ còn một loại hình trường đại học ngoài công lập duy nhất là trường đại học tư thực.

¹ Nghị định số 73/1999/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/8/1999 về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao.

² Nghị định số 75/2006/NĐ-CP ngày 2/8/2006 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục.

Trước đó Chính phủ cũng đã ban hành Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP¹ và Nghị định số 69/2008/NĐ-CP² là những văn bản đặc biệt quan trọng, có tác dụng định hướng phát triển cho GDĐH ngoài công lập ở nước ta từ năm 2005 lại đây. Tại Nghị quyết 05, Chính phủ đã khẳng định phát triển mạnh các cơ sở ngoài công lập với hai loại hình: dân lập và tư thực. Quyền sở hữu của các cơ sở ngoài công lập được xác định theo Bộ luật Dân sự. Ngoài ra, các cơ sở ngoài công lập đều có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc theo cơ chế lợi nhuận nhưng Nhà nước khuyến khích phát triển các cơ sở phi lợi nhuận. Đồng thời Chính phủ cũng khẳng định sẽ có các chính sách ưu đãi (về đất đai, thuế, đào tạo nhân lực) cho các cơ sở ngoài công lập, đặc biệt là các cơ sở phi lợi nhuận.

Kéo theo việc loại bỏ các loại hình trường đại học dân lập và bán công, Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học tư thực tại Quyết định số 14/2005/QĐ-TTg³ để định hướng cho sự ra đời hàng loạt trường đại học tư thực từ năm 2005. Về sau, quy chế này được thay thế bằng quy chế mới ban hành tại Quyết định số 61/2009/QĐ-TTg⁴. Về nội dung, hai quy chế này khá giống nhau nhưng quy chế sau được soạn thảo gần với Luật Công ty hơn. Ngoài ra để giúp loại bỏ nhanh các trường đại học dân lập và bán công Thủ tướng chính phủ đã ký Quyết định số 122/2006/QĐ-TTg⁵ chuyển toàn bộ 19 trường đại học dân lập qua loại hình đại

¹ Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục thể thao.

² Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường.

³ Ban hành ngày 17/1/2005.

⁴ Quyết định số 61/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ được ban hành ngày 17/4/2009, được sửa đổi và bổ sung tại Quyết định số 63/2011/QĐ-TTg ngày 10/11/2011 của Thủ tướng Chính phủ.

⁵ Ngày 29/5/2006.

học tư thực. Hơn 4 năm sau, ngày 16/7/2010 Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Thông tư số 20/TT-BGDĐT quy định nội dung, trình tự, thủ tục chuyển đổi trường đại học dân lập sang loại hình trường đại học tư thực.

Các chính sách khuyến khích cơ sở ngoài công lập gồm có chính sách liên quan đến cơ sở vật chất, đất đai (Các cơ sở ngoài công lập được ưu tiên thuê nhà, cơ sở hạ tầng của Nhà nước theo quy định của Chính phủ), chính sách liên quan đến thuế, phí, lệ phí (thuế nhà, đất, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu, nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, phí trước bạ,...); chính sách ưu đãi tín dụng, bảo hiểm.

Việc tạo điều kiện hoạt động, quản lý khu vực GDĐH tư được củng cố, khuyến khích từ khi Luật GDĐH 2012 ra đời, hướng tới thực hiện xã hội hóa GDĐH; ưu tiên về đất đai, thuế, tín dụng, đào tạo cán bộ để khuyến khích các cơ sở GDĐH tư thực và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động không vì lợi nhuận; ưu tiên cho phép thành lập cơ sở GDĐH tư thực có vốn đầu tư lớn, bảo đảm các điều kiện thành lập theo quy định của pháp luật; cấm lợi dụng các hoạt động GDĐH vì mục đích vụ lợi. Đáng lưu ý là Luật quy định Nhà nước đặt hàng và bảo đảm kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ đối với cơ sở GDĐH có tiềm lực mạnh về khoa học và công nghệ.

Trước thực trạng một số trường đại học tư thực hoạt động chất lượng thấp, gần đây, Quyết định số 64/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã ban hành điều kiện và thủ tục thành lập hoặc cho phép thành lập, cho phép hoạt động đào tạo, đình chỉ hoạt động đào tạo, sáp nhập, chia, tách, giải thể trường đại học, học viện với yêu cầu vốn pháp định trên 50 tỷ đồng và có cơ sở vật chất theo quy định (có tổng diện tích đất xây dựng trường không ít hơn 5ha; thực hiện mức bình quân tối thiểu diện tích 25m²/1ốp. Ngoài ra, thủ tục, quy trình cũng siết chặt hơn. (Điều 3 khoản 1, 2, Quyết định 07/QĐ-TTg).

Nói tóm lại, Chính phủ đã có những nỗ lực hình thành khung pháp lý để khuyến khích và thúc đẩy các cơ sở đào tạo ngoài công lập. Một phần, các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh để thống nhất và giảm sự bất hợp lý trong quản lý. Phần khác, các văn bản đưa ra các cơ chế khuyến khích cụ thể, tháo bỏ dần những ràng buộc cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân chất lượng thấp vào cung ứng dịch vụ GDDH.

2.4.3. Tự chủ giáo dục đại học và cạnh tranh

Nhìn chung, quyền hạn và nghĩa vụ, và quyền quyết định về tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung, các cơ sở GDDH công lập nói riêng, cũng như đối với giảng viên và sinh viên được quy định theo hướng ngày càng mở rộng, theo hướng trao quyền tự chủ nhiều hơn.. Khởi nguồn từ việc thực hiện thí điểm chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu (Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ), Nghị định 43/2006/NĐ-CP và Thông tư liên tịch 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV, Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 của Chính phủ và Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg¹. Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg còn nêu lên nhiệm vụ và quyền hạn của người học tại các trường đại học, tổ chức và quản lý trường đại học, tài chính và tài sản của trường đại học,...

Nghị định 43 đã góp phần nâng cao tính chủ động, sáng tạo của các cơ sở GDDH công lập; huy động được sự đóng góp và tham gia tích cực của cộng đồng xã hội cho phát triển hoạt động GDDH, nhờ đó làm tăng nguồn thu sự nghiệp và tăng thu nhập cho công chức, viên chức; tăng cường tính công khai, minh bạch và dân chủ trong

¹ Quyết định số 58/2010/QĐ-TTg về việc ban hành “Điều lệ trường đại học” của Thủ tướng Chính phủ ngày 22/09/2010.

các quyết định và hoạt động tại các cơ sở GDĐH công lập. Tuy nhiên, khung pháp lý kể trên, nhất là Nghị định 43 cũng cho thấy những hạn chế, bất cập như: (i) Các cơ sở GDĐH công lập được giao tự chủ nhưng vẫn phải tuân thủ mức trần học phí do Nhà nước quy định tại Nghị định số 49 trong khi mức học phí quy định chưa đảm bảo bù đắp đủ chi phí hoạt động cần thiết, chưa sát với yêu cầu chi phí đặc thù của từng ngành, nghề đào tạo cũng như chưa gắn chặt với yêu cầu về chất lượng, thương hiệu của từng trường; bên cạnh đó, tự chủ về nhân sự bị hạn chế do cấp trên vẫn giao chỉ tiêu biên chế sự nghiệp...(ii) cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước còn mang tính bình quân và dựa trên các yếu tố đầu vào mà chưa gắn với kết quả, hiệu quả hoạt động của các cơ sở GDĐH công lập; và (iii) các quy định còn chưa cụ thể, rõ ràng dẫn đến khó khăn trong việc triển khai thực hiện xã hội hóa và liên doanh liên kết với các tổ chức khác.

Xuất phát từ những bất cập trên, Chính phủ đã ban hành Luật GDĐH 2012 (điều 29) về nhiệm vụ và quyền hạn của đại học. Luật quy định các trường đại học có nhiệm vụ và quyền hạn xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển đại học; quản lý, điều hành, tổ chức các hoạt động đào tạo của đại học; huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực, chia sẻ tài nguyên và cơ sở vật chất dùng chung trong đại học; được chủ động cao trong các hoạt động về đào tạo, nghiên cứu khoa học, công nghệ, tài chính, quan hệ quốc tế, tổ chức bộ máy; và thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, Luật cũng quy định về quyền tự chủ của cơ sở giáo dục tại Điều 32, theo đó cơ sở GDĐH tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng GDĐH. Cơ sở GDĐH thực hiện quyền tự chủ ở mức độ cao hơn phù hợp với năng lực, kết quả xếp hạng và kết quả kiểm định chất lượng giáo dục. Về Những quy định về mở ngành, chuyên ngành đào tạo, Điều 33 quy

định các điều kiện để các cơ sở GDĐH được mở ngành đào tạo trình độ cao đẳng, đại học, ngành, chuyên ngành đào tạo trình độ thạc sĩ, tiến sĩ.

Góp phần hoàn thiện khung pháp lý kể trên và thực thi Luật trên, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 về Thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017 (Nghị quyết 77) và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập (Nghị định 16) thay thế cho Nghị định 43 khuyến khích và tạo điều kiện cho tất cả các cơ sở GDĐH công lập có đủ điều kiện, cam kết tự đảm bảo kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về nhiệm vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính.

Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đã chi tiết hóa và trao quyền tự chủ cho các trường đại học nói chung và tự chủ tài chính nói riêng. Tuy vậy, các trường vẫn bị hạn chế tự chủ chi khi phải quyết định lương bổng cho giảng viên, cán bộ, quyền quyết định chi các hoạt động tái đầu tư, liên doanh, hợp tác, mua sắm tài sản, trang thiết bị.... (VED, 2015).

2.4.4. Mở rộng quyền chọn của sinh viên

Liên quan đến người học, các điều 59, 60, 61, 62 Luật GDĐH 2012 quy định: Người học¹ có các quyền và nhiệm vụ cơ bản sau: Học tập, nghiên cứu khoa học, rèn luyện theo quy định; Tôn trọng giảng viên, cán bộ quản lý, viên chức và nhân viên của cơ sở GDĐH; đoàn kết, giúp đỡ lẫn nhau trong học tập và rèn luyện; Tham gia lao động và

¹ Người học là người đang học tập và nghiên cứu khoa học tại cơ sở GDĐH, gồm sinh viên của chương trình đào tạo cao đẳng, chương trình đào tạo đại học; học viên của chương trình đào tạo thạc sĩ; nghiên cứu sinh của chương trình đào tạo tiến sĩ.

hoạt động xã hội, hoạt động bảo vệ môi trường, bảo vệ an ninh, trật tự, phòng, chống tiêu cực, gian lận trong học tập và thi cử, phòng chống tội phạm, tệ nạn xã hội; Được tôn trọng và đối xử bình đẳng, không phân biệt nam nữ, dân tộc, tôn giáo, nguồn gốc xuất thân, được cung cấp đầy đủ thông tin về việc học tập, rèn luyện; Được hưởng chính sách đối với người học thuộc đối tượng hưởng ưu tiên và chính sách xã hội; Người học trong cơ sở GDĐH được hưởng các chính sách về học bổng và trợ cấp xã hội, chế độ cử tuyển, tín dụng giáo dục, miễn, giảm phí dịch vụ công cộng theo quy định tại các điều 89, 90, 91 và 92 của Luật Giáo dục; Người học các ngành chuyên môn đặc thù đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng an ninh không phải đóng học phí, được ưu tiên trong việc xét cấp học bổng, trợ cấp xã hội; Các nhiệm vụ và quyền khác theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, người học không được thực hiện các hành vi sau: xúc phạm nhân phẩm, danh dự, xâm phạm thân thể giảng viên, cán bộ quản lý giáo dục, nhân viên, người học của cơ sở GDĐH và người khác; gian lận trong học tập, kiểm tra, thi cử, tuyển sinh; tham gia tệ nạn xã hội, gây rối an ninh trật tự trong cơ sở GDĐH hoặc nơi công cộng và các hành vi vi phạm pháp luật khác; tổ chức hoặc tham gia các hoạt động vi phạm pháp luật.

Bên cạnh các quyền về chuyển trường hay chuyển ngành học, sinh viên còn có quyền đánh giá giảng viên. Tương tự với quyền chuyển ngành học, hiện nay có nhiều trường thực hiện với các cách thức đánh giá khác nhau. Bộ Giáo dục và Đào tạo (Công văn số 7324/BGDĐT-NGCBBQLGD ban hành ngày 8/10/2013) đã hướng dẫn chi tiết cách tổ chức lấy ý kiến phản hồi từ người học về hoạt động giảng dạy của giảng viên¹.

¹ Mục đích của Công văn là (i) góp phần thực hiện Quy chế dân chủ trong cơ sở GDĐH; (ii) góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của giảng viên trong việc thực hiện mục tiêu đào tạo của cơ sở GDĐH, xây dựng đội ngũ giảng viên có

Mặc dù sinh viên có quyền chuyển trường, chuyển ngành (việc lựa chọn trường hay ngành trong lĩnh vực dân sự ban đầu thì thường không có nhiều giới hạn, chỉ đến khi sinh viên muốn chuyển trường hay chuyển ngành mới bắt đầu có nhiều ràng buộc/điều kiện đi kèm), hay đánh giá giảng viên, tuy nhiên những quyền này còn khá nhiều hạn chế (như chuyển trường hay chuyển ngành) hay đôi khi còn mang tính hình thức (như khi đánh giá chất lượng giảng viên).

2.4.5. Học phí và trợ cấp tài chính

Quy định về học phí

Quy định về học phí có hiệu lực gần đây nhất là Nghị định 49/2010/NĐ-CP và được chỉnh sửa bổ sung bởi Nghị định 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015-2016 đến năm học 2020-2021 và Thông tư 09/2016/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH hướng dẫn

phẩm chất đạo đức, lương tâm nghề nghiệp và trình độ chuyên môn cao, phong cách giảng dạy tiên tiến, hiện đại, tăng cường tinh thần trách nhiệm của người học với quyền lợi, nghĩa vụ học tập, rèn luyện của bản thân, từ đó góp phần nâng cao chất lượng đào tạo của cơ sở GDĐH; và (iii) tạo thêm một kênh thông tin để giúp giảng viên có thể tự điều chỉnh hoạt động giảng dạy, góp phần vào công tác kiểm định chất lượng cơ sở GDĐH; giúp cán bộ quản lý trong các cơ sở GDĐH có thêm cơ sở nhận xét, đánh giá giảng viên; góp phần phòng ngừa những tiêu cực trong hoạt động giảng dạy ở cơ sở GDĐH, phát hiện và nhân rộng những điển hình tốt trong đội ngũ giảng viên.

Quá trình lấy ý kiến phản hồi của người học phải (i) đảm bảo truyền thống tôn sư trọng đạo và những giá trị đạo đức, văn hóa tốt đẹp của dân tộc; (ii) người học hiểu rõ mục đích, ý nghĩa, tự nguyện và trung thực trong việc cung cấp thông tin theo mẫu phiếu do cơ sở GDĐH cung cấp; và (iii) thông tin phản hồi từ người học về hoạt động giảng dạy của giảng viên phải được xử lý khách quan, trung thực và được sử dụng đúng mục đích.

quy định về cơ chế thu, quản lý học phí trong Nghị định này. Các văn bản quy phạm pháp luật này quy định: Mức trần học phí đối với các chương trình đào tạo đại trà trình độ đại học tại các cơ sở giáo dục công lập tự bảo đảm kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư áp dụng theo các khối ngành, chuyên ngành đào tạo từ năm học 2015-2016 đến năm học 2020-2021 (kể cả các cơ sở GDĐH được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thực hiện thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động); Mức trần học phí đối với các chương trình đào tạo đại trà trình độ đại học tại các cơ sở giáo dục công lập chưa tự bảo đảm kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư áp dụng theo các khối ngành, chuyên ngành đào tạo trong giai đoạn trên; và Mức trần học phí đối với đào tạo thạc sĩ, tiến sĩ trong giai đoạn trên. Thông tư cũng xác định các đối tượng không phải đóng học phí tại các cơ sở giáo dục công lập trong đó có sinh viên sư phạm; Người học các ngành chuyên môn đặc thù đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh theo quy định của Luật GDĐH.

Các văn bản trên cũng quy định rõ các đối tượng được miễn học phí; đối tượng được giảm học phí; không thu học phí có thời hạn; đối tượng được hỗ trợ chi phí học tập; các cơ chế miễn, giảm học phí và hỗ trợ chi phí học tập.

Cuối cùng, theo quy định, việc miễn, giảm học phí sẽ được thực hiện trong suốt thời gian học tập tại nhà trường, trừ trường hợp có những thay đổi về lý do miễn hoặc giảm học phí; đặc biệt ngân sách nhà nước có trách nhiệm cấp bù trực tiếp học phí cho các cơ sở giáo dục công lập để thực hiện việc miễn, giảm học phí đối với người học thuộc các đối tượng miễn, giảm quy định tại Nghị định này.

Quy định về học bổng

Từ năm 2007, quy định về học bổng đã được ban hành theo Quyết định số 44/2007/QĐ-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo (ban hành ngày 15/8/2007) về Học bổng khuyến khích học tập đối với học sinh, sinh viên trong các trường chuyên, trường năng khiếu, các cơ sở GDĐH

và trung cấp chuyên nghiệp thuộc hệ thống giáo dục quốc dân. Từ năm 2013, Thông tư số 31/2013/TT-BGDĐT ngày 1/8/2013 của Bộ Giáo dục và Đào tạo về việc sửa đổi bổ sung Khoản 3 Điều 2 Quyết định số 44/2007/QĐ-BGDĐT ngày 15/8/2007 về Học bổng khuyến khích học tập đối với học sinh, sinh viên trong các trường chuyên nghiệp thuộc hệ thống giáo dục quốc dân.

Về tín dụng sinh viên

Về tín dụng đối với học sinh, sinh viên, Quyết định số 157/2007/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ được thực thi để hỗ trợ cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn góp phần trang trải chi phí cho việc học tập, sinh hoạt của học sinh, sinh viên trong thời gian theo học tại trường bao gồm: tiền học phí; chi phí mua sắm sách vở, phương tiện học tập, chi phí ăn, ở, đi lại.

2.4.6. Cấp ngân sách nhà nước gắn với kết quả hoạt động

Như đã nêu, Luật GDĐH 2012 quy định nguồn tài chính của cơ sở GDĐH bao gồm sáu nguồn như sau: ngân sách nhà nước, học phí và lệ phí tuyển sinh; thu từ các hoạt động hợp tác đào tạo, khoa học công nghệ, sản xuất, kinh doanh và dịch vụ; tài trợ, viện trợ, quà biếu, tặng, cho của các cá nhân, tổ chức trong nước và nước ngoài; đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài; và cuối cùng là nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Khung pháp lý sau đó được hoàn thiện, bổ sung bởi Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017 (Nghị quyết 77) (hướng dẫn bởi Thông tư số 47/2017/TT-BTC) và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP. Theo đó, cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước được cung cấp thông qua phương thức đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các đơn vị, gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm dịch vụ sự nghiệp

công. Đối với các tổ chức được Nhà nước giao cung cấp dịch vụ công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí sẽ được ngân sách nhà nước hỗ trợ phần chi phí chưa kết cấu trong giá, phí dịch vụ sự nghiệp công. Đáng lưu ý là ngân sách nhà nước chỉ đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên đối với các trường được Nhà nước giao dự toán theo nhiệm vụ, trên cơ sở số lượng viên chức được cấp có thẩm quyền phê duyệt và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định. Đặc biệt, Nhà nước sẽ từng bước thu hẹp đối tượng, phạm vi các đơn vị sự nghiệp công lập được hỗ trợ chi thường xuyên từ NSNN so với hiện nay chỉ có dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN mới được Nhà nước hỗ trợ kinh phí.

Về cấp ngân sách cho trường tư được thực hiện dựa trên Điều 7 Nghị định 141/2013/NĐ-CP, theo đó, Chính phủ ưu tiên đối với cơ sở GDĐH tư thục và cơ sở GDĐH có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động không vì lợi nhuận bao gồm những ưu đãi về thuế, về đất đai, mặt bằng; hỗ trợ hoạt động giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học và phát triển đội ngũ giảng viên; chia sẻ, khai thác nguồn tài nguyên GDĐH do Nhà nước đầu tư cũng như các công trình kinh tế, văn hóa, khoa học-kỹ thuật, phúc lợi xã hội ở trung ương và địa phương để phục vụ nhu cầu giảng dạy và nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ. Đồng thời, các cơ sở đào tạo đại học tư thục cũng được “ưu tiên tiếp nhận các dự án đầu tư phát triển, nâng cao năng lực đào tạo, nghiên cứu khoa học trên cơ sở cạnh tranh như các cơ sở GDĐH công lập; được tham gia đấu thầu các nhiệm vụ do Nhà nước đặt hàng đối với các lĩnh vực đầu tư phát triển, nâng cao năng lực đào tạo, nghiên cứu khoa học như các cơ sở GDĐH công lập.” Bên cạnh đó, “ưu tiên giao kinh phí để thực hiện nhiệm vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ đối với những lĩnh vực mà trường có thế mạnh”.

Như vậy, việc cấp ngân sách cho các cơ sở GDĐH đến nay vẫn chưa thực sự dựa trên các kết quả hoạt động của chúng mà dựa trên

chức năng, thành phần kinh tế, các lợi thế, điều kiện hoạt động của chúng, mang tính cảm tính là chính, chưa dựa trên các kết quả đầu ra của các tổ chức này.

2.4.7. Tiềm năng thị trường hóa cung ứng dịch vụ giáo dục Việt Nam

Nhìn chung, hệ thống GDĐH ở Việt Nam đang trong quá trình giảm độc quyền khu vực nhà nước, từng bước mở cửa cho các tổ chức GDĐH ngoài công lập (kể cả các trường đại học nước ngoài), dần trao quyền tự chủ (nhưng vẫn mang tính hình thức) cho chúng, từng bước tạo lập các nền tảng thị trường trong lĩnh vực này. Tuy vậy, các biểu hiện, cấu trúc thị trường vẫn chưa rõ ràng, với sự kiểm soát khá chặt chẽ các yếu tố tài chính - giá cả của thị trường. Chính vì vậy, các phân tích dưới đây sử dụng thuật ngữ “thị trường” có ý nghĩa tương đối.

a) Tiếp cận trong cung ứng dịch vụ GDĐH của khu vực tư nhân

Thị trường cung ứng dịch vụ GDĐH ở Việt Nam ngày càng trở nên đa dạng hơn, có sự tham gia của các cơ sở đào tạo công lập và ngoài công lập. Tuy nhiên, cung ứng dịch vụ GDĐH vẫn chủ yếu là các trường thuộc công lập, chiếm trên 70% tổng số trường đại học. Các trường ngoài công lập chỉ chiếm trên 25%. Chẳng hạn, năm học 2014-2015, số trường công lập chiếm 72,6% trên tổng số trường đại học, số trường ngoài công lập chiếm 27,4%; năm 2015-2016, số trường công lập chiếm 73,09%, tăng so với năm 2014-2015, số trường ngoài công lập chiếm 26,91%. Số lượng trường công lập tăng và số trường ngoài công lập giữ nguyên (Bảng 2.5).

Bảng 2.5. Cấu trúc thị trường cung ứng dịch vụ GDĐH

	2014-2015	2015-2016	Tốc độ tăng/giảm (%)
1. Tổng số trường	219	223	101,83
Công lập	159	163	102,52
Ngoài công lập	60	60	100,00
2. Quy mô học sinh	1.824.328	1.753.174	96,10
Công lập	1.596.754	1.520.807	95,24
Ngoài công lập	227.574	232.367	102,11
3. Tốt nghiệp	353.936	352.789	99,68
Công lập	302.617	307.760	101,70
Ngoài công lập	51.319	45.029	87,74
4. Giảng viên	65.664	69.591	105,98
Công lập	52.689	55.401	105,15
Ngoài công lập	12.975	14.190	109,36

Nguồn: Bộ Giáo dục và Đào tạo

Quy mô học sinh tại các trường cũng thể hiện thực trạng trên. Theo đó, số lượng sinh viên học tại trường công lập chiếm 87,5% và 86,7% tương ứng cho hai niên khóa 2014-2015 và 2015-2016; số lượng sinh viên tại trường ngoài công lập chiếm 12,5% và 13,3% tương ứng cho niên khóa 2014-2015 và 2015-2016. Điều này cho thấy mỗi trường đại học công lập có số lượng sinh viên cao hơn so với trường đại học ngoài công lập và tỷ lệ trường và sinh viên tại các trường công lập, số sinh viên tốt nghiệp và số lượng giáo viên tại các trường công lập đều cao hơn nhiều so với các trường ngoài công lập. Tuy chưa có chuỗi thời gian dài hơn, song có thể nhận định, khu vực GDĐH công đến nay vẫn chiếm vai trò chủ đạo trong thu hút cả giáo viên, sinh viên và các nguồn lực tài chính so với khu vực tư nhân. Nguyên nhân của thực

trạng này chủ yếu do yếu tố lịch sử: khu vực công trong thời gian dài là lực lượng duy nhất độc quyền trong cung ứng dịch vụ đặc biệt này, trong khi khu vực tư nhân mới được phép hoạt động trong thời gian gần đây, trong khi năng lực còn yếu kém trong điều kiện môi trường sinh thái ươm dưỡng GDĐH chất lượng cao chưa hình thành. Tuy vậy, các yếu tố thể chế yếu kém cũng là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng này.

b) Môi trường cạnh tranh giữa khu vực công và tư nhân

Bất bình đẳng trong chính sách giữa nhóm trường công lập và ngoài công lập là một vấn đề nổi cộm trong thời gian dài. Chính phủ đã có những nỗ lực để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung ứng dịch vụ GDĐH thông qua các chính sách. Tuy nhiên, cũng còn những bất cập hạn chế.¹ Chẳng hạn, sự phân biệt về mặt chính sách giữa các sinh viên tại trường công lập và ngoài công lập. Trong thời gian dài, các sinh viên tại trường công lập có thể nhận được các ưu đãi từ Chính phủ như nhận được học bổng từ Chính phủ nhưng các sinh viên tại các trường ngoài công lập thì không. Đáng lẽ, những chính sách kiểu này của Chính phủ cần mang tính “trung tính”, nghĩa là học bổng hoặc các ưu đãi cho sinh viên phải được cấp cho các sinh viên đạt bộ tiêu chuẩn nào đó (như điểm đầu vào) mà không quan tâm đến trường học thuộc khối công lập hay ngoài công lập. Chính sách khác biệt này đã khuyến khích các sinh viên giỏi vào các trường công lập thay vì ngoài công lập; ngược lại, trường ngoài công lập có thể thu hút được chất lượng sinh viên kém hơn so với các trường công lập, cơ hội việc làm sẽ thấp hơn và danh tiếng các trường ngoài công lập nói chung cũng giảm hơn. Điều này lại dẫn đến thu hút chất lượng sinh viên thấp hơn. Phá vỡ vòng luẩn quẩn này cần biện pháp khác nhau,

¹ Từ báo cáo của Ban chấp hành Hiệp hội Các trường đại học, cao đẳng ngoài công lập Việt Nam (2013).

tuy nhiên, sự phân biệt về mặt chính sách ưu đãi hay đãi ngộ giữa các sinh viên cần bị loại bỏ.

Ngoài ra, một số quy định cụ thể của Bộ Giáo dục và Đào tạo và nhiều Bộ, ngành khác có khi còn gây khó khăn cho hoạt động của các cơ sở GDĐH ngoài công lập. Thí dụ như việc Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định điểm sàn trong khi lại cho phép các trường công tuyển sinh nhiều lần hoặc tuyển hệ B (đóng học phí cao) cũng như chính sách tuyển sinh cao đẳng, đại học của Bộ từ năm 2012 (mở rộng quá mức chỉ tiêu tuyển sinh của hệ thống trường công lập trong khi khống chế trần dưới bằng việc chọn điểm sàn khá cao) cũng làm cho các cơ sở GDĐH ngoài công lập gặp rắc rối trong khâu tuyển sinh, thậm chí không tuyển đủ chỉ tiêu vì cạn kiệt nguồn tuyển.

Đáng lưu ý là vẫn còn những hành vi cạnh tranh không lành mạnh từ phía các trường tư nhân. Nhiều trường ngoài công lập do chất lượng thấp, thiếu sinh viên nên có những hành vi phản cạnh tranh như: Hạ chuẩn tuyển sinh; tuyển số sinh viên nhiều hơn khả năng đào tạo mà không tính đến số lượng, chất lượng giảng viên, cơ sở vật chất; mở thêm ngành đào tạo ồ ạt mà không theo một chiến lược nào, đổ xô vào ngành “hot” mà bất chấp khả năng, mục tiêu, sứ mệnh của mình, làm phương hại đến hình ảnh GDĐH ở Việt Nam.

c) Tính tự chủ hoạt động của các trường đại học

Tự chủ trong các trường đại học được nhận thức là xu thế trên thế giới. Và hiện nay, tại Việt Nam, xu thế này cũng đang được đẩy mạnh. Điều này có nghĩa, các trường đại học sẽ dần có nhiều quyền tự chủ nhiều hơn trong thu-chi tài chính, thuê mướn giảng viên, xác định mức lương trả cho giáo viên, xác định mức học phí, quy mô tuyển sinh, quyết định số ngành học, số môn học và giáo trình học.

Như đã nêu, Nghị quyết số 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017 có

những quy định mang tính mở cho các trường đại học muốn tự chủ trong giáo dục, đào tạo, nhân sự, tổ chức bộ máy và tài chính. Triển khai thực hiện Nghị quyết 77 và Nghị định 16, tính đến cuối 2016 đã có hai học viện, 11 trường đại học và ba trường cao đẳng được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đổi mới cơ chế hoạt động. Tuy nhiên, trong năm trường đại học/học viện thuộc Bộ Tài chính thì mới chỉ có một trường (Trường Đại học Tài chính - Marketing) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động tại Quyết định số 378/QĐ-TTg ngày 23/3/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

Quá trình triển khai tự cho thấy bước đầu có những khó khăn, thách thức và những hệ lụy có thể như sau:

Về khó khăn, thách thức

- + *Đối với quản trị*, vẫn chưa làm rõ được mối quan hệ giữa Ban Giám đốc, Hội đồng trường/Hội đồng quản lý và Đảng ủy trong các trường/học viện, gây khó khăn trong quá trình hoạt động và thực hiện cơ chế tự chủ tại các cơ sở này;
- + *Đối với việc thực hiện nhiệm vụ tổ chức quản lý*, các bất cập, khó khăn chủ yếu bao gồm: (i) hạn chế về điều kiện cơ sở vật chất, tiêu chuẩn trình độ đội ngũ giảng viên đối với các ngành, chuyên ngành đào tạo mới. Điều này đòi hỏi các cơ sở này phải tăng cường đầu tư bồi dưỡng, nâng cao trình độ giảng viên, cũng như có chính sách ưu đãi thu hút giảng viên để đảm bảo đủ điều kiện mở rộng chuyên ngành đào tạo, tăng quy mô đào tạo; (ii) chưa có quy định tự chủ về chế độ làm việc của giảng viên, về giờ chuẩn và nghĩa vụ giảng dạy, nghiên cứu khoa học; và (iii) Trong tổ chức bộ máy, nhân sự quy định về xác định vị trí việc làm còn chưa cụ thể, khó thực hiện nên gây khó khăn trong công tác tuyển dụng.
- + *Đối với cơ chế tiền lương và thu nhập tăng thêm*: (i) Mặc dù giá dịch vụ được quy định tính đúng, tính đủ các chi phí song theo quy định thì các cơ sở GDĐH vẫn phải dành 40% số thu để lại để tạo nguồn

cải cách tiền lương. Do đó, các đơn vị sự nghiệp công lập sẽ không còn nhiều nguồn để chi trả thu nhập tăng thêm nếu thực hiện quy định này; và (ii) quy định hệ số thu nhập tăng thêm của chức danh lãnh đạo các cơ sở này tối đa không quá hai lần hệ số thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện của người lao động trong đơn vị là không phản ánh đầy đủ và xứng đáng năng lực, vai trò, trách nhiệm của người lãnh đạo đơn vị, không khuyến khích họ nỗ lực hết mình với trọng trách.

- + *Đối với tự chủ tài chính:* (i) Đối tượng chính sách tập trung nhiều, khó đảm bảo cân đối thu, chi của đơn vị khi thực hiện cơ chế tự chủ; (ii) chưa có hướng dẫn cụ thể quyền tự chủ trong việc quyết định các mức chi; thiếu hướng dẫn về việc sử dụng nguồn lực tham gia liên doanh, liên kết để tăng nguồn thu cho các trường...; (iii) chưa có cơ chế hỗ trợ cụ thể cho các trường/học viện thực hiện thí điểm cơ chế tự chủ được vay vốn ưu đãi (hoặc hỗ trợ lãi suất) để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học; (iv) chưa quy định cụ thể việc hạch toán một số nghiệp vụ kế toán mới phát sinh như: Lãi tiền gửi lập quỹ học bổng; trích lập quỹ nghiên cứu khoa học 3% theo Nghị định số 99/2014/NĐ-CP ngày 25/10/2014 của Chính phủ; các khoản thu sự nghiệp khác trong đề án tự chủ; (v) chưa có quy định cụ thể về điều kiện liên doanh liên kết của đơn vị sự nghiệp công lập, về xác định giá trị thương hiệu khi góp vốn liên doanh, liên kết.

Một số hệ lụy và rủi ro có thể khác

Trước hết, việc mở rộng quyền tự chủ cho các trường đại học có thể làm giảm chất lượng giáo dục nếu các trường cạnh tranh thu hút sinh viên mà không tính đến năng lực của cơ sở đào tạo và chất lượng đầu ra. Vì vậy, mở rộng quyền cần đi kèm với đó là xây dựng hệ thống đánh giá và xếp hạng chất lượng các cơ sở giáo dục.

Bên cạnh đó, các ràng buộc về thể chế và năng lực của các trường cũng làm cho các trường khó phát huy được tính tự chủ. Như đã đề cập, các trường được tự chủ thu nhưng vì nguồn thu có hạn nên điều này ảnh hưởng đến khả năng chi. Nguồn thu chính của các trường từ học phí của sinh viên và trường khó tăng mức học phí vì phải cạnh tranh thu hút sinh viên vào học, do đó, một số trường đại học sẽ gặp nhiều khó khăn để tích lũy đủ tài chính nhằm xây dựng cơ sở vật chất giáo dục và đào tạo chất lượng và thuê được các giảng viên chất lượng cao. Rủi ro khác là vì năng lực các trường có hạn nên khi cho tự chủ về giáo trình, việc sao chép giáo trình giữa các trường khác nhau dễ xảy ra, nhất là khi hiệu lực tác quyền còn thấp.

Như vậy, mở rộng quyền tự chủ cho các trường đại học cần có sự đổi mới đồng bộ ở các khâu (ví dụ, xây dựng hệ thống đánh giá và xếp hạng các trường) thì hiệu quả của việc trao quyền tự chủ của các trường mới phát huy đầy đủ, tạo điều kiện để các trường cạnh tranh bình đẳng nhưng vẫn nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo.

d) Một số vấn đề liên quan khác

Quyền chọn của sinh viên

Nhìn chung, khung pháp lý hoàn thiện dần đã mở rộng các quyền hơn cho sinh viên, tuy vậy, vẫn còn một số bất cập, cụ thể:

- Về chuyển trường, khả năng chuyển trường của sinh viên chịu rất nhiều hạn chế và ràng buộc mà một trong số đó quy định sinh viên được phép chuyển trường nếu gia đình chuyển nơi cư trú hoặc sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, cần thiết phải chuyển đến trường gần nơi cư trú của gia đình để thuận lợi trong học tập (Xem Hộp 2.2 về những điều kiện sinh viên được/không được chuyển trường.)

Hộp 2.2. Những điều kiện sinh viên được/không được chuyển trường

Theo Điều 9 liên quan đến Chuyển trường trong Quyết định số 25/2006/QĐ-BGDĐT về quy chế đào tạo đại học và cao đẳng hệ chính quy, sinh viên được chuyển trường nếu có các điều kiện sau đây:

- a) Trong thời gian học tập, nếu gia đình chuyển nơi cư trú hoặc sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, cần thiết phải chuyển đến trường gần nơi cư trú của gia đình để thuận lợi trong học tập;
- b) Xin chuyển đến trường có ngành đào tạo trùng hoặc thuộc cùng nhóm ngành với ngành đào tạo mà sinh viên đang học;
- c) Được sự đồng ý của Hiệu trưởng trường xin chuyển đi và trường xin chuyển đến.

Và sinh viên không được phép chuyển trường trong các trường hợp sau:

- a) Sinh viên đã dự thi tuyển sinh nhưng không trúng tuyển hoặc có điểm thi thấp hơn điểm xét tuyển của trường xin chuyển đến trong trường hợp chung đề thi tuyển sinh;
- b) Sinh viên có hộ khẩu thường trú nằm ngoài vùng tuyển của trường xin chuyển đến;
- c) Sinh viên năm thứ nhất và năm cuối khóa;
- d) Sinh viên đang chịu mức kỷ luật từ cảnh cáo trở lên.

Nguồn: Quyết định số 25/2006/QĐ-BGDĐT

- Quyền lựa chọn trường khi đang học một trường của sinh viên tương đối hạn chế, nhất là điều kiện sinh viên không được chuyển trường là: “sinh viên có hộ khẩu thường trú nằm ngoài vùng tuyển của trường xin chuyển đến” và “sinh viên năm thứ nhất và năm cuối khóa”.
- Còn về lựa chọn ngành học khi đang theo học một ngành khác thì mỗi trường có một quy định khác nhau vì chưa có quy định thống nhất được ban hành chung cho các trường đại học. Với

hệ thống đào tạo theo tín chỉ thì sinh viên linh hoạt hơn trong học tập và việc chuyển đổi giữa các ngành học có liên quan dễ dàng hơn.

- Quy chế đào tạo đại học, cao đẳng hệ chính quy theo hệ thống tín chỉ do Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành không có quy định nào cho phép sinh viên được chuyển đổi ngành học sau khi đã trúng tuyển. Theo lý luận của Bộ Giáo dục và Đào tạo, “mỗi ngành học có mức điểm chuẩn khác nhau, nếu việc chuyển đổi dễ dàng sẽ không công bằng cho các thí sinh cùng dự thi vào trường”. Vì thế, nhiều trường quy định sinh viên trúng tuyển ngành nào chỉ được học tập ngành đó trong suốt khóa học. Tuy nhiên, cũng có một số trường cho phép sinh viên chuyển ngành học với các điều kiện kèm theo. Chẳng hạn, tại Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, sinh viên có thể chuyển đổi ngành học nếu ngành chuyển sang còn chỉ tiêu đào tạo, số lượng sinh viên chuyển sang không quá 10% tổng chỉ tiêu được giao của ngành. Việc chuyển ngành này cần phải có lý do chính đáng, kết quả học tập ít nhất ba học kỳ đầu tiên (không tính học kỳ học ngoại ngữ) từ loại khá trở lên và đã tích lũy đủ số tín chỉ tối thiểu cho mỗi học kỳ theo quy định.

Thống kê ở các trường cho thấy có rất nhiều sinh viên học một thời gian ngắn rồi bỏ vì không thấy thích, muốn học ngành khác phù hợp hơn. Việc chuyển ngành học với các điều kiện ràng buộc cũng là cơ hội để sinh viên có thể sửa sai khi chọn ngành dự thi. Điều này cũng giảm bớt sự lãng phí vì sẽ tránh được tình trạng sinh viên bỏ học để thi lại ngành khác, trường khác.

Học phí và tài trợ tài chính

Nhìn chung, chính sách học phí và hỗ trợ tài chính đối với sinh viên trong chừng mực nhất định đã giúp thúc đẩy hỗ trợ, giảm khó khăn cho các sinh viên nghèo, có hoàn cảnh khó khăn, nâng cao

được trách nhiệm của sinh viên đối với gia đình trong việc sử dụng vốn vay.

Tuy nhiên, do mức thu học bổng tương đối thấp (xét theo GDP đầu người)¹ các trường chưa có uy tín khó thu hút giảng viên giỏi cũng như trong đầu tư trang thiết bị, giáo cụ cần thiết. Một vấn đề khác trong tự chủ là về tài chính. Một nhóm các trường được phép tăng học phí, tuy nhiên các trường khó có thể tăng cao hơn các trường không trong diện thí điểm hoặc trong diện được trợ cấp vì phải cạnh tranh sinh viên, do đó nguồn lực tài chính thu không đủ tích lũy để chi cho đầu tư xây dựng cơ sở vật chất của trường. Trên thực tế, việc cho phép một nhóm trường tăng học phí nhưng vẫn giữ nguyên mức học phí một nhóm trường khác, vô hình chung, tạo môi trường cạnh tranh không bình đẳng, giảm hiệu quả của tự chủ đại học. Hơn nữa, trên thực tế, do nguồn thu các trường đại học chủ yếu từ học phí² nên để tăng thu và tăng chi, các trường có thể thông qua hai cách: tăng học phí và tăng quy mô sinh viên. Việc tăng học phí có thể không được phép hoặc có thể khó thu hút sinh viên, trong khi tăng sinh viên thường phải hạ điểm chuẩn. Tình trạng này có thể tạo vòng luẩn quẩn cho các trường có vị thế yếu kém, ảnh hưởng tiêu cực đến uy tín, chất lượng và khả năng tìm được việc của sinh viên tốt nghiệp các trường này.

Đối với tín dụng sinh viên, Ngân hàng Chính sách xã hội trong thời gian dài không điều chỉnh tăng mức cho vay tín dụng đối với sinh

¹ Nếu chiếu theo mức học phí trung bình của các trường đại học thuộc nhóm xếp hạng khá ở Mỹ xấp xỉ bằng GDP đầu người thì học phí ở Việt Nam sẽ cần tăng lên từ hai đến ba lần so với mức hiện nay. Tương tự như vậy, nếu chiếu theo mức học phí của Đại học Bắc Kinh - một trường đại học hàng đầu Trung Quốc - là 26-30.000 NDT/năm, tương đương 60-70% GDP đầu người của Trung Quốc thì học phí của đại học Việt Nam cũng cần tăng lên khoảng 25-30 triệu VND/năm theo thời giá hiện tại (VED, 2015, trang 5).

² Các nguồn thu khác như nguồn thu từ dịch vụ, nguồn thu từ dịch vụ khoa học, công nghệ, từ viện trợ, tài trợ, hiến tặng cũng quá thấp, trung bình chỉ khoảng 3% tổng nguồn thu hiện nay của các trường đại học Việt Nam (VED, 2015).

viên; và hiện vẫn chưa điều chỉnh đối với các đối tượng đang học tại trường đang thí điểm tự chủ. Điều này cũng gây khó khăn, ảnh hưởng đến tâm lý cho người học, nhất là sinh viên nghèo, sinh viên thuộc diện chính sách;

Cấp ngân sách nhà nước gắn với kết quả hoạt động

Như đã đề cập, việc cấp ngân sách cho các cơ sở GDDH đến nay vẫn chưa thực sự dựa trên các kết quả hoạt động của chúng; thay vào đó, dựa trên chức năng, thành phần kinh tế, các lợi thế, điều kiện hoạt động của các tổ chức này, chủ yếu mang tính cảm tính, chưa dựa trên các kết quả đầu ra của các tổ chức này. Hậu quả là tạo ra những rủi ro cho các khoản kinh phí được cấp, không tạo động lực nâng cao hiệu quả hoạt động, có thể gây nên cơ chế xin-cho mà hậu quả là tham nhũng, quan liêu.

Chất lượng dịch vụ và hệ thống đánh giá xếp hạng

Chất lượng đại học Việt Nam đang là vấn đề rất lớn hiện nay. *Thứ nhất*, giáo trình đào tạo còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động. *Thứ hai*, chất lượng phòng thí nghiệm và cơ sở vật chất cho việc giảng dạy còn thấp do thiếu nguồn kinh phí để đầu tư vào cơ sở vật chất giảng dạy và học tập của các trường đại học. *Thứ ba*, tỷ lệ giảng viên đại học có trình độ tiến sĩ trở lên tương đối thấp (nhất là khi so với các nước trong khu vực như Thái Lan, Malaysia,...). Xuất phát điểm về trình độ giảng viên đại học thấp so với nhiều nước trong khu vực nên Bộ Giáo dục và Đào tạo đã có chính sách thúc đẩy số lượng tiến sĩ. Tuy nhiên, mở rộng quy mô đào tạo tiến sĩ đã ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng đào tạo. *Thứ tư*, các môn chính trị, ý thức hệ là học phần bắt buộc đối với tất cả các cơ sở giáo dục (kể cả đối với Đại học Phật giáo và Đại học Fulbright); ngoài ra, chiếm dung lượng lớn thời gian học tập tại các trường đại học. Chương trình về chủ nghĩa Marx-Lenin, chính trị chủ nghĩa xã hội, lịch sử Đảng chiếm 203 giờ, bằng 9% chương trình, quá nặng và cũng là lý do làm tăng số giờ giảng

dạy lên tới 2.184 giờ [trong chương trình đại học bốn năm, so với Mỹ là 1.380 giờ.] (Vũ Quang Việt, 2005)

Cơ sở vật chất của các trường đại học, nhất là nhiều trường công lập vẫn còn nghèo nàn. Một số trường đại học tư thục đang hoạt động trong điều kiện cơ sở vật chất, thiết bị chưa đủ (đi thuê của các trường khác) và sử dụng đội ngũ giảng viên cơ hữu từ các trường công lập nên việc chủ động làm việc cho các trường tư thục không thường xuyên. Mặt khác, nhiều trường tư thục không có đủ thư viện, tài liệu và sách vở phục vụ cho việc dạy và học.

Chương trình và giáo trình giảng dạy chưa được tiêu chuẩn hóa và công nhận trên phạm vi quốc tế. Điều này dẫn đến chỗ bằng cấp của Việt Nam cũng chưa được thế giới công nhận về chất lượng, sinh viên khó tham gia các chương trình trao đổi giao lưu với các trường đại học trên thế giới hoặc chuyển ngang sang học tiếp tại các trường đại học quốc tế hoặc xét học tiếp ở cấp độ cao hơn (thạc sĩ, tiến sĩ) đối với các sinh viên đã tốt nghiệp trong nước. Mặc dù có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng GDĐH nhưng yếu tố lớn nhất vẫn thuộc bản thân các trường đại học: trách nhiệm của lãnh đạo các trường đại học, của các giảng viên đại học,... (Lê Hoàng Vũ, 2013).

Ở mặt bằng chung so với các nước trong khu vực, chất lượng GDĐH Việt Nam thấp hơn. Nếu so chất lượng GDĐH tại hai nhóm trường công và tư, có thể chất lượng của nhóm trường tư còn thấp (ngoài một số trường đại học đã và đang dần định hình danh tiếng).

Chất lượng thấp nhưng hệ thống xếp hạng các trường đại học theo các nhóm (như nhóm nghiên cứu, nhóm áp dụng thực tiễn,...) của Việt Nam cũng thiếu vì thế không thể đánh giá được chất lượng các trường đại học để từ đó làm cơ sở để tính mức học phí.

Hiện nay, Việt Nam vẫn thiếu một/một số tổ chức uy tín, độc lập để có thể xếp hạng các trường đại học. Chất lượng dịch vụ GDĐH rất khó để đánh giá, nhất là với các khách hàng tiềm năng (các sinh viên tiềm năng), vì vậy một tổ chức đánh giá và xếp hạng các trường đại

học là rất cần thiết. Việt Nam vẫn chưa có một bộ quy tắc chuẩn mực, hữu hiệu và đầy đủ để đánh giá chất lượng đào tạo, tiêu chí xếp loại các trường, các ngành học để các quốc gia khác dựa vào đó hợp tác làm việc với các trường trong nước. Do chưa có một hệ thống kiểm định hoàn chỉnh nên công tác đánh giá chất lượng giáo dục đào tạo thiếu tính khoa học, nặng cảm tính. Những bất cập này đã gây khó khăn không chỉ cho người học khi lựa chọn sai môi trường, mà còn không tạo được yếu tố cạnh tranh cần thiết để phát triển.

Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã xây dựng các tiêu chí để kiểm định chất lượng các trường đại học, cao đẳng để đảm bảo chất lượng các trường đại học, tuy vậy cần hoàn thiện. Theo Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo Phùng Xuân Nhạ, Bộ Giáo dục và Đào tạo sẽ áp dụng các tiêu chí kiểm định chất lượng của hệ thống GDĐH ASEAN (AUN) cho Việt Nam.

2.5. Các định hướng, giải pháp chính sách nâng cao chất lượng và thúc đẩy thị trường hóa giáo dục đại học ở Việt Nam

2.5.1. Quan điểm về vai trò nhà nước và thị trường hóa dịch vụ giáo dục đại học

Nhìn chung, cho đến nay vẫn có nhiều ý kiến ủng hộ vai trò chủ đạo, thậm chí độc quyền của nhà nước trong cung ứng dịch vụ GDĐH. Trước hết, dịch vụ GDĐH, trong nhiều khía cạnh, được coi là hàng hóa có bản chất tựa hàng hóa công cộng (quasi-public good), là khoản đầu tư của xã hội, và trong chừng mực nào đó là thước đo chất lượng cuộc sống trong chính nó. Dịch vụ này có nhiều tác động ngoại ứng tích cực như tăng sức khỏe, giảm đói nghèo, áp dụng công nghệ, tăng giá trị tự do - dân chủ, v.v. *Hai là*, GDĐH là hàng khuyến dụng. Nhà nước biết

và quản lý tốt nhất về thông tin, do vậy cần đầu tư vào hàng khuyến dụng này. Bên cạnh đó, bản thân nhà nước có điều kiện tốt hơn so với tư nhân, nhất là tại các nước đang phát triển. *Ba là*, GDDH là công cụ của nhà nước bảo đảm công bằng xã hội trong bình đẳng về cơ hội. *Bốn là*, GDDH là lĩnh vực đầu tư tuân theo quy luật lợi thế kinh tế theo quy mô, nghĩa là số sinh viên nhập học càng cao thì chi phí đầu người càng giảm. Hơn nữa, cả hệ thống đại học, nhất là hệ thống thiết bị, phòng thí nghiệm không thể có hiệu quả nếu đầu tư với quy mô nhỏ. Chính vì vậy, sự độc quyền của nhà nước trong giáo dục GDDH là cần thiết so với cho phép nhiều khu vực khác tham gia (Molesworth, Schullion và Nixon, 2011).

Bên cạnh đó, Schuetze và Mendiola (2012), còn tóm lược những nghi ngại về tác động tiêu cực khi khu vực tư nhân cung cấp trên quy mô lớn dịch vụ GDDH. Một cách ngắn gọn, các nghi ngại phổ biến về tác động tiêu cực bao gồm: (1) Tăng gánh nặng tài chính lên sinh viên và gia đình; (2) Tạo áp lực thương mại hóa quá mức các loại hình dịch vụ; (3) Làm yếu đi các cam kết về tri thức, quyền tự chủ của khoa; (4) Tạo ra một khu vực tư nhân có chất lượng thấp, khó quản lý, thiên về tìm kiếm lợi nhuận quá mức - khu vực trong nhiều trường hợp không đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng (sinh viên và gia đình), với giáo trình có thể thiên lệch về ngành trong khi có thể xem nhẹ/bỏ qua tính nhân văn và các nhu cầu xã hội thiết thực khác (nhất là đối với đại học nước ngoài); và (5) Làm yếu đi các chủ thuyết về hàng hóa công và khó có thể đảm bảo bình đẳng trong tiếp cận các cơ hội.

Tuy nhiên, có một luồng ý kiến khác phản đối vai trò độc tôn của nhà nước trong lĩnh vực GDDH, đặc biệt là trong bao cấp phát triển khu vực này. Schuetze và Mendiola (2012) lập luận phản đối vai trò của nhà nước trên ba phương diện là tính hiệu quả, tính công bằng và tính thực dụng. Trước hết, là về tính hiệu quả của bao cấp nhà nước. Những ước tính định lượng cho thấy, tỷ suất sinh lợi xã hội đối với giáo dục luôn thấp hơn tỷ suất sinh lợi của tư nhân; do vậy, cần giảm bao

cấp của nhà nước và các cá nhân/sinh viên cần phải tự trả cho việc đi học đại học của mình. Về tính công bằng, bao cấp của nhà nước đối với GDĐH có thể tác động sai lệch tới phân bổ thu nhập, làm tăng bất bình đẳng thu nhập thông qua chuyển giao các nguồn lực từ người nghèo tới người giàu do bao cấp GDĐH cuối cùng lại đổ dồn cho người giàu hơn cho người nghèo. Về tính thực dụng, các chính phủ ở các nước đang phát triển càng ngày càng phải đối mặt với sự gia tăng thiếu hụt các nguồn lực. Các cải cách bình ổn kinh tế và tái cơ cấu đòi hỏi phải cắt giảm chi tiêu; trong đó, giáo dục là lĩnh vực mà nhà nước có thể tương đối dễ rút lui.

Ngoài chỉ trích sự bao cấp quá mức của nhà nước, Schuetze và Mendiola (2012) cũng chỉ ra những lợi ích của sự hình thành thị trường GDĐH có sự tham gia tích cực của tư nhân. Các tác động tích cực bao gồm: sự gia tăng hiệu quả, kết quả hoạt động của khu vực GDĐH như cạnh tranh, tính đầy đủ tới các chi phí đầu tư và sự tiếp thu của các tổ chức giáo dục đối với các nhu cầu của các chủ thể liên quan, tạo cơ hội đối với các lĩnh vực không được nhà nước quan tâm, và tạo ra cú thúc “tỉnh ngộ” cho khu vực công khi môi trường cạnh tranh gia tăng.

Nhìn chung, các lập luận trên, kể cả ủng hộ lẫn phản đối vai trò độc tôn của nhà nước là thích hợp, xét trong từng nước, trường hợp và bối cảnh cụ thể. Tuy nhiên, có thể thấy, những biện luận trên dựa trên ngầm định rằng nhà nước có đủ năng lực và nguồn lực cần thiết để đảm bảo dịch vụ GDĐH có chất lượng cao, bền vững trong dài hạn, đặc biệt trong điều kiện hội nhập quốc tế. Những rủi ro đề cập ở trên của khu vực tư nhân trong cung ứng dịch vụ GDĐH cũng không phải luôn đúng, nhất là những nước có trình độ phát triển cao, có thể chế hữu hiệu, thân thiện với khu vực tư nhân. Các lập luận trên cũng quên một thực tế được công nhận khá rộng rãi là dịch vụ giáo dục phổ thông, tiểu học có thể được coi là có nhiều đặc trưng của hàng hóa công nhiều hơn so với GDĐH; nói cách khác, GDĐH có nhiều tính chất của hàng hóa tư, do vậy cách lập luận, phân tích cũng cần cân trọng.

Hơn thế nữa, trong hơn một thập niên trở lại đây, ngày càng nhiều mặt hàng vốn được coi là thuần khiết hàng hóa công cũng dần cho phép tư nhân tham gia cùng hợp tác với nhà nước (ví dụ, PPP), hoặc thậm chí tham gia một cách đơn lẻ. Xu hướng quốc tế hóa, áp lực cạnh tranh gia tăng, cùng với trào lưu gia tăng mạnh mẽ du học đại học nước ngoài cũng buộc các nước, chính phủ suy tính lại cách thức can thiệp của mình, nhất là trên phương diện cho phép khu vực tư nhân lớn hơn, tự chủ lớn hơn, trong khi các trường công phải nỗ lực thu hút, cạnh tranh thu hút sinh viên, giảng viên và vấn đề lợi thế nhờ quy mô.

2.5.2. Những định hướng chính về thị trường hóa lĩnh vực cung ứng dịch vụ đại học

Tại Việt Nam, về cơ bản, từ lâu nay GDĐH Việt Nam vẫn được coi là lĩnh vực hoạt động vì phúc lợi xã hội, tuân theo nguyên tắc phi thương mại, không vụ lợi. Nguyên tắc này được xác lập và hoạt động cả ở các trường công lập, bán công hay tư thục. Nhà nước bao cấp và kiểm soát các lĩnh vực hoạt động của các trường đại học. Giáo dục được coi là một quyền lợi cơ bản của mọi người và bất kỳ ai, nếu xứng đáng đều có quyền tiếp cận GDĐH.

Tuy không xác định rõ trong các văn bản pháp quy và đường lối của Đảng về việc thị trường hóa GDĐH song việc cho phép các tổ chức giáo dục bất kể thuộc nhà nước hay tư nhân, trong nước hay ngoài nước cho phép ngày càng nhiều trường có được cơ chế tự chủ thể hiện một thực tế rằng, khía cạnh thị trường đã ngày càng lộ diện rõ nét hơn, nhất là phương diện mở cửa, tiếp cận thị trường.

Tuy vậy, vẫn còn những tư duy, nhận định về vai trò thống trị của nhà nước trong GDĐH trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vẫn còn sự nhầm lẫn về hai khái niệm thị trường hóa và thương mại hóa GDĐH. Thị trường hóa giáo dục là tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các cơ sở giáo dục, đem đến cơ hội

và công bằng hơn trong tiếp cận với giáo dục cho mọi người có nhu cầu học tập hướng tới mục tiêu tốt nhất; còn thương mại hóa giáo dục chính là kinh doanh giáo dục nhằm đạt lợi nhuận cao nhất. Sự nhầm lẫn hai khái niệm này dù cố ý hay vô ý đều rất có hại cho sự phát triển giáo dục.

Trong bối cảnh xu hướng thị trường hóa GDĐH ngày càng diễn ra sâu rộng trên thế giới và sự bế tắc (tương đối) ở Việt Nam, bài toán cần giải là làm sao cân bằng hơn và cân bằng đến đâu các yếu tố có liên quan đến sự phát triển lành mạnh, bền vững của thị trường GDĐH, bao gồm: (1) quan điểm phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và các vấn đề liên quan tới quan điểm chính trị, ý thức hệ; (2) trình độ của cả hệ thống GDĐH (bao gồm cả các trường (cả công lẫn tư nhân), các thể chế quản lý, giám sát cũng như đánh giá, và đội ngũ giảng viên,...) vẫn còn non yếu, với tư duy và kỹ năng chậm đổi mới so với thời cuộc và yêu cầu hội nhập, cạnh tranh; (3) tham nhũng, nhóm lợi ích trực lợi mang tính hệ thống trong mở cửa thị trường tạo ra sự hỗn loạn trên thị trường, gây cạnh tranh không lành mạnh và cuộc đua tới đáy; và (4) thực hiện cam kết mở cửa, hội nhập rất sâu rộng của Việt Nam và cách thức nắm bắt cơ hội để tăng tác động tích cực và giảm thiểu các tác động tiêu cực từ hội nhập đối với quá trình thị trường hóa GDĐH (thu hút sinh viên từ đại học nước ngoài trong nước và đại học nước ngoài) cũng như thu nhập, việc làm của sinh viên/gia đình và các đối tượng liên quan khác. Đây là những nhân tố có tác động qua lại lẫn nhau, vừa thúc đẩy và có thể cản trở quá trình thị trường hóa GDĐH trong thời gian tới.

Một số định hướng chung trong cải cách, thị trường hóa GDĐH bao gồm:

- + Hệ thống GDĐH Việt Nam cần được cải cách sâu rộng, theo lộ trình, theo hướng thị trường hóa các trường GDĐH chất lượng cao, hội nhập song phải tính đến đặc thù của thể chế chính trị Việt Nam cũng như trình độ phát triển;

- + Cải cách GDDH có tác động sâu rộng, lâu dài và liên tục, chắc chắn bị ngưng cản trong quá trình thực hiện; do vậy, trước hết cần nỗ lực tạo ra kết quả tích cực cụ thể, qua đó củng cố, và nhận được sự ủng hộ cải cách tiếp theo;
- + Đối với những lĩnh vực đã mạnh nha thị trường (ví dụ, mở cửa cho tư nhân trong nước và nước ngoài), trước mắt cần củng cố các lực lượng hiện hữu, trong khi chấp nhận sự đào thải các trường yếu kém theo nguyên tắc thị trường;
- + Từng bước thiết lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh, cho phép sự tham gia sâu hơn của khu vực tư nhân (trong nước, nước ngoài) *có đầy đủ năng lực chuyên môn và tài chính chính*;
- + Trao quyền tự chủ đại học nhiều hơn là một định hướng tốt song cần tính đầy đủ hơn, tính đến các nhân tố ảnh hưởng khả năng thực thi hữu hiệu như tư duy ôm đồm quản lý của cơ quan chủ quản, tính phức hợp của bộ máy quản trị đại học, trình độ phát triển thấp của hệ thống thể chế và các định chế trên thị trường Việt Nam trong bối cảnh vẫn nạn tham nhũng vẫn còn cao và nhóm lợi ích chi phối hiện nay. Chính vì vậy cần có cách tiếp cận giải quyết ách tắc và lộ trình phù hợp, hữu hiệu.

2.5.3. Một số giải pháp chính sách cụ thể

Một là, tiếp tục tạo dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng và khuyến khích các trường đại học tư nhân đủ năng lực tham gia sâu rộng hơn vào thị trường GDDH.

Cần rà soát khung pháp lý liên quan đến các hoạt động của các cơ sở GDDH công và tư, qua đó chỉnh sửa hữu hiệu những quy định gây mất bình đẳng giữa hai khu vực, nhất là liên quan đến quyền chọn sinh viên, tuyển sinh và học phí. Xử lý hữu hiệu những hành vi cạnh tranh không lành mạnh/phản cạnh tranh, nhất là của các cơ sở tư nhân kém năng lực trong thu hút sinh viên và các hoạt động khác có ảnh hưởng

tối chất lượng đào tạo cũng như vấn đề tài chính. Giải pháp mang tính chiến lược ở đây là liên tục *củng cố, nâng cao chất lượng, năng lực chuyên môn các trường đại học tư nhân trong nước*, giải thể các tổ chức yếu kém củng cố năng lực các tổ chức còn lại. Nghiêm túc thực hiện mở cửa dịch vụ GDĐH theo các cam kết quốc tế, nhất là các hiệp định thương mại tự do gần đây, gắn liền với việc giám sát các hành vi phản cạnh tranh cũng như vi phạm có thể khác.

Nghiên cứu đổi mới giáo trình giảng dạy theo hướng giảm nhẹ học phần các môn mang tính chính trị-ý thức hệ do các môn học nhóm này, nếu cần thiết, sau này còn được học lại tại các cấp học cao hơn; hài hòa hóa các môn lý thuyết, thực hành, gắn kết chặt chẽ hơn với nhu cầu xã hội; hài hòa hóa việc giảng dạy kiến thức, kỹ năng mềm, tính sáng tạo và lòng đam mê cho sinh viên.

Hai là, chuẩn bị tốt hơn các điều kiện để tăng hiệu quả của việc trao quyền tự chủ lớn hơn cho các trường đại học

Các trường đủ năng lực cần được toàn quyền quyết định các vấn đề như mức học phí, số lượng tuyển sinh, chương trình và chất lượng đào tạo, chủ động sử dụng nguồn thu tài chính/kinh phí (từ nhà nước, từ học phí, từ hỗ trợ của các cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ) cho các khoản chi như lương và đầu tư khác như xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị, v.v. Ở đây, áp lực và quy luật thị trường sẽ điều tiết các hoạt động này của nhà trường. Tuy nhiên, cần hoàn thiện cơ chế giám sát nội bộ và từ bên ngoài để các trường không lạm dụng quyền tự chủ:

- + Sớm ban hành hướng dẫn về thành lập và hoạt động của Hội đồng quản lý; làm rõ, phân định mối quan hệ giữa Ban Giám đốc, Hội đồng trường/Hội đồng quản lý và Đảng ủy trong các cơ sở GDĐH;
- + Hoàn thiện cơ chế kiểm soát các hoạt động độc lập, tự chủ, thực hiện trách nhiệm của các đối tượng thông qua xây dựng những tiêu chuẩn, tiêu chí hữu hiệu để đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ,

thực hiện sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đối tượng trên các lĩnh vực như tài chính, cơ sở vật chất, thực hiện nguyên tắc và chế độ trong quản lý, trong công việc, trong đào tạo... đồng thời có cơ chế để xác định các tiêu chí đó;

- + Tiếp tục nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính thông qua giảm thiểu các rào cản quy định có liên quan (ví dụ như quy định về quy mô sinh viên tối đa trong xác định chỉ tiêu tuyển sinh ở các ngành tại Thông tư số 32/2015/TT-BGDĐT ngày 16/12/2015 của Bộ Giáo dục và Đào tạo; hay quy định dành tối thiểu 5% kinh phí từ nguồn thu hợp pháp của cơ sở GDĐH để đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học công nghệ tại Nghị định số 99/2014/NĐ-CP ngày 25/10/2014, dành tối thiểu 3% kinh phí từ nguồn thu học phí của cơ sở GDĐH công lập để cho sinh viên và người học hoạt động nghiên cứu khoa học...); đồng thời, ban hành các hướng dẫn cụ thể hơn đối với các nội dung quy định tại Nghị quyết 77 và Nghị định 16 để đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch của chính sách (như về sử dụng nguồn lực liên doanh liên kết, góp vốn bằng tài sản, tự chủ về chế độ làm việc của giảng viên, về giờ chuẩn và nghĩa vụ giảng dạy, về sự khác biệt giữa Hội đồng trường và Hội đồng quản lý...);
- + Thực hiện phân cấp có hiệu quả cho các đơn vị trong cơ sở GDĐH; mở rộng nguồn thu và khoán chi; quy định trách nhiệm giải trình về tài chính giữa các cấp trong trường; tổ chức hoạt động kiểm soát nội bộ và công khai tài chính; hoàn thiện quy chế chi tiêu nội bộ; đào tạo nâng cao năng lực quản lý tài chính cho các đơn vị trong trường;
- + Đảm bảo tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính, vận hành các quy trình, quá trình. Điều này giúp người thực thi nhiệm vụ tự kiểm soát bản thân theo các nguyên tắc, tiêu chí - một yếu tố quan trọng của sự tự chủ.

Ba là, mở rộng quyền chọn và nâng cao hiệu quả hỗ trợ tài chính cho sinh viên.

- + Cần nghiên cứu cách thức mở rộng quyền chọn cho sinh viên về chuyển đổi trường, ngành để nâng cao hiệu quả đào tạo, phát triển tài năng, đam mê và kỹ năng cho sinh viên. Xây dựng, hoàn thiện cơ chế cung cấp thông tin cho sinh viên/phụ huynh các thông tin đủ chi tiết để lựa chọn trường (ví dụ triển vọng, tỷ lệ tốt nghiệp xin được việc làm, mức thu nhập, xếp hạng chất lượng của trường);
- + Trên cơ sở uy tín, năng lực, cho phép các cơ sở đại học tự quyết định mức học phí. Nhà nước hỗ trợ sinh viên, kể cả trường tư qua các hình thức cấp học bổng/trợ cấp hoặc cấp tín dụng sinh viên;
- + Đổi mới chính sách ưu đãi tín dụng đối với học sinh, sinh viên cho phù hợp với cơ chế tự chủ theo Nghị định 16 khi thực hiện chuyển từ cơ chế học phí sang giá dịch vụ. Nghiên cứu, mở rộng cơ chế hỗ trợ cấp tín dụng cho sinh viên, khuyến khích các tổ chức ngân hàng tạo nhiều thuận lợi, ưu đãi hơn cho sinh viên; nghiên cứu cơ chế quy định từng trường phải trích một phần nhất định từ doanh thu làm học bổng cho sinh viên nghèo và học, trước mắt có thể chọn một mức phù hợp và điều chỉnh dần cho hợp lý (ví dụ, hiện tại Đại học Khoa học và Công nghệ Hà Nội cũng trích 20% tiền thu được từ học phí cho các quỹ học bổng);
- + Nghiên cứu xây dựng chương trình tín dụng mới hiệu quả hơn thay thế cho Chương trình tín dụng 157 theo hướng: (i) Cho vay dựa trên đánh giá năng lực tài chính của sinh viên và kết quả học tập (ii) Quy định nhiều định mức cho vay tương ứng từng loại sinh viên thay vì một định mức chung như hiện nay; trong đó có thể cho vay đủ để trang trải cả tiền học phí và sinh hoạt phí; iii) Có thể áp dụng hình thức trả nợ theo mô hình tín dụng tùy theo thu nhập (sinh viên chỉ bắt đầu trả nợ khi tốt nghiệp đi làm có mức lương trên ngưỡng tối thiểu; mức trả nợ tỷ lệ với thu nhập hàng tháng);

và (iv) Có thể áp dụng quy chỉ cho sinh viên học tại các chương trình đã được kiểm định đăng ký vay học phí nhằm khuyến khích các trường tham gia kiểm định chất lượng;

- + Nâng cao nhận thức của của sinh viên và phụ huynh về lợi ích đích thực của học đại học và trên đại học (hiện có không ít sinh viên, thậm chí phụ huynh chưa nhận thức rõ học để làm gì; nhiều khi học vì háo danh hão, thậm chí tránh lêu lổng,...).

Bốn là, đổi mới cơ chế phân bổ nguồn tài chính cho các cơ sở GDDH

- + Cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước cho các trường cần dựa trên các tiêu chí hiệu quả khách quan, kết quả đầu ra và có hướng dẫn cụ thể, không phân biệt đại học công lập hay tư nhân trong nước, lớn hay nhỏ. Đẩy mạnh chuyển đổi việc cấp phát kinh phí ngân sách nhà nước sang hình thức đặt hàng, giao nhiệm vụ;
- + Cần hoàn thiện hệ thống các khuyến khích, hỗ trợ các cơ sở chuyển đổi cơ chế hoạt động thông qua tiếp cận dễ dàng hơn vốn vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học, ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp...;
- + Hỗ trợ NSNN cho từng trường cần xác định và thực hiện một cách công khai, minh bạch và ổn định dựa trên các tham số như: tổng số sinh viên, số đầu sinh viên trong từng ngành mà Nhà nước cần nhưng thị trường có nhu cầu thấp, vùng sâu vùng xa và các vùng đặc biệt khó khăn; kinh phí hỗ trợ của Chính phủ hằng năm nếu không được sử dụng hết có thể được chuyển vào Quỹ hiến tặng, không phải trả lại ngân sách;
- + Ngoài ra, có thể hỗ trợ bằng NSNN qua một số kênh khác như (a) ưu đãi thuế, quyền sử dụng đất, tạo điều kiện cho các trường liên doanh, liên kết với các đại học và tổ chức trong và ngoài nước; (b) nhà trường được xã hội hóa các dịch vụ công như giảng đường, ký túc xá, công trình công cộng; (c) khuyến khích chính quyền các địa phương đầu tư thêm cho các đại học trong địa bàn của mình.

Năm là, phát triển các định chế trung gian

- + Nghiên cứu thành lập các tổ chức, hiệp hội kiểm định chất lượng các trường đại học Việt Nam, qua đó giúp cho các trường nâng cao chất lượng đội ngũ đánh giá viên, đưa ra tiếng nói khách quan đối với việc đảm bảo chất lượng GDDH cũng như vấn đề liên quan đến chất lượng đào tạo;
- + Nghiên cứu phát triển hệ thống tổ chức, quy định pháp quy bằng cách thành lập các tổ chức đảm bảo chất lượng độc lập như: Trung tâm đảm bảo chất lượng GDDH, các tổ chức đảm bảo chất lượng của các hiệp hội liên quan, qua đó, chịu trách nhiệm tổ chức đánh giá độc lập chất lượng độc lập các trường đại học;
- + Tổ chức lại các trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục thành các trung tâm kiểm định độc lập, nằm ngoài Bộ Giáo dục và Đào tạo. Cần ban hành các quy định nhằm đảm bảo việc đánh giá kiểm định thực sự khách quan và công bằng;
- + Khuyến khích sự hiện diện của các tổ chức kiểm định quốc tế ở Việt Nam và có chính sách hỗ trợ các trường đại học tham gia đánh giá kiểm định tại các tổ chức này;
- + Giao cho một tổ chức độc lập tiến hành việc thu thập thông tin chất lượng giáo dục và công bố hàng năm trên các phương tiện thông tin đại chúng. Các trường đại học, cao đẳng có nghĩa vụ phối hợp với tổ chức nói trên trong quá trình thu thập dữ liệu.

Sáu là, đổi mới tư duy, cơ chế quản lý, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước liên quan

Cần xác định rõ chức năng cơ bản trong quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo là thực hiện việc định hướng phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý và thực hiện việc kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực thi pháp luật, tạo dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh trong lĩnh vực GDDH. Không nên lạm dụng tình trạng “lộn xộn”; hiện nay để can thiệp quá sâu các công việc cụ thể, làm thay công việc vốn thuộc

trách nhiệm của từng trường đại học, làm thui chột sức sáng tạo và tính năng động vốn có của các trường đại học.

Cần đổi mới tư duy GDĐH trong quản lý nhà nước để tiến đến trao quyền tự chủ, gắn với tự chịu trách nhiệm cao của các trường đại học chính là động lực của phát triển.

Ngoài trao nhiều tự chủ hơn cho các đại học, các cải cách các cơ chế tài chính cho hệ thống các trường đại học Việt Nam cần tập trung vào hai lĩnh vực ưu tiên là tăng đầu tư toàn xã hội vào hệ thống đại học, bao gồm cả tài trợ từ ngân sách lẫn thông qua cơ chế xã hội hóa và thay đổi cách phân bổ ngân sách cho từng trường, nhóm sinh viên.

Đối với các chính sách khác, cần áp dụng ngay mô hình dài hạn và điều chỉnh theo từng năm căn cứ trên tình hình thực tế. Trong các kênh hỗ trợ chính của Nhà nước, cần chuyển dần từ kênh hỗ trợ trực tiếp cho các trường sang hỗ trợ học bổng, tín dụng sinh viên và tài trợ nghiên cứu khoa học.

Cuối cùng, song không kém phần quan trọng là Chính phủ cũng cần can thiệp để giảm thiểu các khiếm khuyết của thị trường như chỉ tập trung đào tạo theo nhu cầu ngắn hạn của thị trường, và xem nhẹ những ngành có lợi ích lâu dài cho xã hội, dân tộc.

Tài liệu tham khảo

- Alexander, F. K. (2000). The Changing Face of Accountability, *The Journal of Higher Education*.
- Amaral, A., and P. Teixeira (2000), "The rise and fall of the private sector in Portuguese higher education?" *Higher Education Policy* 13(3): 245-266.
- Ban chấp hành Hiệp hội Các trường đại học, cao đẳng ngoài công lập Việt Nam (2013), Báo cáo Tổng kết 20 năm phát triển mô hình GDĐH ngoài công lập ở Việt Nam (1993-2013), tại Hội nghị Đánh giá 20 năm phát triển mô hình GDĐH

- ngoài công lập ở Việt Nam do Hiệp hội các Trường đại học và cao đẳng ngoài công lập Việt Nam tổ chức ngày 26/9/2013 tại Hà Nội.
- Brown, R. (2011). The march of the market, in *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer* (Edited by Mike Molesworth, Richard Scullion & Elizabeth Nixon), Routledge.
- Cảnh Chí Hoàng và Trần Vĩnh Hoàng (2013). Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực ở một số nước và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, (12): 78-82 và 88.
- Che, Z. & Che, Z (2012). Enlightenment of Development of Higher Education in South Korea to China, *International Journal of Higher Education*, 1(2):130-135.
- DAAD (2016). Undergraduate Education in Germany, http://ic.daad.de/imperia/md/content/islamabad/study__in_germany_-_undergraduate_degree_courses.pdf.
- Dill, D. D, (2001), "The 'Marketization' of Higher Education: Changes in Academic Competition and Implications for University Autonomy and Accountability." *Higher Education Policy* 14(1): 21-35.
- Dill, D. D, 1997, "Higher Education Markets and Public Policy", *Higher Education Policy* 10(3/4): 167-185.
- Đoàn Văn Dũng (2015), Quản lý Nhà nước về chất lượng GDDH.
- Đối thoại giáo dục (VED), Tổng kết nghiên cứu về phương hướng cải cách đại học ở Việt Nam.
- Foskett, N. (2011). "Markets, government, funding and the marketisation of UK higher education", in *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer* (Edited by Mike Molesworth, Richard Scullion & Elizabeth Nixon), Routledge, 25-39.
- Group on the Modernisation of Higher Education (2013), Report to the European Commission on Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions.
- Hartwig, L. (2010). Diversification and competition in the German higher education system, in R. Brown (ed.) *Higher Education and the Market*. New York and London: Routledge.
- John Fielden (2008). *Global Trends in University Governance*, World Bank: Human Development Network Education
- Johnstone, D.B (1986). Sharing Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States. New York: College Entrance Examination Board.

- Karine Trembley, Diane Lalancette & Deborah Roseveare (2012). "Assessment of Higher Education Learning Outcomes: Feasibility Study Report".
- Kim & Lee, (2006). Kim, S. & Lee, J.H. (2006). *Changing Facets of Korean Higher Education: market competition and the role of the state*, *Higher Education*, 52(3), 557-587.
- Kim, S.B. & Kim, S. (2015). *Private Universities in South Korea*, *International Higher Education*, 20-22.
- Kim, T. (2001). *Forming the Academic Profession in East Asia: a comparative analysis*. New York: Routledge.
- Kim, T. (2008). "Higher Education Reforms in South Korea: public-private problems in internationalizing and incorporating universities", *Policy Futures in Education*, 6(5): 558-568.
- Korean Educational Development Institute (2005). *The Yearbook of Educational Statistics in Korea*. Seoul: Korean Educational Development Institute.
- Hoàng Nhung (2017), "Tự chủ tài chính với GDĐH và một số vấn đề đặt ra", *Tạp chí Tài chính điện tử* ra ngày 8/4/2017.
- Lê Hoàng Việt Lâm (2010). *Nền giáo dục Mỹ và một số vấn đề gợi mở cho GDĐH Việt Nam*, Kỷ yếu hội thảo khoa học: Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý GDĐH và cao đẳng Việt Nam, Ban liên lạc các trường đại học và cao đẳng Việt Nam, Vũng Tàu.
- Lê Hoàng Vũ (2013), *Đảm bảo chất lượng giáo dục đại học ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Ban ISO, Trường Đại học Công nghiệp thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh.
- Li, M. & Yang, L. (2014). *Governance reforms in higher education: A study of institutional autonomy in China*, in *Governance reforms in higher education: A study of institutional autonomy in Asian countries* (Edited by N.V. Varghese and Michaela Martin), 67-84.
- Lohmar, B. & Eckhart, T. (2014). *The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014*, published by Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany Graurheindorfer Str. 157, 53117 Bonn.
- Mok, K.H. 1999. 'Education and the market place in Hong Kong and mainland China'. In: *Higher Education*, 37(2), 133-158.
- Neave, G., and F. Van Vught (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press.
- Nguyễn Đình Cung, Lưu Minh Đức, Phạm Kiều Oanh, và Trần Thị Hồng Gấm

- (2012). *Doanh nghiệp Xã hội tại Việt Nam: Khái niệm, bối cảnh và chính sách*, British Council, CIEM, và CSIP, Hà Nội.
- Nguyễn Thiện Tổng (2010). *Đánh giá chất lượng và hiệu quả đào tạo đại học*, Kỷ yếu hội thảo khoa học: Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý GDĐH và cao đẳng Việt Nam, Ban liên lạc các trường đại học và cao đẳng Việt Nam, Vũng Tàu.
- Phạm Hạnh Minh (2014). GDĐH có yếu tố nước ngoài ở Việt Nam: Hiện trạng và đề xuất phương hướng, *Vietnam Education Dialogue 2014: Higher Education Reforms*.
- Sun, C.C. (1999). *An introduction to educational administration in China*. Hefei: Anhui Education Press (in Chinese).
- Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia* (2016). “Đẩy mạnh triển khai cơ chế tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập”, số 171 (9/2016).
- Tạp chí Tia sáng* (2014). “Tự chủ đại học - thực trạng và giải pháp”, tại “<http://tiasang.com.vn/-giao-duc/tu-chu-dai-hoc-thuc-trang-va-giai-phap-773907/08/201410:16>”.
- Teixeira, P. (ed.) (2003). “Special Issue on Market Mechanisms in Higher Education”, *Higher Education Quarterly* 57(2).
- Vũ Quang Việt (2005). *So sánh chương trình giáo dục đại học ở Mỹ và Việt Nam*.
- William E.Becker & Robert K. Toutkoushian (2013). *Higher Education: Handbook of Theory and Research*.
- Williams, G. (1991). “The Many Faces of Privatisation.” *Higher Education Management* 8: 39-56.
- Zha, Q. (2006). *Diversification or homogenization: How Chinese governments shape the Chinese higher education system*, PhD thesis, Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto.

Chương 3

Thị trường hóa cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam: Trường hợp xử lý nước thải và chất thải rắn

Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh, Vũ Sỹ Cường,
Đỗ Vũ Mai Linh, Nguyễn Quang Thái

Chương này tập trung vào hai lĩnh vực chính của dịch vụ môi trường đô thị là xử lý nước thải và chất thải rắn (CTR). Đây là hai dịch vụ cơ bản có ảnh hưởng tới cuộc sống của mọi người dân đô thị. Nghiên cứu cũng sẽ tập trung nhiều hơn vào dịch vụ quản lý chất thải sinh hoạt của người dân vùng đô thị, thành phần chiếm tỷ trọng lớn nhất trong cấu phần chất thải đô thị. Các nguồn phát thải khác cũng sẽ được nhắc đến tại một số phần của nghiên cứu, nhưng không phải là trọng tâm của nghiên cứu này.

Cùng với sự phát triển của đô thị, lượng chất thải rắn và nước thải phát sinh tại các đô thị ngày một tăng, gây áp lực lớn tới sự phát triển bền vững của Việt Nam (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2011; Dương Xuân Điệp, 2013; WB, 2013). Là dịch vụ có tính chất công ích, cung ứng dịch vụ quản lý chất thải luôn có sự can thiệp của nhà nước về

phương pháp trao đổi dịch vụ, bao gồm: giá cả, chất lượng dịch vụ... (Coolidge, Porter, & Zhang, 1993). Tại các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, ngân sách nhà nước là nguồn vốn chính chi trả cho các hoạt động cung ứng dịch vụ môi trường đô thị (UNEP, 2010). Theo kinh nghiệm của nhiều nước, quản lý tốt dịch vụ tiện ích môi trường đô thị góp phần tạo ra sự phát triển bền vững cho đô thị ở các nước đang phát triển (Memon, Imura, & Shirakawa, 2006; Coolidge, Porter, & Zhang, 1993).

Trong bối cảnh ngân sách nhà nước đang gặp khó khăn, những cơ chế huy động sự tham gia của khu vực tư nhân cũng như đưa thêm các giải pháp thị trường vào quá trình cung ứng dịch vụ xử lý rác thải tại Việt Nam là những hướng đi cần được nghiên cứu và cân nhắc xem xét. Để đưa ra các khuyến nghị chính sách phù hợp, trong phần tiếp theo, nghiên cứu đi sâu tìm hiểu tổng quan tài liệu về thị trường dịch vụ môi trường đô thị. Tổng quan tài liệu trên thế giới cung cấp bằng chứng hữu ích về đặc tính công nghệ, vốn đầu tư cho từng lựa chọn công nghệ, kèm theo đó là nguyên lý về cách thức đưa các thiết chế thị trường, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý dịch vụ môi trường. Nghiên cứu sau đó phân tích cơ chế cung ứng dịch vụ môi trường ở Singapore, quốc gia trong khu vực Đông Nam Á sở hữu chất lượng quản lý dịch vụ môi trường hàng đầu thế giới và có chỉ số thị trường tự do luôn nằm trong top đầu thế giới (Gwartney, Lawson, & Hall, 2013). Đây sẽ là bài học kinh nghiệm tốt trong quá trình quản lý dịch vụ này cho Việt Nam. Tiếp đó, trong phần 3.3, nghiên cứu phân tích bức tranh tổng thể thị trường cung ứng dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam, những đặc điểm chính trong cơ chế quy định và cách thức vận hành thị trường này ở Việt Nam. So sánh với nghiên cứu về tổng quan tài liệu và kinh nghiệm quốc tế, nghiên cứu đưa ra một số khuyến nghị cải cách thể chế thị trường cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam trong phần cuối của chương.

3.1. Xác định phạm vi và đặc điểm cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

3.1.1. Phạm vi cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

Dịch vụ môi trường đô thị là một trong những dịch vụ công quan trọng của xã hội. Tuy nhiên, tùy theo mục đích nghiên cứu, phạm vi bao quát của dịch vụ môi trường đô thị sẽ có đôi chút khác nhau. Coolidge và cộng sự (1993) phân tích dịch vụ môi trường đô thị theo ba khía cạnh: xử lý CTR, xử lý nước thải và cung cấp nước sinh hoạt. Trong khi đó, một số nghiên cứu khác mở rộng hơn các khía cạnh cần được ưu tiên trong dịch vụ môi trường đô thị gồm: chất thải rắn, cung cấp nước sạch và xử lý nước thải, quản lý khí thải (Memon, Imura, & Shirakawa, 2006; *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific & Asian Development Bank*, 2000). Trong nghiên cứu này, nhằm có những phân tích chuyên sâu về các thiết chế thị trường, chúng tôi sẽ chỉ tập trung vào hai lĩnh vực chính trong dịch vụ môi trường đô thị, đó là cung ứng dịch vụ xử lý CTR và xử lý nước thải đô thị. Hai lĩnh vực này cũng luôn là mối quan tâm chính của các nghiên cứu trên thế giới liên quan tới dịch vụ môi trường đô thị.

Dựa trên nguồn phát thải, CTR và nước thải đô thị được phân thành nhiều loại khác nhau. Tchobanoglous, Theisen, & Vigil (1993) phân CTR thành ba loại: CTR sinh hoạt, CTR xây dựng và CTR đô thị; trong đó, CTR sinh hoạt thường chiếm tỷ lệ lớn nhất (Bảng 3.1). Đối với nước thải, nước thải sinh hoạt cũng chiếm tỷ trọng lớn trong các nguồn nước thải đô thị. Ngoài ra, nước thải đô thị còn bao gồm nước thải công cộng như nước thải từ các địa điểm công cộng, nước mưa... (Corcoran và cộng sự, 2010) (Bảng 3.2).

Bảng 3.1. Phân loại chất thải rắn đô thị theo nguồn phát sinh

Nguồn phát sinh	Nơi phát sinh	Phân loại	Thành phần
Khu dân cư	Hộ gia đình, biệt thự, chung cư	Chất thải rắn sinh hoạt	Thực phẩm dư thừa, bao bì hàng hóa (bằng giấy, gỗ, vải, da, cao su, thiếc, nhôm, thủy tinh...), tro, đồ điện tử, vật dụng hư hỏng (đồ gia dụng, bóng đèn, đồ nhựa, thủy tinh...)
Khu thương mại	Nhà kho, nhà hàng, khách sạn, nhà trọ, các trạm sửa chữa, bảo hành và dịch vụ	Chất thải rắn sinh hoạt	Giấy, nhựa, thực phẩm thừa, thủy tinh, kim loại, chất thải nguy hại
Cơ quan, công sở	Trường học, bệnh viện, văn phòng cơ quan chính phủ	Chất thải rắn sinh hoạt	Giấy, nhựa, thực phẩm thừa, thủy tinh, kim loại, chất thải nguy hại
Công trình xây dựng	Khu nhà xây dựng mới, sửa chữa nâng cấp sửa chữa đường phố, cao ốc, sàn nền xây dựng	Chất thải xây dựng	Xà bần, sắt thép vụn, vôi vữa, gạch vỡ, bê tông, gỗ, ống dẫn...
Dịch vụ công cộng đô thị	Hoạt động dọn rác vệ sinh đường phố, công viên, khu vui chơi, giải trí, bồn, cống rãnh...	Chất thải rắn sinh hoạt	Rác, cành cây cắt tỉa, chất thải chung tại các khu vui chơi, giải trí, bồn cống rãnh...
Khu công nghiệp	Công nghiệp xây dựng chế tạo, công nghiệp nặng, nhẹ, lọc dầu, hóa chất, nhiệt điện	Chất thải rắn công nghiệp	Chất thải do quá trình chế biến công nghiệp, phế liệu và các chất thải rắn sinh hoạt

Nguồn: Tchobanoglous, Theisen, & Vigil (1993)

Bảng 3.2. Phân loại nước thải đô thị theo nguồn phát sinh

Nguồn phát sinh	Nơi phát sinh	Phân loại	Thành phần
Khu dân cư	Hộ gia đình	Nước thải sinh hoạt	Nước thải từ sinh hoạt cá nhân, giặt giũ, nấu nướng... có thể bao gồm chất hóa học độc hại
Cơ sở thương mại, cơ quan, công sở	Trường học, bệnh viện, cơ quan chính phủ	Nước thải sinh hoạt	Nước thải từ hoạt động vệ sinh
Dịch vụ công cộng đô thị	Khu thương mại, công viên, các địa điểm công cộng	Nước thải công cộng	Nước thải từ các khu vui chơi giải trí, bồn, cống rãnh

Nguồn: Tổng hợp từ Corcoran và cộng sự (2010).

Trong khuôn khổ của nghiên cứu này, nhóm tác giả đi sâu phân tích các thể chế phát triển thị trường cung ứng dịch vụ xử lý CTR và nước thải sinh hoạt đô thị. Xử lý tốt CTR và nước thải sinh hoạt đô thị đóng vai trò quan trọng trong quá trình nâng cao chất lượng môi trường, đảm bảo điều kiện sống bền vững cho người dân.

3.1.2. Các đặc điểm của lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

3.1.2.1. Các đặc điểm giao dịch

Nhìn chung, quản lý chất thải hợp vệ sinh cần sử dụng các công nghệ hiện đại, vốn đầu tư lớn và thời gian vận hành tương đối lâu. Những công nghệ này cũng cần nguồn chất thải đủ lớn, ổn định phục vụ cho quá trình vận hành liên tục. Quản lý chất thải cũng có thể thực hiện trên quy mô nhỏ với lượng vốn thấp, yêu cầu công nghệ đơn giản, dễ thực hiện; tuy nhiên, hiệu quả và chi phí quản lý sẽ cao hơn.

Đối với những vùng mật độ dân cư cao như đô thị, hầu hết các nghiên cứu trên thế giới đều khuyến nghị việc quản lý chất thải đô thị,

bao gồm cả CTR và nước thải, nên được thu gom và xử lý tập trung, nhằm bảo vệ môi trường và giảm chi phí xử lý chất thải (Coolidge và cộng sự, 1993; UNEP, 2005; S. Cointreau-Levin & Coad, 2000).

Đặc điểm giao dịch của hoạt động quản lý chất thải rắn đô thị

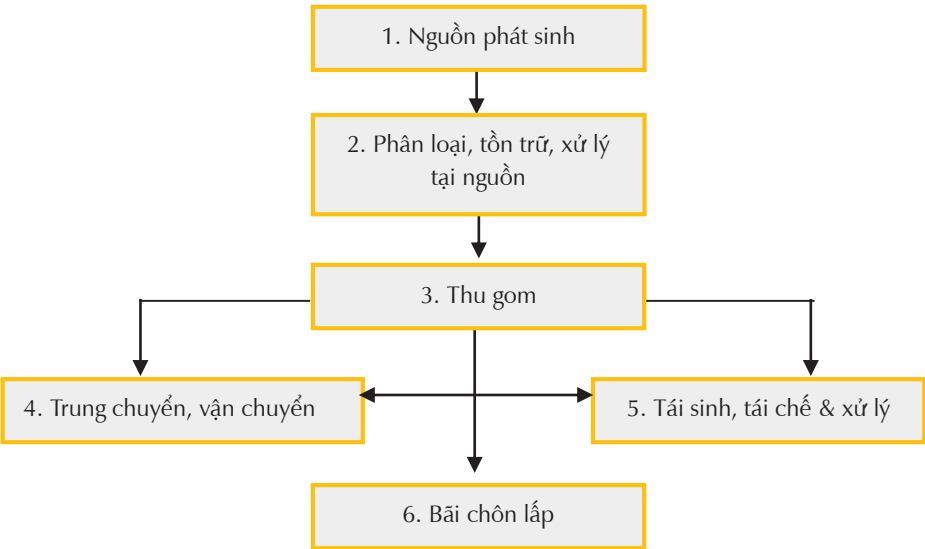
Xét về khía cạnh công nghệ quản lý CTR, các giai đoạn trong quy trình kỹ thuật chuẩn cho việc quản lý CTR có thể chia thành ba công đoạn như sau:

Công đoạn 1: Lưu trữ và phân loại tại nguồn (nếu có) (Bước 1 và 2 trong Hình 3.1);

Công đoạn 2: Thu gom, trung chuyển và vận chuyển đến nơi thu gom tập trung (Bước 3 và 4 trong Hình 3.1);

Công đoạn 3: Phân loại, xử lý và chế biến nhằm thải bỏ CTR, một cách hợp lý dựa trên nguyên tắc cơ bản về bảo vệ sức khỏe cộng đồng, kinh tế, kỹ thuật, bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan, các vấn đề môi trường và dựa trên thái độ cộng đồng (Bước 5 và 6 trong Hình 3.1).

Hình 3.1. Sơ đồ tổng quát quá trình xử lý chất thải rắn đô thị



Nguồn: Tchobanoglous và cộng sự (1993)

Về kỹ thuật xử lý CTR đô thị, hiện nay nhiều nước phát triển trên thế giới đang thực hiện chiến lược 4R trong quản lý và xử lý CTR, đó là: Reduce (giảm thiểu), Reuse (tái sử dụng), Recycle (tái chế), và Recovery (nâng cao giá trị chất thải bằng cách áp dụng các công nghệ xử lý “sinh lợi” nhằm thu hồi lại vật chất và năng lượng từ CTR. Cuối cùng, những thành phần còn lại không thể tận dụng được nữa phải xử lý thải bỏ, chủ yếu là chôn lấp (NEA, 2011).

Về cơ bản có ba cách thức xử lý. Đối với các loại rác thải hữu cơ, sau khi phân tách có thể tái chế thành phân hữu cơ phục vụ trồng trọt. Đối với các loại rác thải có nguồn gốc xen-luy-lô, nhựa, cao su, rác thải y tế... có thể dùng các giải pháp công nghệ đốt. Đối với các loại rác thải còn lại không thể tái chế và không thể đốt có thể dùng giải pháp chôn lấp hợp vệ sinh. Trên thực tế, tùy theo thành phần, tính chất, khối lượng CTR và tùy vào điều kiện cụ thể của từng địa phương mà lựa chọn hoặc kết hợp các công nghệ xử lý CTR cho thích hợp. Tất cả các công nghệ trên có thể kết hợp trong cùng một nhà máy xử lý RTR quy mô lớn (Phụ lục A3.1).

Với các đặc điểm công nghệ xử lý CTR như trên chúng ta thấy rằng giao dịch tại các công đoạn thu gom, vận chuyển và xử lý CTR đều có tính chuyên biệt về tài sản ở mức tương đối cao, có tần suất giao dịch thường xuyên, và mức độ bất định không quá lớn (Bảng 3.3).

Cụ thể, tại công đoạn giao dịch giữa chủ thể phát sinh rác thải và đơn vị thu gom rác thải trong chuỗi cung ứng dịch vụ xử lý CTR, chủ thể phát sinh rác thải sẽ có ít lựa chọn đơn vị thu gom rác thải. Tuy nhiên, đơn vị thu gom rác thải lại khó giám sát được số lượng cũng như chất lượng rác thải (tức là, khó biết được liệu rác thải có được phân loại đúng quy cách không trước khi mang ra nơi tập kết rác thải).

Ở công đoạn trung chuyển, đơn vị trung chuyển phụ thuộc vào đơn vị thu gom nhiều hơn là theo chiều ngược lại. Đơn vị thu gom có thể lựa chọn các đơn vị trung chuyển khác nhau, trong khi đơn vị trung chuyển, nếu không giao dịch được với đơn vị thu gom thì các

thiết bị chuyên dụng sẽ khó có thể dùng được cho các mục đích khác. Mức độ bất định ở công đoạn này không quá lớn vì đơn vị thu gom biết rõ năng lực của đơn vị trung chuyển, còn đơn vị trung chuyển cũng có thể biết rõ được số lượng chất lượng rác thu gom của đơn vị thu gom.

Với công đoạn tái chế-xử lý, đơn vị trung chuyển và đơn vị xử lý phụ thuộc lẫn nhau ở mức độ vừa phải. Đơn vị trung chuyển trên nguyên tắc có thể lựa chọn các đơn vị xử lý rác thải khác nhau. Tuy nhiên, điều này có thể làm tăng chi phí vận chuyển. Bên xử lý rác thải ít phụ thuộc vào bên trung chuyển nếu như không đầu tư lớn vào các công nghệ xử lý hiện đại, công suất lớn. Về tính bất trắc của giao dịch, bên tái chế-xử lý gặp bất lợi hơn do việc đánh giá chất lượng rác thải khá khó khăn.

Bảng 3.3. Các đặc tính giao dịch của các công đoạn trong quá trình xử lý rác thải rắn

	Tính chuyên biệt tài sản	Tần suất giao dịch	Tính bất trắc của giao dịch
Chủ thể phát sinh với đơn vị thu gom cơ sở	++	+++	+++
Đơn vị thu gom cơ sở với đơn vị trung chuyển	+++	+++	+
Đơn vị trung chuyển với đơn vị tái chế-xử lý	++	+++	++

Chú thích: (0) không có, (+) vừa phải, (++) cao, (+++) rất cao

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng

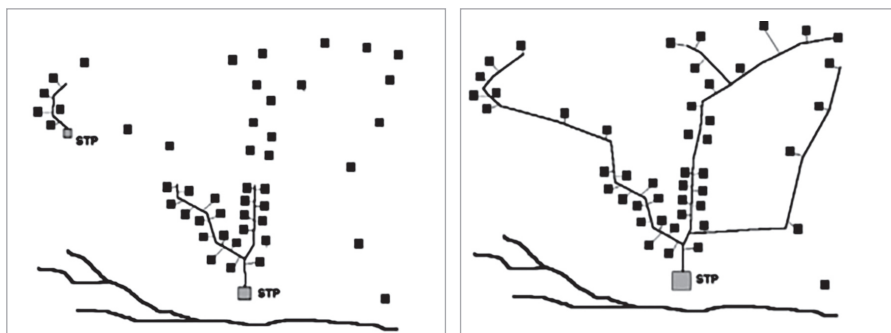
Đặc điểm giao dịch của hoạt động quản lý nước thải đô thị

Nước thải bao gồm các chất hòa tan và chất không hòa tan¹. Đối với chất thải không hòa tan, bước tiên quyết là loại bỏ thông qua các quá trình tách, lắng đọng hoặc thông qua các dụng cụ cơ học. Chất thải hòa tan có thể được giảm thiểu, loại bỏ bằng xử lý sinh học trong quá trình xử lý. Vì thế, trên nguyên tắc, nước thải sinh hoạt có thể xử lý sinh học, còn nước thải công nghiệp và nông nghiệp do chứa nhiều thành phần hóa học phức tạp có thể được xử lý bằng phương pháp sinh học kết hợp sử dụng hóa chất.

Tùy vào mức độ tập trung của cư dân, nhu cầu xả thải, và các điều kiện kĩ thuật, hai hệ thống xử lý nước thải cơ bản được lựa chọn sử dụng, đó là hệ thống phi tập trung và hệ thống tập trung (Hình 3.2). Xử lý nước thải phi tập trung cung cấp các giải pháp xử lý nước thải ngay tại hoặc gần nguồn sản sinh ra nước thải cho những khu vực không đầu nối được với các trạm xử lý nước thải tập trung, hay những nơi không được phép đầu nối với các trạm xử lý tập trung quy mô lớn do các vấn đề về kỹ thuật, kinh tế hay thể chế. Hệ thống xử lý nước thải phi tập trung bao gồm các bể tự hoại đơn giản ở các hộ gia đình, hoặc các hệ thống các bể tự hoại ở khu dân cư có hoặc không kết nối với hệ thống công, các hệ thống hiện đại hơn như hệ thống xử lý nước thải bằng các bộ lọc cát tuần hoàn hoặc hệ thống ozone khử trùng. Đối với các cụm dân cư, bệnh viện, khách sạn, trang trại, doanh nghiệp vừa và nhỏ thì các hệ thống xử lý nước thải phi tập trung (DEWATS) hiện đại thường được sử dụng. Các hệ thống kĩ thuật này cho phép xử lý lượng nước thải lên đến 1.000m³ một ngày.

¹ Các ví dụ về chất thải không hoà tan như: Chất rắn lắng được (cát, phân, bùn), Chất rắn trôi nổi (tầm bông, băng vệ sinh...), Các chất rắn lơ lửng (cát mịn, hạt mịn...), Dầu, mỡ. Các ví dụ về chất thải hoà tan như: Khoáng chất (có chứa nitơ và photpho), Các chất rắn có thể phân hủy bằng sinh học (BOD), Các chất rắn có thể phân hủy bằng hóa học (COD) (WB, 2013).

Hình 3.2. Hình thức xả thải tập trung và phi tập trung



Xả thải phi tập trung

Xả thải tập trung

STP= Sewage Treatment Plant= Nhà máy xử lý nước thải

Nguồn: U.S. Environmental Protection Agency (2003)

Xử lý nước thải tập trung là giải pháp xử lý nước thải tại một trạm xử lý tập trung cho một khu vực. Trường hợp thu gom nước thải tập trung, nước thải được xử lý ở nơi được đặt cách xa nơi sinh ra chất thải, quy trình loại bỏ/vận chuyển được thực hiện bởi cống thoát nước; nước thải chảy theo hệ thống ống và đi đến địa điểm xử lý.

Nhìn chung, ở các khu đô thị, đặc biệt là đô thị có mật độ dân số cao, việc xử lý nước thải tại chỗ và phi tập trung là không phù hợp bởi hai yếu tố: (i) quỹ đất và chi phí xử lý; (ii) mức độ vệ sinh môi trường (Rocky Mountain Institute, 2004). Vì thế, phương pháp xử lý tập trung vẫn được ưu tiên thực hiện ở các vùng có mật độ dân cư cao, với lợi ích giảm thiểu ô nhiễm tầng nước ngầm và hiệu suất xử lý cao. Tuy nhiên, phương pháp này đòi hỏi trình độ quản lý và kỹ thuật cao, nguồn vốn đầu tư lớn hơn nhiều so với phương pháp xử lý nước thải phi tập trung (UN-ESCAP & UN-HABITAT, 2015).

Đặc điểm công nghệ của hoạt động xử lý nước thải sinh hoạt cho thấy giao dịch giữa bên phát sinh nước thải, bên thu gom và bên xử lý nước thải thể hiện tính chuyên biệt tài sản cũng như tính bất trắc rất cao của giải pháp xử lý tập trung. Việc xây dựng một hệ thống xử lý tập

trung đòi hỏi vốn đầu tư rất lớn. Ở khu vực mật độ dân cư cao, người dân không thể tự xử lý nước thải thì sẽ phải phụ thuộc hoàn toàn vào bên thu gom và xử lý. Trong khi đó, ở khu vực ít dân cư thì có thể gặp tình huống người dân không muốn kết nối vào hệ thống vì tự xử lý ít chi phí hơn. Bên thu gom và xử lý nước thải cũng khó có thể đo lường hoặc kiểm soát được chất lượng nước thải mà bên phát sinh thải ra.

Bảng 3.4. Đặc tính giao dịch của các công đoạn trong quá trình quản lý nước thải đô thị

	Tính chuyên biệt tài sản	Tần suất giao dịch	Tính bất trắc của giao dịch
Chủ thể phát sinh với đơn vị thu gom xử lý	+++	+++	++

Chú thích: (0) không có, (+) vừa phải, (++) cao, (+++) rất cao

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng

3.1.2.2. Khả năng sử dụng giải pháp thị trường trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị

Như đã đề cập ở Chương 1, trên phương diện lý thuyết, các đặc tính giao dịch khác nhau của từng công đoạn trong hoạt động xử lý CTR và nước thải sẽ đòi hỏi những khung định hướng giao dịch phù hợp cho từng công đoạn để tối thiểu hóa chi phí giao dịch. Các hoạt động có tính chuyên biệt tài sản ở mức rất cao như hệ thống xử lý nước thải tập trung, công đoạn trung chuyển CTR gợi ý rằng hình thức hành chính thứ bậc là khung định hướng giao dịch phù hợp cho các giao dịch của các hoạt động này nhằm kiểm soát được giá trị chuyên biệt của tài sản. Tuy thế, công đoạn trung chuyển CTR có mức độ bất trắc thấp hơn, nên có thể áp dụng được nhiều hình thức có tính thị trường hơn nhằm cho phép các chủ thể có nhiều quyền tự chủ thích ứng với

sự thay đổi tốt hơn. Vì lẽ đó, mối quan hệ giữa đơn vị thu gom CTR và đơn vị trung chuyển có thể chuyển sang các hình thức hợp đồng quan hệ liên kết thay vì tích hợp dọc vào trong khung hành chính thứ bậc. Các công đoạn khác trong quá trình xử lý CTR có tính chuyên biệt tài sản thấp hơn nên cũng có thể áp dụng các hình thức có tính thị trường hơn để tạo ra nhiều động lực khuyến khích cũng như tăng mức độ tự chủ thích ứng cho các chủ thể.

Những gợi ý lý thuyết như phân tích ở trên đã được áp dụng trên thực tế ở những cấp độ khác nhau tùy từng nước. Dưới đây, chúng tôi sẽ xem xét các khả năng sử dụng các cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị trên thực tế tại các quốc gia.

Sự tham gia của khu vực tư nhân và các biện pháp tăng cường cạnh tranh

Sự tham gia của khu vực tư nhân trong quản lý cung ứng dịch vụ môi trường mang lại nhiều lợi ích trên các phương diện: (i) chi phí quản lý; (ii) khả năng tiếp cận và quản trị vốn; và (iii) khả năng tiếp cận và quản trị công nghệ (Cointreau-Levin & Coad, 2000).

Thứ nhất, khu vực tư nhân có thể cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả với chi phí hợp lý. Donahue (1989) tóm tắt nghiên cứu từ Mỹ, Canada và Anh với hơn 2000 thành phố được khảo sát, cho thấy dịch vụ được cung cấp độc quyền nhà nước có chi phí cao hơn 25 đến 41% so với dịch vụ được đấu thầu. Bartone, Leite, Triches, & Roland (1991) nghiên cứu ở Mỹ Latin cho thấy chi phí thu gom chất thải thông qua đấu thầu giảm khoảng 50%. Ngoài ra, Cointreau-Levin & Coad (2000) cũng chỉ ra nghiên cứu về thu gom CTR ở Malaysia, chi phí đã giảm ít nhất 20% do tăng hiệu quả.

Thứ hai, khu vực tư nhân thường có khả năng tiếp cận vốn tốt hơn nên có thể sử dụng các thiết bị hiệu quả hơn. Ví dụ đối với quản lý CTR, với chi phí đầu tư chiếm tỷ lệ cao (Bảng 3.5), hoạt động quản lý CTR cần có nguồn vốn đầu tư hiệu quả, vì vậy sử dụng vốn hiệu quả sẽ làm tăng chất lượng thu gom CTR. Hong Kong đã thực hiện toàn bộ

các công nghệ chôn CTR hợp vệ sinh và chuyển giao từ năm 1994-2000 với nguồn vốn tư nhân (các nguồn này được đảm bảo với thuế, phí người dùng). Để tư nhân có động lực huy động vốn thực hiện đầu tư vào lĩnh vực này, thời hạn hợp đồng cần phải đủ dài để bù đắp chi phí vay vốn và khấu hao các thiết bị hiện đại, thường là năm năm cho thiết bị, trên 15 năm cho chuyển giao khu vực xử lý CTR.

Bảng 3.5. Cơ cấu chi phí thu gom xử lý chất thải rắn

Các loại chi phí	Thu gom rác	Quét rác	Xử lý rác
Đầu tư vốn	30% - 40%	20% - 30%	50% - 55%
Lao động	15% - 40%	50% - 70%	10% - 20%
Linh kiện và bảo trì	30% - 45%	10% - 20%	30% - 35%

Nguồn: Cointreau-Levin & Coad (2000)

Thứ ba, khu vực tư nhân có thể có cách tiếp cận các kỹ năng chuyên ngành dễ dàng hơn. Ví dụ, các công ty có thể là doanh nghiệp liên kết, doanh nghiệp cổ phần với các công ty chuyên nghiệp quốc tế.

Ở các nước đang phát triển, khu vực tư nhân không có kinh nghiệm trong cung cấp dịch vụ chất thải và không có kiến thức để hợp lý hóa cung cấp dịch vụ. Nếu các thỏa thuận hợp đồng không khuyến khích khu vực tư nhân học tập kinh nghiệm quốc tế và có sự tham gia của chuyên gia quốc tế, khu vực tư nhân có thể chỉ là bản sao của dịch vụ nhà nước, mắc phải những lỗi tương tự (Sandra Cointreau-Levin, 1994).

Hơn nữa, nếu các thỏa thuận hợp đồng không cho phép các thiết bị mới được sử dụng, khu vực tư nhân có thể bị gánh nặng sử dụng các thiết bị cũ kỹ, không còn phù hợp dịch vụ quản lý chất thải, thậm chí còn kém hơn so với các thiết bị trước được sử dụng ở khu vực công.

Nhìn chung, hoạt động của khu vực tư nhân được thúc đẩy bởi trách nhiệm giải trình và cạnh tranh và bởi các yêu cầu cụ thể trong

hợp đồng. Hơn nữa, nhà quản lý khu vực tư nhân nhìn chung có nhiều sự kiểm soát hơn đối với nhân viên và công việc của họ. Sự tham gia của khu vực tư nhân trong dịch vụ này là cần thiết; tuy nhiên, chính quyền vẫn cần các chính sách thích hợp để tạo động lực cho khu vực này tham gia với sự giám sát thích hợp.

Do đặc điểm công nghệ và cách thức quản lý CTR và nước thải có một số điểm khác nhau, nên các hình thức tham gia của khu vực tư nhân cũng có những nét khác biệt.

Đối với quản lý chất thải rắn, khu vực tư nhân có thể tham gia ở rất nhiều các hoạt động khác nhau từ hoạt động thu gom CTR tại hộ gia đình ở các đô thị nhỏ tới hoạt động của các khu thu gom CTR hợp vệ sinh lớn; với mức độ khác nhau từ kiểm soát chính phủ giảm dần tới sở hữu tư nhân hoàn toàn. Các hình thức và cách thức mà tư nhân tham gia quá trình thu gom CTR cũng đa dạng, tuy nhiên có thể tổng hợp lại thành bốn cách thức chủ yếu sau: hợp đồng (đấu thầu); cấp quyền kinh doanh; thu phí công cộng; nhượng quyền khai thác (Bảng 3.6). Cointreau-Levin & Coad (2000) khuyến nghị các hình thức cho phép tư nhân tham gia từng công đoạn cần phù hợp với đặc điểm của vùng đô thị và sự phát triển của vùng đô thị đó. Cụ thể, công đoạn thu gom thường sử dụng cơ chế đấu thầu, cấp quyền kinh doanh hoặc cạnh tranh mở; trong khi đó, công đoạn xử lý CTR lại thường ưu tiên cơ chế nhượng quyền khai thác hoặc sử dụng các hình thức hợp tác công tư phù hợp.

Bảng 3.6. Các hình thức tư nhân tham gia xử lý chất thải rắn

Sst	Hình thức thỏa thuận	Mô tả chi tiết	Nguồn vốn	Hoạt động
1	Hợp đồng đấu thầu	Chính phủ ký kết hợp đồng có thời hạn với công ty tư nhân cung cấp dịch vụ thu gom CTR, chính phủ trả phí cho công ty	Chính phủ	Dịch vụ tại khu vực
2	Cấp quyền kinh doanh	Chính phủ cấp cho công ty tư nhân cung cấp độc quyền dịch vụ thu gom CTR chuyên biệt ở một vùng cụ thể. Công ty sẽ thu phí người sử dụng.	Phí người sử dụng	Dịch vụ tại khu vực
3	Thu phí công cộng (cạnh tranh mở)	Chính phủ cấp phép các công ty tư nhân cạnh tranh lẫn nhau cung cấp dịch vụ thu gom CTR. Không có sự độc quyền trong khu vực và mức giá không cần niêm yết. Mỗi công ty sẽ thu phí từ người mình cung cấp dịch vụ	Phí người sử dụng	Dịch vụ tại khu vực
4	Nhượng quyền khai thác	Chính phủ cho phép khu vực tư nhân xây dựng cơ sở để phân loại, xử lý, trung chuyển CTR. Chính phủ có thể trả phí để tài trợ một phần chi phí vận hành; ngoài ra tiền bán từ các sản phẩm tái chế hoặc phí dịch vụ (tipping fees) (do các công ty tư nhân thu gom CTR tới đổ rác) sẽ bù đắp các chi phí còn lại. Chính phủ cần đảm bảo lượng rác cần xử lý để phù hợp với công suất thiết kế. Hầu hết các cơ sở được vận hành theo cơ chế “trả đủ” tức là chính phủ sẽ trả phí chỉ khi lượng rác xử lý hàng ngày không đạt mức chính phủ cam kết	Chính phủ và phí người sử dụng	Xây dựng và vận hành

Nguồn: Tổng hợp từ Cointreau-Levin & Coad (2000)

Đối với dịch vụ quản lý nước thải, sự tham gia của tư nhân trong ngành công nghiệp nước và xử lý nước thải toàn cầu có thể thông qua

các dự án đầu tư mới, nhượng, cho thuê, vận hành và quản lý hợp đồng và gia công phần mềm. Phương thức tham gia của khối tư nhân vào dịch vụ công cộng như dịch vụ xử lý nước thải còn phụ thuộc vào các yếu tố kinh tế, xã hội hay thể chế. Các hình thức tư nhân có thể tham gia quá trình xử lý nước thải bao gồm:

- (1) Hợp đồng dịch vụ,
- (2) Hợp đồng quản lý,
- (3) BOOT (Xây dựng - Quản lý - Vận hành - Chuyển nhượng),
- (4) Nhượng quyền khai thác,
- (5) Cho thuê.

Bảng 3.7. Các hình thức tư nhân tham gia xử lý nước thải

	Hợp đồng dịch vụ	Hợp đồng vận hành-quản lý	BOOT	Nhượng quyền khai thác	Cho thuê
Thời gian sở hữu	1-2 năm	3-5 năm	20-30 năm	20-30 năm	5-15 năm
Nguồn vốn đầu tư	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước
Phụ trách hợp đồng với người sử dụng dịch vụ	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Chủ sở hữu	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân sau chuyển cho Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
Quản lý	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Rủi ro	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước và tư nhân
Lợi ích	Cải thiện hiệu suất	Cải thiện hiệu suất	Huy động vốn tư nhân/ Cải thiện hiệu suất	Huy động vốn tư nhân	Cải thiện hiệu suất

Nguồn: Panayotou (1998)

Việc tham gia của khu vực tư nhân vào dịch vụ xử lý nước thải không có nghĩa là nhà nước mất quyền kiểm soát. Đúng hơn là nhà nước áp dụng cơ chế mới trong việc quản lý, giám sát và điều hành dựa trên lợi thế so sánh.

Để khuyến khích khu vực tư nhân đóng góp, tham gia vào vai trò điều hành quản lý dịch vụ quản lý nước thải, nhà nước cần thiết lập có các cơ sở pháp lý cần thiết để hạn chế rủi ro cho khu vực tư nhân. Chẳng hạn, các dự án huy động nguồn vốn tư nhân, nhà nước cần phân định rõ ràng quyền sở hữu của dự án, từ đó xác lập những rủi ro mà tư nhân/nhà nước phải chịu trách nhiệm giải quyết, mức độ chịu trách nhiệm của từng bên. Thêm nữa, liên quan đến thời gian sở hữu, tương ứng với từng hình thức tham gia, nhà nước cần đưa ra thời hạn hợp đồng phù hợp, đảm bảo lợi ích lâu dài của doanh nghiệp khi đầu tư vốn kinh doanh.

Cơ chế thu phí

Phí người dùng, ngoài ý nghĩa tạo ra nguồn doanh thu để trang trải các chi phí vận hành, bảo dưỡng các thiết bị quản lý chất thải, còn có ý nghĩa tạo ra tín hiệu đối với cơ quan xử lý CTR cũng như nước thải phải có trách nhiệm giải trình với người tiêu dùng, bởi vì việc thu phí sẽ gặp khó khăn nếu người dân không hài lòng với dịch vụ này.

Đối với dịch vụ quản lý CTR, tại công đoạn phát sinh, phí người dùng, khi thu theo khối lượng CTR, sẽ khiến chủ thể phát sinh phải chịu trách nhiệm với lượng chất thải phát sinh theo đúng mức giá thị trường, khiến họ sẽ có xu hướng thực hiện tiết kiệm, giảm thiểu lượng phát thải (UNEP, 2005). Tuy nhiên, nghiên cứu của Kinnaman (2009) cũng chỉ ra rằng việc thu phí theo lượng CTR ở các nước mà khả năng giám sát của nhà nước còn yếu kém có thể sẽ gây ra nhiều thiệt hại về môi trường, tăng chi phí cho xã hội, hiệu quả thậm chí còn thấp hơn so với việc thu phí theo hộ. Vì thế, điều quan trọng đó là phí thu gom CTR cần được đảm bảo trang trải đủ cho quá trình quản

lý CTR, giảm gánh nặng ngân sách cho các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển.

Ở khâu xử lý, phí vào cửa hay các thuế đánh vào khu xử lý kém chất lượng (bãi chôn lấp) nhằm tạo ra nguồn chi phí để thực hiện khâu xử lý CTR và thúc đẩy các phương pháp hợp vệ sinh.

Nhằm khuyến khích hoạt động tái chế CTR, một số quốc gia thực hiện các khoản phí đặc biệt ví dụ các khoản phí khi sử dụng một số sản phẩm hàng hóa. Đây là một khoản đặt cọc mà người tiêu dùng phải trả để sử dụng một số sản phẩm hàng hóa có thể tái chế và sẽ được hoàn trả khi người tiêu dùng hoàn trả các sản phẩm dư thừa có thể tái chế được.

Các khoản phí đặc biệt này đã được thực hiện thành công đối với mặt hàng vỏ chai lọ đựng nước giải khát. Ở một số tiểu bang tại Mỹ, số lượng vỏ chai lọ được trả lại lên tới 80% đến 95%. Tại một số quốc gia, hệ thống phí đặt cọc còn được áp dụng cho ô tô, ắc quy và pin.

Đối với dịch vụ quản lý nước thải, Bernstein (1997) đưa ra bốn loại phí quản lý nước thải chính dùng để kiểm soát lượng nước thải:

- (1) *Phí dòng thải*: chi phí phải trả phụ thuộc vào mức và chất lượng nước thải thải ra;
- (2) *Phí người sử dụng trả*: chi phí người sử dụng trả cho dịch vụ xử lý nước thải;
- (3) *Phí đánh vào sản phẩm* (Product charge): chi phí của các sản phẩm có thành phần có hại tới môi trường được sử dụng trong quá trình sản xuất, sử dụng hoặc loại bỏ. Phí này có thể được áp dụng cho các sản phẩm được sử dụng với số lượng lớn và có khả năng khuếch tán chất thải lớn như thuốc trừ sâu, phân bón, dầu;
- (4) *Phí hành chính*: chi phí trả cho nhà chức trách, cơ quan chức năng phụ trách việc đăng ký thành phần chất thải, cấp giấy phép hoạt động tài chính hoặc kiểm soát ô nhiễm.

Các mức phí này thường ở mức có thể giúp hồi phục toàn bộ chi phí cho việc thu gom và xử lý nước thải. Mức phí này, nếu tính toán đúng, sẽ khuyến khích cá nhân, hộ gia đình, tổ chức thương mại áp dụng công nghệ tiết kiệm nước, giảm thiểu hoặc loại bỏ các sản phẩm chất thải.

Cơ chế tạo tín hiệu giá trong cấp ngân sách

Những khoản trợ cấp dưới dạng miễn thuế có thể được sử dụng để khuyến khích việc giảm thiểu chất thải. Các khoản trợ cấp có thể bao gồm (i) miễn thuế đối với trái phiếu phát hành bởi địa phương để xây dựng các nhà máy xử lý chất thải hoặc các công trình kiểm soát ô nhiễm và (ii) miễn giảm thuế đối với doanh nghiệp có sử dụng công nghệ giảm phát thải hoặc tái sử dụng tài nguyên; thêm vào đó là các khoản vay lãi suất thấp khuyến khích đầu tư.

Cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ quản lý chất thải có thể đặt ra giới hạn tối đa tổng lượng nước thải ra cho phép và phân chia giấy phép này cho các khu dân cư, nhà máy công nghiệp hoặc nguồn phát thải khác trong một thời gian nhất định. Nếu vượt quá lượng phát thải đó, chi phí phát thải sẽ tăng lên đáng kể.

Tóm lược các khả năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị

Nhìn chung, lĩnh vực quản lý CTR có nhiều cơ hội đưa các cơ chế thị trường vào áp dụng hơn là lĩnh vực quản lý nước thải. Lĩnh vực quản lý CTR có cơ hội tốt để cho phép tư nhân tham gia cung ứng trực tiếp ở tất cả các công đoạn; có thể áp dụng các hình thức đấu thầu công khai về cung ứng dịch vụ thu gom tại các khu vực địa lý; tăng cường cạnh tranh thông qua mở rộng thành phần tham gia đấu thầu; cho phép áp dụng nhiều hình thức thu phí. Trong khi đó, lĩnh vực quản lý nước thải chỉ có thể áp dụng hạn chế một số cơ chế thị trường như đấu thầu thuê khoán các gói xây dựng cơ sở hạ tầng; áp dụng một số hình thức PPP trong đầu tư và quản lý một số cơ sở hạ tầng; và thu phí người sử dụng.

Bảng 3.8 dưới đây tóm lược chi tiết những khả năng áp dụng giải pháp thị trường trong lĩnh vực quản lý CTR và nước thải từ góc nhìn của kinh tế học thể chế.

Bảng 3.8. Tóm lược khả năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý chất thải rắn và quản lý nước thải

Các giải pháp thị trường	Lĩnh vực quản lý chất thải rắn	Lĩnh vực quản lý nước thải
Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng	Tư nhân có thể trực tiếp tham gia cung ứng tại tất cả các công đoạn thu gom, vận chuyển và xử lý cuối cùng	Tư nhân khó có thể trực tiếp tham gia
Các hình thức hợp đồng thuê khoán	- Các hình thức đấu thầu cung ứng dịch vụ thu gom, xử lý	- Các hình thức đấu thầu cho các gói xây dựng - Thuê khoán thực hiện một số hoạt động nạo vét cống, xử lý bùn thải, v.v. - Các hình thức PPP trong việc xây dựng và vận hành một số công đoạn
Các hình thức tăng quyền lựa chọn của người sử dụng	- Khó có thể cho phép người sử dụng tự lựa chọn công ty thu gom - Cho phép các công ty thu gom-vận chuyển được quyền lựa chọn các bãi xử lý rác thải	- Khó có thể cho phép người sử dụng tự lựa chọn công ty cung ứng nước sạch
Các hình thức tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp	- Mở rộng quyền tham gia đấu thầu <u>cung ứng trực tiếp</u> cho các chủ thể khác nhau (Doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp FDI) thoả mãn các điều kiện về vốn và công nghệ	- Mở rộng quyền tham gia đấu thầu <u>các gói xây dựng</u> cho các chủ thể khác nhau (Doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp FDI) thoả mãn các điều kiện về vốn và công nghệ

Các hình thức thu phí người sử dụng	- Thu phí bình quân theo hộ - Thu phí theo lượng rác thải - Thu phí theo loại rác thải	- Thu phí theo lượng nước xả thải
Các hình thức gắn cấp ngân sách với kết quả cung ứng dịch vụ	Không nên áp dụng vì có thể áp dụng các hình thức thu phí hiệu quả hơn	Không nên áp dụng vì có thể áp dụng các hình thức thu phí hiệu quả hơn

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp

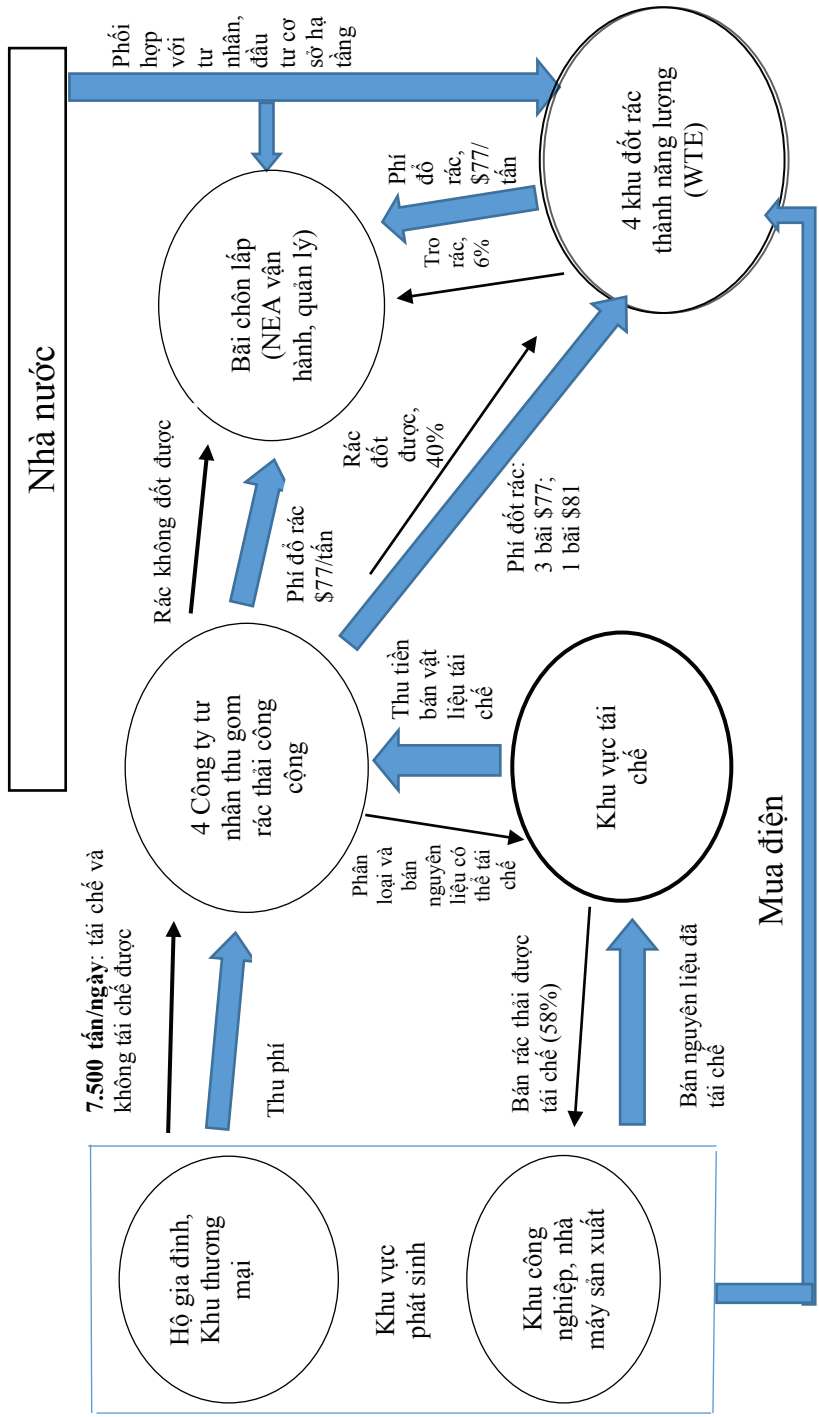
3.2. Kinh nghiệm cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Singapore

3.2.1. Kinh nghiệm quản lý chất thải rắn

CTR đô thị tại Singapore do Cơ quan Môi trường Quốc gia (National Enviromental Agency - NEA) quản lý. Cơ quan này phụ trách và giám sát toàn bộ quá trình quản lý CTR, nâng cao nhận thức cho người dân về phân loại và trả phí CTR, thực hiện đấu thầu đối với các Công ty thu gom CTR công cộng của Singapore, quản lý và vận hành các khu xử lý CTR. Ngoài ra còn nhiều cơ quan khác cố vấn cho NEA như Hội đồng Môi trường Singapore (SEC), Hiệp hội Tái chế và Quản lý CTR Singapore (WMRAS)... (UNEP, 2010).

Hệ thống thu gom và xử lý CTR ở Singapore được vận hành như mô tả trong Hình 3.3. CTR sau khi phát sinh được các chủ thể phát sinh CTR xử lý và phân loại tại chỗ, và được chuyển cho các công ty thu gom và trung chuyển. Các công ty này sẽ tiếp tục phân loại, tự tái chế hoặc bán một phần cho các đơn vị tái chế. Phần không được tái chế sẽ được các công ty thu gom phân loại thành CTR đốt được và CTR không đốt được. Phần đốt được sẽ được chuyển sang các khu đốt rác để phát điện. Phần không đốt được sẽ được chuyển sang bãi chôn lấp.

Hình 3.3. Dòng tiền trong hệ thống thu gom và xử lý chất thải rắn tại Singapore



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ NEA (2011)

3.2.2.1. Công đoạn thu gom và trung chuyển

Singapore đã tư nhân hóa phân đoạn thu gom CTR từ năm 2001 (Oh, 2009). Thu gom CTR ở khu dân cư được thực hiện bởi một vài công ty thu gom CTR công cộng (Public Waste Company - PWC) của tư nhân. Cơ quan phụ trách của nhà nước lựa chọn những công ty này thông qua đấu thầu công khai. Tính tới thời điểm 2015, có bốn công ty, 800 Superwaste Management Pte Ltd, Colex Holdings Ltd, Sembwaste Pte Ltd và Veolia Environmental Services, được cung cấp dịch vụ thu gom CTR với thời hạn hợp đồng là bảy năm tại các khu vực khác nhau (NEA, 2015). Khoảng thời gian hợp đồng thầu được đánh giá là phù hợp để các công ty tư nhân đầu tư máy móc thiết bị cho xử lý CTR. Giá chi phí dịch vụ thu gom tại các khu thương mại sẽ là giá đấu thầu thành công của công ty thắng thầu (UNEP, 2010).

Các công ty thu gom CTR của Singapore không chỉ thực hiện hoạt động thu gom mà còn thực hiện cả hoạt động trung chuyển và phân loại. Một phần CTR sau khi phân loại sẽ được chính các công ty này tái chế, phần khác sẽ được bán lại cho các nhà máy tái chế khác. Như phân tích ở trên, hành vi này giúp các công ty thu gom kiểm soát được các thiết bị thu gom và trung chuyển chuyên biệt của mình.

Về mối quan hệ giữa các công ty thu gom và chủ thể phát sinh chất thải, chủ trương của Singapore là muốn người dân phải chịu trách nhiệm quản lý chất thải mà họ phát sinh (Public Utilities Board, 2016; UNEP, 2010). Vì thế, các chủ thể phát sinh chất thải sẽ phải trả phí thu gom rác thải. Mức phí sẽ được tính toán sao cho bao gồm cả chi phí xây dựng và vận hành hệ thống quản lý chất thải.

Đối với khu vực dân cư, phí quản lý CTR được tính đồng nhất theo hộ gia đình ở từng địa bàn thu gom khác nhau. Còn đối với khu vực thương mại, phí quản lý CTR được tính theo khối lượng phát sinh (Bảng 3.9). Mặc dù CTR ở khu dân cư được thu phí theo hộ nhưng cơ quan quản lý của Singapore vẫn yêu cầu người dân phải có ý thức trách nhiệm phân loại CTR thành tái chế được và không tái chế được.

Yêu cầu này được đưa ra bởi nếu người dân không tự phân loại rác thì chi phí quản lý CTR sẽ tăng, dẫn đến tăng mức phí mà người dân phải gánh chịu.

Bảng 3.9. Phí dịch vụ quản lý CTR ở Singapore, 2011 (USD/hộ/tháng)

Stt	Nguồn CTR	Mức phí thấp nhất	Mức phí cao nhất	Trung bình
Khu dân cư				
1	Căn hộ chung cư	4,03	6,87	5,45
2	Nhà riêng	16	22,5	19,25
Khu thương mại				
1	< 120 lít/ngày	22	42	32
2	120 - <240 lít/ngày	78	110	94
3	240 - <360 lít/ngày	100	160	130
4	360 - <660 lít/ngày	260	328	294
5	660 - <1100 lít/ngày	400	599	499.5

Nguồn: NEA (2011)

Rõ ràng là việc thu phí quản lý CTR đồng nhất theo hộ gia đình không phải là giải pháp tốt để khuyến khích người dân tự phân loại cũng như hạn chế phát sinh rác thải. Tuy nhiên, điều này có thể giải thích được vì tính bất trắc về chất lượng rác trong loại hình giao dịch này là rất cao. Chi phí để bên thu gom giám sát người dân tuân thủ quy định phân loại CTR là rất lớn. Theo lẽ đó, các công ty thu gom sẽ là nơi gánh chịu rủi ro về khối lượng và chất lượng CTR và chia đều phí xử lý rủi ro cho người dân. Ý thức cộng đồng được xem là giải pháp để giảm mức phí xử lý rủi ro này.

3.2.2.2. Công đoạn xử lý cuối cùng

Về phân đoạn xử lý CTR cuối cùng, NEA chịu trách nhiệm quy hoạch địa điểm, vị trí xử lý và ấn định mức phí xử lý CTR mà các công ty thu gom phải trả khi xử lý CTR tại các khu xử lý. Tính đến thời điểm năm 2011, Singapore có bốn nhà máy đốt thành nguyên liệu (waste-to-energy plant, IP) và một bãi chôn lấp đều do NEA quản lý và vận hành. Theo báo cáo của NEA, lượng CTR được xử lý bằng phương pháp đốt chiếm 40% tổng lượng CTR; trong khi đó chôn trực tiếp CTR không đốt được chiếm 2%, chôn tro từ các IPs cũng khoảng 9,7% tổng lượng CTR của Singapore.

Dựa vào dự báo về lượng CTR phát sinh trong tương lai, NEA lên kế hoạch xây dựng các nhà máy xử lý CTR phù hợp. Việc xây dựng các khu xử lý CTR có sự tham gia của tư nhân để giảm chi phí đầu tư cũng như tăng hiệu quả quản lý. Cụ thể nhà máy Senoko WTE Plant được xây dựng thông qua sự phối hợp với tư nhân, hoạt động trong vòng 15 năm, tức là tới năm 2024, và Keppel Seghers Tuas WTE Plant được xây dựng bằng hình thức Thiết kế-Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (DBOO), hoạt động trong giai đoạn 2009-2035 (25 năm).

Có thể thấy, quan hệ thị trường trong phân đoạn này đó là mối quan hệ giữa khu xử lý CTR và công ty thu gom; tức là, bên cầu của dịch vụ này là DN thu gom-vận chuyển trong khi bên cung cấp dịch vụ là các khu xử lý. Đây là một thị trường rất đặc thù, bao gồm một số ít nhà cung cấp dịch vụ cũng như một số ít người mua dịch vụ. Đây là lý do khiến NEA đóng vai trò điều tiết giá tại thị trường này để đảm bảo các khu xử lý có sự bền vững về tài chính, đồng thời điều tiết được lượng CTR đi vào các khu xử lý. Cụ thể, NEA thiết lập mức phí xử lý CTR bằng nhau, 77 USD/tấn, tại bốn khu xử lý nằm gần nhau ở phía Tây Singapore. Mục đích đặt giá bằng nhau là để giảm động lực vớt rác đốt được hay không đốt được vào các khu xử lý không đúng quy định (Oh, 2009). Ví dụ, nếu giá ở khu chôn lấp cao, các nhà thu gom sẽ có xu hướng vớt nhiều CTR không đốt được vào các nhà máy đốt rác phát

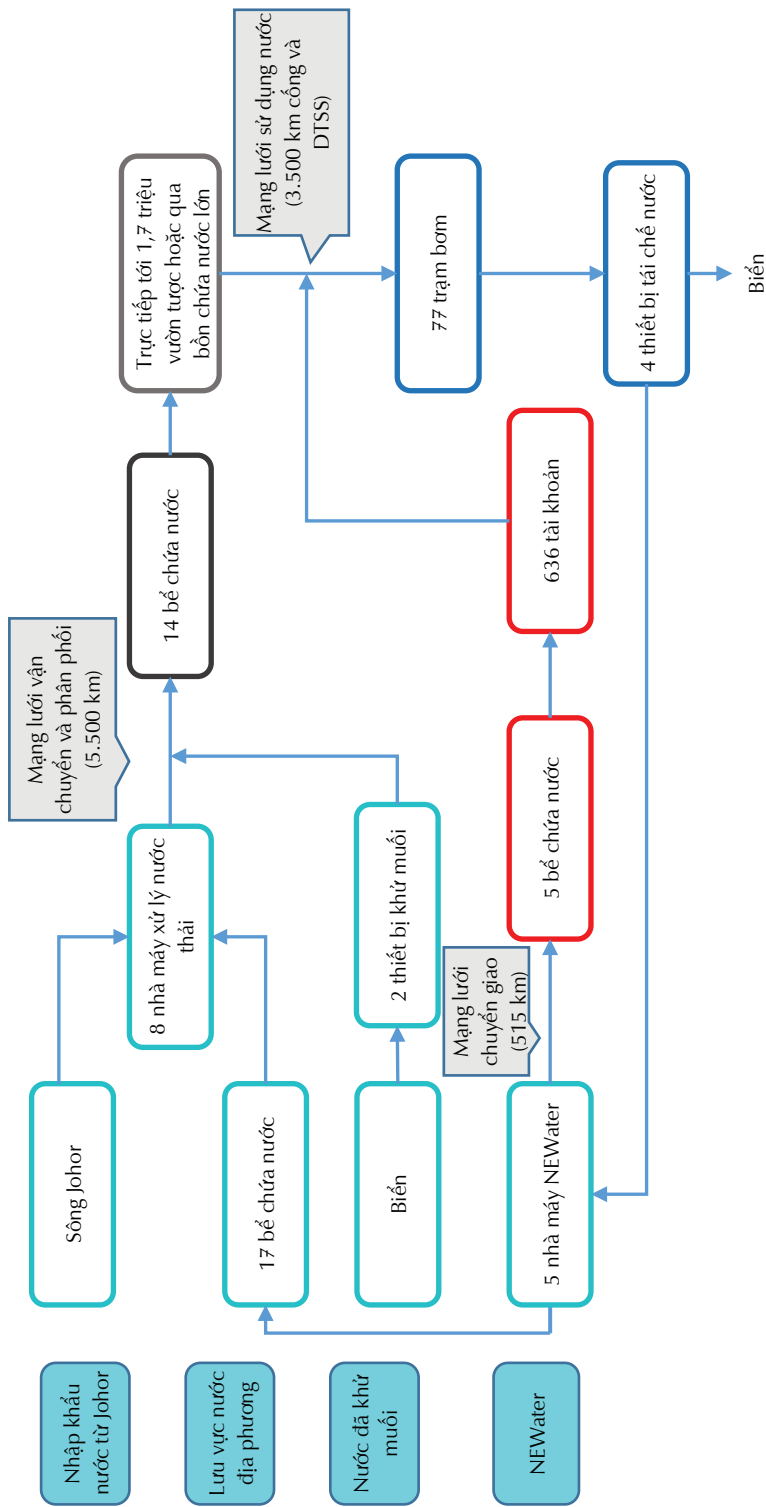
điện, dẫn đến nguy cơ hư hại máy móc thiết bị; và ngược lại. Riêng với nhà máy xử lý rác phát điện Senoko, vốn nằm tách riêng ở khu vực phía Bắc Singapore, được NEA ấn định mức thu phí giá 81 USD/tấn nhằm phân bổ lại lượng CTR xử lý bằng phương pháp đốt ở Singapore. Như vậy, có thể thấy, NEA đóng vai trò đưa ra các mức giá hợp lý làm tăng động lực vớt rác đảm bảo môi trường, đồng thời cân đối chi phí ở các khu xử lý CTR.

3.2.1. Kinh nghiệm quản lý nước thải

Đối với nước thải đô thị, cơ quan quản lý đảm bảo nguồn nước bền vững và hiệu quả là Ban Tiện ích Công cộng (Public Utilities Board-PUB), cơ quan thuộc Bộ Môi trường và Tài nguyên nước (MEWR). PUB quản lý cả quá trình cung cấp nước sạch và xử lý nước thải sinh hoạt làm nước sạch cho người dân (Public Utilities Board, 2016). PUB quy định và giám sát các hệ thống cấp nước của Singapore trong đó bao gồm các nước hệ thống lưu vực, hệ thống thoát nước, cải tạo nước và hệ thống nước thải.

Hệ thống thu gom và xử lý nước thải sinh hoạt ở Singapore là một hệ thống tập trung, do nhà nước quản lý và vận hành. Hệ thống này được xây dựng tách biệt tương đối với hệ thống dự trữ và xử lý nước mưa, nước công cộng (Hình 3.4). Singapore xây dựng hệ thống thu gom nước mưa để xử lý thành nước sạch cung cấp trên bề mặt, trong khi hệ thống xử lý nước thải sinh hoạt được đặt ngầm dưới lòng đất. Nước thải sinh hoạt cần được xử lý qua nhiều công đoạn hơn, trước khi đưa vào cùng hệ thống xử lý nước mưa, nước thải công cộng.

Hình 3.4. Hệ thống quản lý nước thải sinh hoạt và nước thải công cộng Singapore, 2016



Nguồn: Public Utilities Board (2016)

Đối với hệ thống quản lý nước thải sinh hoạt của Singapore, cho đến năm 2001, nước thải ở Singapore được thu gom tại hệ thống cống bao gồm 139 trạm bơm nước thải vào sáu nhà máy xử lý nước thải (STW), một nhà máy quản lý chất thải bùn và 139 điểm bơm đặt tại nhiều địa điểm. Tuy nhiên, với dân số gần 5 triệu người sinh sống trên lãnh thổ rộng 710 km² và nguồn tài nguyên nước hạn hẹp, Singapore buộc phải phát triển giải pháp xử lý nước hiệu quả.

Hệ thống hầm thoát nước sâu (Deep Tunnel Sewerage System - DTSS) là một dự án tích hợp được phát triển và quy hoạch bởi PUB nhằm đảm bảo nhu cầu nước sạch thông qua hoạt động thu hồi, xử lý, cải thiện và loại bỏ nước thải. Đây là một dự án nhiều hợp phần, triển khai trong một quãng thời gian dài, dự kiến kéo dài đến năm 2022. Do đây là một dự án đầu tư quy mô rất lớn, nên Chính phủ Singapore kết hợp nhiều hình thức huy động nguồn lực khác nhau từ khu vực tư nhân. Các dự án DTSS phần lớn được tài trợ và sở hữu bởi Chính phủ, riêng nhà máy cải thiện nước Changi được thực hiện thông qua mô hình “Thiết kế - Xây dựng - Sở hữu - Vận hành” (DBFO). Ở các dự án từ nguồn vốn của Chính phủ, PUB cũng chia dự án thành các hợp đồng nhỏ để thuê các doanh nghiệp tư nhân xây dựng thông qua hình thức đấu thầu. Riêng đối với Giai đoạn 1 của dự án, PUB đã phân thành khoảng 15 hợp đồng liên kết hệ thống cống cho 12 nhà thầu trong nước và ba nhà thầu nước ngoài.

Hộp 3.1. Dự án Hệ thống hầm thoát nước sâu của Singapore

Dự án Hệ thống hầm thoát nước sâu (DTSS) nhằm vận chuyển nước đã sử dụng từ các hộ gia đình và các ngành công nghiệp qua hệ thống hầm dẫn dài 48 km đặt ở độ sâu 20 đến 55m dưới mặt đất đến nhà máy cải tạo nước tập trung (WRPs) nằm ở ven biển phía Nam. Lượng nước thải sau khi được chuyển đến đây sẽ tiếp tục được xử lý và thanh lọc để thành nước sạch, còn được biết đến với tên NEWater. Phần nước thải dư thừa đã được xử lý sẽ được chảy ra biển qua cửa sông.

Theo PUB (2016), dự án DTSS bao gồm bốn hợp phần: (1) Hầm thoát nước phía Bắc và Nam; (2) Nhà máy xử lý nước thải Changi và Tuas; (3) Cửa sông; và (4) Hệ thống cống. Dự án được phát triển trong hai giai đoạn: giai đoạn đầu tiên được hoàn thành vào năm 2008; giai đoạn thứ hai được dự kiến bắt đầu vào năm 2016 và hoàn thành vào năm 2022.



ST GRAPHICS

Giai đoạn đầu tiên của dự án DTSS được hoàn thành với số vốn đầu tư 3,4 tỉ đô la Mỹ, bao gồm một hệ thống đường hầm sâu dài 48 km để chuyển tải nước thải từ hệ thống cống đến Nhà máy cải thiện nước tập trung Changi (Changi WRP) ở phía Đông và Nhà máy cải thiện nước tập trung Kranji (Kranji WRP) ở phía Bắc cùng với hệ thống cống liên kết.

Hiện nay, cả hai nhà máy có thể xử lý được hơn 800.000 m³ nước thải một ngày. Nước thải được xử lý ở Singapore được phân làm hai loại: Nước thải được xử lý để chuyển thành nước uống NEWater tại một nhà máy của Changi WRP và nước thải được xử lý để chảy ra sông.

Với giai đoạn 2 của dự án DTSS, Nhà máy cải thiện nước Tuas (Tuas WRP) ở phía Tây sẽ được hoàn thành và dự kiến có khả năng xử lý 800.000m³ nước thải một ngày. Nhà máy cũng sẽ tích hợp công nghệ để nâng cao hiệu quả năng lượng, giảm lãng phí, và sẽ được tự động hóa cao nhằm giảm thiểu nhu cầu nhân lực. Tuas WRP có thể xử lý riêng biệt nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp, biến chúng thành NEWater và nước dùng trong công nghiệp tương ứng.

Nguồn: PUB (2016)

Khác với hệ thống quản lý chất thải rắn, phí quản lý nước thải (WBF) được chính quyền Singapore trực tiếp thu, như là một cấu phần trong đơn giá nước sạch. PUB sẽ chịu trách nhiệm quản lý nguồn thu ngày để đầu tư và chi trả cơ sở hạ tầng trong việc thu gom và xử lý nước thải. Ở thời điểm năm 2016, Singapore tách phí xử lý nước thải thành hai phần: Phí theo lượng thiết bị xả nước thải (Sanitary Appliance Fee -SAF), được thu cố định, và phí theo lượng nước xả thải (Waterborne Fee - WBF). Kể từ tháng 7/2017, hai loại phí này sẽ được gộp lại và thu theo lượng nước xả thải. Mức phí xả thải mới cho hộ dân cư được tính là 0,78 đô la Singapore /m³ cho lượng tiêu thụ dưới 40m³ và 1,02 đô la Singapore cho lượng tiêu thụ từ 40m³ trở lên. Nước xả công nghiệp được tính phí đồng đều là 0,78 đô la Singapore/m³. Như vậy, nếu tính tổng đơn giá sử dụng nước thì phí nước thải chiếm khoảng 33% trong giá nước sinh hoạt tại hộ dân cư và chiếm 55% trong giá nước công nghiệp.

Như vậy, kinh nghiệm của Singapore cho thấy, so với hệ thống quản lý CTR, khả năng áp dụng các giải pháp thị trường vào trong

hệ thống quản lý nước thải hạn chế hơn. Không có tư nhân tham gia cung ứng và cũng không có sự cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ. Những loại giải pháp thị trường được sử dụng chỉ là đấu thầu xây dựng các gói dự án, hợp tác với tư nhân trong việc vận hành nhà máy và hệ thống, và thu phí dịch vụ của người sử dụng để tạo tín hiệu về giá dịch vụ cho người sử dụng. Có thể nói, tính chuyên biệt cao của tài sản giao dịch cũng như tính bất trắc cao của giao dịch là nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt này.

3.2.3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Phân tích các thiết chế thị trường trong quản lý cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Singapore cho Việt Nam một số bài học kinh nghiệm như sau:

- *Về bộ máy quản lý dịch vụ môi trường đô thị:* nên có một cơ quan đầu mối cụ thể chịu trách nhiệm giám sát quản lý cung ứng một dịch vụ môi trường đô thị. Cơ quan này cũng chịu trách nhiệm trực tiếp về hoạt động quy hoạch cơ sở hạ tầng liên quan tới cung ứng dịch vụ môi trường đô thị và chịu trách nhiệm xây dựng cơ chế để thu hút tư nhân tham gia thị trường.
- *Về hệ thống quản lý chất thải rắn và nước thải:* nên quy hoạch xử lý chất thải tập trung, tránh xử lý phân tán, khó kiểm soát và gây ô nhiễm môi trường.
- *Về thiết chế cho sự tham gia của tư nhân:* tùy vào đặc điểm công nghệ, chính quyền Singapore đưa ra các thiết chế phù hợp, tạo động lực để tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ, bao gồm:
 - + Quy mô các gói thầu xây dựng, quản lý chất thải, thời hạn hợp đồng phù hợp với đặc tính công nghệ, đảm bảo doanh nghiệp tư nhân có khả năng thu hồi vốn khi kết thúc hợp đồng;
 - + Các nhà thầu tham gia đấu thầu cung ứng dịch vụ môi trường phải được cấp phép và có đủ năng lực thực hiện. Ví dụ, tại

- phân đoạn thu gom CTR, chính quyền Singapore chỉ cấp phép cho bốn doanh nghiệp công ích trên toàn quốc;
- + Quy định rõ ràng sự sở hữu công và sở hữu tư trong hợp đồng đấu thầu. Đối với các dự án đầu tư bằng vốn nhà nước, nhà nước sẽ là người sở hữu và chịu trách nhiệm về rủi ro của dự án; trong khi đó, đối với các dự án hợp tác công-tư, tư nhân đầu tư vốn, tư nhân sẽ sở hữu dự án và được vận hành trong thời hạn cụ thể, đảm bảo thu hồi vốn đầu tư trước khi chuyển giao quyền sở hữu sang cho chính quyền (PUB, 2016).
 - Về thiết chế điều tiết giá: Phí dịch vụ môi trường nên do người dân chi trả. Về nguyên tắc, mức phí dịch vụ phải bù đắp được toàn bộ chi phí xử lý chất thải phát sinh. Tuy nhiên, cách thức thu phí quản lý nước thải và CTR là tương đối khác nhau. Phí quản lý nước thải được chính quyền thu thông qua hệ thống thuế cung cấp nước sạch và xử lý nước thải với mức thu biến động theo lượng nước sạch tiêu dùng; trong khi đó, phí xử lý CTR được các doanh nghiệp thu gom CTR thu bình quân cho hộ gia đình và chỉ khác nhau đối với từng khu vực thu gom. Điều này có thể được giải thích bởi hệ thống đo lường lượng nước thải sinh hoạt rõ ràng hơn so với cách thức đo lường khối lượng CTR phát sinh. Hơn nữa, hệ thống xử lý nước thải tập trung cho phép chính quyền quản lý thông qua một đơn vị duy nhất. Chính vì vậy, chính quyền có thể dễ dàng đo lường được lượng nước tiêu thụ của các hộ dân và tính mức phí sao cho bù đắp đủ cho các công ty vận hành thu gom nước thải và các trạm xử lý nước thải. Trong khi đó, với hệ thống quản lý CTR, việc đo lường lượng CTR là tốn kém khiến chính quyền phải xây dựng cơ chế để cho các đơn vị thu gom và xử lý CTR tự xác định với nhau. Doanh nghiệp thu gom sẽ phải trả phí để xử lý CTR cho các nhà máy xử lý CTR. Điều này khiến cho doanh nghiệp thu gom có động lực phân loại và tái chế trước khi chuyển đến các khu xử lý cuối cùng.

3.3. Hiện trạng lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam

3.3.1. Lĩnh vực quản lý chất thải rắn đô thị

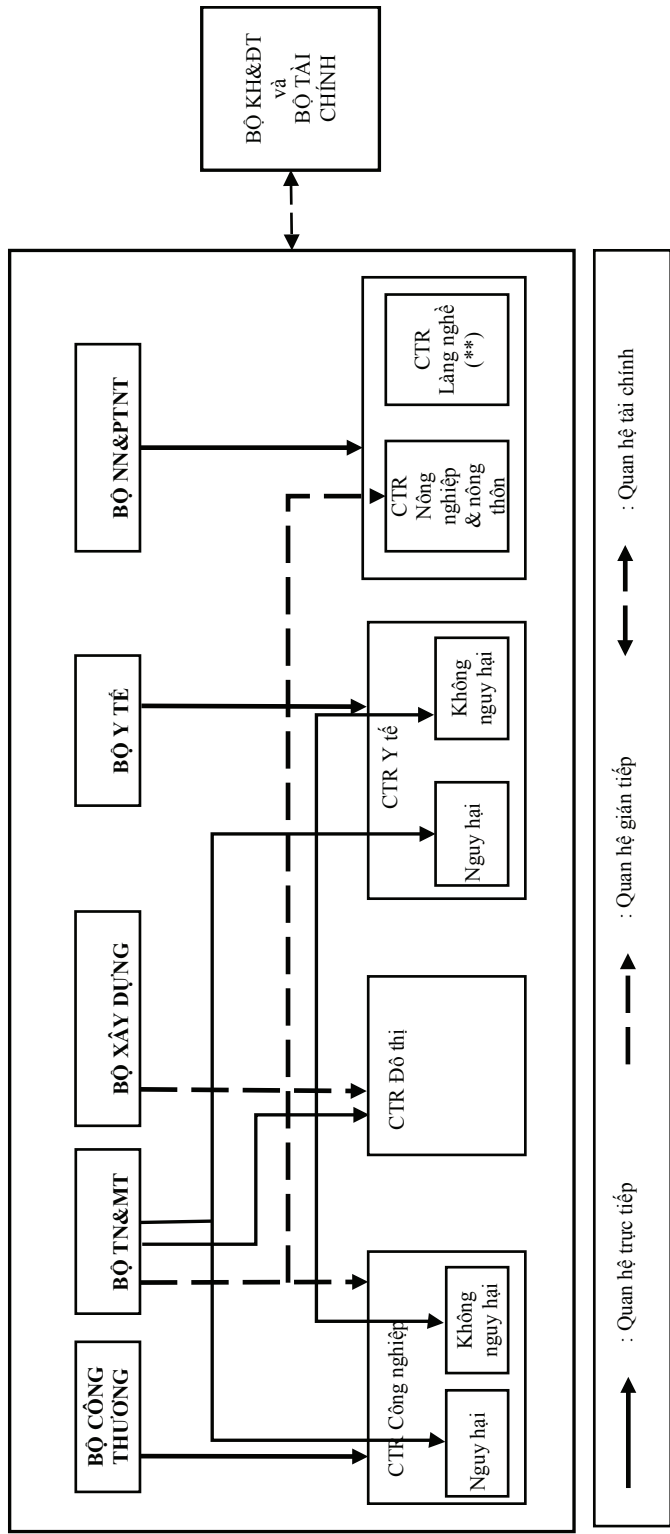
3.3.1.1. Môi trường thể chế về quản lý chất thải rắn đô thị

Đối với đô thị cấp trung ương, Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) và Bộ Xây dựng thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực CTR sinh hoạt và CTR nguy hại. Tổng cục Môi trường hay Cục Hạ tầng kỹ thuật trực tiếp làm nhiệm vụ tham mưu và giúp Bộ thực hiện chức năng nhiệm vụ này. Trong đó, Bộ TN&MT có trách nhiệm chính xây dựng cơ sở dữ liệu, quản lý, trao đổi, cung cấp thông tin có liên quan đến quản lý CTR sinh hoạt. Còn Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm trong việc quản lý đầu tư xây dựng cơ sở xử lý CTR sinh hoạt theo quy hoạch, quản lý chi phí và đưa ra phương pháp định giá dịch vụ xử lý CTR sinh hoạt.

Đối với đô thị cấp địa phương, theo Nghị định số 81/2007/NĐ-CP, chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nói chung ở cấp địa phương được giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP thì chức năng quản lý nhà nước về CTR sinh hoạt đô thị lại chuyển sang Sở Xây dựng. Chính vì vậy, tại nhiều thành phố có sự không thống nhất về cơ quan chịu trách nhiệm quản lý CTR. Ví dụ, ở Thành phố Hồ Chí Minh cơ quan chịu trách nhiệm chính là Sở Tài Nguyên Môi trường, trong khi đó ở thành phố Hà Nội cơ quan chịu trách nhiệm chính là Sở Xây dựng.

Tại chính quyền đô thị cấp tỉnh, cơ quan trực tiếp quản lý về CTR là Phòng Quản lý Đô thị trực thuộc UBND thành phố/quận.

Hình 3.5. Sơ đồ bộ máy quản lý chất thải rắn ở Việt Nam, 2016



Ghi chú: (*) CTR sinh hoạt nông thôn chưa có sự phân định rõ ràng giữa Bộ Xây dựng và Bộ NN&PTNT
(**) CTR làng nghề chưa có sự phân định rõ ràng giữa Bộ Công thương, Bộ Xây dựng và Bộ NN&PTNT

Nguồn: Tác giả cập nhật dựa trên Bộ TN&MT (2011)

Căn cứ vào các văn bản được ban hành trước năm 2015, Bộ TN&MT chịu trách nhiệm trong việc thực hiện thống nhất về bảo vệ môi trường, trong đó có quản lý CTR. Tuy nhiên, việc xử lý CTR sinh hoạt, chất thải làng nghề theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản có liên quan là trách nhiệm của Bộ Xây dựng. Điều này dẫn tới chức năng quản lý của các Bộ, ngành thiếu sự thống nhất từ trên xuống dưới. Chính sự không xuyên suốt này đã dẫn đến những chồng chéo trong việc triển khai các chương trình quản lý CTR.

Hiện nay vẫn chưa có một cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường có thể tổng hợp đầy đủ các thông tin số liệu, dữ liệu về việc quản lý CTR đô thị trong cả nước. Do vậy, việc tìm kiếm các tài liệu, các số liệu chính xác về ngành môi trường là hết sức khó khăn. Ngoài ra công tác quản lý CTR đô thị được giao cho Bộ Xây dựng, nhưng Bộ Xây dựng lại không có cơ quan chuyên trách về ngành môi trường nên việc đánh giá các công nghệ xử lý chất thải, việc đưa ra các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật môi trường sẽ vượt quá thẩm quyền của Bộ.

Để giải quyết những vấn đề trên, Nghị định 38/2015/NĐ-CP về quản lý chất thải và phế liệu của Chính phủ đã quy định rõ ràng hơn quyền hạn, trách nhiệm của từng Bộ, ban ngành có liên quan đến công tác quản lý CTR sinh hoạt. Nghị định này là cơ sở cho việc chuyển đổi cơ cấu quản lý Nhà nước, tuy nhiên vẫn sẽ tồn tại những thách thức song song cần phải giải quyết như việc sắp xếp lại bộ máy nhân sự của các cơ quan quản lý, hay Bộ TN&MT chưa có nhiều kinh nghiệm trong công tác quản lý CTR.

3.3.1.2. Sự tham gia của khu vực tư nhân và tăng cường cạnh tranh

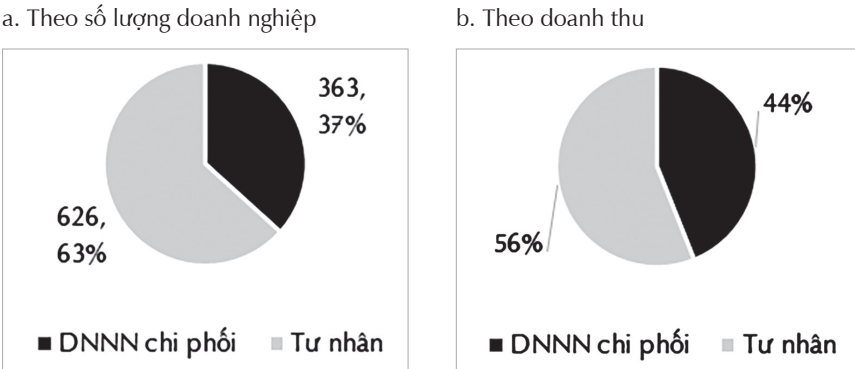
Các thể chế thị trường trong quản lý CTR đô thị tại Việt Nam đang dần được hình thành. Nghị định 130/2013/NĐ-CP đã cho phép thực hiện đấu thầu đối với cung ứng dịch vụ thu gom và xử lý CTR. Tuy nhiên, sự thiếu rõ ràng trong hình thức sở hữu, kèm theo các điều khoản đấu thầu không được hợp lý khiến cho quá trình tham gia

của khu vực tư nhân diễn ra tương đối thấp (WB, 2007; WB, 2013; Bộ TN&MT, 2011). Hoạt động đấu thầu mang nặng tính hình thức, các đơn vị thắng thầu thường vẫn là các doanh nghiệp nhà nước đã thực hiện quản lý chất thải tại khu vực đó trong một thời gian dài.

Nguyễn Đức Thành, Vũ Sỹ Cường, Phạm Trà My và Nguyễn Quang Thái (2015) và WB (2013) đã chỉ ra thực tế này khi nghiên cứu thừa địa thị trường quản lý nước thải và CTR đô thị tại Việt Nam. Chính quyền thường sử dụng hình thức “đặt hàng hằng năm” để giao trực tiếp công tác cung ứng dịch vụ cho doanh nghiệp nhà nước. Theo Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015), chính quyền cấp quận/huyện tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đặt hàng/đấu thầu thu gom với hầu hết các doanh nghiệp nhà nước. Tại Hà Nội có trên 18 doanh nghiệp tham gia đấu thầu/đặt hàng, trong đó có 8 doanh nghiệp nhà nước; Hồ Chí Minh có 23 doanh nghiệp tham gia, và toàn bộ đều là doanh nghiệp nhà nước.

Tình trạng này dẫn đến hiện tượng tuy số lượng doanh nghiệp tư nhân tham gia vào cung ứng dịch vụ quản lý CTR nhiều hơn số lượng doanh nghiệp có vốn nhà nước chi phối, nhưng quy mô trung bình của các doanh nghiệp có vốn nhà nước là lớn hơn (Hình 3.6).

Hình 3.6. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ xử lý chất thải rắn ở Việt Nam, 2015



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu từ Tổng cục Thống kê (2015)

Hình thức hợp đồng trao đổi dịch vụ

Tính tới năm 2015, các hợp đồng thu gom CTR cũng như quản lý vận hành xử lý CTR giữa doanh nghiệp và cơ quan địa phương chủ yếu dưới dạng đặt hàng từng năm hoặc đấu thầu quản lý ba năm. Chẳng hạn, hình thức đặt hàng từng năm ký kết về thu gom chất thải rắn được thực hiện ở thành phố Lạng Sơn, thành phố Bắc Ninh, 22/24 quận/huyện của Thành phố Hồ Chí Minh. Một số quận huyện khác của Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện hình thức đấu thầu ba năm (Thành phố Hồ Chí Minh); Thành phố Hà Nội lại áp dụng hình thức đặt hàng năm năm, nhưng ký lại từng năm một. Riêng chỉ có Thành phố Đà Lạt là ký đặt hàng cho cả thời hạn năm năm (Nguyễn Đức Thành và cộng sự, 2015).

Có thể thấy, thời hạn đấu thầu hoặc đặt hàng là quá ngắn, chỉ từ một đến ba năm; trong khi đó, thiết bị ô tô dành cho thu gom vận chuyển cần thời gian dài hơn (khoảng năm đến mười năm) để khấu hao. Tức là chính sách này không khuyến khích được doanh nghiệp đầu tư thiết bị hiện đại, giảm chi phí thu gom, vận chuyển. Hợp đồng một đến ba năm cũng tạo ra những rủi ro thay đổi về chính sách, điều này cũng khiến cho doanh nghiệp ngại đầu tư¹.

Quy mô chất thải trong hợp đồng quản lý chất thải đô thị

Khối lượng đặt hàng/đấu thầu quản lý nhỏ cũng khiến cho khả năng sinh lời trong quá trình quản lý thấp. Với quy định hiện tại, chính quyền cấp quận/huyện chịu trách nhiệm ký kết hợp đồng thu gom và xử lý CTR trên địa bàn của mình. Quy mô đặt hàng về khối lượng thu gom và xử lý một ngày tại các quận/huyện của Việt Nam hiện tại là tương đối thấp (Bảng 3.10). Quy mô thu gom CTR trung bình

¹ Ngay cả những công ty như CITENCO của Nhà nước cũng gặp rủi ro thay đổi địa bàn thu gom cũng như số lượng rác vận chuyển tới các khu xử lý khi hợp đồng với quận Bình Tân hết hạn và phải gia hạn hợp đồng, chờ quyết định của Chính quyền (CITENCO, 2015).

một quận/huyện tại Hà Nội khoảng 217 tấn/ngày. Cách thức quản lý hiện tại tạo ra sự cứng nhắc trong quy mô thu gom CTR. So sánh với Singapore, đất nước này đã linh hoạt chia thành chín khu vực, với lượng CTR đủ lớn, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp đầu tư máy móc, thiết bị hiện đại.

Bảng 3.10. Quy mô hợp đồng thu gom chất thải rắn

	Quận/Khu vực	Khối lượng (tấn/ngày)	Khối lượng phát thải/khu vực (tấn/ngày)	Năm
Hà Nội	30	6.500	217	2010
Thành phố Hồ Chí Minh	24	7.200	300	2014
Trung bình ở Việt Nam	191	26.224	137	2010
Singapore	9	8.338	926	2014

Nguồn: Bộ TN&MT (2011) và NEA (2011)

Phân định quyền tài sản trong các dự án đầu tư

Đối với thu gom và vận chuyển, sự thiếu minh bạch về tính sở hữu các trạm trung chuyển và các điểm tập kết rác là điểm nghẽn lớn trong quá trình thu gom và vận chuyển. Các điểm tập kết CTR trong các khu đô thị thường là các điểm tập kết tự phát, chưa có tính quy hoạch lâu dài và vận hành quản lý rõ ràng, gây khó khăn trong việc chuyển vào giá quản lý CTR, đồng thời gây ô nhiễm môi trường.

Đối với xử lý CTR, việc chính quyền sử dụng đất đai để xây dựng các bãi chôn lấp nhưng không tính vào giá thành cũng làm phân bổ nguồn lực bị sai lệch, gây lãng phí tài nguyên đất. Nguồn chi phí đầu tư từ ngân sách nhà nước không được tính khấu hao hợp lý, tính toán chỉ tính tới chi phí vận hành rất nhỏ (khoảng 69.000 đồng/tấn) nên không tính toán được chi phí thực tế để so sánh với các cách xử lý khác (đốt, chôn lấp). Việc sử dụng hiệu quả tài sản công, đưa tiền thuê đất thành chi phí là rất quan trọng trong quá trình phân bổ nguồn lực thị

trường, đồng thời dịch chuyển dần vai trò thực hiện dịch vụ công của nhà nước sang mua và giám sát các sản phẩm dịch vụ công.

3.3.1.3. Cơ chế thu phí và tín hiệu giá trong cấp ngân sách

Các hộ gia đình Việt Nam phải nộp phí thu gom CTR để được cấp dịch vụ. Mức thu nộp được Chính quyền các tỉnh phê duyệt và ban hành dựa trên Nghị định 174/2007/ND-CP. Ví dụ, theo Quyết định 88/2008/QĐ-UBND Thành phố Hồ Chí Minh quy định mức phí của các hộ gia đình từ 10.000 - 20.000 đồng/hộ/tháng, trong khi đó Quyết định 44/2014/QĐ-UBND của UBND Thành phố Hà Nội quy định phí từ 3.000 - 6.000 đồng/người/tháng. Bảng 3.11 cho thấy mức chi trung bình của một hộ gia đình hằng tháng cho dịch vụ thu gom CTR theo điều tra mức sống dân cư của Tổng cục Thống kê. Nhìn chung mức thu gom này nằm trong mức quy định mà các thành phố đưa ra tại thời điểm 2012¹.

Bảng 3.11. Mức chi tiêu cho thu gom CTR tại một số đô thị, 2012

TT	Thành phố	Nghìn đồng/hộ/tháng	% thu nhập hộ gia đình
1	Hà Nội	10,52	0,123%
2	Thành phố Hồ Chí Minh	16,72	0,168%
3	Hải Phòng	11,30	0,167%
4	Đà Nẵng	11,83	0,122%

Nguồn: Tính toán Nhóm nghiên cứu từ Tổng cục Thống kê (2012)

So sánh mức phí thu gom CTR của các thành phố trực thuộc Trung ương của Việt Nam với mức phi thu bình quân của các nước do UN-HABITAT (2010) khảo sát cho thấy, mức phí ở các đô thị ở Việt Nam còn

¹ Thành phố Hà Nội năm 2012 thực hiện Quyết định 16/2009/QĐ-UBND quy định mức thu 1.500- 3.000 đồng/người/tháng.

rất thấp, chỉ chiếm từ 0,1-0,2% mức thu nhập trung bình của hộ; trong khi đó, mức trung bình mà UN-HABITAT khảo sát vào khoảng 1% thu nhập của hộ gia đình (Bảng 3.12).

Bảng 3.12. Mức phí thu gom CTR tại một số thành phố trên thế giới, 2010

TT	Thành phố	Quốc gia	Mức phí (% thu nhập hộ gia đình)	Phí hàng tháng theo hộ gia đình (USD)
1	Adelaide	Australia	0,21%	8,0
2	Bamako	Mali	2,00%	2,4-4,8
3	Belo Horizonte	Brazil	3,60%	3,9-7,9
4	Canete	Peru	0,90%	3,0-3,9
5	Dhaka	Bangladesh	2,00%	1,0
6	Côn Minh	Trung Quốc	1,00%	0,35-1,45
7	Managua	Nicaragua	0,14%	0,5-5,0
8	Moshi	Tanzania	0,30%	1,0
9	Nairobi	Kenya	0,15%	0,15-0,3
10	San Francisco	Hoa Kỳ	1,43%	22,0
11	Tompkins County	Hoa Kỳ	0,11%	15,0
12	Varna	Bulgaria	0,90%	4,0
	Trung bình		0,986%	8,0

Nguồn: UN-HABITAT (2010)

Chính vì mức thu phí thấp như vậy nên tính đến năm 2015 nguồn thu từ phí người tiêu dùng chỉ chiếm một phần rất nhỏ trong chi phí quản lý chất thải. UNEP (2010) chỉ ra rằng chính quyền đô thị ở Việt Nam cũng như các nước đang phát triển khác phải sử dụng từ 5-25% ngân sách của mình để quản lý chất thải rắn. Điều này không chỉ gây khó khăn cho ngân sách của các địa phương trong việc cấp vốn đầu tư và quản lý dịch vụ này, mà còn không khuyến khích người dân có ý thức giảm lượng rác thải.

Việc tính toán không đầy đủ chi phí quản lý chất thải vào giá cả là một trong những nguyên nhân chính khiến nguồn chất thải không được xử lý hợp lý, gây ô nhiễm môi trường. Ở đây chúng tôi phân tích trường hợp quản lý CTR đô thị tại thành phố Hà Nội. Các bãi chôn lấp Nam Sơn và Xuân Sơn được Nhà nước đầu tư xây dựng, sau đó thuê doanh nghiệp vận hành với chi phí xử lý 69.000 đồng/tấn. Tuy nhiên, con số này chưa tính toán tới các chi phí đầu tư cũng như xử lý nước thải..., vốn chiếm tỷ trọng lớn trong chi phí xử lý CTR đô thị. Trong khi đó, các nhà máy xử lý CTR do doanh nghiệp tư nhân đầu tư có đơn giá xử lý trên 300.000 đồng/tấn. Sự chênh lệch lớn về giá xử lý tại các khu xử lý sẽ khiến lượng CTR có xu hướng đưa về các khu có chi phí rẻ hơn, nhằm tiết kiệm ngân sách, nhưng không đảm bảo vệ sinh môi trường và hiệu quả xử lý.

Bảng 3.13. Đơn giá xử lý chất thải rắn tại một số thành phố, 2015

TT	Đô thị	Bãi rác	Đơn giá (VND/tấn)	Khối lượng (tấn/ngày)	Công nghệ
		Bãi chôn lấp Nam Sơn	~ 69.000***	5000	Chôn lấp
1	Hà Nội	Xuân Sơn (Chôn lấp)	~69.000***	250	Bãi chôn lấp
		Hợp tác xã Thành Công	330.000	200	Đốt
		Lò đốt của Công ty Thăng Long	380.000	700	Đốt

*** Chi phí thuê chôn lấp rác (chưa kể khấu hao và chi phí quản lý bãi chôn lấp)

Nguồn: Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2015)

Một điểm đáng lưu ý đó là các doanh nghiệp vận chuyển CTR được nguồn thu chính từ ngân sách địa phương chi trả dịch vụ vận chuyển CTR theo đơn giá vận chuyển quy theo tấn và được ban hành hằng năm dựa trên quy định của Bộ Xây dựng về tiêu chuẩn kỹ thuật và khảo sát lương thực tế. Trong khi đó, nguồn thu chính của các đơn

vị xử lý đến từ nguồn chi trả của ngân sách địa phương theo hợp đồng đã ký kết, đơn giá được quy theo tấn. Cơ chế này có sự khác biệt lớn đối với cơ chế giá của được thực hiện tại Singapore cũng như các quốc gia phát triển, trong đó, người vận chuyển phải trả phí cho nhà máy xử lý để được đổ CTR tại khu xử lý của họ.

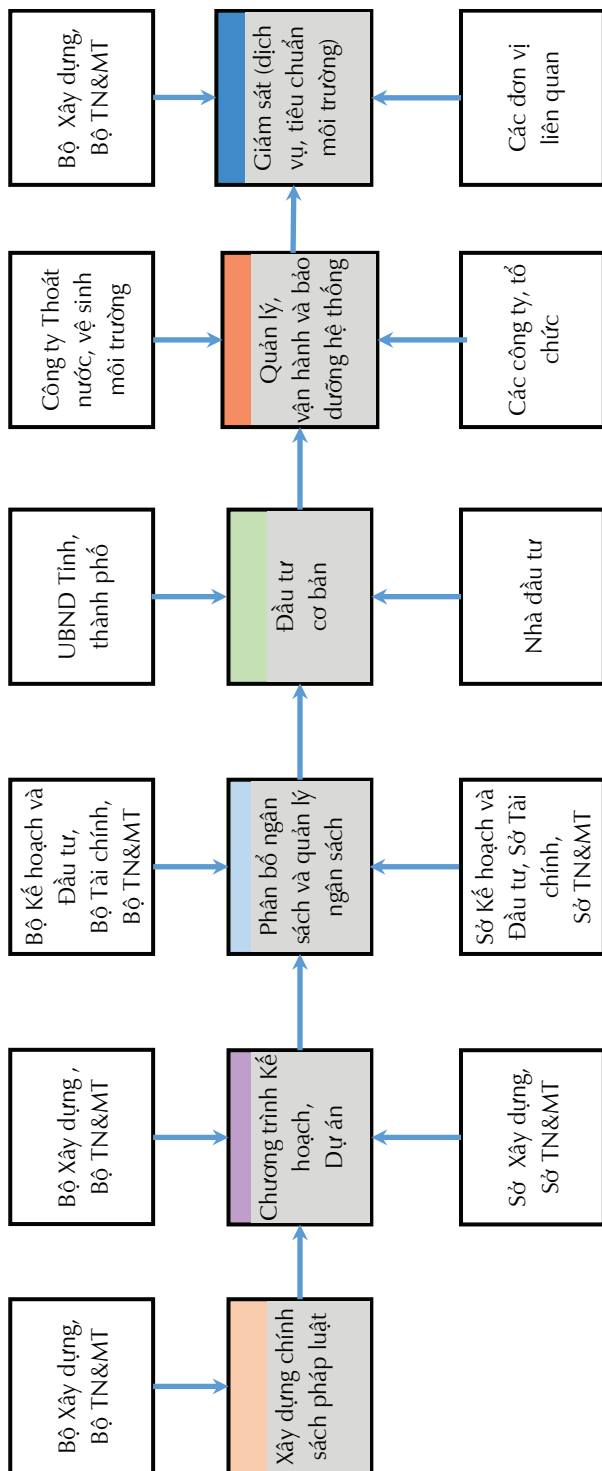
3.3.2. Lĩnh vực quản lý nước thải đô thị

3.3.2.1. Môi trường thể chế về quản lý nước thải đô thị

Hình 3.6 trình bày tóm tắt trách nhiệm quản lý nhà nước về thoát nước và xử lý nước thải đô thị của các Bộ, ngành có liên quan ở Việt Nam. Theo Ngân hàng Thế giới (WB, 2013), mặc dù phương pháp “quản lý tổng hợp tài nguyên nước” nhằm thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân, và “quản lý theo lưu vực sông” đã được quy định trong các văn bản pháp luật như Luật Tài nguyên nước (1998, sửa đổi 2012), và Ủy ban Quản lý lưu vực sông cũng đã được thành lập ở ba lưu vực sông chính ở Việt Nam, cơ cấu thể chế hiện nay ở Việt Nam chưa hỗ trợ thực hiện các cách tiếp cận này.

Giống như quản lý CTR, quản lý nước thải là sự phối hợp của nhiều cơ quan khác nhau, không có một cơ quan nào phụ trách tổng thể, điều phối các hoạt động quản lý nước thải (WB, 2013).

Hình 3.7. Bộ máy quản lý nước thải đô thị, 2013

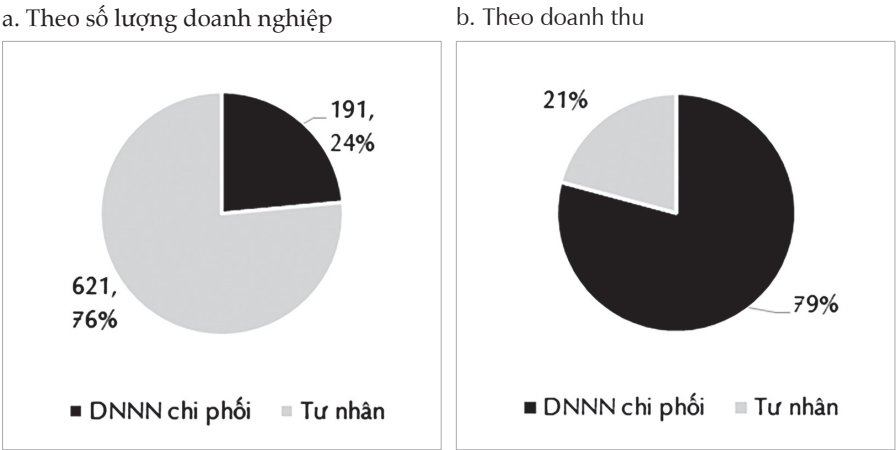


Nguồn: WB (2013)

3.3.2.2. Sự tham gia của khu vực tư nhân và tăng cường cạnh tranh

Tương tự lĩnh vực quản lý CTR, các thể chế thị trường trong quản lý nước thải đô thị tại Việt Nam đang dần được hình thành. Nghị định 130/2013/NĐ-CP đã cho phép thực hiện đấu thầu đối với cung ứng dịch vụ thu gom và xử lý nước thải đô thị. Tuy nhiên, so với thị trường quản lý CTR, quy mô doanh nghiệp tư nhân trong thị trường quản lý nước thải thấp hơn khá nhiều. Số lượng doanh nghiệp tư nhân tham gia thị trường năm 2015 áp đảo số lượng doanh nghiệp nhà nước chi phối, 76%, tuy nhiên doanh thu của các doanh nghiệp này chỉ chiếm 21% tổng doanh thu của hai loại hình doanh nghiệp.

Hình 3.8. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng dịch vụ quản lý nước thải ở Việt Nam, 2015



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu từ Tổng cục Thống kê (2015)

Đối với xử lý nước thải, khu vực nhà nước chiếm lĩnh thị trường xử lý bùn nước thải và nạo vét công - các khâu kỹ thuật chính trong quản lý nước thải. Trong khi đó, việc thực hiện vệ sinh gia đình chủ yếu được thực hiện bởi các doanh nghiệp tư nhân (Bảng 3.14).

Bảng 3.14. Mức độ tham gia cung ứng dịch vụ xử lý nước thải

	Khu vực nhà nước	Doanh nghiệp nước ngoài	Doanh nghiệp tư nhân địa phương	Hiệp hội người sử dụng	Khác	Nhà cung ứng chủ yếu
	1	2	3	4	5	
Xử lý bùn thải, nước thải	X		X	X		1
Nạo vét cống	X		X			1
Sản xuất và phân phối dịch vụ vệ sinh gia đình		X	X			3
Tuyên truyền thúc đẩy vệ sinh	X			X		1

Nguồn: WB (2007)

Hình thức hợp đồng trao đổi dịch vụ

Nghị định 130/2013/NĐ-CP quy định phương thức trao đổi dịch vụ quản lý chất thải theo phương thức đấu thầu; trường hợp không đáp ứng các điều kiện đấu thầu thì thực hiện theo phương thức đặt hàng. Đối với thi công các công trình cấp thoát nước, chính quyền, trong giai đoạn 2003-2013, vốn đầu tư ở các thành phố trung bình và lớn ngày càng tăng, chủ yếu là vốn ODA. Nguồn vốn này chủ yếu đến từ WB, JICA và ADB (WB, 2013). Nhìn chung, nguồn vốn ODA tài trợ khoảng 80% vốn dự án vệ sinh đô thị, và Chính phủ Việt Nam đóng góp khoảng 20% còn lại.

Với hệ thống vận hành, chính quyền địa phương thực hiện phương thức đặt hàng hằng năm. Doanh nghiệp vận hành không sở hữu hệ thống cấp thoát nước. Chính vì vậy, nếu khả năng quản lý nhà nước không rõ ràng, minh bạch, doanh nghiệp vận hành sẽ có xu hướng không chăm sóc hệ thống cấp thoát nước, không có sự bảo trì, bảo dưỡng phù hợp.

Bảng 3.15. Tình hình hoạt động của một số nhà máy xử lý nước thải đô thị, 2012

TT	Nhà máy	Thành phố	Năm bắt đầu	Công suất (m ³ /ngày)		Quy trình xử lý công nghệ	Chi phí (đồng/m ³)	
				Thiết kế	Hoạt động		Tuyến công	Nhà máy xử lý
1	Kim Liên	Hà Nội	2005	3.700	3.700	Yếm khí - thiếu khí - hiếu khí (bùn hoạt tính)	2.000	4.700
2	Trúc Bạch		2005	2.500	2.500	Yếm khí - thiếu khí - hiếu khí (bùn hoạt tính)		4.400
3	Bắc Thăng Long		2009	42.000	7.000	Yếm khí - thiếu khí - hiếu khí có khử ni-tơ		7.100
4	Yên Sở		2012	200.000	120.000	Bể phản ứng theo mẻ		1.506
5	Bình Hưng	Thành phố Hồ Chí Minh	2009	141.000	141.000	Bùn hoạt tính truyền thống	-	1.200
6	Bình Hưng Hòa		2008	30.000	30.000	Hồ hiếu khí + hồ hoàn thiện	-	963

Nguồn: WB (2013)

Quy mô chất thải trong hợp đồng quản lý chất thải đô thị

Liên quan tới quy mô, thu gom và xử lý nước thải diễn ra tình trạng tương tự như quản lý CTR. Các nhà máy xử lý nước thải được đầu tư với công suất thấp, chi phí xử lý cao, khó thu hút được nguồn vốn tư nhân đầu tư (Bảng 3.15). Công suất thiết kế của các nhà máy xử lý nước thải tại sáu nhà máy lớn cao nhất cũng chỉ tới 200.000 m³/ngày, công suất hoạt động thực tế cao nhất là 141.000 m³/ngày, thấp hơn rất nhiều so với thiết kế của Singapore.

Cũng theo WB (2013), vấn đề không phải là chọn một trong hai hệ thống xử lý (tập trung hay phân tán). Mỗi thành phố đều có thể sử dụng cả hai hệ thống này. Quan trọng là trong quá trình lập kế hoạch phát triển vệ sinh môi trường thành phố cần đánh giá theo các tiêu chí xem khu vực nào nên áp dụng hệ thống phân tán/ tập trung

Phân định quyền tài sản trong các dự án đầu tư

Các hợp đồng đặt hàng/đấu thầu tại Việt Nam chưa rõ ràng, minh bạch trong trách nhiệm của chính quyền và doanh nghiệp vận hành, quản lý, dù doanh nghiệp đó thuộc tư nhân hay do Nhà nước sở hữu.

Theo WB (2013), điều kiện tiên quyết để thiết lập được mô hình quản lý hiệu quả là phải quy định rõ ràng quyền sở hữu hạ tầng thoát nước và xử lý nước thải đô thị, tạo lập mối quan hệ thị trường giữa các bên tham gia cung cấp và sử dụng dịch vụ. Hầu hết các doanh nghiệp chịu trách nhiệm thoát nước và xử lý nước thải không sở hữu công trình thoát nước và xử lý nước thải mà chỉ vận hành hệ thống này theo “đặt hàng của Chính quyền thành phố” và do ngân sách thành phố trực tiếp chi trả. Việc cấp cho doanh nghiệp lượng ngân sách cố định hàng năm để vận hành hệ thống khiến doanh nghiệp không thể đầu tư nghiên cứu phát triển hoặc tìm cách tối ưu hóa hệ thống này. Doanh nghiệp phải được trình duyệt các chi phí phát sinh ngoài dự kiến lên các cơ quan quản lý của thành phố. Quy trình này mất nhiều thời gian và có thể ảnh hưởng đến dịch vụ thoát nước.

3.3.2.3. Cơ chế thu phí và tín hiệu giá trong cấp ngân sách

Bảng 3.16. Phí quản lý nước thải tại một số tỉnh/thành phố của Việt Nam, 2012

Thành phố	Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải	Cơ sở tính	Nguồn
Hà Nội	348 đồng/m ³	10% giá nước sạch	Công ty Nước sạch Hà Nội, 2012
Hồ Chí Minh	480 đồng/m ³	10% giá nước sạch	Tổng công ty Cấp nước Sài Gòn, 2012
Khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng	930 đồng/m ³	10% giá nước sạch	
Quảng Ninh	510 đồng/m ³ (Thành phố Hạ Long)	10% giá nước sạch với thành phố Hạ Long, 6% giá nước sạch tại các thành phố khác	
Đà Nẵng	777 đồng/m ³	21% giá nước sạch, sẽ tăng lên 25% vào năm 2015	Trang web của chính quyền thành phố Đà Nẵng (2012)
Buôn Ma Thuột	200 đồng/m ³ (Phí bảo vệ môi trường) hoặc 2.800 đồng/m ³ (phí thoát nước) (2012)	Mức cố định, dưới 10% giá nước sạch	Trang web của Sở Xây dựng Đắk Lắk, 2012
Đà Lạt	300 đồng/m ³ (Phí bảo vệ môi trường đối với hộ chưa đấu nối) hoặc 1.000 đồng/m ³ (hộ đã đấu nối)	Mức cố định, có phân biệt hộ đã đấu nối và hộ chưa đấu nối	
Bắc Giang	200 đồng/m ³ (Phí bảo vệ môi trường) hoặc 4.800 đồng/m ³ (phí thoát nước) (2012)	Mức cố định, dưới 10% giá nước sạch	Trang web của chính quyền thành phố Bắc Giang

Nguồn: WB (2013)

Đối với phí quản lý nước thải, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là rất thấp, so với chi phí xử lý nước thải. Nếu so sánh phí bảo vệ môi trường tại thành phố Hà Nội với chi phí xử lý nước thải của Nhà máy xử lý nước thải Kim Liên mà WB (2013) ước tính, mức phí này chỉ bằng 5,2% chi phí quản lý nước thải.

3.3.3. Đánh giá tiềm năng năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị

Bảng 3.17. Hiện trạng và tiềm năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý chất thải rắn và nước thải đô thị ở Việt Nam

Các cơ chế thị trường	Lĩnh vực quản lý chất thải rắn		Lĩnh vực quản lý nước thải	
	Hiện trạng	Tiềm năng	Hiện trạng	Tiềm năng
Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng	++	+++	+	+++
Các hình thức hợp đồng thuê khoán	++	+++	++	+++
Các hình thức tăng quyền lựa chọn của người sử dụng	0	+	0	+
Các hình thức tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp	+	+++	+	+++
Các hình thức thu phí người sử dụng	+	+++	+	+++
Các hình thức gắn cấp ngân sách với kết quả cung ứng dịch vụ	0	+	0	+++

Mức độ áp dụng: (0) không/rất thấp, (+) thấp, (++) trung bình, (+++) cao

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp.

Bảng 3.17 dưới đây tóm tắt lại hiện trạng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý CTR và nước thải trong các khu vực đô thị của Việt Nam. So sánh với khả năng áp dụng đã đề cập trong Bảng 3.8 và từ kinh nghiệm thực tiễn của Singapore cũng như của các nước khác, chúng tôi đưa ra những tiềm năng có thể áp dụng được các cơ chế thị trường trong các lĩnh vực này.

Nhìn chung, hiện tại cơ chế về quyền lựa chọn của người sử dụng và các hình thức gắn cấp ngân sách với kết quả cung ứng dịch vụ còn rất thấp, sự tham gia của tư nhân thể hiện chủ yếu dưới hai hình thức: tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng và các hợp đồng thuê khoán. Trong khi đó, cơ chế thu phí người sử dụng còn rất hạn chế. Về tiềm năng phát triển các cơ chế thị trường, chúng tôi nhận thấy khả năng cao áp dụng bốn/sáu cơ chế đối với quản lý môi trường đô thị: (i) Tư nhân trực tiếp tham gia cung ứng, (ii) Các hình thức hợp đồng thuê khoán, (iii) Các hình thức tăng cạnh tranh giữa các nhà cung cấp, và (iv) Các hình thức thu phí người sử dụng.

3.4. Đề xuất cải cách cho Việt Nam

3.4.1. Định hướng chung cải cách dịch vụ môi trường đô thị tại Việt Nam

Nhằm phát triển thị trường dịch vụ môi trường đô thị một cách bền vững ở Việt Nam, nghiên cứu đưa ra những định hướng cải cách cơ chế thị trường cho dịch vụ này trên hai khía cạnh:

- (i) Môi trường thể chế và vai trò của chính quyền;
- (ii) Các cơ chế thị trường phù hợp, tạo động lực tham gia cho khu vực tư nhân và tăng trách nhiệm từ người dân.

3.4.1.1. Môi trường thể chế và vai trò của chính quyền

Dịch vụ môi trường đô thị, bao gồm quản lý CTR và xử lý nước thải, là một loại hình dịch vụ có tính công ích. Chính quyền do vậy cần thực hiện vai trò quy hoạch và giám sát chất lượng dịch vụ. Kinh nghiệm từ Singapore cho thấy, với mỗi loại hình dịch vụ, cần có một cơ quan cấp quốc gia đủ thẩm quyền chịu trách nhiệm quản lý. Với xu hướng xử lý chất thải tập trung, liên vùng, chính quyền cấp tỉnh và cấp quốc gia cần có khả năng quy hoạch tốt các hệ thống thu gom và xử lý chất thải.

Với vai trò là người tạo luật chơi và giám sát luật chơi, chính phủ cần đưa ra tiêu chuẩn, quy chuẩn cho cả quá trình quản lý chất thải đô thị từ khâu thu gom tới khâu xử lý; từ đó cấp giấy phép, tạo chế tài xử phạt, ưu đãi rõ ràng đối với các doanh nghiệp tham gia theo hướng doanh nghiệp chấp hành các tiêu chuẩn càng cao càng được hưởng nhiều ưu đãi tương ứng về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu thiết bị...

Cần tách bạch quá trình giám sát và trực tiếp tham gia cung ứng dịch vụ của chính quyền, phân định rõ quyền sở hữu và nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng quản lý chất thải đô thị. Điều này sẽ tăng quyền chủ động cho các doanh nghiệp trong phát triển hệ thống quản lý chất thải đô thị, tạo ra sự minh bạch trong chi phí thu gom và xử lý các loại chất thải đô thị, thúc đẩy phân bổ nguồn lực được hiệu quả hơn.

3.4.1.2. Định hướng áp dụng các giải pháp thị trường cho cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

Nhìn chung, quá trình quản lý chất thải ở Việt Nam vẫn còn phụ thuộc rất nhiều vào nguồn ngân sách nhà nước và nặng tính hành chính quan liêu. Mặc dù khuyến khích khu vực tư nhân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, Chính phủ Việt Nam chưa ban hành

nhiều biện pháp ưu đãi để khuyến khích đầu tư tư nhân vào hoạt động quản lý chất thải. Sự tham gia của tư nhân chủ yếu ở các cộng đồng nhỏ, địa hình thuận lợi cho xử lý chất thải phân tán quy mô nhỏ (WB, 2013).

Đối với quản lý nước thải, tại các đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng... nhu cầu xây dựng hệ thống xử lý chất thải tập trung để giảm chi phí cũng như bảo vệ môi trường đô thị ngày càng trở nên bức thiết. Do việc đầu tư vào xây dựng hệ thống xử lý chất thải tập trung với các tiêu chuẩn công nghệ hiện đại rất tốn kém nên chắc chắn không thể tránh khỏi việc huy động nguồn lực của khu vực tư nhân. Muốn vậy, Chính phủ cần phải đưa ra các định hướng để có thể đưa được các giải pháp thị trường vào hoạt động cung ứng dịch vụ môi trường đô thị. Đối với hệ thống thu gom và xử lý nước thải, chỉ có số ít các doanh nghiệp trong và ngoài nước có thể đáp ứng yêu cầu kỹ thuật xây dựng-vận hành hệ thống quản lý nước thải. Chính vì vậy, hệ thống thu gom và xử lý cần được phân tách thành các gói thầu thích hợp với các nhà đầu tư, đưa ra các hợp đồng rõ ràng về (i) hình thức sở hữu, duy tu, bảo dưỡng, (ii) cách thức chi trả chi phí đầu tư và vận hành, và (iv) thời hạn hợp đồng hợp lý; đảm bảo lợi ích cho nhà đầu tư.

Đối với quản lý CTR, doanh nghiệp cung ứng dịch vụ thu gom hợp vệ sinh cần được tạo điều kiện thu gom trên quy mô đủ lớn và thời gian đủ dài (chẳng hạn khoảng bảy năm như Singapore) để tận dụng lợi thế nhờ quy mô. Các nhà máy xử lý CTR cũng nên được xây dựng tập trung ở một số khu vực nhất định để tăng lợi thế nhờ quy mô. Các phương pháp xử lý giảm thiểu lượng CTR phát sinh như đốt, vi sinh... nên được ưu tiên phổ biến nhiều hơn so với cách xử lý theo phương pháp chôn lấp. Chi phí cho xử lý bằng phương pháp chôn lấp sẽ trở lên cao hơn so với các phương pháp khác do sự tăng lên của chi phí về quỹ đất và xử lý sau khi đóng bãi. Các nhà máy xử lý CTR sẽ có xu hướng xử lý CTR với công suất lớn từ 1.000 tấn/ngày trở lên, thời gian vận hành cao (khoảng 30 năm). Do yêu cầu cao về trình độ công

nghệ, chính quyền của các đô thị lớn có lẽ cần cân nhắc lựa chọn một số ít các doanh nghiệp có khả năng tham gia quản lý. Các địa phương không nên giới hạn việc cung ứng dịch vụ chỉ cho các doanh nghiệp địa phương. Cần xem xét mở rộng phạm vi các doanh nghiệp tham gia đấu thầu cho các doanh nghiệp trong cả nước để hình thành một số doanh nghiệp tư nhân mạnh về quản lý CTR trong cả nước.

Một vấn đề rất quan trọng để vận hành thành công cơ chế thị trường đối với các loại hàng hóa dịch vụ công đó là tạo ra tín hiệu về giá. Giá hàng hóa dịch vụ cần phản ánh đúng quan hệ thị trường, theo nghĩa bao gồm đủ các chi phí đầu tư và quản lý chất thải đô thị. Do hàng hóa có tính chất công ích nên chính quyền thường có xu hướng kiểm soát về giá. Tuy nhiên, giá dịch vụ vẫn cần được người sử dụng dịch vụ chi trả đầy đủ, đảm bảo nhà cung ứng có lợi nhuận khi đầu tư. Vì vậy, trong tương lai, phí thu gom, xử lý CTR và nước thải tại các đô thị Việt Nam phải tăng dần, tiến tới bù đắp toàn bộ chi phí quản lý chất thải phát sinh. Hình thức thu phí có thể để doanh nghiệp tự quyết định đối với CTR và thu phí cung ứng nước sạch đối với nước thải.

Khi phải trả toàn bộ chi phí liên quan tới cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, người dân sẽ có thêm tiếng nói trong việc lựa chọn nhà cung ứng phù hợp với khu vực của mình, có quyền yêu cầu chính quyền và doanh nghiệp cung ứng tăng trách nhiệm giải trình về tình hình quản lý chất thải tại địa phương. Chính quyền cũng cần thực hiện tốt các hình thức phạt hành chính khi người dân phát hiện doanh nghiệp làm sai quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật đặt ra, gây hại tới vệ sinh môi trường. Ngoài ra, nguồn kinh phí quản lý đối với từng dịch vụ cần được phân bổ hợp lý, nhằm tạo động lực cho các thành phần gia tiết giảm lượng chất thải phát sinh.

Doanh nghiệp nhà nước hiện vẫn đang đóng vai trò quan trọng trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị. Các doanh nghiệp này nên được cổ phần hóa triệt để để họ chủ động liên doanh đấu thầu, hình

thành các doanh nghiệp có nguồn vốn đủ lớn đầu tư vào các thiết bị công nghệ hiện đại.

3.4.2. Một số khuyến nghị cụ thể để tăng cường áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị

3.4.2.1. Lĩnh vực quản lý chất thải rắn đô thị

Thứ nhất, nghiên cứu cho rằng, chính sách về phân bổ kinh phí cho quản lý CTR hiện nay không khiến lượng CTR đô thị giảm đi mà thực tế khiến lượng CTR gia tăng nhiều hơn. Bởi các doanh nghiệp xử lý, doanh nghiệp vận chuyển sẽ được cấp kinh phí chi trả theo khối lượng càng nhiều khi có khối lượng CTR càng lớn. Trong khi đó, người dân chưa phải chịu đủ trách nhiệm với lượng CTR mà họ phát sinh ra. Nghiên cứu đề xuất cần định hướng lại cách thức phân bổ kinh phí và nguồn lợi ích trong thị trường một cách tốt hơn, hướng tới:

- Người dân phải chịu trách nhiệm về lượng CTR mà họ phát sinh ra, bao gồm toàn bộ chi phí quản lý từ thu gom, vận chuyển và xử lý CTR. Các chính sách liên quan tới mức phí ở các đô thị cần linh hoạt hơn theo hướng tăng phí thu gom CTR theo hộ dân. Mức phí đề xuất ban đầu của nhóm nghiên cứu khoảng 1% thu nhập người dân. Mức phí sẽ được điều chỉnh, bằng với toàn bộ chi phí quản lý CTR do các đơn vị phát sinh, thông qua các quá trình đấu thầu/đặt hàng phù hợp. Chính quyền địa phương chỉ chịu trách nhiệm chi trả chi phí quản lý CTR của công cộng (CTR tại đường phố, khu vực công...); và một phần kinh phí trợ cấp cho người nghèo;

- Các doanh nghiệp thu gom-vận chuyển thu phí quản lý CTR của người dân, nhận kinh phí theo hợp đồng với chính quyền địa phương về quản lý CTR công cộng. Các doanh nghiệp này phải trả chi phí cho doanh nghiệp xử lý CTR theo mức phí mà chính quyền đã ký kết với doanh nghiệp xử lý CTR.

Thứ hai, chính quyền tỉnh/thành phố cấp trung ương cần ký hợp đồng đấu thầu/đặt hàng với doanh nghiệp thu gom-vận chuyển với các điều khoản phù hợp với (i) thời hạn hợp đồng nên ở mức bảy năm; (ii) doanh nghiệp thu phí của người dân và trả phí cho khu xử lý; và (iii) hợp đồng thu gom-vận chuyển nên được ký dạng liên quận/huyện/thành phố trực thuộc tỉnh phù hợp nhằm phát huy được lợi thế nhờ quy mô. Chính quyền địa phương cũng nên khuyến khích các doanh nghiệp liên doanh, sáp nhập để ký hợp đồng trong đấu thầu hoặc đặt hàng.

Thứ ba, cần phải thay đổi mối quan hệ thị trường trong thị trường xử lý CTR đô thị. Hiện nay, tại một số nhà máy xử lý, chính quyền trực tiếp đầu tư vốn và trở thành đơn vị *cung ứng dịch vụ*. Thêm vào đó, tại tất cả các nhà máy xử lý CTR, chính quyền địa phương cũng là *bên cầu dịch vụ*, chi trả chi phí xử lý CTR.

Tách bạch quá trình giám sát và thực hiện xử lý CTR, chính quyền địa phương sẽ chỉ đóng vai trò giám sát toàn chuỗi, thu hút đầu tư các nhà máy xử lý CTR theo các phương pháp hiện đại, công suất lớn; hỗ trợ các doanh nghiệp đầu tư bền vững. Chính quyền địa phương không trực tiếp cung cấp dịch vụ hoặc chi trả chi phí xử lý CTR cho các nhà máy xử lý trong phân đoạn này. Quan hệ thị trường trong phân đoạn này đó là giữa các đơn vị thu gom-vận chuyển (bên cầu) và doanh nghiệp xử lý CTR (bên cung). Các đơn vị thu gom-vận chuyển sẽ phải chi trả chi phí xử lý CTR khi đổ rác tại các nhà máy xử lý.

Thứ tư, để quá trình xử lý CTR đô thị được hiệu quả hơn, chính quyền địa phương nên tính toán lại các chi phí về xử lý CTR, đưa thêm các chi phí về khấu hao bãi, các chi phí xử lý môi trường và chi phí đóng bãi... tại các bãi chôn lấp mà nhà nước đầu tư vốn, ví dụ như bãi chôn lấp Nam Sơn, Xuân Sơn (Hà Nội). Các bãi chôn lấp này hiện chỉ tính chi phí vận hành vào chi phí xử lý CTR, không tính toán các chi phí về khấu hao bãi (chiếm phần lớn chi phí xử lý CTR) và chi phí đóng bãi; gây ra sự thiếu minh bạch, thiếu hiệu quả, không xác định chính

xác chi phí thực của cách thức xử lý này. Tính toán đủ các chi phí này và chuyển ra thành giá xử lý CTR sẽ giúp so sánh được chi phí xử lý tại các bãi chôn lấp này với các phương pháp xử lý khác của các nhà đầu tư khác; tạo được cơ chế phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả hơn trong trung và dài hạn.

3.4.2.2. Lĩnh vực quản lý nước thải đô thị

Thứ nhất, chính quyền cần có sự liên kết nhằm xây dựng tốt quy hoạch về hệ thống quản lý chất thải, bao gồm hệ thống thu gom và xử lý nước thải tập trung. Quy hoạch tốt là nền tảng quan trọng cho quá trình quản lý nước thải đô thị. Theo WB (2013), phương thức này cần tính đến đầy đủ các khía cạnh xã hội, kỹ thuật, thể chế và kinh tế có thể tác động đến khả năng cung cấp được một dịch vụ bền vững tới tất cả các hoạt động của cộng đồng đô thị. Quy hoạch vệ sinh môi trường cần đáp ứng đúng các nhu cầu của người sử dụng, khuyến khích nâng cao chất lượng dịch vụ, quản lý hệ thống hiệu quả, cho phép cân nhắc áp dụng linh hoạt các giải pháp công nghệ khác nhau, tùy từng điều kiện cụ thể. Quy hoạch vệ sinh môi trường và cung cấp dịch vụ cần phải xem xét các nhu cầu và phát triển các dịch vụ về hạ tầng từ các khu dân cư hay cộng đồng, coi đây là cấp đầu tiên.

Thứ hai, tăng phí thu gom và xử lý nước thải, minh bạch hóa quá trình thu và sử dụng phí đó với người dân. Dựa vào tính toán chi phí quản lý nước thải gồm chi phí đầu tư và quản lý tuyến công, chi phí xử lý nước thải ở một số trạm xử lý, mức phí thu từ người dân theo m³ là hoàn toàn khả thi. Điều quan trọng là chính quyền cần tăng trách nhiệm giải trình với người dân về cách thức sử dụng nguồn thu từ phí này cho việc chi trả quản lý nước thải. Nguồn thu này cũng giúp cho hoạt động quản lý chất thải có tính bền vững, giảm phụ thuộc vào ngân sách nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- Bartone, C. R., Leite, L., Triches, T., & Roland, S. (1991). "Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Service: Experiences in Latin America". *Waste Management and Research*, 9, 495-509.
- Bernstein, J. D. (1997). "Economic Instruments". In R. Helmer & I. Hespanhol (Eds.), *Water Pollution Control - A Guide to the Use of Water Quality Management Principles*. the United Nations Environment Programme, the Water Supply & Sanitation Collaborative Council and the World Health Organization.
- Bộ TN&MT (2011). Quản lý chất thải rắn: Hiện trạng, tồn tại và giải pháp. In *Báo cáo môi trường quốc gia 2011*.
- CITENCO. (2015). Báo cáo Tổng kết Tình hình thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh, phong trào thi đua năm 2014 và phương hướng công tác năm 2015 (No. 246/BC-MTĐT). Thành phố Hồ Chí Minh: Công ty TNHH Một thành viên Môi trường Đô thị Thành phố Hồ Chí Minh.
- Cơ quan Môi trường Quốc gia Singapore. (2011). *Solid Waste Management in Singapore*.
- Cointreau-Levin, S., & Coad, A. (2000). *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Management: Guidance Pack* (First edition). Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management, St Gallen, Switzerland. Retrieved from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTUSWM/0,,contentMDK:20239710~menuPK:497754~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:463841,00.html>
- Cointreau-Levin, Sandra (1994). *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries* (Vol. 1: The formal sector). Washington, D.C.: The Urban Management Programme by the World Bank. Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1994/04/01/000009265_3970128111924/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Coolidge, J. G., Porter, R. C., & Zhang, Z. J. (1993). *Urban Environmental Services in Developing Countries*.
- Corcoran, E., Nellemann, C., & Baker, E. (2010). *Sick Water? The central role of wastewater management in sustainable development. A Rapid Response Assessment*. (R. Bos, D. Osborn, & H. Savelli, Eds.). United Nations Environment Programme, UN-HABITAT, GRID-Arendal. www.grida.no.

- Donahue, J. D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Book Inc.
- Dương Xuân Diệp (2013). *Quản lý Chất thải rắn ở Việt Nam: Thực trạng, bất cập chính sách và một số định hướng cho Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi*. Slide trình chiếu tại Hội thảo góp ý sửa đổi Luật Bảo vệ Môi trường 2005.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, & Asian Development Bank (2000). *State of the environment in Asia and the Pacific*. New York: United Nations.
- Gwartney, J., Lawson, R., & Hall, J. H. (2013). *Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report*. Fraser Institute. Retrieved from www.freetheworld.com
- Kinnanman, T. C. (2009). The economics of municipal solid waste management. *Waste Management*, 29, 2615-2617. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.031>
- Mushtaq Ahmed Memon, Hidefumi Imura, & Hiroaki Shirakawa (2006). Reforms for Managing Urban Environmental Infrastructure and Services in Asia. *The Journal of Environment & Development*, 15(2).
- NEA (2011). *Solid Waste Management in Singapore*. National Environmental Agency.
- NEA (2015). *Overview: Waste Management*. Retrieved from <http://www.nea.gov.sg/energy-waste/waste-management>
- Nguyễn Đức Thành, Vũ Sỹ Cường, Phạm Trà My, và Nguyễn Quang Thái (2015). *Cải cách dịch vụ tiện ích công cộng: Đánh giá hoạt động quản lý chất thải rắn đô thị tại Việt Nam - Tiếp cận theo phương pháp cấu trúc thị trường*. Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR).
- Oh, G. (2009, February). *Integrated Solid Waste Management in Singapore*. Slide presented at the Asian Network of Major Cities 21, Singapore.
- Panayotou, T. (1998). *The Role of the Private Sector in Sustainable Infrastructure Development*.
- Public Utilities Board (2016). *Singapore Water Story*. Retrieved from <https://www.pub.gov.sg/watersupply/singaporewaterstory>
- Rocky Mountain Institute (2004). *Valuing Decentralized Wastewater Technologies: A Catalog of Benefits, Costs, and Economic Analysis Techniques*.
- Tchobanoglous, G., Theisen, H., & Vigil, S. (1993). *Integrated Solid Waste Management: Engineering Principles and Management Issues*.
- TCTK (2012). *Bộ dữ liệu khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS) 2012*. Tổng cục thống kê.
- Tổng cục Thống kê (2015). *Bộ Điều tra Doanh nghiệp 2014*.
- UNEP (2005). *Solid waste management*. UNEP.

- UNEP (2010). *Municipal Waste management Report: Status-quo and Issues in Southeast and East Asian Countries*. AIT/UNEP RRC.AP.
- UN-ESCAP, & UN-HABITAT (2015). *Market Opportunities for Decentralized Wastewater Treatment Systems in South-East Asia*. Regional Policy Workshop on Wastewater Management and Sanitation in South-East Asia.
- UN-HABITAT (2010). *Solid Waste management in the world's cities*. Malta: United Nations.
- U.S. Environmental Protection Agency (2003). *Handbook for Management of Onsite and Clustered (Decentralized) Wastewater Treatment Systems*. Washington, D.C.: Office of Water. Retrieved from <http://www.epa.gov/OW-OWM.html/mtb/decent/handbook.htm>.
- WB (2007). *Domestic Private Sector Participation*.
- WB (2013). *Đánh giá hoạt động quản lý nước thải đô thị Việt Nam*.

Chương 4

Thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Thị Luyện,
Đinh Tuấn Minh, Phạm Đức Trung, Ngô Bảo Ngọc, Phạm Thế Anh

4.1. Dẫn nhập

Kết cấu hạ tầng (KCHT) giao thông nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế-xã hội, là điều kiện tiên quyết cho tăng trưởng kinh tế trong tương lai. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều ý thức được điều này. Đối mặt với thực tế là các công trình giao thông mang đặc điểm của hàng hóa công khá rõ rệt, quy mô đầu tư lớn trong khi khả năng thu hồi vốn chậm hoặc không thể thu hồi, lợi nhuận thấp hoặc không có lợi nhuận, các nhà nước thường đứng ra đóng vai trò trung tâm trong phát triển KCHT giao thông đồng bộ, hiện đại. Tuy nhiên, trong bối cảnh nhu cầu vốn đầu tư cho KCHT giao thông nói chung và đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc nói riêng đã vượt quá khả năng chi trả của ngân sách nhà nước (NSNN), hầu hết các nước đều tìm các giải pháp để thu hút

nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT giao thông (Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2010).

Thoạt nhìn, đường bộ cao tốc do tư nhân đầu tư và thu phí có vẻ là một loại hàng hóa tư. Nhưng xét về bản chất, trong trường hợp một tuyến đường bộ cao tốc thuộc loại mà người sử dụng phương tiện giao thông khó có lựa chọn khác thì nó mang nhiều tính chất của hàng hóa công như cho phép nhiều người sử dụng đồng thời và việc ngăn cản một ai đó sử dụng là khó khăn (trên phương diện gây ra ách tắc, cản trở giao thông của người khác). Trong trường hợp người sử dụng phương tiện có thể lựa chọn được tuyến đường công cộng khác để thay thế, thì do tính kết nối hệ thống của các tuyến đường giao thông, việc một tuyến đường bộ cao tốc được nhiều người sử dụng sẽ góp phần giảm tải cho các tuyến đường công cộng khác.

Kể từ năm 2011, Chính phủ Việt Nam coi phát triển KCHT, đặc biệt là KCHT giao thông, là một trong ba đột phá chiến lược để phát triển nền kinh tế. Theo số liệu của Bộ Giao thông vận tải, nhu cầu vốn đầu tư xây dựng KCHT giao thông đường bộ đến năm 2020 dự kiến khoảng 48 tỷ USD (hơn 1 triệu tỷ đồng), trong khi đó vốn NSNN chỉ đáp ứng được khoảng 28%. Để đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư phát triển KCHT giao thông, huy động nguồn lực ngoài NSNN là vô cùng quan trọng.

Thực tế, thời gian qua, Việt Nam đã có những bước đi ban đầu để thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT giao thông nói chung, đường bộ cao tốc nói riêng thông qua hệ thống cơ chế, chính sách thu hút nguồn vốn ngoài NSNN vào phát triển KCHT giao thông và đã được những kết quả nhất định. Về cơ bản, với sự tham gia của đầu tư của khu vực ngoài nhà nước vào phát triển KCHT đường bộ cao tốc đã giúp “bộ mặt” giao thông có nhiều chuyển biến tích cực, đóng góp quan trọng vào phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, mức độ, phạm vi và hiệu quả của việc thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT đường bộ cao tốc còn nhiều hạn chế.

Mục tiêu của chương này là nghiên cứu những nguyên tắc và kinh

nghiệm/ thông lệ quốc tế tốt trong việc thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT đường bộ cao tốc. Trên cơ sở đó, xem xét, đánh giá thực trạng của Việt Nam và rút ra những hàm ý chính sách cải cách trong thời gian tới.

Mặc dù nghiên cứu chỉ tập trung vào khía cạnh thu hút nguồn lực tư nhân, tuy nhiên một số giải pháp thị trường khác như làm thế nào đảm bảo được quyền chọn của người sử dụng phương tiện, việc thu phí như thế nào để hài hòa lợi ích giữa nhà đầu tư và lợi ích công cộng, v.v. cũng sẽ được đề cập khi có liên quan.

Để thực hiện mục tiêu trên, chương này được bố cục như sau. Sau phần Dẫn nhập, Phần 4.2 xác định đặc điểm và phạm vi lĩnh vực cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc, bao gồm cả các chủ thể và các thuộc tính giao dịch trong các công đoạn khác nhau của quá trình cung ứng này. Đây là cơ sở để xác định khả năng và phạm vi thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT đường bộ cao tốc. Phần 4.3 cung cấp một số kinh nghiệm của một số quốc gia như Trung Quốc, Hàn Quốc và một số quốc gia khác như Chi-Lê, Thái Lan, v.v. đối với việc thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT đường bộ cao tốc. Phần 4.4 phân tích hiện trạng thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng KCHT đường bộ cao tốc, chỉ ra những vấn đề cản trở hoạt động này phát triển ở Việt Nam. Những đề xuất cải cách cho Việt Nam được đề cập trong phần cuối cùng của chương này.

4.2. Đặc điểm và phạm vi lĩnh vực cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

4.2.1. Phạm vi lĩnh vực cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Nghiên cứu này chỉ xem xét lĩnh vực cung ứng KCHT đường bộ cao tốc. Đường bộ cao tốc là một bộ phận của hệ thống giao thông

đường bộ¹. KCHT này kết nối với các KCHT giao thông khác, bao gồm đường thủy, đường sắt, hải cảng, hàng không, các trung tâm logistics, như bến xe, bãi đỗ xe, hành lang an toàn, bến tàu, nhà ga, cảng biển, sân bay, khu hậu cần sau cảng, v.v. để hình thành KCHT giao thông của một quốc gia².

Đường bộ cao tốc là hệ thống đường chính kết nối giữa các thành phố, đô thị, được thiết kế đặc biệt cho xe cộ lưu thông ở tốc độ cao với tất cả các chiều lưu thông, lối ra-vào có điều khiển. Mỗi quốc gia có những tiêu chuẩn thiết kế khác nhau về đường cao tốc (Phụ lục A4.1). Tuy nhiên, về cơ bản các nước đều xác định đường bộ cao tốc là đường dành cho xe ô tô có phân chiều xe chạy bằng dải phân cách giữa; có chỗ ra và vào. Đường cao tốc có thể nằm trong đô thị hoặc nằm ngoài đô thị.³

Hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc ở đây bao gồm các hoạt động đầu tư nhằm *xây mới, nâng cấp, cải tạo, và vận hành* cầu, đường, các công trình trên đường, hệ thống công nghệ và trang thiết bị quản lý trên đường bộ cao tốc. Hoạt động này bao gồm các công đoạn sau:

¹ Theo Luật Giao thông đường bộ năm 2008, KCHT giao thông đường bộ gồm công trình đường bộ, bến xe, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ và các công trình phụ trợ khác trên đường phục vụ giao thông và hành lang an toàn giao thông.

² Kết cấu hạ tầng là toàn bộ cơ sở vật chất, kỹ thuật tạo nền tảng cho sự phát triển toàn diện của một quốc gia từ kinh tế-xã hội cho đến đảm bảo quốc phòng, an ninh, góp phần bảo vệ môi trường và phục vụ đời sống nhân dân. KCHT thường được chia thành hai loại: KCHT kinh tế (bao gồm: hệ thống giao thông vận tải, thủy lợi, cấp thoát nước, điện, khí, viễn thông,...) và KCHT xã hội (bao gồm: trường học, bệnh viện, cơ sở văn hóa, nghiên cứu khoa học, công trình công cộng, nhà ở, công trình bảo vệ môi trường...) (Nguyễn Hồng Sơn, 2013). Theo khái niệm này, KCHT giao thông là một bộ phận quan trọng của KCHT kinh tế.

³ Theo Luật Giao thông đường bộ năm 2008 (Điều 3 khoản 12), đường cao tốc là đường dành cho xe cơ giới, có dải phân cách chia đường cho xe chạy hai chiều riêng biệt, không giao nhau cùng mức với một hoặc các đường khác; được bố trí đầy đủ trang thiết bị phục vụ, bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra vào ở những điểm nhất định.

- *Quy hoạch*: đây là giai đoạn xem xét nhu cầu xây dựng KCHT đường bộ cao tốc trong tổng thể phát triển hệ thống giao thông của một khu vực hoặc quốc gia. Các nhiệm vụ chính của giai đoạn này là đánh giá sơ bộ hiện trạng hệ thống giao thông, nhu cầu giao thông hiện tại và tương lai, các ràng buộc về ngân sách. Trên cơ sở đó, cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định có cần thiết phải xây dựng đường bộ cao tốc hay không;
- *Thiết kế*: Sau khi được đưa vào quy hoạch, các hoạt động khảo sát sẽ được tiến hành, từ xem xét địa điểm, nền đất cho đến lưu lượng giao thông, loại hình xe lưu thông, tác động môi trường, v.v. Dựa trên các thông tin khảo sát, đơn vị thiết kế sẽ đưa ra giải pháp kỹ thuật để đáp ứng được nhu cầu về giao thông trong tương lai. Đây là cơ sở để cơ quan có thẩm quyền xem xét các khía cạnh tài chính và quyết định liệu công trình này sẽ được xây dựng bằng vốn ngân sách hay phải huy động vốn từ khu vực tư nhân;
- *Xây dựng*: công đoạn xây dựng sẽ được tiến hành sau khi nhà thầu xây dựng được chủ đầu tư lựa chọn. Một loạt các hoạt động như chuẩn bị nền móng, xây dựng cốt đường, xây dựng hệ thống thoát nước, xây dựng các công trình ngầm liên quan, lát mặt đường, các công trình trên bề mặt, v.v. sẽ được tiến hành;
- *Thu xếp tài chính xây dựng*: do việc xây dựng các công trình đường cao tốc đòi hỏi nguồn vốn rất lớn nên các hoạt động thu xếp tài chính thường được tách riêng khỏi công đoạn xây dựng. Công đoạn này bao gồm các hoạt động như tìm kiếm nhà đầu tư, vay nợ, kế hoạch trả nợ, v.v.;
- *Kiểm tra chất lượng trước khi bàn giao*: sau khi công trình xây dựng, chủ đầu tư hoặc cơ quan có thẩm quyền sẽ tiến hành các hoạt động kiểm tra các đặc tính kỹ thuật của đường và các công trình xây dựng liên quan có đáp ứng được các tiêu chuẩn đề ra hay không;
- *Vận hành*: Đây là hoạt động nhằm bảo đảm sự hoạt động liên tục

của đường cao tốc, bao gồm các hoạt động như làm sạch đường, thu phí, v.v.;

- *Duy tu, bảo trì*: đây là hoạt động nhằm đảm bảo KHCT của công trình luôn ở trạng thái đảm bảo an toàn giao thông, bao gồm các hoạt động như vá mặt đường bị hư hại, xây dựng lại những bộ phận bị xuống cấp, v.v.

4.2.2. Các chủ thể tham gia vào hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc

Tất cả các công đoạn trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc đều liên quan đến nhiều chủ thể đến từ các khu vực khác nhau: khu vực công, khu vực tư nhân, tổ chức quốc tế (nếu có).

- Khu vực công: bao gồm cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng, các đơn vị hợp tác công - tư (PPP), các cơ quan tư vấn PPP, người sử dụng.
- Khu vực tư nhân :bao gồm đơn vị được nhượng quyền; nhà đầu tư (nhà tài trợ, các quỹ đầu tư); người cho vay thương mại như ngân hàng, tổ chức tín dụng; thị trường vốn; các nhà thầu/thầu phụ; các đơn vị vận hành; các công ty bảo hiểm; các chuyên gia tư vấn.

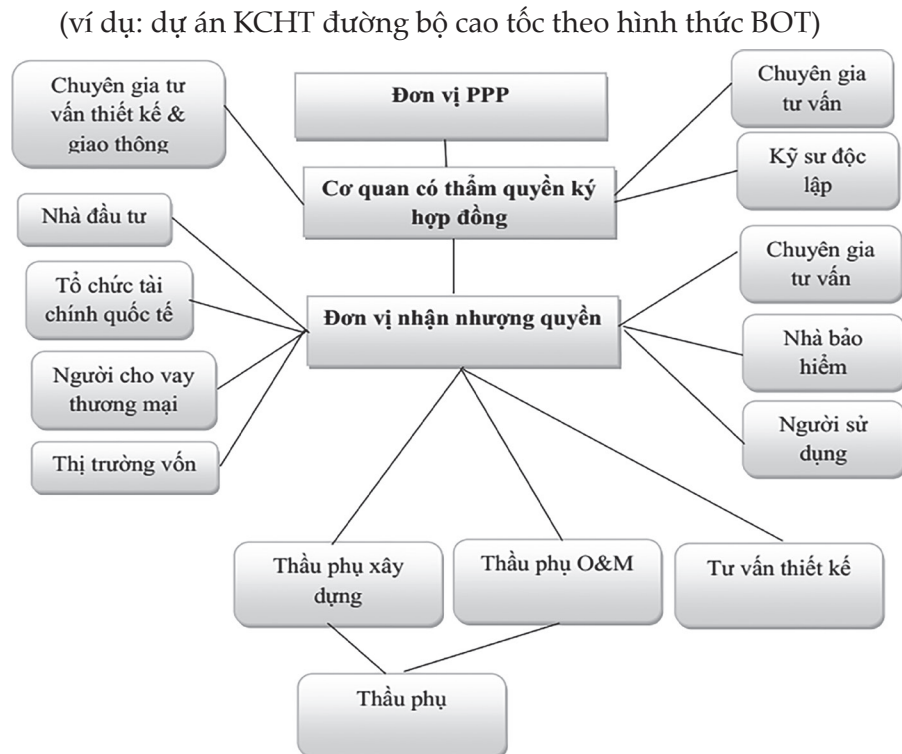
Đối với các hoạt động lập quy hoạch, thiết kế, kiểm tra chất lượng trước khi bàn giao, vận hành, bảo trì, đơn vị quản lý của nhà nước hoặc được nhà nước uỷ quyền đều có thể tự làm hoặc thuê một đơn vị khác thực hiện.

Riêng đối với công đoạn xây dựng, do tính chất phức tạp của công trình, sẽ có nhiều chủ thể tham gia. Như Hình 4.1 minh họa, cơ quan được nhà nước uỷ quyền kí hợp đồng có thể sẽ phải thuê các chuyên gia tư vấn, thiết kế để giám sát đơn vị nhận nhượng quyền. Đơn vị nhận nhượng quyền có thể sẽ phải tìm kiếm thêm các nhà đầu tư, tổ chức tài chính để vay vốn, thuê chuyên gia thiết kế, thu xếp bảo hiểm,

và quan trọng hơn cả là chia tách dự án thành nhiều gói nhỏ để thuê các nhà thầu phụ thực hiện.

Đối với người sử dụng ở hầu hết các quốc gia, đường bộ cao tốc là một trong các lựa chọn giữa phương án di chuyển nhanh chóng nhưng mất phí và các phương án di chuyển sử dụng các cung đường bộ thông thường, tuy không mất phí nhưng chậm. Trong trường hợp người sử dụng có rất ít khả năng lựa chọn các cung đường khác để di chuyển từ nơi này đến nơi kia, các cơ quan nhà nước thường đưa ra các chính sách can thiệp. Tuy nhiên, cách thức và mức độ can thiệp lại biến đổi theo thời gian tùy từng quan điểm của mỗi chính quyền.

Hình 4.1. Các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc



Nguồn: Renaud Béziade, Groupe Egis (2002)

4.2.3. Các thuộc tính giao dịch của hoạt động cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Xét về tổng thể, đường bộ cao tốc là loại công trình xây dựng phức tạp, có tính hệ thống và đồng bộ, bảo đảm bền vững trong điều kiện môi trường khắc nghiệt, một khi xây dựng thì khó có thể thay thế hoặc dỡ bỏ trong một thời gian dài. Các giao dịch tại các công đoạn khác nhau trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc vì thế đều chứa đựng ít nhiều các thuộc tính chuyên biệt tài sản, từ chuyên biệt về vị trí cho đến chuyên biệt về máy móc thiết bị và chuyên biệt về nguồn nhân lực. Công đoạn xây dựng có lẽ là khâu có nhiều loại tài sản chuyên biệt nhất, từ các loại máy móc chuyên dụng cho đến lực lượng chuyên gia. Tại công đoạn vận hành, toàn bộ đường cao tốc là một loại tài sản chuyên biệt đối với chủ thể sở hữu. Nếu không có đủ lượng phương tiện giao thông trên đó, đường cao tốc sẽ không thể sử dụng được cho bất kỳ mục đích nào khác để thu hồi vốn. Công đoạn quy hoạch và thiết kế cũng đòi hỏi một số loại tài sản chuyên biệt. Tuy nhiên, đa số các loại tài sản sử dụng cho việc lập quy hoạch hoặc thiết kế một đường cao tốc nào đó vẫn có thể sử dụng được cho các hoạt động khác. Đối với người sử dụng, do đường cao tốc là một phần của hệ thống giao thông tổng thể, khả năng sử dụng một tuyến đường khác để thay thế có thể rất khó khăn. Trong trường hợp này, quyền được tiếp cận đường cao tốc với mức phí hợp lý trở thành một loại tài sản chuyên biệt đối với người sử dụng khi giao dịch với đơn vị quản lý.

Các giao dịch tại các công đoạn khác nhau trong hoạt động cung ứng KCHT đường cao tốc chứa đựng nhiều yếu tố bất trắc do các quan hệ trao đổi giữa bên này với bên kia đều ít nhiều liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau, nhiều hoạt động khác nhau, trong một khoảng thời gian rất dài. Các yếu tố bất trắc có thể đến từ các yếu tố địa chất, yếu tố con người, yếu tố lưu lượng giao thông, cho đến các yếu tố chính trị và chính sách. Với công đoạn quy hoạch và thiết kế, tất cả các yếu tố bất trắc kể trên đều có thể xuất hiện khiến cho chất lượng bản quy

hoạch có thể không tốt. Với công đoạn xây dựng, yếu tố bất trắc phần lớn đến từ các yếu tố tự nhiên và con người. Còn với công đoạn kiểm tra nghiệm thu, yếu tố bất trắc không chỉ đến từ độ phức tạp của công trình mà còn đến từ sự che giấu thông tin của các bên thi công. Trong khi với công đoạn thu xếp tài chính xây dựng và vận hành thì yếu tố bất trắc lại nhiều khi đến từ yếu tố chính trị hoặc thay đổi chính sách. Đây là lý do khiến cho bảo hiểm trở thành một trong những dịch vụ quan trọng mà các bên đều phải cân nhắc sử dụng khi tham gia vào một công đoạn cung ứng KCHT đường cao tốc nào đó.

Liên quan đến thuộc tính tần suất giao dịch, các công đoạn quy hoạch, thiết kế, xây dựng, thu xếp tài chính, kiểm tra trước khi bàn giao có tần suất giao dịch thấp. Trong khi công đoạn vận hành có tần suất giao dịch lặp đi lặp lại ở mức độ cao. Tuy nhiên, mức độ giao dịch sẽ khác nhau tùy theo từng nhóm người sử dụng. Một số phương tiện sẽ có tần suất sử dụng nhiều hơn như các loại xe của dân địa phương hoặc của các doanh nghiệp vận tải. Trong khi đó tần suất sử dụng sẽ ít hơn đối với các loại xe cá nhân vãng lai di chuyển từ địa phương này đến địa phương khác.

Bảng 4.1. Các thuộc tính giao dịch của các công đoạn trong hoạt động cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

	Mức độ chuyên biệt tài sản	Tần suất giao dịch	Mức độ bất trắc
Quy hoạch	++	+	+++
Thiết kế	++	+	+++
Xây dựng	+++	+	+++
Thu xếp tài chính xây dựng	+	+	+++ (*)
Kiểm tra nghiệm thu	++	+	+++
Vận hành	+++	+++	+++ (*)
Bảo trì	+	++	++

(*) Mức độ bất trắc phụ thuộc nhiều vào mức độ thay đổi chính sách của chính quyền.

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tự xây dựng.

4.2.4. Khả năng thu hút nguồn lực tư nhân vào cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

4.2.4.1. Khả năng và phạm vi thu hút nguồn lực tư nhân

Chi phí cho KCHT giao thông nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng, thường rất lớn. Việc nhà nước trực tiếp cung ứng và cho phép sử dụng miễn phí sẽ tạo gánh nặng trực tiếp và lớn cho NSNN. Với nguồn NSNN hạn chế, việc nhà nước trực tiếp cung ứng KCHT đường bộ cao tốc có thể ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng cung ứng các KCHT giao thông mới. Nếu thiếu nguồn lực, việc đầu tư một số tuyến đường bộ cao tốc quan trọng mang lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế có thể bị trì hoãn; các chương trình bảo trì những tuyến đường đã xây dựng cũng có thể bị cắt giảm, gây ra những hậu quả nghiêm trọng.

Việc thu hút được nguồn lực tư nhân vào phát triển KCHT đường bộ cao tốc, ngoài việc giảm bớt áp lực về NSNN trong việc phát triển KCHT, còn góp phần nâng cao hiệu quả của khu vực công. Khu vực công sẽ chuyên môn hóa nhiều hơn vào việc cung ứng và quản lý KCHT. Một điểm quan trọng nữa là khi có khu vực tư nhân tham gia, nhà nước có thể thu phí được người sử dụng trực tiếp những công trình giao thông đó, qua đó giải quyết được vấn đề “kẻ ăn không” (“free-riders”) trong việc sử dụng KCHT.

Tuy nhiên, căn cứ vào các thuộc tính giao dịch của các công đoạn trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc, chúng ta thấy rằng, ít nhất trên phương diện lý thuyết, những công đoạn có tính chuyên biệt của tài sản không cao và mức độ bất trắc ở mức độ vừa phải, nhà nước có thể đưa được nhiều giải pháp thị trường vào hơn. Chẳng hạn như khâu bảo trì, nhà nước có thể áp dụng các cơ chế đấu thầu rộng rãi để thuê khu vực tư nhân thực hiện khi có nhu cầu. Với khâu thu xếp tài chính để xây dựng, nếu như nhà nước có hệ thống chính trị ổn

định, chế độ pháp quyền được đảm bảo, hoặc nếu nhà nước có các chế độ bảo lãnh hợp lý để giảm mức độ bất trắc trong vấn đề nợ, thì khả năng thuê các công ty tư nhân huy động tài chính từ các thị trường vốn cũng không phải là quá khó khăn. Khâu quy hoạch, thiết kế và khâu kiểm tra nghiệm thu, do tính bất trắc rất cao, nên nhà nước chỉ có thể thuê (outsourcing) tư nhân thực hiện hỗ trợ một số công việc, còn lại thì nhà nước chắc chắn sẽ phải đảm nhiệm. Với công đoạn vận hành, tình huống cũng tương tự, trừ phi nhà nước có những cam kết về chia sẻ rủi ro về lưu lượng giao thông hoặc mức thu phí, còn nếu không thì rất khó để chuyển sang cho khu vực tư nhân thực hiện.

Như vậy, tuy có thể đưa được một số giải pháp thị trường vào trong hoạt động cung ứng KCHT đường bộ cao tốc, nhưng vai trò của nhà nước vẫn thực sự rất lớn. Khả năng các giải pháp thị trường kiểm soát được rủi ro trong trường hợp này là không cao. Do đó, nhà nước vẫn phải là người chịu trách nhiệm cao nhất trong việc kiểm soát rủi ro trong quá trình cung ứng KCHT giao thông đường bộ cao tốc.

4.2.4.2. Các hình thức và mức độ thu hút nguồn lực tư nhân

Như đã đề cập ở trên, khả năng nhà nước trao cho tư nhân quyền sở hữu hoàn toàn một đường cao tốc nào đó là hiếm xảy ra. Vì thế, sự tham gia của khu vực tư nhân vào đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc được thực hiện thông qua các hình thức hợp tác công - tư (PPP)¹. Hình thức PPP trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc có thể

¹ Hợp tác công-tư (PPP) là hình thức hợp tác mà theo đó nhà nước cho phép tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dịch vụ hoặc công trình công cộng của nhà nước. Với mô hình PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Đây là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công cộng chất lượng cao, nó sẽ mang lại lợi ích cho cả nhà nước và người dân vì tận dụng được nguồn lực tài chính và quản lý từ tư nhân, trong khi vẫn đảm bảo lợi ích cho người dân.

được hiểu là việc thực hiện các dự án đường bộ cao tốc trên cơ sở hợp đồng thỏa thuận về quyền, trách nhiệm và phân chia rủi ro giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư xây dựng mới hoặc nâng cấp, và quản lý, vận hành cung cấp dịch vụ liên quan đến các công trình KCHT đường bộ cao tốc.

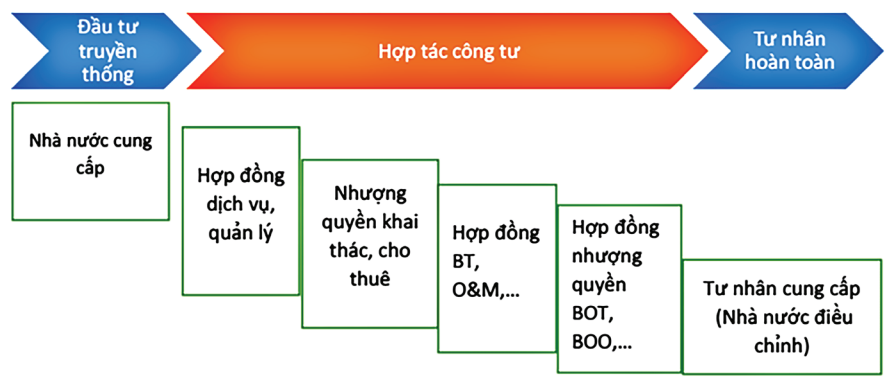
Có thể nhận thấy, trên phương diện lý thuyết kinh tế học thể chế, các phương thức tổ chức thực hiện PPP là các khung định hướng giao dịch lai (hybrid governance structures), giữa hai thái cực khu vực tư nhân cung cấp hoàn toàn (the market) và nhà nước cung cấp hoàn toàn (the hierarchy). Như trình bày trong Bảng 1.3 ở Chương 1, các khung định hướng giao dịch lai có các đặc trưng như cả hai bên, nhà nước và nhà đầu tư tư nhân, đều phải chấp nhận giảm quyền tự chủ về tài sản sở hữu; mức độ tạo ra động lực khuyến khích cho khu vực tư nhân chỉ ở mức độ vừa phải, khu vực tư nhân luôn có xu hướng tìm các “kẽ hở” để đẩy trách nhiệm trở lại cho nhà nước; nhà nước tuy đã nhượng một số quyền cho tư nhân nhưng vẫn giữ quyền kiểm soát đối tác tư nhân để đạt được mục tiêu xã hội của dự án; khu vực tư nhân vẫn có một khoảng không gian riêng để tự chủ thích nghi với hoàn cảnh hoặc phối hợp thích nghi theo định hướng của nhà nước.

Đặc trưng chủ yếu của hình thức PPP trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc gồm: (i) Hình thức PPP là một hợp đồng dài hạn giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và đối tác tư nhân liên quan đến cung cấp KCHT đường bộ cao tốc; (ii) Đối tác tư nhân có thể tham gia một, một vài hoặc toàn bộ các khâu thiết kế, xây dựng, cung cấp tài chính, bảo dưỡng và cung cấp các dịch vụ phụ trợ liên quan đến KCHT đường bộ cao tốc trong một khoảng thời gian cụ thể; (iii) Đóng góp của nhà nước thông qua thiết lập các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ, đất đai, vốn, chia sẻ rủi ro, mua các dịch vụ đã thỏa thuận; (iv) Đối tác tư nhân nhận được thanh toán từ nhà nước hoặc người sử dụng về kết quả thực hiện trong việc cung cấp KCHT đường bộ cao tốc.

Nội dung chính của các hợp tác công-tư là chia sẻ rủi ro và trách nhiệm giữa nhà nước và khu vực tư nhân. Trên nguyên tắc, càng chuyển giao rủi ro nhiều sang cho khu vực tư nhân thì chi phí đầu tư sẽ càng cao. Nghiên cứu của Blanc Brude và cộng sự (2006) tại hơn 200 dự án xây dựng đường của các nước châu Âu theo các hình thức khác nhau cho thấy, chi phí xây dựng theo hình thức PPP tính trung bình cao hơn 24% so với hình thức đầu tư truyền thống. Theo nhận xét của nhóm nghiên cứu này, đó là vì khu vực tư nhân thường có xu hướng tăng chi phí xây dựng để giảm bớt chi phí cho các giai đoạn vận hành và duy tu. Ngoài ra, chi phí xây dựng cao hơn còn để trang trải cho các chi phí phòng ngừa rủi ro mà khu vực tư nhân phải gánh chịu.

Chính vì lẽ đó, nhiều hình thức PPP được đề xuất để giảm thiểu chi phí giao dịch tùy thuộc vào từng công đoạn và từng dự án trong thực tế. Hình 4.2 minh họa các hình thức thu hút nguồn lực tư nhân vào cung ứng KCHT giao thông đường bộ cao tốc. Mỗi một loại hình thức PPP sẽ có mức độ tham gia của khu vực tư nhân, và do vậy, chuyển giao rủi ro sang cho khu vực tư nhân khác nhau (Hình 4.3). Như đã phân tích ở phần trên, do mức độ bất trắc trong giao dịch của hầu hết các công đoạn cung ứng KCHT đường bộ cao tốc đều cao nên để kiểm soát rủi ro tốt hơn, một số công đoạn thường được kết hợp lại và được tổ chức cung ứng dưới các hình thức hợp tác công-tư. Phần dưới đây chúng tôi sẽ trình bày kỹ hơn về các hình thức này.

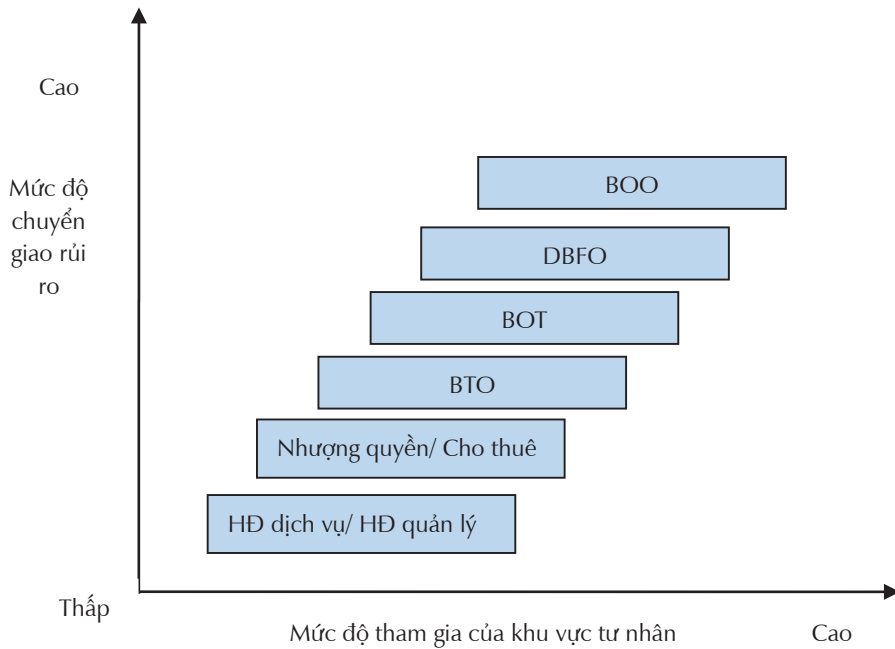
Hình 4.2. Đặc điểm chủ yếu của các hình thức huy động tư nhân tham gia phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc



Phương thức	Hợp đồng dịch vụ/ hợp đồng quản lý	Nhượng quyền/ Cho thuê	BTO	BOT	DBFO	BOO
Sở hữu	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
Kỳ hạn hợp đồng (năm)	1-3; 3-5	8-15 hoặc lâu hơn	20-30	20-30	25-30	20-30
Trách nhiệm đầu tư	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Trách nhiệm vận hành	Nhà nước/ Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Rủi ro thương mại	Nhà nước	Tư nhân/ Chia sẻ	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân

Nguồn: ADB (2008, 2012) và WB (2007) (trích Thân Thanh Sơn, 2015)

Hình 4.3. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân trong các hình thức PPP



Nguồn: ADB (2008, 2012) và WB (2007) (trích Thân Thanh Sơn, 2015)

Mặc dù có nhiều hình thức khác nhau như mô tả trong Hình 4.2 ở trên, tuy nhiên có một số hình thức được áp dụng nhiều hơn các hình thức khác. Chẳng hạn, ở Mỹ có ba loại hình thức hợp tác tiêu biểu nhất là BD (Thiết kế và Xây dựng), DBF (Thiết kế - Xây dựng và Đầu tư tài chính) và DBFOM (Thiết kế - Xây dựng - Đầu tư tài chính - Vận hành và Duy tu, bảo dưỡng). Kể từ năm 1989 đến 2013, Mỹ có 69 dự án trị giá 36,6 tỷ USD được xây dựng theo hình thức DB; 13 dự án trị giá 4,3 tỷ USD được xây dựng theo dự án DBF, và 16 dự án trị giá 19,6 tỷ USD được xây dựng theo hình thức DBFOM (Ủy ban Ngân sách Hạ viện Mỹ, 2014).

4.2.5. Cơ sở đảm bảo thu hút và sử dụng nguồn lực tư nhân hiệu quả

Để thu hút và sử dụng nguồn lực tư nhân trong lĩnh vực KCHT đường bộ cao tốc hiệu quả, Heggie và Vickers (1998)¹ cho rằng cần: Giao trách nhiệm trong việc hình thành một cơ cấu tổ chức phù hợp với trách nhiệm² được giao rõ ràng giữa các bộ phận và các cấp của chính phủ để quản lý các hạng mục khác nhau của hệ thống mạng lưới đường bộ; Đảm bảo quyền sở hữu đòi hỏi sự tham gia tích cực của người sử dụng đường bộ để đảm bảo có mức quỹ ở mức đủ (và ổn định) cho đầu tư và bảo trì đường bộ thông qua thu phí người sử dụng;...

Để nâng cao hiệu quả của khu vực tư nhân tham gia phát triển KCHT giao thông đường bộ cao tốc, Ngân hàng Thế giới (WB) và PPAIF (2009) cho rằng cần tạo điều kiện cho các doanh nghiệp/đối tác tư nhân cạnh tranh với nhau để giành quyền cung cấp dịch vụ một con đường hoặc một phần của mạng lưới đường bộ cao tốc. Cách tốt nhất để chọn được đối tác tư nhân đủ năng lực là thực hiện đấu thầu cạnh tranh.

Bên cạnh đó, cần nhận diện các loại rủi ro có khả năng phát sinh, mức độ tác động, xác suất xảy ra và cơ chế chia sẻ rủi ro giữa khu vực nhà nước và tư nhân. Theo WB và PPAIF (2009), mỗi dự án PPP đường bộ cao tốc, các rủi ro liên quan gồm rủi ro kỹ thuật; rủi ro kinh tế; rủi ro tài chính; và rủi ro thương mại. Việc chia sẻ rủi ro phải dựa vào phân tích các nguyên nhân của rủi ro. Nếu không thể xác định được nguyên nhân, cơ chế chia sẻ rủi ro được xây dựng để chia sẻ những hậu quả của rủi ro (chi phí) tương ứng với mỗi bên. Rủi ro trong toàn bộ vòng

¹ Heggie và Vickers (1998), Commercial Management and Financing of Roads.

² Các trách nhiệm đó gồm: bảo trì, vận hành, cải tiến, phát triển mạng lưới đường bộ, quản lý giao thông, giải quyết tai nạn và các khiếu nại, đánh giá tác động môi trường.

đời của dự án được phân chia giữa nhà nước và khu vực tư nhân theo đúng nguyên tắc rủi ro sẽ được chuyển cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất. Như vậy, về nguyên tắc, rủi ro được chia sẻ giữa các đối tác khác nhau nhưng thực tế một số đối tác phải đối mặt với nhiều rủi ro hơn.

Chia sẻ rủi ro thương mại cho khu vực tư nhân dường như là một động lực/ cơ chế khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc. Tùy từng trường hợp, nhà nước có thể áp dụng các hình thức chia sẻ rủi ro dưới đây:

- Chia sẻ rủi ro dựa vào doanh thu hằng năm: Dựa vào mức doanh thu dự kiến hằng năm, mức doanh thu tối đa và mức tối thiểu được xác định mức đảm bảo tối thiểu:

- + Khi doanh thu thực hiện trên mức doanh thu tối đa, doanh nghiệp dự án (concessionaire) phải chia sẻ lợi nhuận với cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- + Khi doanh thu dưới mức doanh thu tối thiểu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải bù đắp cho đối tác tư nhân;
- + Khi doanh thu ở giữa mức tối đa và tối thiểu, chính phủ không can thiệp vào doanh thu của đối tác tư nhân.

- Chia sẻ dựa vào tổng doanh thu thu phí: Hợp đồng kết thúc khi tổng doanh thu đạt được. Nếu lưu lượng lưu thông cao hơn lượng ước tính, thời gian hợp đồng sẽ rút ngắn lại. Nếu lưu lượng lưu thông thấp hơn mức ước tính, thời gian hợp đồng sẽ được kéo dài;

- Ngoài ra, nhà nước nên khuyến khích đối tác tư nhân chia sẻ rủi ro cho các chủ thể có khả năng kiểm soát rủi ro tốt (gồm bên cho vay, nhà thầu, doanh nghiệp dự án).

4.3. Một số kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

4.3.1. Tổng quan về việc thu hút nguồn lực tư nhân vào cung cấp kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Chính phủ hầu hết các nước đều phải đối mặt với nhu cầu phát triển KCHT đường bộ cao tốc ngày càng tăng cao, gồm cả xây mới, bảo trì hay nâng cấp hệ thống hiện tại. Theo Klein và Roger (1994), tính trung bình, chính phủ các nước sử dụng tới 4% GDP cho KCHT giao thông.

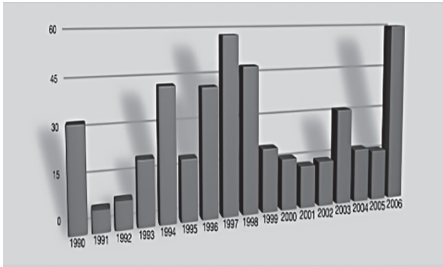
Nhu cầu đường bộ cao tốc ở các nước đang phát triển thậm chí còn lớn hơn nhiều. Theo số liệu của Ngân hàng thế giới (2009), ở các nước đang phát triển, trung bình 1 triệu dân có khoảng 1.000 km đường, trong khi đó ở các nước công nghiệp, con số này là 10.000 km. Do đó, nhu cầu đầu tư cho đường bộ cao tốc là rất lớn. Ví dụ, Trung Quốc gần đây đặt ra mục tiêu xây dựng mới 92.000 km đường bộ cao tốc.

Trước đây, theo cách truyền thống, KCHT đường bộ cao tốc được đầu tư, xây dựng bằng nguồn NSNN và từ nguồn thu thuế, phí chuyên dụng hơn là thu phí sử dụng cầu đường. Tuy nhiên, với nhu cầu đầu tư KCHT đường bộ cao tốc rất lớn, khả năng đáp ứng từ các nguồn của nhà nước không đủ, việc thu hút đầu tư của khu vực ngoài nhà nước vào phát triển KCHT đường bộ cao tốc được coi là một phương thức thay thế để đáp ứng nhu cầu.

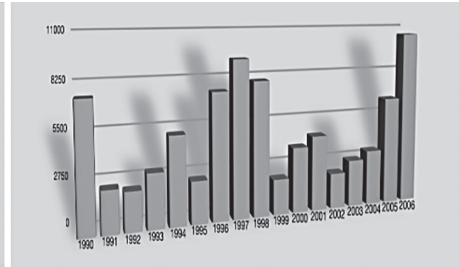
Thực tế, việc đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc thông qua các hình thức PPP bắt đầu từ đầu những năm 1990 (tập trung ở các nước Mỹ Latin và vùng Ca-ri-bê). Từ năm 2000 đến nay, các hình thức này đã có sự phát triển mạnh mẽ, đặc biệt ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (trong đó nổi bật là Trung Quốc) và khu vực Nam Á (nổi bật là Ấn Độ).

Hình 4.4. Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc ở các nước đang phát triển, giai đoạn 1990-2006

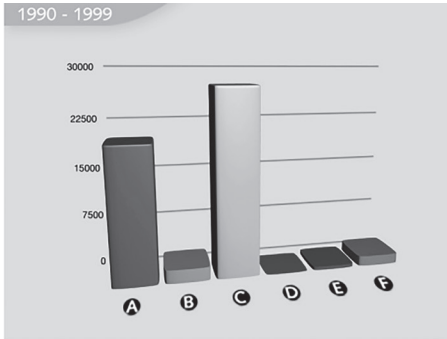
a. Số lượng dự án PPP



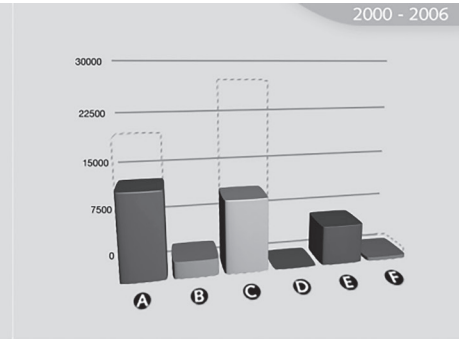
b. Tổng vốn đầu tư trong các dự án PPP



c. Tổng vốn đầu tư trong các dự án PPP



Ghi chú: A: Đông Á và Thái Bình Dương
B: Châu Âu và Trung Á
C: Châu Mỹ Latin và vùng Ca-ri-bê



D: Trung Đông và Bắc Phi
E: Nam Á
F: Tiểu vùng Sa-ha-ra

Nguồn: Ngân hàng Thế giới và PPIAF (2009)

4.3.2. Kinh nghiệm của một số nước

4.3.2.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Sự phát triển của kết cấu hạ tầng đường cao tốc

Năm 1988, Trung Quốc mới bắt đầu xây dựng đường cao tốc đầu tiên nhưng đến năm 1999, tổng chiều dài đường cao tốc của Trung Quốc

đã vượt quá 10.000 km và vượt qua Mỹ để trở thành quốc gia có hệ thống đường bộ cao tốc lớn nhất thế giới vào năm 2011. Tính đến cuối năm 2014 và 2015, tổng chiều dài mạng lưới đường bộ cao tốc đã đạt tương ứng là 111.950 km và 123.000 km. Mạng đường bộ cao tốc được hình thành từ 3 nhóm tuyến, đó là: 7 tuyến đường hướng tâm từ Bắc Kinh đi các thành phố Thượng Hải, Đài Bắc, Hồng Kông-Ma Cao, Côn Minh, Urumxi, Cáp Nhĩ Tân; 9 tuyến đường Bắc Nam và 18 tuyến Đông Tây.¹

Lý giải cho nhu cầu xây mới hệ thống đường bộ cao tốc ở Trung Quốc, KPMG (2009) đã chỉ ra ba động lực chính, gồm hai động lực từ phía cầu và một động lực nhìn từ phía cung. Nhìn từ phía cầu,, đó là (i) tăng trưởng kinh tế liên tục đã thúc đẩy lưu thông hàng hóa; (ii) tăng mức sống (sự giàu có), đặc biệt là sự tăng lên của tầng lớn trung lưu, đã làm tăng nhu cầu sở hữu xe hơi. Năm 2009, Trung Quốc đã trở thành thị trường ô tô lớn nhất thế giới với việc sở hữu xe cá nhân gấp bốn lần năm 2000. Nhìn từ phía cung, phát triển hệ thống KCHT đường bộ cao tốc nhằm kết nối giữa các thành phố, các trung tâm, các cửa ngõ và hệ thống cảng biển.

Thực trạng thu hút tư nhân tham gia xây dựng KCHT đường bộ cao tốc

Phát triển KCHT nói chung, KCHT giao thông nói riêng luôn là trọng tâm của Trung Quốc trong phát triển kinh tế. Nguồn lực cho đầu tư phát triển KCHT giao thông là vấn đề nhận được sự quan tâm lớn. Các tuyến đường cao tốc được xây dựng trong thời kỳ những năm 2000 thường có cơ cấu vốn như sau: Nhà nước hỗ trợ khoảng 15% vốn, 45% vốn đầu tư do các công ty đường cao tốc tự lo, ngân hàng cho vay khoảng 35%, vốn đầu tư nước ngoài chỉ chiếm 5%.²

¹ Trích theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung tháng 8/2016, trang 13).

² Trích theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung tháng 8/2016, trang 14).

Để khuyến khích đầu tư tư nhân trong phát triển KCHT giao thông, Chính phủ Trung Quốc đã ban hành nhiều quy định về đầu tư tư nhân và thực hiện chương trình chia sẻ rủi ro công bằng giữa Nhà nước và đối tác tư nhân. Nhà đầu tư hoàn vốn qua thu phí. Do việc thu phí sẽ kéo dài, nên để có thể hoàn vốn, Chính phủ sẽ không huỷ bỏ chính sách thu phí trong thời gian ngắn.

Tuy nhiên, các văn bản pháp luật, quy định về PPP chưa có sự thống nhất chặt chẽ giữa các thành phố trực thuộc Trung ương, tỉnh và quốc gia nên đã có những ảnh hưởng tiêu cực tới sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển KCHT đường bộ cao tốc, cụ thể: (i) Các doanh nghiệp tư nhân đầu tư và vận hành KCHT phải đối mặt với quan hệ phức tạp với chính quyền; (ii) Tham nhũng trong quá trình đấu thầu cũng là một rào cản lớn trong thu hút đầu tư tư nhân. Do đó, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, rủi ro tổng thể của các dự án đầu tư KCHT đường bộ cao tốc của Trung Quốc ở mức từ trung bình đến cao (từ 3 đến 5 điểm likert). Nguyên nhân chính là do các quy định pháp luật chưa đầy đủ, hệ thống giám sát yếu, chưa công khai trong quá trình ra quyết định và thiếu một cơ quan chuyên trách trong thực hiện PPP (Yongjian và Albert, 2009).

4.3.2.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Sự phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Năm 2006, Hàn Quốc có khoảng 3.050 km đường cao tốc (trong đó tám làn xe là 338 km, bốn làn xe là 1.984 km và hai làn xe 155 km). Đến năm 2012, Hàn Quốc có 4.044 km. Dự kiến đến năm 2020, tổng chiều dài đường cao tốc tại Hàn Quốc là 6.160 km (bảy trục dọc và chín trục ngang).¹

¹ Trích theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc-Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung tháng 8/2016, trang 12).

Thực trạng thu hút tư nhân tham gia xây dựng KCHT đường bộ cao tốc

Đầu tư tư nhân theo hình thức PPP trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc của Hàn Quốc tăng mạnh trong những năm 2000 và giai đoạn này đã xây dựng được 10 đoạn tuyến cao tốc với tổng chiều dài là 1.316 km¹. Thực tế, do nguồn vốn NSNN hạn hẹp trong khi nhu cầu đầu tư phát triển KCHT rất lớn, Chính phủ Hàn Quốc hoàn thiện khuôn khổ pháp luật để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển KCHT. Theo đó, Hàn Quốc đã ban hành Đạo luật về sự tham gia của khu vực tư nhân vào kết cấu hạ tầng (gọi tắt là Đạo luật PPI) năm 1999 và thành lập Trung tâm đầu tư hạ tầng tư nhân (PICKO) (sau đó sáp nhập với Trung tâm Quản lý đầu tư nhà nước và tư nhân (PMA) của Viện Phát triển Hàn Quốc (KDI) để thành lập Trung tâm Quản lý đầu tư hạ tầng nhà nước và tư nhân (PIMAC)²), đưa ra các gói khuyến khích cho các đối tác tư nhân và các thủ tục đấu thầu đơn giản; nhờ đó, tốc độ của các dự án PPP tăng lên nhanh chóng. Tính đến cuối năm 2010, tổng cộng có 628 dự án PPP được chấp thuận, với dự toán chi phí 95,9 nghìn tỷ won (tương đương 85,7 tỷ USD). Trong giai đoạn 2000-2009, khoảng 1/4 đường cao tốc tại Hàn Quốc được xây dựng bởi nguồn vốn tư nhân, chủ yếu theo hai hình thức BOT và BTL (Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ)³. Đây là

¹ Trích theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc-Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung tháng 8/2016, trang 12).

² PIMAC là đơn vị PPP liên ngành với nhiệm vụ quan trọng là tăng cường sự quan tâm của đối tác tư nhân đầu tư vào KCHT ở Hàn Quốc. Nhiệm vụ này được thực hiện gián tiếp thông qua việc tăng cường năng lực của cả đối tác tư nhân và nhà nước và trực tiếp thông qua việc tổ chức các buổi xúc tiến đầu tư giao thông đường bộ cấp quốc gia và quốc tế.

³ Tổng công ty Đường cao tốc Hàn Quốc (trích theo James P. Walsh, Chanho Park và Jiangyan Yu (2011), Financing Infrastructure in India: Macroeconomic Lessons and Emerging Market Case Studies, IMF Working Paper WP 11/181 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11181.pdf>)).

nhân tố quan trọng góp phần vào việc tạo ra hệ thống KCHT giao thông hiện đại của Hàn Quốc hiện nay.

Chính phủ Hàn Quốc đã có nhiều cơ chế, chính sách khuyến khích sự tham gia của đối tác tư nhân, như giảm các loại thuế khác nhau, kể cả thuế VAT; bảo lãnh doanh thu cho đối tác tư nhân lên tới 90% (đối tác tư nhân hầu như không phải chịu rủi ro kinh doanh mà chuyển sang cho Nhà nước), v.v. Bên cạnh đó, do sự phát triển của thị trường vốn, tài trợ trái phiếu có thể được thực hiện ở Hàn Quốc. Chính những điều này đã góp phần tạo ra sự thành công của việc phát triển các dự án đường cao tốc theo cơ chế PPP¹.

4.3.2.3. Kinh nghiệm của một số quốc gia khác

WB (2008) trình bày kinh nghiệm của nhiều nước, bao gồm cả bài học thành công và bài học thất bại. Chi-lê được coi như một mẫu hình nước thành công trong thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc. Nhằm đo lường phản ứng của thị trường và hạn chế rủi ro đối với khu vực tư nhân, chính quyền Chi-lê tổ chức đấu thầu dự án theo quy mô từ nhỏ đến lớn; quy trình đấu thầu minh bạch và cạnh tranh, khuyến khích mức doanh thu tối thiểu đối với từng dự án.

Trong khi đó, sự sụp đổ của chương trình đường thu phí của Mexico được xem là một trường hợp kinh điển về thất bại của mô hình PPP. Đến cuối năm 1995, chính phủ nước này phải thu hồi 23/52 dự án được cấp phép, thanh toán khoản nợ 7,6 tỷ USD cho các ngân hàng và công ty xây dựng. Tỷ lệ thành công chỉ chiếm chưa đến 10% (5 dự án). Nguyên nhân thất bại được chỉ ra gồm: (i) chi phí xây dựng phát sinh tăng 25%, doanh thu thấp hơn 30% so với dự báo; (ii) điều kiện bắt buộc để thắng thầu là thời gian nhượng quyền khai thác quá ngắn (15 năm), khiến phí đường bộ bị đẩy lên từ 0,02 USD lên

¹ Trích theo Thân Thanh Sơn (2015).

0,17 USD/km; (iii) đường nhượng quyền thu phí phải xây dựng song song với đường không thu phí; và (iv) khủng hoảng kinh tế và bất ổn kinh tế vĩ mô.

Tương tự như vậy đối với dự án đường thu phí Don Muang (Thái Lan) khởi công năm 1989 có tổng vốn đầu tư là 489 triệu USD, thời gian nhượng quyền 25 năm. Đây là thất bại do Chính phủ không thực hiện đúng cam kết trong hợp đồng, cụ thể là không giải toả được đường miễn phí cùng tuyến khiến lưu lượng xe qua đường thu phí giảm, doanh thu không đạt như dự kiến, nhà đầu tư ngập lặn trong nợ nần. Chính phủ buộc phải can thiệp bằng cách tăng phí đáng kể và tiếp nhận những khoản nợ phát sinh trong thời gian nhà đầu tư thực hiện dự án.

4.3.3. Bài học cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm đi trước của các quốc gia cho thấy PPP là hình thức đầu tư hiệu quả và đã trở nên phổ biến trên thế giới, rất phù hợp để thực hiện các dự án phát triển KCHT đường bộ cao tốc nhằm giảm áp lực cho NSNN và giảm lệ thuộc vào nguồn vốn ODA, nâng cao hiệu quả đầu tư, cải thiện chất lượng dịch vụ, đồng thời giảm các tiêu cực trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản. Chính phủ có nhiều lựa chọn khác nhau nhưng hình thức BOT thường được sử dụng phổ biến để thu hút đầu tư tư nhân phát triển KCHT đường bộ cao tốc.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về hình thức PPP trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc, có thể rút ra một số bài học sau để thu hút thành công khu vực tư nhân tham gia phát triển KCHT đường bộ cao tốc ở Việt Nam.

Một là, phải có sự cam kết mạnh mẽ và nhất quán của Nhà nước: Đây là yếu tố quan trọng nhất tạo ra sự sáng tạo và vận hành hiệu quả các dự án hợp tác công-tư trong phát triển KCHT đường bộ cao tốc.

Hai là, tạo lập khuôn khổ pháp lý đồng bộ, minh bạch, nhất quán,

đảm bảo cho sự thành công của mô hình PPP nói chung, PPP trong cung ứng KCHT đường bộ cao tốc nói riêng.

Ba là, hình thành một tổ chức hoặc một cơ quan chuyên trách giám sát và đánh giá về PPP để bảo vệ lợi ích công, lập kế hoạch và hoạch định chính sách, cung cấp khuôn khổ đầy đủ, khuyến khích và thúc đẩy (facilitator),...

Bốn là, lựa chọn được dự án hiệu quả về tài chính và chia sẻ rủi ro phù hợp giữa Nhà nước và đối tác tư nhân. Hay nói cách khác, phải phân loại, xác định đúng những đoạn cao tốc cần Nhà nước tham gia đầu tư, những đoạn đường cao tốc Nhà nước và tư nhân cùng hợp tác đầu tư, và những đoạn đường cao tốc kêu gọi tư nhân đầu tư. Với hai loại sau, một khi đã ký kết, kêu gọi tư nhân đầu tư thì Nhà nước cần phải đảm bảo cam kết về chia sẻ rủi ro đúng theo hợp đồng.

Năm là, lựa chọn nhà đầu tư thực hiện các dự án phát triển KCHT đường bộ cao tốc theo hình thức PPP trên cơ sở cạnh tranh, công bằng, minh bạch, hiệu quả kinh tế.

4.4. Hiện trạng thu hút nguồn lực tư nhân tham gia cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc ở Việt Nam

4.4.1. Hiện trạng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc ở Việt Nam

4.4.1.1. Hiện trạng mạng lưới giao thông ở Việt Nam

Việt Nam hiện có một hệ thống giao thông vận tải với đầy đủ các phương thức vận tải: đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, đường biển và đường hàng không¹.

¹ Số liệu trong phần này được trích từ Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc-Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung, tháng 8/2016).

a. Đường bộ: Tính đến tháng 8/2016, tổng chiều dài đường bộ của Việt Nam là 319.206 km, gồm 13 đoạn, tuyến cao tốc dài 745 km (chiếm 0,23%), 105 tuyến quốc lộ dài 22.660 km (chiếm 7,1%), còn lại là đường tỉnh, đường huyện, đường đô thị, đường chuyên dùng và đường xã. Các tuyến quốc lộ có quy mô cấp I, II, III chiếm tỷ lệ trên 43%, còn lại là cấp IV, cấp V.

Về tiêu chuẩn kỹ thuật đường có tiêu chuẩn kỹ thuật cao (cao tốc, cấp I, cấp II) chiếm tỷ trọng rất thấp chỉ đạt 7,51%. Tỷ lệ đường đạt tiêu chuẩn kỹ thuật cấp III, cấp IV chiếm 77,73%; còn lại đường có tiêu chuẩn kỹ thuật thấp (cấp V, cấp VI) chiếm tỷ lệ là 14,77%.

b. Đường sắt: Hệ thống đường sắt hiện nay có tổng chiều dài 3.147 km, trong đó 2.670 km chính tuyến, 477 km đường nhánh và đường ga. Mật độ đường sắt đạt 7,9 km/1.000 km² tuyến quan trọng nhất trên toàn mạng đường sắt là tuyến Bắc-Nam dài 1.729 km, là đường đơn khổ 1.000mm.

c. Đường thủy nội địa: Đường thủy nội địa Việt Nam hiện đang quản lý trên 17.253 km sông kênh trong tổng số 41.900 km có khả năng khai thác.

d. Đường biển: Với hơn 3.200 km bờ biển, Việt Nam có tiềm năng về phát triển giao thông đường biển thông qua việc phát triển hệ thống cảng biển.

e. Hàng không: Hệ thống cảng hàng không Việt Nam gồm 23 cảng hàng không (07 cảng quốc tế, 16 cảng nội địa), trong đó có 21 cảng hàng không đang khai thác phân bố đều các vùng miền, tổng năng lực thông qua đạt 55 triệu lượt khách và 656 nghìn tấn hàng hóa/năm.

f. Giao thông đô thị: Thời gian qua, tại các đô thị lớn, hệ thống KCHT giao thông đô thị đã được đầu tư cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới, góp phần giảm ùn tắc giao thông, tạo ra những thay đổi đáng kể cảnh quan đô thị và đang dần hình thành mạng lưới giao thông theo quy hoạch.

g. *Giao thông nông thôn*: Tổng số đường giao thông nông thôn hiện nay là 195.840 km, chiếm 77,5% tổng số đường bộ của Việt Nam. Các tuyến được giao thông nông thôn đã từng bước được cải tạo, nâng cấp bằng nguồn ngân sách địa phương, hỗ trợ từ ngân sách Trung ương, vốn ODA và đóng góp của nhân dân...

4.4.1.2. Hiện trạng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc

Theo số liệu của Bộ Giao thông vận tải, tính đến tháng 3/2016, cả nước đã hoàn thành và đưa vào khai thác 745 km đường cao tốc với 13 tuyến đường, gồm: Đại lộ Thăng Long (Láng-Hoà Lạc) (30 km); Liên Khương-Đà Lạt (19 km); Pháp Vân-Cầu Giẽ (30 km); Cầu Giẽ-Ninh Bình (50 km); Vành đai 3 Hà Nội đoạn Phù Đổng-Mai Dịch (28 km); Hà Nội-Lào Cai (245 km); Hà Nội-Thái Nguyên (64 km); Hà Nội-Hải Phòng (105 km); Hà Nội-Bắc Giang (46 km); Thành phố Hồ Chí Minh-Trung Lương (40 km); Thành phố Hồ Chí Minh-Long Thành-Dầu Giây (55 km), Lào Cai-Cầu Kim Thành (19 km) và tuyến nối Nội Bài-Nhật Tân (15 km). Tổng kinh phí đầu tư 12 tuyến đường này là 173.422 tỷ đồng¹.

Bên cạnh đó, các dự án đang thi công có tổng chiều dài 525 km, gồm chín tuyến: La Sơn-Túy Loan (66 km); Đà Nẵng-Quảng Ngãi (127 km); Bến Lức-Long Thành (57,8 km); Hoà Lạc-Hoà Bình (26 km); Thái Nguyên-Bắc Kạn (40 km); Trung Lương-Mỹ Thuận (51 km); Bắc Giang-Lạng Sơn (64 km); Hạ Long-Văn Đồn (59 km); Hải Phòng-Quảng Ninh (25 km). Tổng kinh phí đầu tư các đoạn cao tốc này là 133.492 tỷ đồng.

Theo Quyết định số 1734/QĐ-TTg (ngày 1/12/2008) của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020, thì đến năm

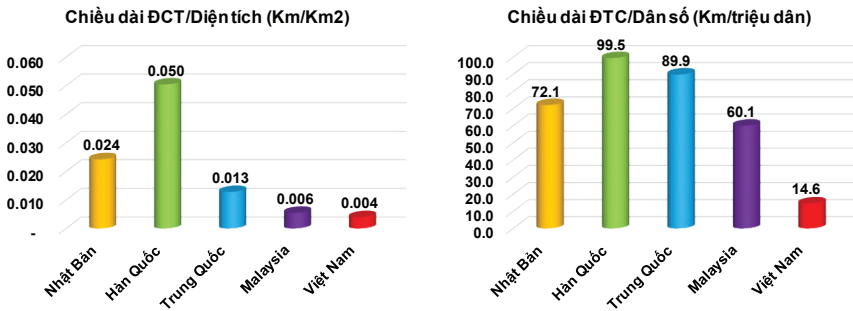
¹ Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc-Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 (Bản thuyết minh chung, tháng 8/2016)

2020, Việt Nam cần xây dựng được 2.235 km đường cao tốc. Như vậy, tính đến tháng 8/2016, Việt Nam mới hoàn thành được 33,4% kế hoạch đề ra. Nếu tính thêm cả các tuyến đang xây dựng thì đạt 56,87%.

Về cơ bản, KCHT đường bộ cao tốc đã và đang góp phần tạo lập diện mạo mới của KCHT giao thông đường bộ với đầy đủ tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ tiên tiến, hiện đại, thể hiện bằng quy mô ngày càng phát triển, chất lượng ngày càng được nâng cao, mạng lưới cầu, đường được cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới trên cả nước.

Tuy nhiên, so với các nước phát triển trong khu vực, các chỉ tiêu về chiều dài/ diện tích và chiều dài/ dân số của Việt Nam còn rất thấp. Điều này đặt ra nhu cầu cần phải tiếp tục xây dựng hệ thống đường bộ cao tốc phục vụ phát triển kinh tế-xã hội.

Hình 4.5. So sánh chỉ số đường cao tốc giữa các nước



Nguồn: Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016)

4.4.2. Tổng quan khung pháp luật

Cho đến nay, khung pháp luật tạo cơ sở cho việc thu hút khu vực tư nhân cung ứng KCHT đường bộ cao tốc ở Việt Nam đã bước đầu hình thành. Khung pháp lý đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào cung ứng KCHT giao thông nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng. Có thể chia việc hình thành cơ sở pháp lý cho mục đích này thành ba giai đoạn:

- *Giai đoạn từ năm 2007 trở về trước:* Đây là giai đoạn mở đầu về thu

hút đầu tư tư nhân phát triển và khai thác KCHT kỹ thuật nói chung và KCHT giao thông nói riêng. Văn bản đầu tiên là Nghị định số 77/CP (ngày 18/6/1997) ban hành Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng-kinh doanh-chuyển giao (BOT) áp dụng cho đầu tư trong nước. Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 62/1998/NĐ-CP (ngày 15/8/1998) về Quy chế đầu tư theo hợp đồng Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao, Xây dựng-Chuyển giao-Kinh doanh, Xây dựng-Chuyển giao (BT) áp dụng cho đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 02/1999/NĐ-CP ngày 27/1/1999).

- *Giai đoạn 2007 đến 2014*: Để đồng bộ chính sách thu hút đầu tư, không phân biệt đầu tư trong nước với đầu tư nước ngoài theo tinh thần Luật Đầu tư năm 2005 cũng như khắc phục những hạn chế của các quy định cũ, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các nghị định, quyết định: Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007 về đầu tư theo hình thức hợp đồng BTO, BTO, BT (thay thế các Nghị định số 77/1997/NĐ-CP; 62/1998/NĐ-CP và 02/1999/NĐ-CP). Sau đó, ngày 27/11/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 5/4/2011), thay thế Nghị định số 78/2007/NĐ-CP. Ngày 9/11/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công-tư.

Như vậy, trong giai đoạn 2007-2014, hàng loạt những nội dung cần thiết để thu hút đầu tư, quản lý các hoạt động đầu tư theo Hợp đồng dự án của Nhà nước được tăng cường. Nhà nước đã có những quy định cụ thể để bảo đảm vốn và các quyền của nhà đầu tư, có các quy định rõ ràng về chính sách ưu đãi cho nhà đầu tư, bổ sung các quy định đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và các quy định khác được minh bạch hơn. Theo đó, hợp đồng BOT đã được đẩy mạnh trong lĩnh vực

giao thông đường bộ.

- *Giai đoạn từ ngày 10/4/2015 đến nay với Nghị định số 15/2015/NĐ-CP*

Ngày 14/2/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (có hiệu lực từ ngày 10/4/2015) thay thế các Nghị định trên. Nghị định này đã tổng hợp chung các quy định về hình thức đầu tư theo hình thức đối tác công-tư, công tác lựa chọn nhà đầu tư được quy định theo quy định của pháp luật về đấu thầu (Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13). Nghị định này quy định các hình thức PPP theo bảy loại hợp đồng dự án, đó là BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT và O&M.

Bảng 4.2. Các hình thức PPP theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP

Loại hợp đồng	Nội hàm
Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định.
Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được thanh toán bằng quỹ đất để thực hiện Dự án khác theo các điều kiện quy định.
Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư sở hữu và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định.

Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở vận hành, khai thác công trình đó trong một thời hạn nhất định; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo các điều kiện quy định.
Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở vận hành, khai thác công trình đó trong một thời hạn nhất định; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo các điều kiện quy định; hết thời hạn cung cấp dịch vụ, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (O&M)	Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình trong một thời hạn nhất định.

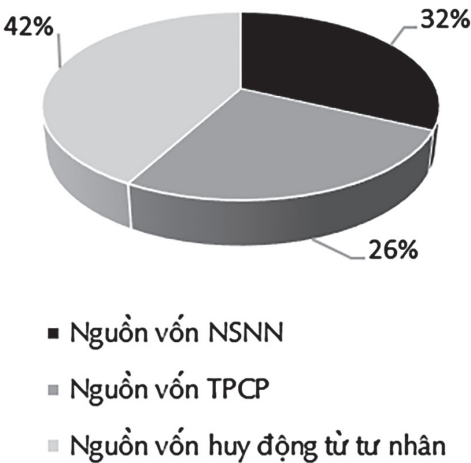
Ngoài những văn bản trên, Thủ tướng Chính phủ cũng có những quy định riêng đối với từng dự án như quy định về áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư theo hình thức rút gọn, hay mức thu phí, mức lãi suất huy động vốn của nhà đầu tư,...

4.4.3. Thực trạng thu hút khu vực tư nhân cung ứng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cao tốc

4.4.3.1. Hiện trạng đầu tư xây dựng KCHT giao thông đường bộ cao tốc

Đối với xây dựng KCHT giao thông nói chung, trong giai đoạn 2011-2015, Bộ Giao thông vận tải đã huy động được 186.660 tỷ đồng nguồn vốn từ khu vực tư nhân (chiếm 42% tổng nguồn vốn huy động).

Hình 4.6. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư KCHT giao thông do Bộ Giao thông vận tải quản lý



Nguồn: Bộ Giao thông vận tải (2016).

Đa số nguồn vốn tư nhân được huy động đầu tư vào KCHT giao thông đường bộ (58 dự án với tổng mức đầu tư là 185.070 tỷ đồng, chiếm 99,15%), còn lại là lĩnh vực thủy nội địa (0,70%), lĩnh vực hàng hải (0,12%) và lĩnh vực đào tạo (0,03%).

Đối với KCHT đường bộ cao tốc, tính đến tháng 8/2016, 13 tuyến cao tốc đã được đưa vào sử dụng với chiều dài 745 km (Bảng 4.3). Dự kiến đến năm 2020 sẽ hoàn thành và đưa vào khai thác 1.219 km đường cao tốc trên toàn quốc (Bảng 4.4).

Bảng 4.3. Danh mục các tuyến cao tốc đang khai thác

TT	Tuyến	Thời điểm khai thác	Chiều dài (km)	Hình thức đầu tư	Đơn vị quản lý khai thác
1	Đà Lạt-Liên Khương	7/2008	19	BOT	Công ty Hùng Phát
2	Thành phố Hồ Chí Minh-Trung Lương	02/2010	40	NSNN	Cục Quản lý đường bộ cao tốc
3	Láng-Hoà Lạc	10/2010	30	NSNN	Sở Giao thông vận tải Hà Nội
4	Cầu Giẽ-Ninh Bình	7/2012	50	NSNN + #	VEC
5	Mai Dịch-Thanh Trì (VĐ3)	10/2012	28	NSNN	Sở Giao thông vận tải Hà Nội
6	HN-Thái Nguyên (QL3 mới)	1/2014	64	NSNN	Cục Quản lý đường bộ 1
7	Nội Bài-Lào Cai (Bát Xát)	9/2014	245	NSNN + #	VEC
8	Nội Bài-Nhật Tân	1/2015	15	NSNN	Sở Giao thông vận tải Hà Nội
9	Thành phố HCM-Long Thành-Dầu Giây	2/2015	55	NSNN + #	VEC
10	Lào Cai-Cầu Kim Thành	5/2015	19	NSNN	Sở Giao thông vận tải Lào Cai
11	Pháp Vân-Cầu Giẽ	9/2015	29	BOT	Công ty BOT PV-CG
12	Hà Nội-Hải Phòng	12/2015	105	BOT	VIDIFI
13	Hà Nội-Bắc Giang	1/2016	46	BOT	Công ty BOT HN-BG
	Tổng cộng		745		

Nguồn: Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016)

Bảng 4.4. Danh mục các tuyến cao tốc hoàn thành trước 2020

TT	Tuyến cao tốc	Chiều dài (km)	Quy mô	Thương mại đầu tư (tỷ đồng)	Cơ cấu nguồn vốn		Ghi chú
					NN/ODA	NĐT	
I	Bắc - Nam phía Đông	470		133.462	73.394	60.068	
1	Pháp Vân - Cầu Giẽ	30	4 làn	1.974	1.974		Đã hoàn thành
2	Cầu Giẽ - Ninh Bình	50	4 làn	8.974	4.784	4.190	Đã hoàn thành
3	Thành phố HCM - Trung Lương	40	4 làn	9.884	9.884		Đã hoàn thành
4	Thành phố HCM - Long Thành - Dầu Giây	51	6 làn	20.630	15.147	5.483	Đã hoàn thành
5	La Sơn - Túy Loan	66	4 làn	11.486	11.486		Đang xây dựng
6	Đà Nẵng - Quảng Ngãi	127	4 làn	34.516	16.799	17.717	Đang xây dựng
7	Bến Lức - Long Thành	55	4 làn	31.320	13.320	18.000	Đang xây dựng
8	Trung Lương - Mỹ Thuận	51	2 làn	14.678		14.678	Đang xây dựng
II	Khu vực phía Bắc	702		138.650	54.467	84.183	
1	Đại Lộ Thăng Long	30	8 làn	6.800	6.800		Đã hoàn thành
2	Hà Nội - Lào Cai	245	2-4 làn	30.100	8.359	21.741	Đã hoàn thành
3	Hà Nội - Thái Nguyên	62	4 làn	11.000	11.000		Đã hoàn thành
4	Hà Nội - Hải Phòng	105	6 làn	45.000		45.000	Đã hoàn thành

TT	Tuyến cao tốc	Chiều dài (km)	Quy mô	Thương mại đầu tư (tỷ đồng)	Cơ cấu nguồn vốn		Ghi chú
					NN/ODA	NĐT	
5	Hải Phòng - Quảng Ninh	25	4 làn	13.486	6.190	7.296	Đang xây dựng
6	Hòa Lạc - Hòa Bình	26	2 làn	3.200		3.200	Đang xây dựng
7	Thái Nguyên - Bắc Kạn	40	2 làn	2.746		2.746	Đang xây dựng
8	Hà Nội - Bắc Giang	46	6 làn	4.200		4.200	Đang xây dựng
9	Bắc Giang - Lạng Sơn	64	4 làn	12.118	12.118		Đang xây dựng
10	Hạ Long - Vân Đồn	59	4 làn	10.000	10.000		Đang xây dựng
III	Khu vực phía Nam	19		3.800		3.800	
1	Liên Khương - Đà Lạt	19	4 làn	3.800		3.800	Đã hoàn thành
IV	Vành đai Thành phố Hà Nội	28		13.200	13.200		
1	Vành đai 3 Phù Đổng - Mai Dịch	28	4 làn	13.200	13.200		Đã hoàn thành
	Tổng cộng	1.219		289.112	141.061	148.051	

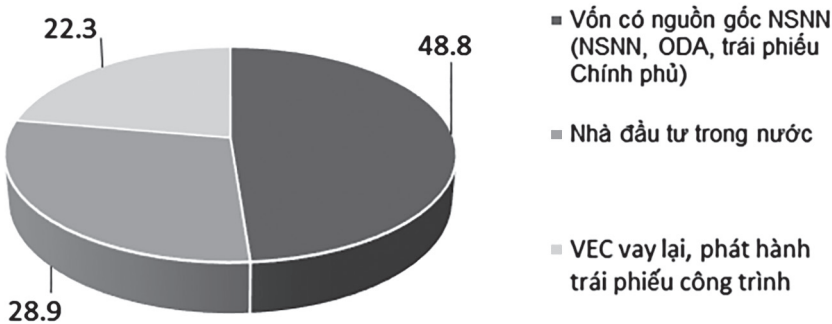
Nguồn: Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016)

4.4.3.2. Hiện trạng nguồn vốn đầu tư

Theo Tổng cục Đường bộ (2016), toàn bộ nguồn vốn huy động để xây dựng mạng lưới đường bộ cao tốc những năm qua cho các dự án đã hoàn thành và đang triển khai thi công là 313,72 nghìn tỷ đồng, trong đó nguồn vốn huy động chủ yếu là vốn đầu tư của nhà nước (vốn NSNN, vốn trái phiếu chính phủ, vốn ODA) khoảng 155 nghìn tỷ đồng (chiếm gần 49%); vốn do Tổng công ty Đường cao tốc Việt Nam (VEC) vay lại, phát hành trái phiếu công trình là trên 70 nghìn tỷ đồng (chiếm trên 22%) và vốn huy động từ các nhà đầu tư (từ thị trường) là trên 90,5 nghìn tỷ đồng (chiếm gần 29%) để xây dựng các tuyến Hà Nội - Hải Phòng, La Sơn - Túy Loan, Pháp Vân - Cầu Giẽ, Hoà Lạc - Hoà Bình, Thái Nguyên - Chợ Mới, Hà Nội - Bắc Giang.

Như vậy, trong thời gian qua, nguồn vốn đầu tư của Nhà nước chiếm tỷ trọng nhiều nhất trong tổng nguồn vốn huy động để xây dựng KCHT đường bộ cao tốc; tiếp đến là nguồn vốn huy động từ các nhà đầu tư trong nước và cuối cùng là vốn do VEC huy động (vay lại).

Hình 4.7. Cơ cấu nguồn vốn huy động đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc

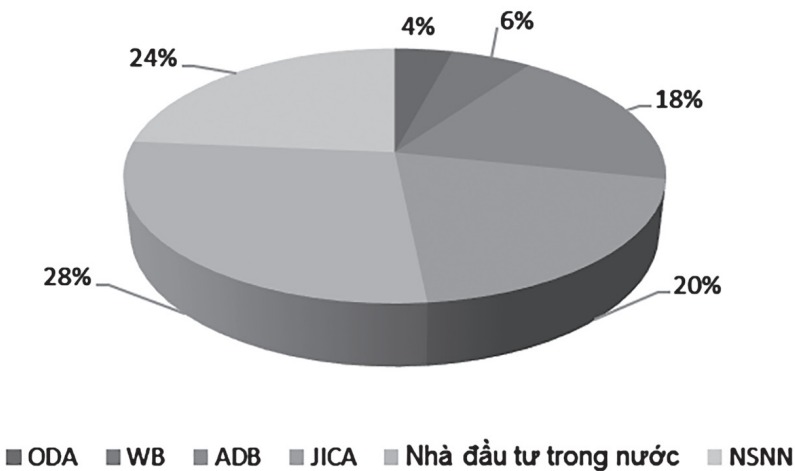


Nguồn: Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016)

Theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2015), nếu phân chia cụ thể vốn đầu tư của Nhà nước (tách riêng vốn NSNN, vốn theo từng nguồn

vay các tổ chức quốc tế và nguồn vốn ODA), vốn huy động để xây dựng đường cao tốc chủ yếu được huy động từ các nhà đầu tư trong nước với hình thức đầu tư chủ yếu là BOT (chiếm tỷ trọng trên 28% tổng nguồn vốn đầu tư cho đường cao tốc). Tiếp đến là nguồn vốn của Nhà nước đầu tư xây dựng đường cao tốc chiếm gần 24% với hình thức chủ yếu là đầu tư xây dựng rồi bán quyền thu phí và vốn đối ứng của dự án vay vốn nước ngoài. Phần còn lại đến từ các nguồn vay từ JICA, ADB, WB và nguồn vốn vay ODA.

Hình 4.8. Cơ cấu nguồn vốn huy động đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc



Nguồn: Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2015)

4.4.4. Những vấn đề đặt ra

Việc thu hút khu vực tư nhân tham gia cung ứng KCHT giao thông đường bộ cao tốc ở Việt Nam thời gian qua đã thu được những kết quả nhất định, góp phần làm cho “bộ mặt” giao thông ở Việt Nam khởi sắc và góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên vẫn còn nhiều hạn chế, tồn tại cần phải khắc phục trong thời gian tới.

4.4.4.1. Những hạn chế, tồn tại

Nhiều dự án KCHT đường bộ cao tốc đội vốn rất lớn, chậm tiến độ và chất lượng một số công trình chưa đảm bảo

Mặc dù mục tiêu thu hút đầu tư tư nhân vào phát triển KCHT đường bộ cao tốc là nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả KCHT nhưng tình trạng đội vốn ở các dự án đường bộ cao tốc là rất lớn và chất lượng chưa cao.

Có một thực tế là hầu hết các dự án đường cao tốc đều qua nhiều lần điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư dẫn đến tình trạng đội vốn trở nên phổ biến, thành tiền lệ. Dự án Đường cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương với tổng mức đầu tư ban đầu dự toán chỉ hơn 6.500 tỷ đồng nhưng sau đó phải điều chỉnh lên 9.900 tỷ đồng “(đội vốn 3.400 tỷ đồng); dự án đường cao tốc Cầu Giẽ-Ninh Bình có tổng mức đầu tư phê duyệt ban đầu là 3.734 tỷ đồng nhưng khi hoàn thành đã tăng lên 8.974 tỷ đồng (đội vốn 5.240 tỷ đồng) (Huỳnh Thế Du, 2015); dự án cao tốc Hà Nội-Hải Phòng đội vốn gần gấp đôi, từ hơn 24.000 tỷ đồng lên gần 45.000 tỷ đồng¹.

Bảng 4.5. Một số dự án đội vốn điển hình (tỷ đồng)

Tên dự án	Ban đầu	Sau cùng	Mức đội vốn	Tỷ lệ đội vốn (%)
Cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh-Trung Lương	6.500	9.900	3.400	52
Đại lộ Thăng Long (Láng-Hoà Lạc)	3.700	7.500	3.800	103
Cao tốc Cầu Giẽ-Ninh Bình	3.734	8.974	5.240	140

Nguồn: Huỳnh Thế Du (2015)

¹ <http://anninhthudo.vn/oto-xe-may/cao-toc-ha-noi-hai-phong-phuong-an-tai-chinh-bap-benh/608365.antd>

Điều này dẫn tới thực trạng suất đầu tư tại một số đường cao tốc của Việt Nam khá cao. Ví dụ suất đầu tư đường cao tốc Bến Lức-Long Thành (Long An-Thành phố Hồ Chí Minh-Đồng Nai) lên tới 25,8 triệu USD/km (tương đương 554 tỷ đồng), cao so với các đường cao tốc khác và quá cao so với suất đầu tư đường cao tốc tại một số nước như Trung Quốc (10,9 triệu USD), Mỹ (17,4 triệu USD),...¹

Nhiều dự án KCHT đường bộ cao tốc đều chậm tiến độ, ví dụ cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh-Long Thành-Dầu Giây chậm tiến độ ba năm so với kế hoạch; chất lượng nhiều hạng mục công trình thi công không đảm bảo (Dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Nội Bài-Lào Cai đoạn Km 244 + 155 - Km 262 + 353); một số dự án đưa vào sử dụng chưa được bao lâu đã xuống cấp.

Lợi ích giữa các bên chưa được đảm bảo hài hoà

Lợi ích cộng đồng chưa được đảm bảo khi mức thu phí sử dụng chưa hợp lý.

Một trong những lợi ích có thể nhìn thấy rõ nhất của các tuyến đường cao tốc đó là cho phép phương tiện lưu thông với tốc độ cao, giảm thời gian lưu thông và chi phí nhiên liệu. Mặc dù vậy, đường cao tốc là loại dịch vụ phải trả phí. Do đó, việc tính toán lợi ích của đường cao tốc mang lại và mức chi phải trả luôn là bài toán được các doanh nghiệp cũng như người dân tính toán kỹ.

Ví dụ, để hoàn vốn cho các dự án xây dựng đường cao tốc, mức phí phổ biến là 1.500 đồng/km/phương tiện. Đây là mức trung bình của nhiều nước trên thế giới cho dự án đường cao tốc xây dựng mới. Tuy nhiên, so với mức thu phí sử dụng đường bộ đang thực hiện tại các dự án BOT khác cho thấy, đi đường cao tốc “đắt” hơn đáng kể. Ví dụ, tuyến cao tốc Hà Nội-Hải Phòng, mức thu cao nhất đối với phương tiện đi toàn tuyến dài hơn 105 km là 840.000 đồng/lượt áp dụng cho xe tải hơn

¹ <http://baodatviet.vn/doi-song/suc-khoe/ky-luc-moi-ve-gia-thanh-lam-duong-cao-toc-viet-nam-3266040/>

18 tấn, xe công-ten-nơ 40 fit; thấp nhất là 210.000 đồng/lượt cho xe dưới 12 chỗ ngồi. Trong khi đó, tại hai trạm thu phí trên Quốc lộ 5 cũng cùng lộ trình Hà Nội-Hải Phòng, mức phí từ 45.000 đồng/lượt đến 200.000 đồng/lượt tùy theo loại phương tiện. thay “160.000 đồng/ lượt” bằng “210.000 đồng/ lượt. Với cao tốc Nội Bài-Lào Cai, mức phí thấp nhất là 300.00 đồng/lượt và cao nhất là 1.220.000 đồng/lượt nếu đi toàn tuyến..

Lưu thông trên tuyến đường bộ cao tốc cũng giống như lựa chọn sản phẩm, tại đó các đơn vị vận tải nói riêng và người tham gia giao thông nói chung là người mua. Vấn đề không phải mức phí đắt hay rẻ mà cần xem xét hiệu quả hay không. Nếu chạy trên tuyến đường cao tốc dù mất phí nhưng tiết kiệm thời gian, giảm tiêu hao nhiên liệu, đơn vị vận tải tính toán thấy hiệu quả thì đi, nếu không vẫn có thể lưu thông theo đường cũ.

Tuy nhiên, có một thực tế là, bên cạnh một số đường cao tốc được đầu tư xây dựng mới hoàn toàn như đường cao tốc Hà Nội-Hải Phòng; Nội Bài-Lào Cai,..., nhiều đường cao tốc hiện nay được nâng cấp từ đường quốc lộ cũ (chỉ là trải thảm nhựa trên cốt nền đường cũ) xong cũng được gọi là đường cao tốc¹ và thu phí ngang với đường cao tốc.

¹ Đường cao tốc Pháp Vân-Cầu Giẽ ban đầu là đường Pháp Vân-Cầu Giẽ được xây dựng và hoàn thành vào năm 2002, với bốn làn xe. Đến năm 2013, Bộ Giao thông vận tải đã đồng ý cho liên danh nhà đầu tư BOT cải tạo, nâng cấp thành đường cao tốc theo hai giai đoạn: giai đoạn 1 thảm lại mặt đường cũ với kinh phí 2.000 tỷ đồng; giai đoạn hai sẽ mở rộng thêm 2 làn. Mặc dù được đầu tư thêm hàng ngàn tỷ đồng nhưng bản chất đường cũ là đường quốc lộ chỉ được nâng cấp lên tốc độ cao tốc và được thu phí 1.500 đồng/km.

Đường cao tốc Hà Nội-Bắc Giang cũng có tiền thân là đường Quốc lộ 1A đoạn Hà Nội-Bắc Giang. Đoạn Hà Nội-Bắc Ninh chỉ được nâng cấp trên nền Quốc lộ 1 cũ. Việc khai thác sử dụng Quốc lộ 1 theo tiêu chuẩn đường cao tốc là chưa hợp lý bởi Quốc lộ 1 đoạn qua Bắc Ninh có bảy cầu vượt, trong đó một số cầu chưa được xây dựng hoàn chỉnh, 28 điểm đầu nối. Dự án BOT Hà Nội-Bắc Giang chỉ thực hiện cải tạo, nâng cấp trên nền đường cũ, trải thêm bê tông nhựa, không mở rộng đường, đồng thời cũng chưa bố trí làn cho xe máy, xe thô sơ và đường gom cho các phương tiện này... (theo <http://thanhtra.com.vn>).

Điều này cần xem xét lại về mức phí và thời gian thu phí nhằm đảm bảo lợi ích cộng đồng.

Một vấn đề khác là nhiều tuyến đường cao tốc được xây dựng nhưng lại đặt trạm thu phí không trên tuyến đường đó mà đặt ở trên tuyến đường khác như trường hợp các tuyến đường cao tốc Cai Lậy hoặc đường cao tốc Thái Nguyên - Chợ Mới, v.v. Hệ quả là, các phương tiện giao thông không đi trên tuyến đường cao tốc cũng phải trả tiền, dẫn đến sự phản đối dữ dội từ phía người dân. Tuy nhiên, từ phía lợi ích của các chủ đầu tư, nếu đặt trạm thu phí trên tuyến đường cao tốc, trong khi tuyến đường song song, với chiều dài tương đương lại miễn phí, thì đường cao tốc sẽ không thể thu hồi được vốn vì lưu lượng xe ít. Điều này đặt ra tình huống Nhà nước cần phải có những giải pháp để dung hòa được lợi ích chính đáng của hai bên.

Chưa thu hút được các nhà đầu tư nước ngoài

Cho đến nay, chưa có nhà đầu tư nước ngoài nào tham gia dự án KCHT đường bộ cao tốc.

4.4.4.2. Nguyên nhân

Khung pháp luật chưa đầy đủ và còn nhiều bất cập, thiếu chế tài xử lý vi phạm

- Chưa có luật về đối tác công-tư (PPP): Khung pháp lý cao nhất về PPP tại Việt Nam mới dừng lại ở cấp nghị định nên hành lang pháp lý về PPP vẫn còn phụ thuộc nhiều vào các văn bản cấp luật khác, đặc biệt là các luật chuyên ngành. Đây là mối lo ngại lớn của các nhà đầu tư.
- Quy định hiện hành chưa chặt chẽ, rõ ràng, tạo điều kiện phát sinh cơ chế “xin-cho”. Ví dụ, quy định về khoảng cách trạm thu phí. Thông tư số 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013 quy định khoảng cách đặt trạm thu phí tối thiểu phải cách nhau 70 km; nhưng cũng trong văn bản này, Bộ Tài chính lại đưa ra một cơ chế mềm về việc

nếu khoảng cách đặt trạm thu phí dưới 70 km thì cần có sự thống nhất của UBND cấp tỉnh và Bộ Tài chính.

- Chưa có tiêu chí cụ thể, rõ ràng về việc lựa chọn những dự án “nâng cấp, cải tạo” hay dự án đầu tư tuyến mới để thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT hay đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước.
- Quy định về tỷ lệ vốn chủ sở hữu quá thấp dẫn đến chi phí vốn vay cao; theo đó, mức thu phí sử dụng đường bộ cao tốc cao.

Theo Bộ Giao thông vận tải, phần vốn chủ sở hữu của các chủ đầu tư trong thực hiện dự án được thực hiện theo các nghị định về quản lý đầu tư dự án BOT, tức là ở mức 10%-15% tùy vào vốn đầu tư¹, còn lại là vốn vay.

Bên cạnh đó, quy định về lãi vay của các dự án này cũng còn nhiều bất cập. Theo quy định tại Thông tư số 04/2010, lãi vay được tính trong tổng mức đầu tư dự án, chi phí lãi vay phụ thuộc mức lãi suất vay và giá trị giải ngân đối với phần vốn vay. Lãi vay được tính theo phương pháp lãi kép (tức là chi phí lãi vay sẽ được cộng vào gốc để tính lãi năm sau, lãi chồng lãi). Quy định về mức trần lãi suất tín dụng tại Thông tư số 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016 đối với trường hợp chỉ định nhà đầu tư chưa sát và thấp hơn nhiều so với mức lãi suất vốn vay mà nhà đầu tư phải huy động.

Thực tế, có đến gần 90% vốn đầu tư vào các dự án BOT giao thông xuất phát từ vốn vay của các ngân hàng thương mại. Theo Luật sư Trương Thanh Đức, “Vốn không có, nhà đầu tư BOT phải đi vay ngân hàng với lãi suất thương mại cao, do đó, bên cạnh chi phí hoạt động, doanh nghiệp nhà đầu tư phải chịu lãi ngân hàng. Chính áp lực lãi suất khiến chủ đầu tư BOT buộc phải có lộ trình tăng phí”².

¹ Điều 10 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP quy định: Đối với dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không thấp hơn 15% của phần vốn này; Đối với dự án có tổng vốn đầu tư trên 15.000 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không thấp hơn 10% của phần vốn này.

² <http://giaoduc.net.vn/Kinh-te/Vay-ngan-hang-gan-90-de-lam-BOT-muc-phi-cao-la-duong-nhien-post170991.gd>

Hơn nữa, việc quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu của nhà đầu tư (không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư dự án và không thấp hơn 10% nếu dự án có quy mô trên 1.500 tỷ đồng) mới xem xét đến quy mô của dự án mà chưa xét đến phương án tài chính và mức độ rủi ro của từng dự án cụ thể nên dẫn đến trong những năm đầu đưa vào khai thác nếu doanh thu không đủ bù lãi suất, nhà đầu tư rất khó thu xếp nguồn vốn để trả lãi cho các tổ chức tín dụng.

- Khung pháp luật hiện hành chưa có chế tài đủ mạnh hay hiệu lực thực thi khung pháp luật hiện hành chưa cao. Ví dụ, Điều 53 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công-tư (PPP) có hiệu lực từ ngày 10/4/2015 đã quy định về việc quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình trong sáu tháng kể từ ngày hoàn thành công trình¹ nhưng thực tế, rất nhiều công trình BOT đã được đưa vào vận hành và thu phí trước năm 2016 mà chưa thực hiện quyết toán công trình (chỉ khoảng 10% dự án BOT do Bộ Giao thông vận tải quản lý được quyết toán)². Vậy mà, nhiều dự án KCHT đường bộ cao tốc chưa thực hiện quyết toán đã tiến hành thu phí.
- Cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro chưa thực sự đầy đủ: Nghị định số 15/2015/NĐ-CP đã ban hành với kỳ vọng khắc phục được một trở ngại lớn nhất trong việc hấp thụ đầu tư của khu vực tư nhân và các dự án PPP đó là chuyện chia sẻ rủi ro mà các nhà đầu tư tư nhân sẽ phải đối mặt cũng như các tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng. Tuy nhiên, thực tế, cơ chế chia sẻ rủi ro chưa thực sự rõ cả về khung pháp luật lẫn trong các hợp đồng

¹ “Trong thời hạn sáu tháng kể từ ngày hoàn thành công trình dự án, nhà đầu tư thực hiện quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thoả thuận với nhà đầu tư việc lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập, có năng lực và kinh nghiệm để thực hiện việc kiểm toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình dự án”.

² <http://baodauthau.vn/dau-tu/vi-sao-du-an-bot-cham-quyet-toan-2550.html>

hợp tác công-tư dẫn đến tình trạng cả phía nhà đầu tư lẫn bên sử dụng KCHT đường bộ cao tốc đều có những ngại ngại riêng. Phía các nhà đầu tư cho rằng khi cân nhắc các dự án PPP, rủi ro của nhà nước, của ngân hàng và của người dân được tập trung quan tâm trong khi đó rủi ro của các nhà đầu tư ít được bàn đến, mà rủi ro lớn nhất mà các nhà đầu tư thường gặp phải là tiến độ và kinh phí giải phóng mặt bằng, rủi ro về giá vật tư nguyên liệu, định mức. Ngoài ra, rủi ro về phần vốn góp của Nhà nước trong dự án bố trí không đủ, không kịp thời cũng ảnh hưởng đến tiến độ chung của dự án, rủi ro về thu phí liên quan đến sự thay đổi mức thu phí và lưu lượng xe,....

Thực tế, thiếu cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro cũng chính là nguyên nhân cơ bản mà các nhà đầu tư nước ngoài chưa thực sự mặn mà tham gia các dự án phát triển KCHT đường bộ cao tốc ở Việt Nam.

Cơ chế/ nguyên tắc thị trường chưa được thực hiện đầy đủ

Chủ trương thu hút đầu tư tư nhân thực chất là việc áp dụng các giải pháp thị trường trong thực hiện đầu tư phát triển KCHT đường bộ cao tốc ở Việt Nam. Theo nguyên tắc thị trường, cạnh tranh có hiệu quả hơn. Kinh nghiệm và thông lệ quốc tế chỉ ra rằng hầu hết dự án PPP nói chung, dự án BOT giao thông nói riêng thành công là những dự án đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn nhà đầu tư; hay nói cách khác, việc thị trường hóa trong cung ứng KCHT đường bộ cao tốc đạt hiệu quả khi thực hiện đấu thầu cạnh tranh¹. Điều 29 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP

¹ Theo Edward P. White, Chuyên gia quốc tế về PPP, cho biết, mỗi quốc gia có cách thức riêng để thực hiện dự án PPP (trong đó có hình thức BOT), tuy nhiên, quan trọng nhất là đảm bảo tính minh bạch, cạnh tranh. Khi có cạnh tranh, chi phí chắc chắn sẽ ở mức hợp lý hơn. Thường những dự án dễ gây rủi ro chi phí cho phía nhà nước là dự án do nhà đầu tư tự đề xuất và nhà đầu tư đó được chỉ định thực hiện luôn. Ở Ấn Độ, tỷ lệ dự án do nhà đầu tư tự đề xuất và được chỉ định thầu rất ít, chỉ chiếm 1%, còn lại chủ yếu dựa trên đấu thầu cạnh tranh trong nước và quốc tế.

cũng quy định lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu; nghĩa là, phải ưu tiên đấu thầu. Tuy nhiên, cho đến nay, hầu hết các dự án KCHT đường bộ cao tốc đều là dự án BOT theo kiểu chỉ định thầu, hướng nhiều ưu đãi, việc đấu thầu cạnh tranh hầu như chưa được áp dụng.

Hộp 4.1. “Điệp khúc” chỉ định thầu

Theo Công ty Cổ phần BOT Pháp Vân-Cầu Giẽ, Hội đồng quản trị của Công ty đã phê duyệt Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 1-Giai đoạn 2 Dự án tại Quyết định số 97/QĐ-PVCG ngày 10/4/2015; phê duyệt điều chỉnh Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 1 và bổ sung Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 2-Giai đoạn 2 Dự án tại Quyết định số 08/QĐ-PVCG-HĐQT ngày 25/10/2015; phê duyệt Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 3-Giai đoạn 2 Dự án tại Quyết định số 62/QĐ-PVCG-HĐQT ngày 25/2/2016 và phê duyệt Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 4-Giai đoạn 2 Dự án tại Quyết định số 70/QĐ-PVCG-HĐQT ngày 11/3/2016.

Điểm qua các kế hoạch lựa chọn nhà thầu của Dự án BOT PV-CG có thể thấy, hình thức chỉ định thầu được áp dụng phổ biến với hàng loạt gói thầu giá trị rất lớn. Theo nội dung phê duyệt điều chỉnh Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 1 và bổ sung Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 2-Giai đoạn 2 của Dự án (gồm 2 phần), **có 28/30 gói thầu áp dụng chỉ định thầu, hai gói tự thực hiện**. Tổng giá trị 30 gói thầu này lên đến hơn 2.423 tỷ đồng.

Theo đó, Phần công việc thuộc Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 1-Giai đoạn 2 điều chỉnh, **có 6/6 gói thầu được chỉ định thầu**. Tổng giá trị của các gói thầu này là trên 46 tỷ đồng.

Phần công việc thuộc Kế hoạch lựa chọn nhà thầu đợt 2-Giai đoạn 2 có tổng cộng **24 gói thầu** với tổng giá trị trên 2.377 tỷ đồng, trong đó **hầu hết áp dụng chỉ định thầu**. Cụ thể, có bốn gói thầu tư vấn với tổng giá trị trên 23,9 tỷ đồng áp dụng chỉ định thầu; trong 12 gói thầu xây lắp với tổng giá trị trên 2.343 tỷ đồng có 10 gói áp dụng chỉ định thầu và hai gói tự thực hiện. Tám gói thầu bảo hiểm có tổng giá trị trên 10,3 tỷ đồng cũng được chỉ định thầu.

Nguồn: <http://baodauthau.vn/dau-thau/phia-sau-noi-chien-bot-phap-van-cau-gie-chi-dinh-thau-va-khoang-trong-thong-tin-22764.html>

Rất nhiều lý do được đưa ra để giải thích về tình trạng trên là do công trình cấp bách và có liên quan đến sở hữu trí tuệ, công nghệ, đáp ứng yêu cầu về hiệu quả, chỉ có một nhà đầu tư đăng ký,... Chỉ định thầu sẽ không đảm bảo tính cạnh tranh, dễ xảy ra lợi ích nhóm, tạo cơ chế “xin - cho” giữa cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền và chủ đầu tư,... Hệ quả là, năng lực của nhiều nhà đầu tư BOT rất yếu, đặc biệt về năng lực tài chính, vốn vay chiếm tới 90% tổng mức đầu tư, chi phí đầu tư lớn, phí thu từ phương tiện tham gia giao thông luôn ở mức cao, thời gian thu kéo dài, khoảng cách các trạm thu phí ngắn.

Thiếu công khai, minh bạch thông tin

Đối với các dự án PPP, để đảm bảo hài hoà lợi ích ba bên giữa Nhà nước-nhà đầu tư và người dân, việc công khai, minh bạch thông tin là rất cần thiết, đặc biệt là công khai, minh bạch thông tin cho người dân vì họ là đối tượng trả phí và phải minh bạch thông tin để các chủ thể có liên quan có thể giám sát.

Trong quá trình quy hoạch và xây dựng dự án, các thông tin như nơi thu phí, cách thức thu phí, mức phí, thời hạn thu phí v.v. hầu như không được công khai và tìm kiếm sự đồng thuận từ phía các doanh nghiệp và người dân, tức những người sẽ phải trực tiếp trả tiền cho chủ đầu tư. Hay nói cách khác, vai trò của người sử dụng dịch vụ chưa được quan tâm đúng mức. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến việc người dân phản ứng tiêu cực đối với dự án BOT sau khi dự án hoàn thành và bắt đầu giai đoạn thu phí.

Nhà đầu tư BOT dự án KCHT đường bộ cao tốc được trao quá nhiều “đặc quyền” nhưng Nhà nước chưa thực hiện tốt chức năng thẩm định, giám sát

Thời gian qua, đối với các dự án BOT, cơ quan quản lý nhà nước chỉ kiểm soát chi phí ở bước lập báo cáo nghiên cứu khả thi; còn việc lập thiết kế kỹ thuật, thiết kế bản vẽ thi công, dự toán, tổng dự toán, triển khai thi công do nhà đầu tư kiểm soát. Sau đó, việc quyết toán giá trị hợp đồng dự án mới được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét,

chấp thuận trên cơ sở báo cáo quyết toán do nhà đầu tư lập được tổ chức kiểm toán độc lập kiểm toán.

Việc nhà đầu tư BOT được trao quá nhiều quyền trong quá trình thực hiện dự án BOT mà không bị kiểm soát chặt chẽ nên trong nhiều trường hợp, tổng mức đầu tư dự án BOT bị “thổi phồng” lên. Khi tổng mức đầu tư bị “đội lên cao”, việc quyết toán chi phí xây dựng công trình - cơ sở cho việc điều chỉnh mức phí, thời gian thu phí của các dự án BOT bị chậm trễ, gánh nặng sẽ đè lên vai người dân và doanh nghiệp. *Nguyên nhân là do các thông tư quy định về thu phí BOT đang dựa vào tổng mức đầu tư dự án để tính toán (về mặt nguyên tắc, xác định mức thu phí này phải dựa vào giá trị quyết toán công trình).* Thực tế, phương án thu phí hiện nay được thực hiện dựa theo dự toán của dự án.

Nhà nước cũng chưa kiểm soát được doanh thu thu phí. Việc giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ yếu thông qua báo cáo doanh thu hằng tháng, hằng quý, sáu tháng, thanh tra, kiểm tra đột xuất, định kỳ hằng năm. Như vậy, việc giám sát phụ thuộc hoàn toàn báo cáo của nhà đầu tư. Vì lợi ích của mình, các nhà đầu tư thường không báo cáo chính xác số liệu thực tế của các công trình đầu tư vào trạm thu phí BOT. Ví dụ: Trạm thu phí BOT Pháp Vân-Cầu Giẽ, các cổ đông trong công ty kiện nhau vì số thu phí. Tổng cục Đường bộ thực hiện kiểm tra và phát hiện số thu bình quân là 1,97 tỷ đồng/ngày, trong khi chủ đầu tư báo cáo chỉ có 582 triệu đồng/ngày, tức là chỉ bằng 29% so với thực tế. Do đó, việc công khai, minh bạch để người dân giám sát các hợp đồng PPP là cần thiết¹.

Các nguyên nhân khác

- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ Giao thông vận tải) chưa thực hiện tốt vai trò nhà điều tiết thị trường khi thường đứng về phía nhà đầu tư. Về nguyên tắc, cơ quan có thẩm quyền nên là

¹ <http://cand.com.vn>.

trọng tài để bảo vệ quyền lợi của các bên có liên quan, trong đó có quyền lợi của người sử dụng dịch vụ;

- Thiếu các thiết chế trung gian;
- Nhà đầu tư hay doanh nghiệp đầu tư BOT giao thông hiện nay chủ yếu là nhà thầu;
- Các biểu phí còn cứng nhắc, gần như áp dụng một mức phí cố định duy nhất cho từng loại phương tiện theo quãng đường di chuyển; chưa linh hoạt theo giờ cao điểm-thấp điểm, theo tần suất sử dụng, theo lưu lượng xe cộ, theo thời gian, v.v. Có thể nguyên nhân của việc chưa áp dụng được việc thu các mức phí linh hoạt là do thiếu đầu tư cho các thiết bị công nghệ hiện đại để kiểm soát phương tiện và thu phí.

4.5. Đề xuất cải cách cho Việt Nam

4.5.1. Nhu cầu phát triển KCHT đường bộ cao tốc trong thời gian tới

Với mục tiêu nhanh chóng hình thành mạng đường bộ cao tốc quốc gia, bảo đảm kết nối các trung tâm kinh tế trọng điểm, các cửa khẩu chính, các đầu mối giao thông quan trọng có nhu cầu vận tải lớn, tốc độ cao; tạo khả năng liên kết cao với các phương thức vận tải hiện đại khác và hội nhập khu vực, quốc tế, ngày 1/3/2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 326/QĐ-TTg về việc Phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.

Xuất phát từ dự báo nhu cầu vận tải, định hướng phát triển kinh tế-xã hội đến năm 2030 của Việt Nam, định hướng phát triển bốn vùng kinh tế trọng điểm, chiến lược phát triển giao thông vận tải đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, quy hoạch xác lập mạng đường bộ

cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến đường cao tốc quốc gia với tổng chiều dài 6.411 km, trong đó: hai tuyến cao tốc Bắc-Nam; 14 tuyến cao tốc khu vực phía Bắc; bảy tuyến cao tốc khu vực phía Nam; ba tuyến cao tốc khu vực miền Trung và Tây Nguyên; ba đường vành đai ở Hà Nội và hai đường vành đai ở Thành phố Hồ Chí Minh.

4.5.2. Xác lập các quan điểm định hướng để thu hút hiệu quả nguồn lực của khu vực tư nhân cho cung ứng KCHT giao thông đường bộ cao tốc ở Việt Nam

Thu hút đầu tư tư nhân cần phải được coi là một xu thế không thể đảo ngược, là giải pháp có tính lâu dài và mang tính chủ đạo để phát triển đường bộ cao tốc ở Việt Nam.

Như trên đã trình bày, để khơi thông các nguồn lực của xã hội phát triển kinh tế-xã hội đòi hỏi KCHT giao thông, trong đó có KCHT giao thông đường bộ cao tốc, phải phát triển, phải có sự kết nối. Tuy nhiên, để phát triển KCHT giao thông đường bộ nói chung, đường bộ cao tốc nói riêng, nhu cầu vốn đầu tư là rất lớn; trong khi đó, nguồn lực đầu tư công rất hạn hẹp. Chính vì vậy, cần phải đa dạng hóa các hình thức, thu hút mọi nguồn lực đầu tư phát triển KCHT giao thông, trong đó thu hút nguồn lực của khu vực tư nhân cần phải được coi là nguồn lực quan trọng, mang tính lâu dài và chủ đạo.

Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, trước mắt nên lựa chọn những tuyến đường, đoạn đường nào cấp bách thì làm trước, trong đó tập trung ưu tiên thu hút đầu tư của khu vực tư nhân vào những tuyến đường cao tốc quan trọng, huyết mạch nhằm giảm tải cho các quốc lộ đang có lưu lượng xe quá lớn.

Hoàn thiện thể chế khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân, cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro hợp lý, cùng với cơ chế đảm bảo khả năng kiểm soát.

- Đổi mới mạnh mẽ thể chế chính sách tạo khung pháp lý minh bạch, thông thoáng, cải cách thủ tục hành chính theo hướng tạo

điều kiện, tháo gỡ khó khăn, rào cản, tạo động lực khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển KCHT giao thông nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng.

- Cần xây dựng cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro để thu hút được những nhà đầu tư có năng lực tham gia đầu tư phát triển các dự án phát triển KCHT giao thông đường bộ. Các nhà đầu tư sẽ gánh chịu các rủi ro mà họ có thể mạnh như các rủi ro liên quan đến huy động vốn, giải pháp kỹ thuật, biến động giá nguyên vật liệu, tiến độ xây dựng, v.v. Trong khi đó Nhà nước sẽ chịu các rủi ro liên quan đến giải phóng mặt bằng, một phần rủi ro liên quan đến lưu lượng giao thông v.v.
- Cần thực hiện công khai minh bạch để huy động nguồn tư nhân một cách thực chất; cần tính toán lại các suất đầu tư các dự án BOT sao cho hợp lý, cần đảm bảo mang lại lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế chứ không chỉ cho các nhà đầu tư.
- Cho phép tư nhân chủ động thích ứng với sự thay đổi nhưng phải phù hợp với lợi ích chung của cộng đồng.

4.5.3. Một số đề xuất cải cách

4.5.3.1. Hoàn thiện khung pháp luật

- Cần sửa đổi quy định về tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu của nhà đầu tư ở mức cao hơn (ví dụ mức trên 45%) để tránh rủi ro vì hiện nay số vốn nhà đầu tư tham gia dự án quá thấp (theo quy định hiện hành, nhà đầu tư chỉ cần đáp ứng 10-15% vốn trên tổng đầu tư thì có thể tham gia dự án). Bên cạnh đó, chỉ nên coi BOT đóng vai trò bổ sung vốn cho Nhà nước chứ không đóng vai trò chủ yếu trong phát triển KCHT.
- Cần quy định rõ ràng và công bố công khai cơ chế kiểm soát, cơ chế hoạt động của nhóm hoạt động công tác liên ngành cho dân biết.

- Sửa đổi các quy định về bảo mật các điều khoản trong hợp đồng đầu tư. Cần phải thực hiện công khai, minh bạch thông tin để các bên có liên quan theo dõi, giám sát việc thực hiện.
- Cần quy định rõ ràng công trình quyết toán xong mới bắt đầu thu phí: Việc thanh quyết toán dự án là cơ sở để quyết định mức phí, thời gian thu phí của dự án BOT. Như vậy mới phản ánh chính xác hiệu quả đầu tư cũng như để tăng tính minh bạch và thuyết phục người dân và doanh nghiệp vận tải. Do đó, cần sửa đổi các quy định của pháp luật theo hướng bắt buộc nhà đầu tư phải hoàn thành xong công tác quyết toán tổng vốn đầu tư mới được thu phí. Bên cạnh đó, cần có cơ chế tài xử lý nghiêm minh những trường hợp vi phạm.
- Sớm xây dựng và ban hành Luật về Hợp tác công-tư để đảm bảo hiệu lực thực thi của các quy định về hợp tác công-tư cũng như đảm bảo tính ổn định của các quy định pháp luật.
- Quy định rõ cơ chế phân chia rủi ro giữa Nhà nước và đối tác tư nhân, trong đó chú trọng hình thức chia sẻ rủi ro doanh thu. Tuy nhiên, để có thể thực hiện cơ chế chia sẻ rủi ro doanh thu cần phải có cơ chế giám sát doanh thu, đầu tư công nghệ tiên tiến để có thể theo dõi, giám sát doanh thu.

4.5.3.2. Đổi mới, tăng cường vai trò, chức năng của các cơ quan nhà nước có liên quan

- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ Giao thông vận tải) nên đóng vai trò là nhà điều tiết thị trường, làm trọng tài bảo vệ quyền lợi các bên có liên quan, đặc biệt là bảo vệ quyền lợi người sử dụng dịch vụ. Bộ Giao thông vận tải phải yêu cầu (tạo “sức ép”) để nhà đầu tư làm tốt nhất, cung ứng dịch vụ tốt nhất, rẻ nhất cho người tiêu dùng.
- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra: Mặc dù uỷ quyền cho nhà đầu tư tư nhân tham gia sản xuất và cung ứng dịch vụ công

cũng như tham gia thực hiện các dự án đường cao tốc, song Chính phủ, về mặt nguyên tắc vẫn chịu trách nhiệm trước xã hội về số lượng cũng như chất lượng của dịch vụ công đó, cho nên Chính phủ cần thiết phải tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát việc thực hiện công trình dự án của các nhà đầu tư tư nhân khi họ tham gia dự án xây dựng KCHT đường bộ cao tốc (tránh tình trạng như hiện nay, hầu hết các dự án đều điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư).

- Xác định cụ thể phạm vi quyền hạn, trách nhiệm cơ quan nhà nước và cá nhân được ủy quyền trong chuẩn bị đầu tư, đàm phán, ký kết và thực hiện hợp đồng với nhà đầu tư.
- Cần đơn vị có chức năng và chuyên môn, đại diện cho bên ký hợp đồng là cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giám sát về chi phí, tiến độ, chất lượng, khối lượng, phát sinh trong suốt quá trình thực hiện dự án... Qua đó, mọi thông tin đều được kiểm soát và xác định chính xác tổng mức đầu tư cùng các khoản chi phí có liên quan mà nhà đầu tư đã thật sự bỏ ra cho dự án. Các công việc này hoàn toàn độc lập nên không ảnh hưởng tiến trình thực hiện, thủ tục liên quan đến dự án.

4.5.3.3. Áp dụng các giải pháp thị trường trong triển khai thực hiện

- Thực hiện đấu thầu cạnh tranh để nâng cao hiệu quả, lựa chọn những đối tác có đủ năng lực tài chính, kỹ thuật,...
Để thu hút được những nhà đầu tư tiềm năng đòi hỏi phải công khai, minh bạch thông tin ngay từ đầu để các nhà đầu tư quan tâm đều tiếp cận được đầy đủ thông tin (tạo cơ chế bình đẳng trong tiếp cận thông tin của các đối tác, cả trong nước và nước ngoài).
- Việc thu hút đầu tư trong nước hay đầu tư nước ngoài cũng phải tuân theo nguyên tắc thuần túy thương mại. Do đó, cần xem lại những đề xuất về Nhà nước đứng ra bảo lãnh tỷ giá khi thu hút đầu tư nước ngoài.

- Cần triệt để tuân thủ nguyên tắc chỉ thu phí của những phương tiện sử dụng đường cao tốc. Trong trường hợp nhà đầu tư e ngại về khả năng không đủ lưu lượng phương tiện di chuyển trên đường cao tốc, Nhà nước cần trao đổi, thống nhất ngay từ đầu với nhà đầu tư về các hình thức thu phí linh hoạt như ở dưới đây. Nhà nước cũng có thể áp dụng một số hình thức bảo lãnh, trợ giá, hoặc cam kết mua lại v.v. để đảm bảo nhà đầu tư sẽ không bị thua lỗ.
- Cần nghiên cứu xây dựng các mức phí linh hoạt theo thời gian và từng loại phương tiện. Điều này cần phải thỏa thuận với nhà đầu tư trước khi khởi công xây dựng dự án. Chẳng hạn, những phương tiện thường xuyên di chuyển có thể sẽ thu các mức phí thấp hơn; phương tiện di chuyển trong những khung giờ thấp điểm sẽ thu phí thấp hơn v.v. Mức phí cũng có thể cần được điều chỉnh theo thời gian, điều chỉnh theo nhu cầu sử dụng đường cao tốc, v.v. để đảm bảo rằng nhà đầu tư sẽ thu được mức lợi nhuận tối thiểu và/hoặc không vượt quá mức lợi nhuận tối đa. Để áp dụng được các giải pháp thu phí linh hoạt, các nhà đầu tư cần được yêu cầu phải đầu tư các thiết bị công nghệ hiện đại để kiểm soát phương tiện và thu phí.

4.5.3.4. Hình thành các thiết chế trung gian cũng như khuyến khích sự giám sát của các chủ thể khác

- Cần phải có một đơn vị/cơ quan độc lập để giám sát các hợp đồng PPP nói chung, BOT nói riêng, đặc biệt thẩm định tổng mức đầu tư (không nên giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chức năng theo ngành dọc nhằm tránh sự thiếu khách quan do có thể bị lợi ích ngành chi phối).
- Thực hiện công khai, minh bạch về dự án đầu tư, đối tác đầu tư, tổng vốn đầu tư, phí và cách thức tính phí, thời gian hoàn vốn... đối với từng dự án cụ thể; có cơ chế giám sát thường xuyên và định kỳ của Quốc hội, các cơ quan dân cử khác và các cơ quan có thẩm

quyền khác; tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích sự tham gia của báo chí trong giám sát hoạt động đầu tư nhà nước và đầu tư dưới hình thức đối tác công tư trong phát triển KCHT nói chung, KCHT đường bộ cao tốc nói riêng.

Tài liệu tham khảo

- Béziade, R. và G. Egis (2002), *Toolkit on Public-Private Partnership in highways*, Association for European Transport, 2002.
- Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Väilä, T. (2006), *Ex ante Construction Cost in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnership and Traditional Public Procurement*. Economic EIB Financial Report 2006/01, European Investment Bank. Luxembourg.
- Bộ Giao thông vận tải (2016), *Báo cáo đánh giá đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, BT giai đoạn 2011-2015*.
- Congressional Budget Office (US.) (2014). *Testimony Public-Private Partnerships for Highway Projects*. A testimony before the Panel on Public-Private Partnerships Committee on Transportation and Infrastructure U.S. House of Representatives, 5/2014.
- Heggie và Vickers (1998), *Commercial Management and Financing of Roads*.
- Huỳnh Thế Du (2015), *Thực trạng và đề xuất về đổi mới cách thức lựa chọn dự án đầu tư công tại Việt Nam*, Tham luận tại Hội thảo Tái cơ cấu đầu tư công gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng kinh tế xanh, do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức ngày 24/11/2015 tại Hà Nội.
- Klein và Roger (1994), *Back to the future: The potential in infrastructure privatization*, Finance and International Economy, Vol. 8, 1994.
- KPMG (2009), *Infrastructure in China: Foundation for growth*.
- Ngân hàng Thế giới và PPAIF (2009), *Toolkit for Public - Private Partnerships in Roads & Highway* (Version March 2009).
- Liu, S. và H. Yamamoto (2009), *Public - Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends and Future Challenges*, Interdisciplinary Information Sciences Vol. 15, No. 2 (2009).
- Thân Thanh Sơn (2015), *Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát*

triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Giao thông vận tải, Hà Nội, 2015.

Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2015), *Điều chỉnh quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2030* (Tập 1: Thuyết minh chung).

Tổng cục Đường bộ Việt Nam (2016), *Đề án tuyến đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông đoạn Hà Nội-Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020* (Bản thuyết minh chung tháng 8/2016).

Yongjian, K. và C. Albert (2009), *PPP in China's infrastructure development: lessons learnt*.

PHỤ LỤC CHƯƠNG 4

Bảng A4.1. Khái niệm và tiêu chuẩn thiết kế đường cao tốc của một số nước

- Theo tiêu chuẩn của Hàn Quốc, đường cao tốc là đường quốc gia có tốc độ cao, chỉ cho phép các loại ô tô hoạt động, có dải phân cách giữa chia hai chiều xe chạy ngược nhau. Có chỗ vào, ra bố trí giao khác mức, được khống chế toàn bộ. Có hai loại đường cao tốc là cao tốc ngoài đô thị và cao tốc trong đô thị, tương ứng với hai cấp tốc độ là 120 và 100.

- Theo tiêu chuẩn của Malaysia, đường cao tốc là đường dành cho ô tô có phân chiều xe chạy bằng dải phân cách giữa; mỗi chiều có ít nhất hai làn xe và một số làn đỗ xe khẩn cấp. Tại các chỗ vào và ra đường khống chế toàn bộ và bố trí nút giao khác mức. Trừ các khu vực dịch vụ, nghỉ ngơi ăn uống phục vụ cho đường cao tốc, các khu vực khác không cho phép dừng xe. Trên suốt chiều dài đường từ điểm đầu đến điểm cuối cung cấp đầy đủ các tín hiệu chỉ dẫn cho xe hoạt động.

Có 4 cấp: (i) Cấp 140 có VTK=140 km/h: vùng đồng bằng; (ii) Cấp 120 có VTK=120 km/h: vùng đồi; (iii) Cấp 100 có VTK=100 km/h: vùng đồi khó khăn; (iv) Cấp 80 có VTK= 80 km/h: vùng núi khó khăn;

Chiều rộng dải phân cách giữa là 4m đối với các cấp 140, 120, 100 và 3m đối với cấp 80.

- Theo tiêu chuẩn của Nhật Bản, đường cao tốc là đường ô tô có tốc độ cao, phân nhiều xe chạy nhờ dải phân cách giữa, mỗi chiều có từ hai làn xe trở lên. Tại các chỗ vào ra đều được khống chế đảm bảo dòng xe chạy liên tục, thuận lợi, an toàn. Mỗi bên đều có làn dừng xe khẩn cấp.

Có hai loại đường cao tốc:

+ Loại 1: Cao tốc ngoài đô thị với 4 cấp kỹ thuật sau: (i) Cấp 120 ứng với Vtk= 120 km/h, được khống chế toàn bộ ở chỗ vào và ra; (ii) Cấp 100 ứng với Vtk=100 km/h, một phần đường vào và ra được khống

ché; (iii) Cấp 80 ứng với $V_{tk}=80$ km/h, một phần đường vào và ra được khống chế; (iv) Cấp 60 ứng với $V_{tk}=60$ km/h, một phần đường vào và ra được khống chế.

+ Loại 2: Cao tốc trong đô thị có hai cấp kỹ thuật sau: (i) Cấp 80 ứng với $V_{tk}=80$ km/h, được khống chế toàn bộ ở chỗ vào và ra; (ii) Cấp 60 ứng với $V_{tk}=60$ km/h, được khống chế toàn bộ ở chỗ vào và ra.

Bảng A4.2. Các tuyến đường bộ cao tốc quốc gia đến 2020 và định hướng 2030

	Tuyến đường/ đoạn	Chiều dài (km)	Quy mô (làn xe)	Tiến trình đầu tư (km)			Vốn đầu tư (tỷ đồng)		
				2020	2030	Sau 2030	2020	2030	Sau 2030
I	Tuyến cao tốc Bắc-Nam phía Đông	1.814		1.149	665	0	176.369	166.400	154.938
1	Pháp Vân-Cầu Giẽ	30	6	30					
2	Cầu Giẽ-Cao Bồ	50	6	50					
3	Cao Bồ-Ninh Phúc	5	6	5			1.511		1.489
4	Ninh Phúc-Ninh Bình	10	6	10			1.791		1.209
5	Ninh Bình-Thành phố Thanh Hóa	53,2	6	53,2			9.793		10.107
6	TP. Thanh Hóa-Nghi Sơn	53	6	53			8.500		6.968
7	Nghi Sơn-Diễn Châu	48,8	4-6	48,8			7.026		8.785
8	Diễn Châu-Hà Tĩnh	48	4-6	48			15.360		2.400
9	Hà Tĩnh-Vũng Áng	80	4-6	80			25.600		4.000
10	Vũng Áng-Bùng	65	4	65			11.200		
11	Bùng-Vạn Ninh	55	4	55			9.520		
12	Vạn Ninh-Quảng Trị	62	4		62			15.000	
13	Quảng Trị-Thừa Thiên Huế	98	4		98			31.360	
14	Thừa Thiên Huế-Đà Nẵng	84	4	84			13.400		11.760
15	Đà Nẵng-Quảng Ngãi	130	4-6	130					
16	Quảng Ngãi-Bình Định	170	4		170			27.200	23.800
17	Bình Định-Nha Trang	215	4		215			34.400	30.100
18	Nha Trang-Phan Thiết	226	4-6	226			36.160		47.460
19	Phan Thiết-Dầu Giây	98	4-6	98			29.400		6.860

20	Dầu Giấy-Long Thành	43	6-8	43					
21	Long Thành-Bến Lức	58	6-8	58					
22	Bến Lức-Trung Lương	40	8	40					
23	Trung Lương-Mỹ Thuận	54	6	54			17.148	9.500	
24	Mỹ Thuận-Cần Thơ	38	6	38			10.640	5.700	
II	Tuyến cao tốc Bắc-Nam phía Tây	1.269		347	848	74	16.680	108.500	123.380
A	Đoạn Hùng-Hoà Lạc-Khe Cò	484		130	354	0	16.680	49.220	52.010
1	Đoạn Hùng-Ngã Ba Phú Hộ	22	4	22			2.640		2.860
2	Ngã Ba Phú Hộ-Cổ Tiết	18	4	18			2.340		2.160
3	Cổ Tiết-Ba Vì-Giao Vành đai 5 (Thành phố Hà Nội) và đường vào Làng các dân tộc Việt Nam	33	4	33			4.290		3.960
4	Giao Vành đai 5 (Thành phố Hà Nội) và đường vào Làng các dân tộc Việt Nam-Chợ Bến	57	6	57			7.410		10.830
5	Chợ Bến-Thạch Quảng	62	4-6		62			8.060	6.200
6	Thạch Quảng-Tân Kỳ	173	4-6		173			22.490	17.300
7	Tân Kỳ-Tri Lễ	19	4		19			2.470	1.900
8	Tri Lễ-Khe Cò	68	4		68			8.840	6.800
9	Khe Cò-Yên Lộc (Can Lộc)	32	4		32			7.360	
10	Yên Lộc-Bùng	133	4	Trùng với Tuyến cao tốc Bắc-Nam phía Đông đoạn từ Vĩng Ấng tới Đà Nẵng					
11	Bùng-Cam Lộ	117	4						
12	Cam Lộ-Túy Loan	182	4						

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

B	<i>Ngọc Hồi-Chơn Thành-Rạch Giá</i>	785		217	494	74		59.280	71.370
13	Tỉnh Kon Tum	65	4-6		65			7.800	8.125
14	Tỉnh Gia Lai	97	4-6		97			11.640	12.125
15	Tỉnh Đắk Lắk	125	4-6		125			15.000	15.625
16	Tỉnh Đắk Nông	105	4-6		105			12.600	13.125
17	Tỉnh Bình Phước	102	4-6		102			12.240	12.750
18	Chơn Thành-Đức Hoà	84	4	84					
19	Đức Hoà-Thạnh Hóa	33	4			33			4.290
20	Thạnh Hóa-Tân Thạnh	16	4			16			2.080
21	Tân Thạnh-Mỹ An	25	4			25			3.250
22	Mỹ An-Nút giao An Bình (Cao Lãnh)	25	4	25					
23	Nút giao An Bình-Lộ Tê	51	6	51					
24	Lộ Tê-Rạch Sỏi	57	6	57					
III	<i>Khu vực phía Bắc</i>	1.368		918	171	279	55.472	40.800	138.009
1	Hà Nội-Bắc Giang-Lạng Sơn	143		143			17.072		28.809
a	Hà Nội-Bắc Giang	46	6	46					
b	Bắc Giang-Lạng Sơn	107	4-6	107			17.072		28.809
2	Hà Nội-Hải Phòng	105	4-6	105					
3	Hà Nội-Việt Trì (Phú Thọ)- Lào Cai	264	4-6	264					
4	Hà Nội-Thái Nguyên	62	4-6	62					
5	Thái Nguyên-Chợ Mới (Bắc Kạn)-Bắc Kạn	43	4-6	43					
a	Thái Nguyên-Chợ Mới	28	4-6	28					
b	Chợ Mới-Bắc Kạn	15	4	15					
6	Láng (Hà Nội)-Hoà Lạc (Hà Nội)	30	6	30					

7	Hoà Lạc (Hà Nội)- Hoà Bình	26	4-6	26					
8	Nội Bài (Hà Nội)-Bắc Ninh-Hạ Long (Quảng Ninh)	176	4-6	40	136			40.800	9.520
a	Nội Bài-Bắc Ninh	40	4-6	40					
b	Bắc Ninh-Hạ Long	136	6		136			40.800	9.520
9	Hạ Long (Quảng Ninh)- Móng Cái (Quảng Ninh)	128	4-6	128			38.400		8.960
10	Ninh Bình-Hải Phòng- Quảng Ninh	160	4-6	25		135			43.200
a	Ninh Bình-Hải Phòng		4			135			43.200
b	Hải Phòng-Quảng Ninh		6	25					
11	Đồng Đăng (Lạng Sơn)- Trà Lĩnh (Cao Bằng)	144	4						47.520
12	Đoan Hùng (Phú Thọ)- Tuyên Quang	18	4	18					
13	Chợ Bến (Hoà Bình)-Yên Mỹ (Hưng Yên)	35	4		35			10.440	
14	Phủ Lý (Hà Nam)- Nam Định	25	4	25					
IV	Khu vực miền Trung và Tây Nguyên	264			264			93.100	
1	Hồng Lĩnh (Hà Tĩnh)- Hương Sơn (Hà Tĩnh)	34	4		34			11.900	
2	Cam Lộ (Quảng Trị)- Lao Bảo (Quảng Trị)	70	4		70			25.200	
3	Quy Nhơn (Bình Định)- Pleiku (Gia Lai)	160	4		160			56.000	
V	Khu vực phía Nam	983		65	277	641			
1	Biên Hoà (Đồng Nai)-Phú Mỹ (Bà Rịa-Vũng Tàu)-Vũng Tàu (Bà Rịa-Vũng Tàu)	76	4-6	46	30		13.340	14.200	

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

a	Biên Hoà-Phú Mỹ	46	6	46			13.340	4.600	
b	Phú Mỹ-Vũng Tàu	30	4		30			9.600	
2	Dầu Giây (Đồng Nai)-Liên Khương (Lâm Đồng)-Đà Lạt (Lâm Đồng)	208	4	19	123	66		20.000	48.040
3	Thành phố Hồ Chí Minh- Thủ Dầu Một (Bình Dương)-Chơn Thành (Bình Phước)	69	6-8		69			24.150	
4	Thành phố Hồ Chí Minh- Mộc Bài (Tây Ninh)	55	6-8		55			17.600	
5	Châu Đốc (An Giang)- Cần Thơ-Sóc Trăng	200	4			200			74.000
6	Hà Tiên (Kiên Giang)- Rạch Giá (Kiên Giang)- Bạc Liêu	225	4			225			83.250
7	Cần Thơ-Cà Mau	150	4			150			30.000
VI	Hệ thống đường vành đai cao tốc tại Hà Nội	426		137	274	15	56.264	93.966	24.054
1	Vành đai 3	55	4-6	33	21		14.190		
2	Vành đai 4	125	6-8	47	78		25.004	41.496	
3	Vành đai 5	246	4-6	57	175	15	17.070	52.470	24.054
VI	Hệ thống đường vành đai cao tốc tại TP. Hồ Chí Minh								
1	Vành đai 3	89	6-8	42	47		16.800	18.920	20.093
2	Vành đai 4	198	6-8	45	153		21.000	77.500	
	TỔNG CỘNG	6.411		2.703	2.699	1.009	342.585	599.186	460.474

Nguồn: Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 1/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.

Chương 5

Thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam

Nguyễn Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Diệu Hồng
Đậu Anh Tuấn, Phạm Ngọc Thạch, Đinh Tuấn Minh

5.1. Dẫn nhập

Tương tự như nhiều lĩnh vực dịch vụ công khác ở Việt Nam, các dịch vụ đánh giá sự phù hợp, nằm trong phân ngành dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật của hàng hóa, dịch vụ (technical testing and analysis services), là nhóm dịch vụ có tiến trình thị trường hóa tương đối chậm chạp. Cho đến trước 1/7/2000, thời điểm Pháp lệnh Chất lượng sản phẩm hàng hóa có hiệu lực, ở Việt Nam toàn bộ các dịch vụ đánh giá sự phù hợp vẫn do cơ quan nhà nước, cụ thể là Tổng cục Tiêu chuẩn-Đo lường-Chất lượng, Bộ Khoa học và Công nghệ, thực hiện hoàn toàn. Sau thời điểm này, đặc biệt là với sự ra đời của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2007, các dịch vụ này đã được thị trường hóa dần dần. Tới nay phần lớn các dịch vụ này đã được mở cho các tổ chức ngoài nhà nước cùng tham gia thực hiện. Phần lớn các doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ này ở Việt Nam hoạt động dưới tên

“tổ chức chứng nhận sự phù hợp” theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật. Tuy thế, hiện vẫn còn một số các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam mà Nhà nước vẫn giữ độc quyền thực hiện, không chuyển giao hay mở cho bất kỳ chủ thể nào khác ngoài Nhà nước, chẳng hạn một số dịch vụ trong lĩnh vực đăng kiểm, phòng cháy chữa cháy, v.v.

Mục đích của nghiên cứu này là tìm hiểu những căn cứ lý thuyết và thực tiễn để đánh giá khả năng thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam, đồng thời đề xuất giải pháp pháp luật và kỹ thuật thích hợp để thị trường hóa các dịch vụ này ở Việt Nam một cách thận trọng, hợp lý và chặt chẽ nhằm bảo đảm tốt nhất các lợi ích công cộng liên quan đồng thời tăng chất lượng, hiệu quả của các dịch vụ này thông qua cạnh tranh thị trường.

Xét trên các tiêu chí của hàng hóa công, dịch vụ đánh giá sự phù hợp thực chất là một hàng hóa tư. Bên cung ứng loại dịch vụ này hoàn toàn có thể cung ứng cho từng khách hàng riêng rẽ theo yêu cầu và thu phí theo thỏa thuận. Như chúng tôi chỉ ra ở trong phần dưới đây, việc người ta thường gán dịch vụ đánh giá sự phù hợp với hàng hóa công thực chất nằm ở thông tin về sự chứng nhận phù hợp gắn với hàng hóa/dịch vụ mà bên mua dịch vụ đánh giá sự phù hợp cung cấp cho bên thứ ba. Nếu như hàng hóa của bên mua dịch vụ đánh giá sự phù hợp được cung cấp cho nhiều người thì thông tin về việc một hàng hóa hay dịch vụ nào đó được cấp một loại chứng nhận phù hợp nào đó mang đầy đủ tính chất của một hàng hóa công. Không thể ngăn chặn người tiêu thụ hàng hóa biết đến thông tin về chứng nhận sự phù hợp và việc một người tiêu thụ nào đó biết đến thông tin chứng nhận sự phù hợp không ảnh hưởng đến lợi ích của người khác cũng biến đến thông tin đó. Chúng tôi nhận thấy rằng việc không tách biệt rõ ràng giữa bản thân hoạt động đánh giá sự phù hợp với hoạt động công bố thông tin về sự chứng nhận sự phù hợp đã dẫn đến những chính sách hạn chế sự tham gia của các lực lượng thị trường vào trong lĩnh vực dịch vụ này.

Phần 5.2 trình bày đặc điểm và phạm vi lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp, các chủ thể tham gia vào lĩnh vực này, và các thuộc tính của các giao dịch trong lĩnh vực này. Phần 5.3 mô tả và phân tích hiện trạng lĩnh vực đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam, bao gồm khung khổ pháp lý, các cơ chế thị trường hiện đang được áp dụng, và cấu trúc thị trường của dịch vụ này. Phần này cũng xem xét mức độ thị trường hóa trong thị trường này, phân tích các nhóm dịch vụ đã mở cửa cho doanh nghiệp tham gia cung cấp, liệt kê các dịch vụ vẫn thuộc độc quyền cung cấp bởi Nhà nước, đồng thời tìm hiểu kinh nghiệm nước ngoài trong các dịch vụ tương tự. Phần 5.4 đưa ra các đề xuất cải cách để thúc đẩy thị trường hóa dịch vụ chứng nhận sự phù hợp ở Việt Nam.

5.2. Đặc điểm và phạm vi lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp

5.2.1. Khái niệm và phạm vi của lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp

Dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong pháp luật Việt Nam có thể được xem là một loại trong phân ngành *các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật (technical testing and analysis services)* nói chung.

Trong *Bảng phân loại sản phẩm trung tâm của Liên Hợp Quốc* (UN Central Product Classification - gọi tắt là CPC), các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật có mã CPC 8676, với năm phân ngành dịch vụ nhỏ hơn, bao trùm tất cả các dịch vụ có tính chất phân tích, đánh giá, kiểm tra, xác nhận chất lượng, các điều kiện kỹ thuật một đối tượng/vật thể hữu hình (chủ yếu là hàng hóa) hoặc vô hình (dịch vụ) nào đó trừ các trường hợp thuộc dịch vụ khác đã xác định (ví dụ kiểm tra y tế, răng miệng...) (xem Phụ lục A5.1).

Đứng từ góc độ tính chất của giao dịch liên quan tới dịch vụ, có thể phân các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật thành hai nhóm: (i) nhóm các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật nhằm xác định hiện trạng kỹ thuật của sản phẩm, hàng hóa mà không so sánh với các tiêu chuẩn, tiêu chí khách quan bên ngoài nào và (ii) nhóm các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật của sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ trong so sánh với các tiêu chuẩn, tiêu chí nhất định để xác định sản phẩm, hàng hóa đó có phù hợp hay không phù hợp với các tiêu chuẩn, tiêu chí đó. Các dịch vụ thuộc nhóm (i) thường biết tới dưới tên chung là hoạt động giám định; còn các dịch vụ thuộc nhóm (ii) thường được gọi chung là hoạt động đánh giá sự phù hợp.

Có thể thấy, Bảng mã CPC của Liên Hợp Quốc không có định nghĩa cụ thể về các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật mà chỉ có miêu tả về từng phân nhóm dịch vụ nhỏ hơn của các dịch vụ này. Tất nhiên bảng này cũng không phân nhóm dịch vụ theo hai nhóm dịch vụ đánh giá sự phù hợp và dịch vụ giám định.

Vì lẽ đó, để phục vụ cho mục đích của nghiên cứu này, định nghĩa về dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2007 của Việt Nam sẽ được sử dụng. Cụ thể là “Đánh giá sự phù hợp là việc xác định đối tượng của hoạt động trong lĩnh vực tiêu chuẩn và đối tượng của hoạt động trong lĩnh vực quy chuẩn kỹ thuật phù hợp với đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý quy định trong tiêu chuẩn tương ứng và quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Đánh giá sự phù hợp bao gồm hoạt động thử nghiệm, hiệu chuẩn, giám định, chứng nhận hợp chuẩn, chứng nhận hợp quy, công bố hợp chuẩn, công bố hợp quy, công nhận năng lực của phòng thử nghiệm, phòng hiệu chuẩn, tổ chức chứng nhận sự phù hợp, tổ chức giám định” (Điều 3.5). Chi tiết về các khái niệm tiêu chuẩn, quy chuẩn, hợp chuẩn, hợp quy, v.v. theo Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật của Việt Nam xem trong Phụ lục A5.2.

Trong số các hoạt động theo định nghĩa trên, hoạt động “công

nhận năng lực của phòng thử nghiệm, phòng hiệu chuẩn, tổ chức chứng nhận sự phù hợp, tổ chức giám định” thực ra chỉ là hoạt động quản lý của nhà nước về chủ thể tham gia cung ứng loại hình dịch vụ này. Và như vậy, các hoạt động đánh giá sự phù hợp thực chất chỉ bao gồm hai nhóm công việc chính:

- *Kiểm định và cấp chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy*: thử nghiệm, kiểm tra, đánh giá đặc tính, chất lượng, thành phần... sản phẩm (dịch vụ hoặc hàng hóa) trong so sánh với hệ thống các tiêu chuẩn, yêu cầu, điều kiện nhất định. Sau khi kiểm định xong, tổ chức đánh giá ghi nhận kết quả, cấp xác nhận/chứng nhận về các điều kiện kỹ thuật của sản phẩm hàng hóa, dịch vụ được kiểm tra, đánh giá. Giấy tờ xác nhận/chứng nhận các điều kiện kỹ thuật của hàng hóa là kết quả cuối cùng của dịch vụ này, với nội dung kết luận về mức độ thỏa mãn của hàng hóa, dịch vụ được kiểm tra, đánh giá so với các tiêu chuẩn, yêu cầu, điều kiện liên quan (đánh giá mức độ phù hợp).
- *Công bố hợp chuẩn, hợp quy*: Nếu như bên mua dịch vụ chỉ dừng ở việc sử dụng kết quả này cho các mục đích nội bộ của mình thì giao dịch giữa hai bên mua bán dịch vụ đánh giá sự phù hợp có thể coi là chấm dứt ở đây. Tuy nhiên, nếu thấy chứng nhận hợp chuẩn mang lại lợi ích trong giao dịch với bên thứ ba, bên mua dịch vụ có thể công bố hợp chuẩn, hợp quy bằng cách đăng ký việc công bố hợp chuẩn, hợp quy tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền, và sau đó có thể sử dụng chứng nhận hợp chuẩn sử dụng làm bằng chứng để chứng minh đã tuân thủ các yêu cầu của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn.

Đối với một số loại sản phẩm yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, Nhà nước có thể yêu cầu bắt buộc phải công bố hợp quy. Trong trường hợp này, đương nhiên các tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh các loại sản phẩm đó sẽ buộc phải tiến hành kiểm định hợp quy.

5.2.2. Các chủ thể tham gia vào hoạt động đánh giá sự phù hợp

Dịch vụ đánh giá sự phù hợp là các giao dịch bình đẳng, tự nguyện giữa người cung cấp dịch vụ (bên bán dịch vụ) và người thụ hưởng dịch vụ (bên mua dịch vụ). Đối tượng của dịch vụ đánh giá sự phù hợp là các hàng hóa, dịch vụ hoặc các đối tượng khác mà bên mua dịch vụ muốn bên bán dịch vụ thực hiện việc phân tích, đánh giá về kỹ thuật trong so sánh với các tiêu chuẩn, quy chuẩn nhất định. Khi triển khai dịch vụ, bên bán dịch vụ thực hiện các hoạt động phân tích, kiểm định theo quy trình nhất định theo quy định của pháp luật và/hoặc yêu cầu của bên mua dịch vụ. Bởi dịch vụ đánh giá sự phù hợp là dịch vụ đơn thuần mang tính kỹ thuật nên chủ thể thực hiện dịch vụ chỉ cần có đủ năng lực chuyên môn và trang thiết bị cần thiết để thực hiện việc kiểm tra, đánh giá mức độ phù hợp của các sản phẩm liên quan là có thể thực hiện được dịch vụ. Như vậy, bên bán dịch vụ trong giao dịch này hoàn toàn có thể là các tổ chức, cá nhân thông thường, do dịch vụ liên quan không gắn với quyền lực nhà nước hay tính chất của hoạt động quản lý nhà nước. Nói cách khác, không nhất thiết phải là cơ quan nhà nước mới có thể thực hiện được dịch vụ này mà tất cả các chủ thể đáp ứng các điều kiện khách quan đều có thể thực hiện được.

Kết quả của dịch vụ là các văn bản xác nhận/chứng nhận kết quả phân tích, kiểm định về hiện trạng kỹ thuật của hàng hóa/dịch vụ được phân tích/kiểm định và/hoặc mức độ thỏa mãn của hàng hóa/dịch vụ được phân tích/kiểm định với các tiêu chí, tiêu chuẩn nhất định (theo quy định của pháp luật và/hoặc yêu cầu của khách hàng). Các văn bản xác nhận, chứng nhận này không tạo ra quyền đương nhiên nào cho người mua dịch vụ nhưng được sử dụng làm bằng chứng để người mua dịch vụ chứng minh đã tuân thủ các yêu cầu của pháp luật hoặc làm căn cứ để người mua dịch vụ tiếp tục thực hiện các hoạt động tiếp theo. Tuy nhiên, để được sử dụng dấu chứng nhận này trên sản phẩm khi đưa ra lưu thông trên thị trường thì bên mua dịch vụ cần đăng ký việc công bố hợp chuẩn, hợp quy với cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước.

Việc bên sử dụng dịch vụ có thể sử dụng dấu công bố phù hợp tiêu chuẩn (dấu CS) trong các giao dịch với bên thứ ba dẫn đến việc bên cấp dịch vụ chứng nhận hợp chuẩn phải chịu trách nhiệm liên đới theo nghĩa cần đảm bảo rằng chứng nhận hợp chuẩn do bên cấp dịch vụ là khách quan và công bằng, và cần phải thường xuyên giám sát đối tượng đã được chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy nhằm đảm bảo duy trì sự phù hợp của đối tượng với tiêu chuẩn tương ứng.

Tuy cơ quan nhà nước không trực tiếp tham gia vào quá trình đánh giá sự phù hợp nhưng lại đóng vai trò là nơi quản lý giám sát các đơn vị cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp; là nơi tổ chức hoạt động niêm yết công khai các công bố hợp chuẩn, hợp quy để mọi cá nhân, tổ chức quan tâm có thể dễ dàng tiếp cận. Chức năng này của Nhà nước nhằm bảo vệ quyền lợi của bên thứ ba, chứng thực rằng dấu chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy mà đơn vị sử dụng dịch vụ gắn lên sản phẩm lưu thông đúng là đã được một đơn vị có thẩm quyền cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp thực hiện.

5.2.3. Các thuộc tính giao dịch của các dịch vụ đánh giá sự phù hợp

5.2.3.1. Tính đặc thù của dịch vụ đánh giá sự phù hợp

Trước khi xem xét các thuộc tính giao dịch của dịch vụ đánh giá sự phù hợp, sẽ là hữu ích nếu chúng ta hiểu rõ hơn tính đặc thù của loại dịch vụ này trong mối tương quan với các loại dịch vụ công ích khác và các loại dịch vụ công cấp phép khác. Cụ thể như sau:

(a) So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ công ích khác

So sánh với các dịch vụ công khác cùng được xem xét trong Báo cáo nghiên cứu này (dịch vụ công ích đô thị, dịch vụ hạ cơ sở hạ tầng, và dịch vụ GDĐH) thì các dịch vụ đánh giá sự phù hợp có những đặc điểm tương đối khác biệt.

Cụ thể, trong khi các dịch vụ công khác bản thân chúng là dịch vụ độc lập, với sản phẩm đầu ra được tiêu dùng/sử dụng trực tiếp bởi các đối tượng thụ hưởng thì dịch vụ đánh giá sự phù hợp luôn phải có một đối tượng cụ thể (là hàng hóa, dịch vụ... cần phân tích, kiểm định) và sản phẩm đầu ra chỉ là các văn bản xác nhận/chứng nhận về kết quả đánh giá sự phù hợp.

Quan trọng hơn, nếu với các dịch vụ công sau khi hoàn tất trao đổi là kết thúc giao dịch thì đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp, kết quả của dịch vụ trong nhiều trường hợp là điểm khởi đầu, là căn cứ cho những giao dịch tiếp theo (khi chủ thể thụ hưởng dịch vụ sử dụng các giấy xác nhận/chứng nhận được cấp để xuất trình hoặc chứng minh các điều kiện cho các giao dịch tiếp theo).

Bảng 5.1. So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ công khác

	Dịch vụ đánh giá sự phù hợp	Dịch vụ công khác
Bản chất	Đánh giá sản phẩm dịch vụ/hàng hóa khác	Một loại dịch vụ độc lập
Hình thức giao dịch	Trực tiếp giữa chủ thể cung cấp dịch vụ và chủ thể mua dịch vụ	Trực tiếp giữa chủ thể cung cấp dịch vụ và chủ thể mua dịch vụ
Kết quả	Chứng nhận/xác nhận cho một sản phẩm khác	Sản phẩm là bản thân dịch vụ đó (cung cấp nước, điện, kiến thức, xử lý rác thải...)
Đối tượng thụ hưởng	Chủ thể có sản phẩm cần được xác nhận	Người tiêu dùng
Tiếp theo dịch vụ	Xác nhận/chứng nhận được cấp được sử dụng để xuất trình trong các quan hệ tiếp theo (hành chính, thương mại, dân sự)	Hoàn tất giao dịch (dịch vụ được cung cấp, giá trị được thanh toán, sản phẩm dịch vụ được tiêu thụ)
Ví dụ	Dịch vụ đăng kiểm xe cơ giới, tàu biển Dịch vụ chứng nhận phù hợp về chất lượng hàng hóa, dịch vụ Dịch vụ chứng nhận đủ điều kiện về an toàn cháy nổ	Dịch vụ cung cấp điện, nước Dịch vụ xử lý rác, chất thải sinh hoạt Dịch vụ giáo dục

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

(b) So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ công cấp phép

Các dịch vụ công có nội dung là cấp chứng nhận, chứng chỉ đủ điều kiện hoạt động có đặc điểm giống với dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở chỗ kết quả cuối cùng là các văn bản xác nhận, chứng nhận, chứng chỉ...

Tuy nhiên, bản chất của hai dịch vụ này là hoàn toàn khác nhau. Cụ thể, nếu như trong dịch vụ đánh giá sự phù hợp, bên mua và bên bán dịch vụ có quan hệ bình đẳng thì trong dịch vụ cấp phép, bản chất là quy trình xin-cho, chủ thể thực hiện dịch vụ là chủ thể mang quyền năng của Nhà nước, thực hiện dịch vụ như một chức năng quản lý nhà nước của mình. Đối tượng của dịch vụ đánh giá sự phù hợp là hàng hóa, dịch vụ trong khi đối tượng cấp phép là tổ chức, cá nhân.

Quy trình thực hiện đánh giá sự phù hợp là quy trình sử dụng các công cụ, tiêu chí khách quan, kỹ thuật để đánh giá sản phẩm hàng hóa; trong khi đó quy trình thực hiện dịch vụ công cấp phép là quy trình cơ quan quản lý nhà nước xem xét, thẩm định để đánh giá có thể cấp phép cho tổ chức, cá nhân liên quan hay không.

Văn bản xác nhận được cấp sau khi đánh giá sự phù hợp chỉ là bằng chứng ghi nhận kết quả đánh giá sự phù hợp, không tạo cho người mua dịch vụ quyền đương nhiên nào; còn các chứng nhận, chứng chỉ trong các dịch vụ cấp phép lại là các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, qua đó cho phép ghi nhận một quyền nào đó của tổ chức, cá nhân được cấp phép. Sự khác biệt cuối cùng này cũng là khác biệt lớn nhất, ảnh hưởng trực tiếp tới các phân tích liên quan tới việc có thị trường hóa hay không các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà hiện các cơ quan nhà nước đang còn giữ độc quyền cung cấp ở Việt Nam.

Bảng 5.2. So sánh dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ cấp phép

	Dịch vụ đánh giá sự phù hợp	Dịch vụ cấp chứng chỉ, chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh
Bản chất	Giao dịch bình đẳng Chủ thể cung cấp dịch vụ và chủ thể thuê dịch vụ không phụ thuộc nhau Chủ thể cung cấp dịch vụ về nguyên tắc không tạo ra quyền nào cho chủ thể thuê dịch vụ	Chủ thể cấp thực hiện quyền năng nhà nước (cho phép hay không cho phép) Bản chất là quy trình cấp phép (xin-cho), người được cấp phép sẽ có quyền năng trong hoạt động kinh doanh (được cấp phép mới được quyền kinh doanh)
Hình thức giao dịch	Trực tiếp giữa chủ thể cung cấp dịch vụ và chủ thể mua dịch vụ	Trực tiếp, nhưng có sự tham gia gián tiếp của một số chủ thể khác Ví dụ: Trong quy trình cấp phép có thể có một số chủ thể khác tham gia (cho ý kiến, thẩm định, quyết định...)
Kết quả	Xác nhận/chứng nhận dựa trên kết quả kiểm tra khách quan về kỹ thuật Xác nhận/chứng nhận này được sử dụng để xuất trình (khi cần thiết), để đưa vào hồ sơ cho các quy trình hành chính/dân sự khác; có thể mang lại lợi ích nhất định cho chủ thể mua dịch vụ (khi sản phẩm, hàng hóa được xác nhận có tiêu chuẩn/hạng/loại cao...) nhưng bản thân nó không tạo ra quyền năng về mặt pháp lý nào cho chủ thể mua dịch vụ	Giấy phép/Chấp thuận/Đồng ý, dựa trên điều kiện cấp phép (trong đó có thể có các trường hợp điều kiện cấp phép dựa trên căn cứ chủ quan của người xem xét, không phải luôn luôn là các điều kiện có tính kỹ thuật khách quan) Giấy phép này tạo cho chủ thể được cấp phép một hoặc một số quyền pháp lý nhất định (ví dụ quyền được kinh doanh trong lĩnh vực được cấp phép, quyền được ưu đãi...)
Đối tượng hưởng	Ai có nhu cầu và chấp thuận thanh toán đều có thể đề nghị tổ chức xác nhận thực hiện việc kiểm tra, xác nhận	Chủ thể có nhu cầu được kinh doanh trong lĩnh vực phải xin cấp phép; thuộc diện được cấp phép

Chủ thể thực hiện	Về logic thì mọi chủ thể có năng lực để đánh giá chính xác chất lượng, đặc điểm của sản phẩm liên quan với các tiêu chuẩn nhất định đều có thể làm được	Về logic thì việc cấp phép là quyền quản lý của Nhà nước, vì vậy chỉ cơ quan nhà nước mới có thể thực hiện. Việc ủy quyền cho một chủ thể ngoài Nhà nước thực hiện phải qua quy trình chặt chẽ (bởi chỉ một số ít chủ thể thích hợp để chuyển giao quyền nhà nước và chịu trách nhiệm về việc thực hiện quyền đó)
Ví dụ	Dịch vụ đăng kiểm xe cơ giới, tàu biển Dịch vụ chứng nhận đủ điều kiện về an toàn cháy nổ	Cấp chứng chỉ hành nghề luật sư, bác sĩ... Cấp giấy phép kinh doanh khí Cấp giấy phép đủ điều kiện mở cơ sở giáo dục, đào tạo

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

5.2.3.2. Các thuộc tính giao dịch của dịch vụ đánh giá sự phù hợp

(a) Tính chuyên biệt của tài sản

Xét trên góc độ kinh tế, các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đa phần là loại giao dịch có tính chuyên biệt về tài sản thấp. Nếu không có sự can thiệp dưới hình thức chỉ định của nhà nước, cả hai bên tham gia mua bán dịch vụ này đều có thể lựa chọn các đối tác khác nhau mà không ảnh hưởng gì đến giá trị tài sản của mình. Có thể có một số loại dịch vụ thuộc lĩnh vực đặc biệt mà chỉ có một số ít đơn vị có đủ chuyên môn hoặc máy móc để thực hiện đánh giá, trong khi đó số lượng doanh nghiệp có nhu cầu về loại dịch vụ đó lại ít. Trong trường hợp không có khách hàng, nếu các tài sản của đơn vị đó không thể sử dụng được cho mục đích sử dụng khác, thì chúng có thể xem như là loại tài sản chuyên biệt. Tuy nhiên, do nhu cầu của đa số dịch vụ đánh giá sự phù hợp là rất phổ biến nên có thể nói số loại dịch vụ đòi hỏi tài sản chuyên biệt là không nhiều.

Tuy nhiên, tính chuyên biệt của tài sản xuất hiện trong giao dịch

giữa người mua dịch vụ đánh giá sự phù hợp và khách hàng của mình, tức ở giai đoạn sau của quá trình đánh giá sự phù hợp. Rõ ràng, một sản phẩm hay dịch vụ được đóng dấu hợp chuẩn, hợp quy sẽ khiến cho khách hàng tin tưởng hơn về chất lượng sản phẩm, qua đó tạo ra mối quan hệ lâu dài giữa khách hàng và doanh nghiệp cung cấp sản phẩm. Nếu như sau khi mua sản phẩm hoặc dịch vụ, khách hàng phát hiện ra rằng sản phẩm hoặc dịch vụ không đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn thì giá trị của sản phẩm sẽ bị suy giảm đáng kể; trong trường hợp này, không chỉ người tiêu dùng chịu thiệt mà uy tín của doanh nghiệp sẽ bị ảnh hưởng.

(b) Tần suất giao dịch

Tần suất giao dịch của loại dịch vụ này là rất cao bởi nhu cầu tự thân của người mua dịch vụ cũng như từ sự quy định bắt buộc của pháp luật. Nhóm cầu tự thân của người mua dịch vụ chủ yếu xuất phát từ việc giao dịch mua bán giữa người mua dịch vụ và khách hàng của mình đòi hỏi phải có chứng nhận về chất lượng của bên thứ ba độc lập so với tiêu chuẩn chất lượng đã thỏa thuận trong hợp đồng mua bán. Mức độ dao động của nhóm cầu này có thể là lớn, bởi nó tùy thuộc vào sự phát triển của nền kinh tế, của các giao dịch kinh doanh có liên quan tới đối tượng cần kiểm định/phân tích và xu hướng của các chủ thể kinh doanh. Tuy nhiên, trong bối cảnh chung của kinh tế thế giới, với hoạt động kinh doanh phát triển mạnh, các yếu tố về chất lượng (đặc biệt là chất lượng hàng hóa và các dịch vụ nhiều rủi ro, chẳng hạn xây dựng, hầm mỏ, vận chuyển hành khách, v.v.) được đề cao, các đối tượng sản phẩm ngày càng phức tạp về thành phần kỹ thuật, có thể suy đoán đây là nhóm cầu rất có triển vọng, đặc biệt là ở các nền kinh tế mới nổi hoặc đang phát triển (Xem Hộp 5.1).

Nhóm cầu còn xuất phát từ quy định bắt buộc của pháp luật. Một số loại hàng hóa Nhà nước bắt buộc phải có chứng nhận chất

lượng, phải có chứng nhận hợp quy, hợp chuẩn hoặc kiểm tra chất lượng trước khi đưa vào lưu thông, tiêu dùng...; một số trường hợp bắt buộc phải có xác nhận/chứng nhận chất lượng hoặc đạt các điều kiện về kỹ thuật mới có thể thực hiện hoạt động xuất khẩu/nhập khẩu... Nhóm cầu này ở một số thị trường là rất lớn, đặc biệt là các thị trường có yêu cầu cao về tiêu chuẩn, quy chuẩn đối với hàng hóa¹.

Ngoài ra, cần chú ý rằng các dịch vụ đánh giá sự phù hợp này được thực hiện trên đối tượng là sản phẩm hàng hóa, dịch vụ (thay vì thực hiện trên đối tượng là các chủ thể liên quan) nên số lượng dịch vụ phải thực hiện trong nhiều trường hợp là rất lớn (ví dụ tất cả các phương tiện xe cơ giới, tàu biển... phải được đăng kiểm; tất cả các hàng hóa là nông sản thuộc diện phải kiểm tra chuyên ngành đều phải có chứng nhận chất lượng trước khi thông quan để nhập khẩu vào Việt Nam...).

¹ Ví dụ ở Ả Rập Xêút, 100% hàng hóa nhập khẩu phải có giấy Chứng nhận hợp chuẩn, điều này đã thúc đẩy thị trường dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật rất phát triển ở nước này. Các yêu cầu về tiêu chuẩn, quy chuẩn đối với xây dựng, khai mỏ của nước này cũng là một trong những nhân tố dẫn tới mức tăng trưởng ấn tượng về doanh thu của dịch vụ này.

Hộp 5.1. Tăng trưởng của thị trường dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật¹

Theo số liệu của Euromonitor, thị trường dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật có sự tăng trưởng rất ấn tượng ở các nước đang phát triển và tương đối bão hòa ở các nước đã phát triển.

Ví dụ doanh thu của dịch vụ này trên thị trường Brazil tăng trưởng 74% từ năm 2007-2012, ở Trung Quốc là 94% trong giai đoạn 2006-2012. Trong khoảng 2007-2012, thị trường này tăng trưởng 11%/năm ở Hàn Quốc, 12%/năm ở Ấn Độ, 16%/năm ở Indonesia, thậm chí ở Thổ Nhĩ Kỳ là 58%/năm (với biên độ lợi nhuận trên doanh thu lên tới 55%). Tăng trưởng doanh thu của dịch vụ này cũng kéo theo tăng trưởng về số lượng các công ty cung cấp dịch vụ, lao động và chi tiêu mà ngành này chỉ cho mua máy móc, thiết bị phân tích, kiểm định.

Ở các nước đã phát triển, mức độ tăng trưởng của dịch vụ này khiêm tốn hơn. Ở Nhật Bản, trong giai đoạn 2007-2012, dịch vụ này hầu như không có tăng trưởng. Trong khi đó, ở Hoa Kỳ, trong giai đoạn suốt từ 2006 đến 2012, mức tăng trưởng ghi nhận chỉ 2%, tuy nhiên dự báo giai đoạn 2012-2018 sẽ là 7%. Mặc dù vậy, trong nhóm nước phát triển, cũng có những trường hợp cá biệt ghi nhận mức tăng trưởng cao trong ngành dịch vụ này, ví dụ Australia có mức tăng trưởng 9%/năm trong giai đoạn 2007-2012, với biên độ lợi nhuận là 24% doanh thu, đạt mức cao nhất trong các nước phát triển khu vực châu Á-Thái Bình Dương.

Nguồn: Euromonitor International <http://www.euromonitor.com/technical-testing-and-analysis>

(c) Tính bất trắc của giao dịch

Xét về bản chất kỹ thuật, các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đều chứa đựng một mức độ bất trắc nhất định liên quan đến vấn đề đo lường (measurement uncertainty). Tuy nhiên, do đây thuần túy là việc kiểm tra, đánh giá đặc tính kỹ thuật của hàng hóa, dịch vụ bằng các phương pháp kỹ thuật/chuyên môn nhất định so với các tiêu chuẩn,

¹ Không có số liệu bóc tách dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật nói chung.

quy chuẩn sẵn có nên mức độ bất trắc liên quan đến đo lường có thể giảm thiểu về khoảng có thể chấp nhận được nếu như hoạt động đánh giá sự phù hợp được tiến hành một cách cẩn trọng, đúng quy trình. Tính bất đối xứng thông tin chủ yếu liên quan đến khía cạnh bên mua dịch vụ có thể không biết rõ về năng lực cung ứng dịch vụ của bên bán, tức không rõ liệu bên bán có đủ máy móc thiết bị chuyên dụng cần thiết, có đủ nguồn nhân lực có chuyên môn, có tuân thủ đúng quy trình đánh giá hay không. Đối với xã hội, bản thân hoạt động đánh giá không gây ra các hiệu ứng tiêu cực cho bên thứ ba do chỉ tác động trực tiếp lên đối tượng được kiểm tra/đánh giá mà không ảnh hưởng vật lý tới bất kỳ đối tượng nào khác. Vì thế, công đoạn 1 của hoạt động cung ứng dịch vụ đánh giá sự phù hợp về cơ bản không chứa đựng nhiều tính bất trắc nếu như bên cung cấp dịch vụ là bên thực sự có đủ năng lực và tuân thủ đúng quy trình kiểm tra, kiểm định.

Tính bất trắc của giao dịch xuất hiện mạnh trong mối quan hệ giữa người có sản phẩm, hàng hóa đã được cấp chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy và khách hàng của mình. Khách hàng mua các sản phẩm được đánh giá hợp chuẩn, hợp quy hoàn toàn không trực tiếp quan sát hoặc biết chắc rằng tổ chức cấp giấy chứng nhận đánh giá sự phù hợp có thực sự đánh giá đúng chất lượng sản phẩm hay không; liệu rằng hai đơn vị này có sự thông đồng với nhau để cung cấp bản chứng nhận sai lệch so với thực tế về chất lượng sản phẩm hay không. Vì thế, nếu kết quả kiểm định không chính xác sẽ gây ra những thiệt hại đáng kể không chỉ cho khách hàng của bên mua dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà cả bản thân bên mua dịch vụ. Dưới đây là một số ví dụ:

- *Trường hợp đánh giá sự phù hợp của sản phẩm hàng hóa trong giao dịch mua bán:* Người mua hàng căn cứ vào kết quả kiểm định thành phần, chất lượng hàng hóa so với các tiêu chuẩn trong hợp đồng mua bán để quyết định tiếp nhận và hoàn tất giao dịch mua bán với người bán hàng (nếu kết quả xác định hàng hóa phù hợp tiêu chí chất lượng theo hợp đồng) hoặc khiếu nại người bán về chất

lượng hàng hóa, thậm chí hủy hợp đồng (nếu kết quả đánh giá xác định hàng hóa vi phạm chất lượng thỏa thuận). Như vậy, nếu kết quả đánh giá không chính xác, rủi ro thiệt hại sẽ phát sinh đối với người mua hàng;

- *Trường hợp đánh giá sự phù hợp của hàng hóa xuất nhập khẩu:* Cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền sẽ dựa vào các kết quả chứng nhận sự phù hợp của hàng hóa xuất khẩu/nhập khẩu với các yêu cầu kỹ thuật, chất lượng bắt buộc để cho phép hoặc không cho phép hàng hóa được thông quan. Do đó, nếu kết quả kiểm định không chính xác, quyết định quản lý hành chính (quyết định phê chuẩn, cho phép...) sẽ dựa trên căn cứ sai lệch, dẫn tới nội dung sai lệch, ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực liên quan;
- *Trường hợp kiểm định chất lượng hàng hóa để đưa vào lưu thông trên thị trường:* Người tiêu dùng, xã hội sẽ dựa vào các kết quả chứng nhận sự phù hợp về chất lượng của sản phẩm để tiêu thụ hoặc sử dụng (ví dụ tiêu thụ thực phẩm, sử dụng phương tiện xe cơ giới, sử dụng dịch vụ tàu thuyền...). Nếu kết quả chứng nhận sai lệch, thiếu chính xác, lợi ích của người tiêu dùng có thể bị ảnh hưởng (ví dụ thực phẩm chứa chất độc hại vượt ngưỡng gây ảnh hưởng tới sức khỏe của người sử dụng/tiêu dùng...), xã hội có thể phải chịu rủi ro (ví dụ xe cơ giới không đáp ứng yêu cầu chất lượng lưu thông trên đường gây nguy hiểm cho các chủ thể tham gia giao thông...).

Với tính chất là “trọng tài” xác định chất lượng của các hàng hóa/dịch vụ và làm cơ sở để các chủ thể hành xử (tiêu dùng, quản lý, giao dịch...), rõ ràng việc đánh giá sự phù hợp của bên cung ứng dịch vụ này luôn bao hàm trong nó các rủi ro nhất định. Tuy nhiên, mức độ rủi ro của mỗi trường hợp kiểm định, phân tích chất lượng là khác nhau, và do đó cơ chế kiểm soát dịch vụ kiểm định, phân tích từ góc độ quản lý nhà nước cũng khác nhau.

Như đã phân tích ở trên, bản thân hoạt động đánh giá sự phù hợp không chứa đựng nhiều yếu tố bất trắc đối với hai bên trực tiếp tham gia giao dịch này nếu như bên cung cấp dịch vụ là bên thực sự có đủ năng lực và tuân thủ đúng quy trình kiểm tra, kiểm định. Trong khi đó, việc công bố và sử dụng chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy lại chứa đựng nhiều bất trắc đối với bên thứ ba. Vì vậy, mức độ rủi ro mà hoạt động đánh giá sự phù hợp gây ra cho xã hội phụ thuộc vào năng lực cung ứng dịch vụ của bên cung cấp và phạm vi tác động đến bên thứ ba của việc sử dụng chứng nhận hợp chuẩn gắn với các hàng hóa, dịch vụ liên quan. Đối tượng được đánh giá càng có phạm vi tác động rộng, tới càng nhiều chủ thể thì mức độ rủi ro càng cao.

Từ góc độ rủi ro này, có thể chia các dịch vụ đánh giá sự phù hợp thành ba nhóm cơ bản:

- *Nhóm có phạm vi rủi ro hẹp:* Đây là nhóm các sản phẩm, hàng hóa được coi như là ít có khả năng gây mất an toàn trong quá trình vận chuyển, lưu giữ, bảo quản, sử dụng. Việc đánh giá sự phù hợp của các sản phẩm hàng hóa này hoàn toàn theo các tiêu chí/tiêu chuẩn thỏa thuận (ví dụ thỏa thuận của các bên trong các giao dịch mua bán hàng hóa về việc thuê tổ chức phân tích, kiểm định kỹ thuật để xác nhận chất lượng hàng hóa được giao so với hợp đồng mua bán; thỏa thuận trong hợp đồng xây dựng về việc thuê tổ chức phân tích, kiểm định kỹ thuật để xác nhận chất lượng công trình bàn giao so với hợp đồng xây dựng...). Đối với nhóm này, kết quả chứng nhận sự phù hợp sẽ chỉ tác động tới lợi ích của các bên của giao dịch liên quan là chủ yếu mà ít gây ảnh hưởng phổ rộng tới các chủ thể khác cũng như các lợi ích công cộng.
- *Nhóm có phạm vi rủi ro trung bình:* Nhóm này bao gồm các sản phẩm, hàng hóa được coi như là có khả năng gây mất an toàn trong quá trình vận chuyển, lưu giữ, bảo quản, sử dụng. Với trường hợp này, theo quy định của pháp luật, việc đánh giá sự phù hợp theo các tiêu chuẩn nhà nước ban hành hoặc các quy chuẩn kỹ thuật là bắt

buộc. Kết quả phân tích, kiểm định trong các trường hợp này sẽ là cơ sở để xác định người sản xuất có được phép đưa sản phẩm, hàng hóa lưu thông trên thị trường hoặc nhập khẩu vào một quốc gia hay không.

- *Nhóm có phạm vi rủi ro cao:* Nhóm này bao gồm các trường hợp sản phẩm, hàng hóa có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn trong quá trình vận chuyển, lưu giữ, bảo quản, sử dụng, chẳng hạn các phương tiện giao thông đường bộ/thủy/sắt/không, một số loại máy móc thiết bị có khả năng gây nguy hiểm cao cho người lao động, hệ thống phòng cháy chữa cháy, v.v. Các đối tượng này hoặc là có khả năng mang tới nguy hiểm cho không chỉ các chủ thể sử dụng, tiêu dùng trực tiếp mà còn có thể tác động bất lợi tới một số lượng lớn và không xác định các chủ thể khác (ví dụ, phương tiện giao thông có động cơ có thể gây nguy hiểm cho không chỉ người ngồi trên phương tiện mà cho các chủ thể bất kỳ đang tham gia giao thông gần phương tiện đó); hoặc là nếu xảy ra sự cố thì thiệt hại sẽ là rất lớn (ví dụ công trình bị hỏa hoạn có thể gây nguy hiểm đến tính mạng cho bất kỳ ai đang ở trong công trình tại thời điểm xảy ra hỏa hoạn đồng thời gây thiệt hại đến tất cả các tài sản có trong công trình).

Như vậy, tùy thuộc vào yêu cầu về an toàn đối với một sản phẩm, hàng hóa mà chúng nhận hợp chuẩn, hợp quy gắn với sản phẩm, hàng hóa đó được xem như là có mức độ bất trắc cao hay bất trắc vừa phải đối với người sử dụng sản phẩm, hàng hóa đó. Đối với sản phẩm, hàng hóa thuộc Nhóm 3, một kết quả chứng nhận sai lệch so với thực tế có thể dẫn tới những hậu quả, thiệt hại nghiêm trọng cho các chủ thể. Cũng vì lý do này mà cơ chế kiểm soát để bảo đảm chất lượng và tính tin cậy của các chủ thể thực hiện dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật các đối tượng thuộc diện “yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn” này cũng chặt chẽ hơn nhiều.

(d) Tóm tắt các thuộc tính giao dịch của định vụ đánh giá sự phù hợp

Các phân tích ở trên về ba thuộc tính giao dịch của định vụ đánh giá sự phù hợp: tính chuyên biệt về tài sản, tần suất giao dịch, và tính bất trắc được tổng hợp trong Bảng 5.3 dưới đây. Trong công đoạn 1 của hoạt động đánh giá sự phù hợp, các thuộc tính chuyên biệt tài sản và tính bất trắc đều thấp. Chỉ ở công đoạn thứ 2 của hoạt động này, tức công đoạn công bố và sử dụng kết quả đánh giá hợp chuẩn hợp quy, thì tính chuyên biệt về tài sản và tính bất trắc mới xuất hiện. Riêng về thuộc tính sau, mức bất trắc của giao dịch phụ thuộc vào yêu cầu về mức độ an toàn của việc sử dụng sản phẩm, dịch vụ được chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy trong xã hội như đã phân tích ở trên.

Bảng 5.3. Tổng hợp các thuộc tính giao dịch của dịch vụ đánh giá sự phù hợp

	Tính chuyên biệt về tài sản	Tần suất giao dịch	Tính bất trắc
Kiểm định và cấp chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy (bên mua dịch vụ với bên bán dịch vụ)	+	+++	++
Công bố và sử dụng kết quả đánh giá hợp chuẩn, hợp quy (bên mua dịch vụ với khách hàng/ người tiêu dùng)	++	+++	+++ (*)

Chú thích: (0) không có, (+) vừa phải, (++) cao, (+++) rất cao
(*) Tùy thuộc vào từng nhóm sản phẩm, hàng hóa

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

5.2.4. Khả năng áp dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực đánh giá sự phù hợp

Với các thuộc tính giao dịch trong lĩnh vực đánh giá sự phù hợp như đã đề cập ở trên, công đoạn 1 của hoạt động đánh giá sự phù hợp

hoàn toàn có thể được thực hiện thông qua cơ chế thị trường. Tức là, khu vực tư nhân hoàn toàn có thể tham gia và cạnh tranh với nhau về giá và chất lượng để cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp tốt nhất cho những người có nhu cầu, ngay cả với nhóm sản phẩm, hàng hóa có thể gây ra rủi ro cao cho xã hội như phân tích trong Hộp 5.2 dưới đây. Nói chung, ngoài việc đưa ra và duy trì những luật chơi chung, đặc biệt là về năng lực cung cấp dịch vụ, cho những người tham gia dịch vụ này, nhà nước hoàn toàn có thể đứng ngoài, tức không cần phải trực tiếp tham gia cung cấp dịch vụ lẫn trợ giá cho bất kỳ bên nào trong lĩnh vực này.

Tuy nhiên, với nhóm sản phẩm, hàng hóa yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, đòi hỏi phải có sự đánh giá sự phù hợp với mức độ chuẩn xác cao nhất khiến nhà nước thấy rằng mình cần phải trực tiếp tham gia, thì nhà nước nên cân nhắc thu phí đầy đủ để bù đắp chi phí vận hành hoạt động này nếu các loại hàng hóa và dịch vụ cần chứng nhận sự phù hợp là hàng hóa tư. Ngay cả trong trường hợp hàng hóa và dịch vụ cần chứng nhận sự phù hợp là hàng hóa công được nhà nước trợ giá thì nhà nước vẫn nên thu phí đầy đủ vì hoạt động đánh giá sự phù hợp chỉ là hoạt động trung gian. Việc thu phí đầy đủ các loại phí trung gian, giúp nhà nước hạch toán được việc trợ giá cuối cùng cho người tiêu dùng tốt hơn.

Hộp 5.2. Tại sao nhà nước không cần thiết phải trực tiếp cung ứng dịch vụ đánh giá sự phù hợp?

Hoạt động đánh giá sự phù hợp một sản phẩm hoặc dịch vụ nào đó chứa đựng những bất trắc nhất định. Tuy nhiên, những bất trắc này chỉ trở thành vấn đề khi nó dẫn đến những hậu quả xấu cho người tiêu dùng hoặc những người xung quanh.

Trên thực tế, các nhà nước đều sử dụng các biện pháp, cơ chế nhất định để kiểm soát những rủi ro này. Thông thường, các cơ chế kiểm soát này được xếp thành hai nhóm:

- *Kiểm soát đối với khách thể:* Cơ chế kiểm soát này hướng tới bản thân hoạt động phân tích, kiểm định kỹ thuật thông qua việc đặt ra các quy trình, điều kiện nhân lực và chuyên môn cho việc phân tích, kiểm định kỹ thuật mà tất cả chủ thể thực hiện hoạt động này bắt buộc phải tuân thủ;
- *Kiểm soát đối với chủ thể:* Cơ chế kiểm soát này hướng tới chủ thể cung cấp dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật thông qua việc đặt các điều kiện về tổ chức, đặc điểm pháp lý, phạm vi trách nhiệm của các chủ thể này (kiểm soát trước, khi chủ thể được chỉ định/lựa chọn/ủy quyền thực hiện; hoặc kiểm tra sau, qua hoạt động hậu kiểm, thanh tra kiểm tra, xử lý vi phạm...). Đồng thời yêu cầu các chủ thể này phải đảm bảo đảm tính khách quan và công bằng trong hoạt động chứng nhận hợp chuẩn hoặc chứng nhận hợp quy; không được thực hiện hoạt động tư vấn cho tổ chức, cá nhân đề nghị chứng nhận; giám sát đối tượng đã được chứng nhận nhằm bảo đảm duy trì sự phù hợp của đối tượng đã được chứng nhận với tiêu chuẩn hoặc quy chuẩn kỹ thuật tương ứng, v.v.

Hầu hết các nước đều sử dụng đồng thời cả hai nhóm cơ chế kiểm soát này để bảo đảm kiểm soát rủi ro từ các dịch vụ phân tích, kiểm định chất lượng. Sự khác biệt giữa các quốc gia chủ yếu nằm ở mức độ/liều lượng sử dụng các biện pháp trong từng nhóm cơ chế kiểm soát.

Đối với nhóm sản phẩm, hàng hóa có yêu cầu an toàn ở mức bình thường, nhà nước chủ yếu sử dụng cơ chế kiểm soát đối với chủ thể ở mức độ hẹp (thông qua các điều kiện kinh doanh bắt buộc đối với các chủ thể/doanh nghiệp cung cấp dịch vụ phân tích kiểm định kỹ thuật). Đối với nhóm sản phẩm, hàng hóa có khả năng gây mất an toàn, nhà nước sử dụng bổ sung cơ chế kiểm soát chủ thể ở mức độ tương đối (ví dụ phải là chủ thể được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ định), kết hợp với cơ chế kiểm soát đối với khách thể (ví dụ đặt ra các quy chuẩn bắt buộc về quy trình đánh giá). Đối với nhóm sản phẩm, hàng hóa có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, nhà nước có thể sử dụng cơ chế kiểm soát chủ thể tuyệt đối (cơ quan nhà nước trực tiếp thực hiện hoạt động phân tích và kiểm định rủi ro, không cho phép, không ủy quyền cho các tổ chức khác thực hiện hoạt động này), kết hợp hoặc không kết hợp với cơ chế kiểm soát đối với khách thể (quy trình đánh giá sự phù hợp). Tuy nhiên, nhà nước vẫn có thể ủy quyền cho các tổ chức khác thực hiện hoạt động này nhưng với cơ chế kiểm soát chặt chẽ hơn so với các nhóm có nguy cơ trung bình và nguy cơ thấp.

Tuy nhiên, ngay cả với nhóm sản phẩm, hàng hóa có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, việc cơ quan nhà nước trực tiếp thực hiện hoạt động đánh giá gặp phải nhiều vấn đề, đặc biệt là ở các khía cạnh:

- *Chi phí*: Chi phí mà nhà nước phải bỏ ra để trực tiếp thực hiện việc phân tích, kiểm định chất lượng có thể lớn hơn rất nhiều lần chi phí để nhà nước kiểm soát các chủ thể thực hiện dịch vụ (qua đó hạn chế rủi ro). Số lượng đối tượng cần phân tích, kiểm định kỹ thuật càng lớn thì chi phí bỏ ra để kiểm soát từng đối tượng sẽ càng cao. Trong khi đó kết quả kiểm soát trong hai cách tiếp cận này có thể xem là tương đương (đều là sản phẩm được kiểm tra, xác nhận đủ điều kiện/tiêu chuẩn yêu cầu). Tất nhiên, trường hợp nhà nước tự mình thực hiện thì nhà nước vẫn có thể thu phí dịch vụ để bù đắp các chi phí bỏ ra để thực hiện dịch vụ. Tuy nhiên, các chi phí phát sinh từ việc gia tăng/làm công kênh bộ máy nhà nước từ hoạt động này và chi phí bù trừ về hiệu quả quản lý nhà nước do cơ quan quản lý nhà nước phải dành một phần nhất định trong chương trình làm việc của mình cho quản lý các hoạt động này là những chi phí rất lớn mà không thể được bù đắp từ nguồn phí dịch vụ.

- *Chất lượng*: Với các đặc tính cố hữu của bộ máy quản lý công (xơ cứng, quan liêu, thiếu động lực) cùng với tình trạng độc quyền trong cung cấp dịch vụ, chất lượng dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật do cơ quan nhà nước độc quyền cung cấp được suy đoán là hạn chế hơn nhiều so với chất lượng của cũng các dịch vụ này nhưng do các chủ thể ngoài nhà nước thực hiện (đặc biệt liên quan tới thời gian thực hiện dịch vụ, mức độ thân thiện...);

Nói cách khác, do nhà nước độc quyền thực hiện các dịch vụ này, thị trường cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ là không tồn tại, và từ đó những bất cập, thiếu hụt và hạn chế phát triển do thiếu cạnh tranh cũng phát sinh. Câu hỏi đặt ra là nhà nước có nên và có cần phải độc quyền thực hiện các dịch vụ phân tích, kiểm định cho nhóm có nguy cơ cao này không hay nên giao cho các chủ thể ngoài nhà nước và kiểm soát chặt như đối với trường hợp có nguy cơ từ tương đối trở lên. Hay nói cách khác, có nên thị trường hóa các dịch vụ này không? Câu trả lời đối với nhiều nước là tương đối rõ ràng: nên tự do hóa thị trường này, nhà nước không cần tự mình làm các dịch vụ này.

Với công đoạn 2, mấu chốt của vấn đề là xử lý tính bất trắc của giao dịch giữa người có sản phẩm, hàng hóa được cấp giấy chứng nhận sự phù hợp với người tiêu dùng sản phẩm, hàng hóa đó. Người tiêu dùng không thể biết được liệu chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy gắn với hàng hóa/dịch vụ đó có đáng tin cậy hay không. Sự tham gia của nhà nước ở khâu này là đứng ra tạo lập một bảng thông báo công khai và yêu cầu các bên công bố hợp chuẩn, hợp quy phải đăng ký bản công bố hợp chuẩn, hợp quy tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi sử dụng công bố đó. Yêu cầu này chính xác là một bảo chứng rằng chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy mà đơn vị sử dụng dịch vụ đưa ra là do mình tự đánh giá hay được một đơn vị có thẩm quyền cung cấp dịch vụ thực hiện.

Có thể thấy việc công khai công bố hợp chuẩn, hợp quy là một loại dịch vụ công thuần khiết. Một khi thông tin được đưa ra công khai thì mọi người đều có thể tiếp cận sử dụng và không gây ra xung đột về lợi ích giữa những người sử dụng thông tin này. Vì thế, việc Nhà nước đứng ra tổ chức và duy trì hình thức công báo này là hoàn toàn hợp lý. Tất nhiên, để duy trì được bảng thông báo công khai này, việc thu phí đối với bên công bố hiển nhiên là cần thiết.

Vì tính chất công ích thuần khiết của việc yêu cầu đăng công báo bản công bố hợp chuẩn, hợp quy, nên trong nghiên cứu này chúng tôi sẽ chỉ tập trung phân tích công đoạn thứ nhất của hoạt động cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp. Như đã đề cập ở trên, đây là công đoạn có khả năng đưa được các cơ chế thị trường khác nhau vào trong các hoạt động của nó tùy thuộc vào quan điểm và cân nhắc của từng quốc gia.

5.3. Hiện trạng cung ứng và quản lý các dịch vụ đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam

Phần dưới đây sẽ phân tích về hiện trạng pháp luật và thị trường cung ứng dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam. Như đã giới hạn ở phần đầu, các phân tích ở đây chỉ tập trung vào các trường hợp đánh giá sự phù hợp mà pháp luật có quy định, không tính tới các trường hợp đánh giá sự phù hợp theo nhu cầu tự nguyện của các bên liên quan (ví dụ trong các giao dịch mua bán hàng hóa, trong kiểm tra/kiểm soát để bảo đảm an toàn tiêu dùng/sử dụng...) không liên quan tới các quy định của Nhà nước.

5.3.1. Khung khổ pháp luật về các dịch vụ đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam

5.3.1.1. Hệ thống các văn bản pháp luật liên quan

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, hiện không có văn bản bao trùm nào về các dịch vụ đánh giá sự phù hợp.

Về mặt nguyên tắc, các văn bản gốc cơ bản nhất điều chỉnh các dịch vụ đánh giá sự phù hợp là *Luật Tiêu chuẩn*, *Quy chuẩn kỹ thuật* và *Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa*, các văn bản hướng dẫn thực thi hai luật này và các văn bản pháp luật chuyên ngành hướng dẫn hai luật này trong từng lĩnh vực chuyên ngành. Những phân tích trong phần này cũng chủ yếu tập trung vào mảng này bởi nó bao gồm phạm vi lớn nhất các đối tượng của dịch vụ đánh giá sự phù hợp được phân tích trong nghiên cứu này.

Hộp 5.3. Một số văn bản pháp luật cơ bản điều chỉnh dịch vụ đánh giá sự phù hợp

Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật 2007

Nghị định 127/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 1/8/2007 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật.

Thông tư 28/2012/TT-BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 12/12/2012 quy định về công bố hợp chuẩn, công bố hợp quy và phương thức đánh giá sự phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

Thông tư 08/2009/TT-BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 8/4/2009 hướng dẫn về yêu cầu, trình tự, thủ tục đăng ký lĩnh vực hoạt động đánh giá sự phù hợp.

Thông tư 55/2012/TT-BNNPTNT của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ngày 31/10/2012 hướng dẫn thủ tục chỉ định tổ chức chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy thuộc phạm vi quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Thông tư 30/2011/TT-BTTTT của Bộ Thông tin và Truyền thông ngày 31/10/2011 quy định về chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy đối với sản phẩm, hàng hóa chuyên ngành công nghệ thông tin và truyền thông.

Thông tư 19/2012/TT-BYT của Bộ Y tế ngày 9/11/2012 hướng dẫn việc công bố hợp quy và công bố phù hợp quy định an toàn thực phẩm.

Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa 2008

Nghị định 132/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/12/2008 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

Nghị định 80/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/7/2013 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

Thông tư 48/2011/TT-BNNPTNT của Bộ Công Thương ngày 30/12/2011 quy định quản lý chất lượng các sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công Thương.

Thông tư liên tịch 58/2015/TTLT-BCT-BKHCN của Bộ Công Thương, Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 31/12/2015 quy định về quản lý chất lượng thép sản xuất trong nước và thép nhập khẩu.

Ngoài ra, rà soát sơ bộ của Nhóm nghiên cứu cho thấy vẫn tồn tại *một số các hệ thống văn bản khác* quy định về dịch vụ đánh giá sự phù hợp độc lập với hệ thống quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn và chất lượng sản phẩm hàng hóa¹. Ví dụ:

- Hệ thống các văn bản về các dịch vụ kiểm định kỹ thuật an toàn lao động theo Bộ luật Lao động, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này² và các văn bản pháp luật chuyên ngành liên quan. Các dịch vụ này bao gồm các hoạt động đánh giá và xác nhận sự phù hợp về tình trạng kỹ thuật an toàn của đối tượng kiểm định theo quy chuẩn kỹ thuật hoặc tiêu chuẩn kỹ thuật; đối tượng kiểm định là các loại máy, thiết bị có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động;
- Hệ thống các văn bản về dịch vụ kiểm định chất lượng giáo dục theo Luật Giáo dục (2005, được sửa đổi, bổ sung năm 2009), Luật GDĐH 2012, các văn bản hướng dẫn thi hành các Luật này³. Dịch vụ này là hoạt động đánh giá và công nhận các cơ sở giáo dục và chương trình giáo dục đạt tiêu chuẩn chất lượng giáo dục. Đối

¹ Về bản chất các trường hợp này có thể vẫn là các hoạt động đánh giá sự phù hợp của các sản phẩm nhất định với các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật liên quan (tức là vẫn thuộc hệ thống pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và chất lượng sản phẩm hàng hóa). Tuy nhiên, vì những lý do khác nhau, trong đó có những bất cập của việc kiểm soát hệ thống pháp luật và phân công nhiệm vụ quản lý của các Bộ, ngành ở Việt Nam, một số trường hợp khác vẫn được xếp riêng, tuân thủ pháp luật chuyên ngành mà không tuân thủ pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật.

² Nghị định 45/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của bộ luật lao động về thời gian làm việc, thời giờ nghỉ ngơi và an toàn lao động, vệ sinh lao động, Thông tư 05/2014/TT-BLĐTBXH ban hành danh mục máy, thiết bị có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động.

³ Thông tư 61/2012/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo ngày 28/12/2012 ban hành quy định điều kiện thành lập và giải thể, nhiệm vụ quyền hạn của tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục; Thông tư 60/2012/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục đào tạo ngày 28/12/2012 ban hành quy định về kiểm định viên kiểm định chất lượng giáo dục.

tượng kiểm định là chương trình giáo dục (được áp dụng đối với các chương trình giáo dục các trình độ đào tạo trung cấp chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học, thạc sĩ và tiến sĩ) và kiểm định chất lượng cơ sở giáo dục (được áp dụng đối với tất cả các cơ sở giáo dục của các cấp học và trình độ đào tạo);

- Hệ thống các văn bản về du lịch (Luật Du lịch và các văn bản hướng dẫn thi hành), trong đó có bao gồm các quy định liên quan tới dịch vụ đánh giá chất lượng thực tế của cơ sở lưu trú, so sánh đối chiếu với các tiêu chí sao, cuối cùng là chứng nhận xếp hạng sao đối với cơ sở lưu trú được đánh giá đó....

5.3.1.2. Các quy định về đối tượng phải đánh giá sự phù hợp

Theo quy định của Luật Tiêu chuẩn, Quy chuẩn kỹ thuật 2007 thì đối tượng phải được đánh giá sự phù hợp có thể xếp vào năm nhóm: i) sản phẩm, hàng hóa; ii) dịch vụ; iii) quá trình; iv) môi trường; v) các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế-xã hội. Trên thực tế thì pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật hầu hết chỉ tập trung vào nhóm thứ nhất (các sản phẩm hàng hóa) là chủ yếu.

Căn cứ vào “khả năng gây mất an toàn có thể xảy ra của sản phẩm, hàng hóa”¹ và “yêu cầu và khả năng quản lý nhà nước trong từng thời kỳ”², các sản phẩm, hàng hóa sẽ được phân nhóm thành các sản phẩm, hàng hóa có khả năng gây mất an toàn (gọi là sản phẩm, hàng hóa Nhóm 2) và các sản phẩm còn lại. Các sản phẩm, hàng hóa Nhóm 2 bắt buộc phải đáp ứng các quy chuẩn kỹ thuật và phải công bố hợp quy;

¹ “Khả năng gây mất an toàn có thể xảy ra của sản phẩm, hàng hóa được xác định dựa trên một hoặc những yếu tố sau: Bản chất hóa học, vật lý, sinh học; Kết cấu, nguyên lý hoạt động; Quá trình vận chuyển, lưu giữ, bảo quản, sử dụng” - khoản 2 Điều 3 Nghị định 132/2008/NĐ-CP hướng dẫn Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa 2007.

² Khoản 1 Điều 3 Nghị định 132/2008/NĐ-CP hướng dẫn Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa 2007.

các sản phẩm, hàng hóa còn lại đáp ứng các tiêu chuẩn do tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu tự công bố áp dụng và hoạt động công bố hợp chuẩn đối với nhóm sản phẩm, hàng hóa này là tự nguyện¹.

Theo quy định của Nghị định 132/2008/NĐ-CP thì các bộ quản lý ngành, lĩnh vực sẽ ban hành Danh mục sản phẩm, hàng hóa Nhóm 2 thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực được phân công quản lý theo quy định tại Khoản 2 Điều 32 Nghị định này sau khi có ý kiến của Bộ Khoa học và Công nghệ.

5.3.1.3. Các quy định về chủ thể tiến hành hoạt động đánh giá sự phù hợp

Trước ngày 1/7/2000, tức thời điểm Pháp lệnh Chất lượng sản phẩm hàng hóa 1999 có hiệu lực, hoạt động đánh giá sự phù hợp về tiêu chuẩn/quy chuẩn kỹ thuật đều do cơ quan nhà nước thực hiện (Tổng cục Tiêu chuẩn - Đo lường - Chất lượng). Sau thời điểm này, dịch vụ chứng nhận sự phù hợp về tiêu chuẩn/quy chuẩn kỹ thuật bắt đầu mở cho các tổ chức kinh tế tham gia.

Như vậy, theo pháp luật hiện hành, hoạt động này hiện do hai nhóm chủ thể thực hiện, bao gồm Nhà nước (đơn vị sự nghiệp hoạt động dịch vụ kỹ thuật) và các tổ chức kinh tế (sau đây gọi là doanh nghiệp). Các tổ chức (cả doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp của Nhà nước) cung ứng dịch vụ đánh giá sự phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật được gọi dưới tên là các “tổ chức chứng nhận sự phù hợp” và hoạt động theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy

¹ Điều 5 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định:

1. Chất lượng sản phẩm, hàng hóa được quản lý trên cơ sở tiêu chuẩn công bố áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Căn cứ vào khả năng gây mất an toàn, sản phẩm, hàng hóa được quản lý như sau:

a) Sản phẩm, hàng hóa Nhóm 1 được quản lý chất lượng trên cơ sở tiêu chuẩn do người sản xuất công bố áp dụng;
b) Sản phẩm, hàng hóa Nhóm 2 được quản lý chất lượng trên cơ sở quy chuẩn kỹ thuật tương ứng do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành và tiêu chuẩn do người sản xuất công bố áp dụng.

chuẩn kỹ thuật. Tổ chức chứng nhận sự phù hợp thực hiện việc đánh giá, chứng nhận hợp chuẩn hoặc chứng nhận hợp quy hoặc cả chứng nhận hợp chuẩn và chứng nhận hợp quy¹.

Về phạm vi hoạt động, các tổ chức chứng nhận sự phù hợp được xếp thành hai nhóm: các tổ chức chứng nhận hợp chuẩn (được phép thực hiện hoạt động đánh giá sự phù hợp của đối tượng được đánh giá với các tiêu chuẩn) và tổ chức chứng nhận hợp quy (được phép thực hiện hoạt động đánh giá sự phù hợp đối tượng được đánh giá với các quy chuẩn). Nếu tổ chức chứng nhận phù hợp đáp ứng được cùng lúc các điều kiện và được cấp phép hoạt động chứng nhận hợp chuẩn và chứng nhận hợp quy thì có thể cùng lúc cung cấp cả hai nhóm dịch vụ này.

Về điều kiện hoạt động, để thực hiện được hoạt động cung ứng dịch vụ này, các tổ chức chứng nhận sự phù hợp phải đáp ứng các điều kiện nhất định theo quy định của pháp luật (gọi là các điều kiện kinh doanh, dưới dạng giấy phép kinh doanh). Các điều kiện này bao gồm các điều kiện chung (theo quy định của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật) và các điều kiện riêng (tùy theo lĩnh vực chuyên ngành quy định trong pháp luật chuyên ngành, nếu có). Các tổ chức đánh giá sự phù hợp phải làm thủ tục với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xin cấp phép hoạt động (“Giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động”² đối với mọi tổ chức đánh giá sự phù hợp, và “chỉ định là tổ chức thực hiện chứng nhận hợp quy”³ đối với tổ chức chứng nhận hợp quy).

¹ Khoản 2 Điều 16 Nghị định 127/2007/NĐ-CP hướng dẫn Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật.

² Thông tư số 08/2009/TT-BKHHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 8/4/2009 hướng dẫn về yêu cầu, trình tự, thủ tục đăng ký lĩnh vực hoạt động đánh giá sự phù hợp; Thông tư 10/2011/TT-BKHHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 30/6/2011 sửa đổi, bổ sung một số quy định của Thông tư số 08/2009/TT-BKHHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 8/4/2009 hướng dẫn về yêu cầu, trình tự, thủ tục đăng ký lĩnh vực hoạt động đánh giá sự phù hợp.

³ Điểm c Khoản 4 Điều 16 Nghị định 127/2008/NĐ-CP hướng dẫn Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật 2007.

Riêng đối với tổ chức chứng nhận hợp quy, sau khi đăng ký lĩnh vực hoạt động chứng nhận tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức chứng nhận phải thực hiện thêm một thủ tục nữa để được Nhà nước chỉ định là tổ chức chứng nhận hợp quy. Như vậy, so với chủ thể chứng nhận hợp chuẩn thì chủ thể chứng nhận hợp quy bị quản lý và kiểm soát chặt chẽ hơn, với hai lần thực hiện xin cấp phép (lần 1: giấy chứng nhận đăng ký hoạt động; lần 2: quyết định chỉ định tổ chức chứng nhận hợp quy). Và để được chứng nhận hợp quy, các tổ chức, cá nhân chỉ được phép lựa chọn các tổ chức chứng nhận được chỉ định, chứ không phải là tất cả các tổ chức chứng nhận sự phù hợp.

Hộp 5.4. Điều kiện hoạt động của các tổ chức chứng nhận sự phù hợp

Tổ chức chứng nhận hợp chuẩn đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau:

- (1) Có bộ máy tổ chức và năng lực đáp ứng yêu cầu của tiêu chuẩn quốc gia, tiêu chuẩn quốc tế đối với tổ chức chứng nhận sự phù hợp;
- (2) Thiết lập và duy trì hệ thống quản lý phù hợp với yêu cầu của tiêu chuẩn quốc gia, tiêu chuẩn quốc tế;
- (3) Đăng ký hoạt động chứng nhận hợp chuẩn tại Bộ Khoa học và Công nghệ.

Tổ chức chứng nhận hợp quy phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau:

- Điều kiện tương tự như điều kiện (1), (2) của tổ chức chứng nhận hợp chuẩn;
- Đăng ký hoạt động hợp quy tại Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành quy chuẩn kỹ thuật;
- Được Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý chuyên ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ định là tổ chức thực hiện chứng nhận hợp quy.

Các tổ chức chứng nhận đáp ứng đủ điều kiện lập một bộ hồ sơ đăng ký lĩnh vực hoạt động chứng nhận và gửi về cơ quan có thẩm quyền (Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng). Trong thời hạn năm ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ đầy đủ, cơ quan quản lý nhà nước sẽ xem xét hồ sơ và cấp Giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động chứng nhận.

Tùy theo từng ngành, lĩnh vực các tổ chức chứng nhận sự phù hợp sẽ phải đáp ứng cụ thể các điều kiện và thực hiện các thủ tục để được các Bộ chỉ định.

Ví dụ

Để được chỉ nhận chứng nhận hợp quy đối với thực phẩm đã qua chế biến bao gói sẵn, phụ gia thực phẩm, chất hỗ trợ chế biến thực phẩm, vật liệu bao gói, dụng cụ tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm đã có quy chuẩn kỹ thuật tương ứng, tổ chức chứng nhận hợp quy phải đáp ứng các **điều kiện sau**:

- Được thành lập theo quy định của pháp luật;
- Đã được cấp Giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động chứng nhận theo quy định của pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa;
- Nhân lực: Có ít nhất năm chuyên gia đánh giá thuộc biên chế chính thức (hoặc ký hợp đồng lao động có thời hạn từ 12 tháng trở lên hoặc không xác định thời hạn) đáp ứng các trình độ: tốt nghiệp đại học trở lên, có chuyên môn phù hợp với lĩnh vực đánh giá, chứng nhận, trong đó có ít nhất ba chuyên gia có kinh nghiệm công tác từ ba năm trở lên; có chứng chỉ hoàn thành các lớp tập huấn định kỳ hằng năm về an toàn thực phẩm do Cục An toàn thực phẩm tổ chức;
- Có đủ các tài liệu kỹ thuật, văn bản phù hợp với các quy định bắt buộc áp dụng đối với sản phẩm tương ứng và quy trình chứng nhận phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật tương ứng.

Thủ tục chỉ định: Tổ chức chứng nhận gửi một bộ hồ sơ đăng ký (gồm các tài liệu chứng minh đáp ứng đủ điều kiện trên) tới Cục An toàn thực phẩm, Bộ Y tế. Trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ khi nhận được hồ sơ đầy đủ, hợp lệ, cơ quan tiếp nhận tiến hành xem xét hồ sơ, thực hiện đánh giá năng lực thực tế tại cơ sở và ban hành Quyết định chỉ định tổ chức chứng nhận hợp quy.

Nguồn: Trích Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật; Nghị định 127/2007/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, Thông tư 08/2009/TT-BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn về yêu cầu, trình tự, thủ tục đăng ký lĩnh vực hoạt động đánh giá sự phù hợp, Thông tư 10/2011/TT-BKHCN sửa đổi, bổ sung Thông tư 08/2009/TT-BKHCN, Thông tư 11/2013/TT-BYT của Bộ Y tế ngày 8/4/2013 hướng dẫn chỉ định tổ chức chứng nhận hợp quy đối với thực phẩm đã qua chế biến bao gói sẵn; phụ gia thực phẩm; chất hỗ trợ chế biến thực phẩm; vật liệu bao gói, dụng cụ tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm.

5.3.1.4. Các quy định về phương thức đánh giá sự phù hợp

Các tổ chức tham gia cung ứng loại hình dịch vụ đánh giá sự phù hợp cần tuân thủ áp dụng các phương thức đánh giá sự phù hợp tiêu chuẩn cho từng loại sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ theo quy định của pháp luật. Pháp luật chuyên ngành có thể có quy định về các phương thức đánh giá sự phù hợp cũng như trình tự, nguyên tắc sử dụng đối với từng phương thức.

Đối với hoạt động chứng nhận hợp chuẩn, các tổ chức chứng nhận có thể tự lựa chọn phương thức được cho là phù hợp trong số các phương thức mà pháp luật quy định. Tuy nhiên, với các hoạt động chứng nhận hợp quy, các quy chuẩn kỹ thuật đối với mỗi loại sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cụ thể thông thường có thể đã bao gồm các yêu cầu đối với quy trình đánh giá sự phù hợp tương ứng. Đối với các trường hợp này, các tổ chức chứng nhận hợp quy bắt buộc phải tuân thủ theo các trình tự, nguyên tắc được quy định.

Hộp 5.5. Phương thức đánh giá, chứng nhận VietGAP

Để đánh giá và chứng nhận VietGAP (thực hành sản xuất nông nghiệp tốt), Tổ chức chứng nhận sản phẩm thủy sản, trồng trọt, chăn nuôi được sản xuất, sơ chế phù hợp với VietGap (Tổ chức chứng nhận VietGAP) phải tuân thủ phương thức đánh giá sau “Đánh giá quá trình sản xuất/sơ chế kết hợp thử nghiệm mẫu điển hình; giám sát thông qua đánh giá quá trình sản xuất/sơ chế kết hợp với thử nghiệm mẫu lấy tại nơi sản xuất/sơ chế”.

Trình tự và nội dung đánh giá được quy định rất cụ thể tại Điều 16 Thông tư 48/2012/TT-BNNPTNT cũng như các tiêu chí đánh giá tại các Phụ lục đính kèm Thông tư này.

Nguồn: Trích Thông tư 48/2012/TT-BNNPTNT quy định về chứng nhận sản phẩm thủy sản, trồng trọt, chăn nuôi được sản xuất, sơ chế phù hợp với quy trình thực hành sản xuất nông nghiệp tốt.

5.3.1.5. Các quy định về xác lập và thực hiện hợp đồng

Mặc dù là quan hệ hợp đồng, trong một số loại giao dịch chứng nhận hợp quy, thử nghiệm, giám định, pháp luật Việt Nam vẫn quy định quy trình riêng bắt buộc phải tuân thủ (mặc dù số này không nhiều).

Ví dụ pháp luật có thể quy định quy trình bắt buộc có tính chất tương tự như thực hiện thủ tục hành chính: tổ chức, cá nhân lập hồ sơ gửi tới tổ chức chứng nhận hợp quy đề nghị chứng nhận; địa điểm tiếp nhận hồ sơ đề nghị chứng nhận phải là trụ sở của tổ chức chứng nhận hợp quy; thời gian đánh giá và cấp giấy chứng nhận hợp quy được pháp luật ấn định trong khoảng thời gian nhất định.

Tuy nhiên, trong tất cả các giao dịch chứng nhận hợp chuẩn và phần lớn các giao dịch chứng nhận hợp quy khác, pháp luật không can thiệp vào cách thức xác lập/giao kết hợp đồng của các chủ thể, các bên vẫn được tự do quyết định về cách thức giao kết hợp đồng hay các thỏa thuận về các điều khoản trong hợp đồng đó.

Hộp 5.6. Cách thức xác lập và thực hiện hợp đồng của hoạt động chứng nhận hợp quy đối với sản phẩm, hàng hóa chuyên ngành công nghệ thông tin và truyền thông

Các tổ chức, cá nhân lập một bộ hồ sơ đề nghị chứng nhận hợp quy (hồ sơ này phải có đầy đủ các giấy tờ theo quy định) gửi đến tổ chức chứng nhận hợp quy.

Tổ chức chứng nhận hợp quy đánh giá và cấp Giấy chứng nhận hợp quy không quá 10 ngày làm việc kể từ khi nhận được đầy đủ hồ sơ hợp lệ. Trường hợp không cấp giấy chứng nhận hợp quy, tổ chức chứng nhận hợp quy có trách nhiệm thông báo bằng văn bản cho tổ chức, cá nhân đề nghị chứng nhận và nêu rõ lý do.

Trong những trường hợp đặc biệt, khi việc chứng nhận hợp quy đòi hỏi thời gian dài hơn 10 ngày làm việc, Tổ chức chứng nhận hợp quy có trách nhiệm thông báo bằng văn bản cho tổ chức, cá nhân đề nghị chứng nhận biết lý do. Thời gian đánh giá và cấp Giấy chứng nhận hợp quy tối đa là không quá 30 ngày làm việc kể từ khi nhận đủ hồ sơ hợp lệ.

Nguồn: Trích dẫn Thông tư số 30/2011/TT-BTTTT quy định về chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy đối với sản phẩm, hàng hóa chuyên ngành công nghệ thông tin và truyền thông.

5.3.1.6. Các quy định về công bố kết quả đánh giá sự phù hợp của các tổ chức chứng nhận

Kết quả đánh giá phải sử dụng dấu hợp chuẩn, hợp quy. Dấu hợp chuẩn, hợp quy này phải đáp ứng những yêu cầu do pháp luật quy định. Kết quả chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy do tổ chức chứng nhận cấp sẽ là căn cứ để tổ chức, cá nhân có sản phẩm, hàng hóa được chứng nhận thực hiện thủ tục công bố hợp chuẩn, hợp quy tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền¹ (giấy chứng nhận này sẽ được gửi cùng một số tài liệu khác tới Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường và Chất lượng và sau khi xem xét hồ sơ đầy đủ và hợp lệ, cơ quan nhà nước sẽ ban hành Thông báo tiếp nhận hồ sơ công bố hợp chuẩn, hợp quy có giá trị theo giá trị của giấy chứng nhận hợp chuẩn, hợp quy).

Đối với trường hợp sản phẩm hàng hóa nhập khẩu thì loại Giấy chứng nhận hợp quy hoặc Giấy chứng nhận kết quả kiểm định hàng hóa với các quy chuẩn kỹ thuật sẽ được nhà nhập khẩu đưa vào hồ sơ trong thủ tục kiểm tra chuyên ngành. Cơ quan quản lý chuyên ngành sẽ dựa vào Giấy này để ra các quyết định ghi nhận sự phù hợp về chất lượng của sản phẩm, hàng hóa để các đối tượng này được phép thông quan.

¹ Điều 10 Thông tư 28/2012/TT-BKHCN.

Hộp 5.7. Trình tự công bố hợp quy

Việc công bố hợp quy được thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: Đánh giá sự phù hợp đối tượng của công bố hợp quy với quy chuẩn kỹ thuật

Việc đánh giá hợp quy có thể do tổ chức chứng nhận được chỉ định thực hiện hoặc do tổ chức, cá nhân công bố hợp quy thực hiện trên cơ sở kết quả thử nghiệm của phòng thử nghiệm được chỉ định hoặc công nhận.

Bước 2: Công bố hợp quy

Tổ chức, cá nhân có sản phẩm, hàng hóa căn cứ vào Kết quả đánh giá hợp quy để công bố hợp quy

Bước 3: Đăng ký bản công bố hợp quy

- Nộp hồ sơ đăng ký (Bản công bố; Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp; Giấy chứng nhận phù hợp quy chuẩn kỹ thuật tương ứng) tại cơ quan có thẩm quyền (Bộ quản lý ngành và/hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh)
- Cơ quan có thẩm quyền xem xét hồ sơ. Nếu đầy đủ và hợp lệ, sẽ ban hành Thông báo tiếp nhận hồ sơ công bố hợp quy

Nguồn: Thông tư 28/2012/TT-BKHCN.

5.3.2. Đánh giá khả năng thị trường hóa tại nhóm các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà doanh nghiệp được tham gia cung cấp

5.3.2.1. Mức độ tham gia của khu vực tư nhân

Cho tới nay, phần lớn các dịch vụ đánh giá sự phù hợp của Việt Nam đã được mở cho các doanh nghiệp (không phân biệt vốn tư nhân hay vốn nhà nước) song song với Nhà nước (thông qua các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật) thực hiện việc cung ứng.

Đối với nhóm sản phẩm, hàng hóa mà khu vực doanh nghiệp được phép tham gia đánh giá, doanh nghiệp chỉ cần đáp ứng được các

tiêu chí pháp luật đòi hỏi đối với hoạt động chứng nhận hợp chuẩn, chứng nhận hợp quy, hoặc cả hai. Để kinh doanh trong lĩnh vực dịch vụ chứng nhận này, tổ chức chứng nhận phải đáp ứng các điều kiện pháp luật quy định và phải được cấp Giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động.

Như đã mô tả ở phần trước, điều kiện kinh doanh đối với hoạt động chứng nhận hợp quy ngặt nghèo hơn so với điều kiện kinh doanh đối với hoạt động chứng nhận hợp chuẩn. Có thể thấy, mặc dù quy định này áp dụng chung cho tất cả các cơ sở tham gia cung ứng dịch vụ này nhưng rõ ràng đây là một trở ngại gia nhập ngành đối với các doanh nghiệp tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ chứng nhận hợp quy.

5.3.2.2. Mức độ cạnh tranh bình đẳng

Mặc dù khu vực tư nhân được quyền tham gia cung ứng loại hình dịch vụ này nhưng trên thực tế mức độ tham gia của khu vực tư nhân có sự khác biệt giữa hai nhóm hàng hóa: (i) Nhóm 1 - nhóm hàng hóa ít có có khả năng mất an toàn cho người sử dụng và xã hội, và (ii) Nhóm 2 - nhóm hàng hóa có khả năng gây mất an toàn cho người sử dụng và xã hội.

Đối với hàng hóa thuộc danh mục sản phẩm Nhóm 1, theo pháp luật hiện hành, các doanh nghiệp, cá nhân có quyền tự nguyện thực hiện việc chứng nhận hợp chuẩn, và vì thế, tất cả các tổ chức chứng nhận sự phù hợp đều có thể tham gia cung cấp các dịch vụ phân tích, kiểm định chất lượng. Nói cách khác, khu vực tư nhân hoàn toàn có quyền tham gia cung ứng các dịch vụ thuộc nhóm này ở Việt Nam và cạnh tranh hoàn toàn bình đẳng với các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước.

Đối với hàng hóa thuộc danh mục sản phẩm Nhóm 2, theo quy định của pháp luật, các doanh nghiệp, cá nhân sản xuất loại hàng hóa này buộc phải thực hiện chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy theo yêu cầu của pháp luật. Trường hợp nhập khẩu các sản phẩm Nhóm 2 thì các tổ chức, cá nhân nhập khẩu phải thực hiện thủ tục kiểm tra

chuyên ngành, trong đó phải xuất trình được chứng nhận kiểm tra, thử nghiệm chất lượng của sản phẩm nhập khẩu¹.

Như vậy, trong cả hai trường hợp này, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hoặc nhập khẩu sản phẩm Nhóm 2 đều phải sử dụng tới dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật bắt buộc (của tổ chức chứng nhận hợp quy, các phòng thử nghiệm, các tổ chức giám định được chỉ định hoặc công nhận). Nói cách khác, việc sử dụng dịch vụ trong trường hợp này là bắt buộc theo quy định của pháp luật.

Từ góc độ chủ thể cung cấp dịch vụ, người mua dịch vụ vẫn có quyền lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ mà mình muốn để giao dịch. Vì vậy về nguyên tắc vẫn là giao dịch trên cơ sở tự do thỏa thuận và thị trường vẫn hiện diện ở đây. Tuy nhiên, do chỉ có thể được lựa chọn trong số các nhà cung cấp dịch vụ đáp ứng yêu cầu của pháp luật (được chỉ định hoặc được công nhận để thực hiện việc này) nên trên thực tế quyền lựa chọn của người mua dịch vụ giảm đáng kể. Thậm chí trong một số trường hợp, người mua dịch vụ gần như không có quyền lựa chọn do trong lĩnh vực liên quan chỉ tồn tại duy nhất một chủ thể được chỉ định, công nhận để thực hiện dịch vụ này. Đây là

¹ Điều 34 Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định:

1. Hàng hóa nhập khẩu phải được công bố tiêu chuẩn áp dụng theo quy định tại Điều 23 của Luật này và ghi nhãn theo quy định của pháp luật về nhãn hàng hóa.
2. Hàng hóa nhập khẩu thuộc Nhóm 2 phải được công bố hợp quy, chứng nhận hợp quy theo quy chuẩn kỹ thuật tương ứng liên quan đến quá trình sản xuất, sản phẩm cuối cùng bởi tổ chức chứng nhận được chỉ định hoặc được thừa nhận theo quy định tại Điều 26 của Luật này.
3. Hàng hóa nhập khẩu thuộc Nhóm 2 không đáp ứng quy định tại khoản 2 Điều này khi nhập khẩu phải được tổ chức giám định được chỉ định hoặc được thừa nhận theo quy định tại Điều 26 của Luật này giám định tại cửa khẩu xuất hoặc cửa khẩu nhập.
4. Hàng hóa nhập khẩu thuộc Nhóm 2 phải được kiểm tra chất lượng khi nhập khẩu theo nội dung quy định tại khoản 2 Điều 27, trình tự, thủ tục quy định tại Điều 35 của Luật này.

những trường hợp không có cạnh tranh trên thị trường (nếu chủ thể được chỉ định là một hoặc một số rất ít các doanh nghiệp) hoặc thậm chí là không có thị trường (nếu chủ thể được chỉ định là một đơn vị sự nghiệp, tức là cơ quan nhà nước)¹.

Hộp 5.8. Ví dụ về tình trạng “độc quyền” trong một số dịch vụ giám định, thử nghiệm chất lượng sản phẩm nhập khẩu

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chỉ định duy nhất một đơn vị kiểm tra đơn vị thực hiện việc kiểm tra chất lượng máy nông nghiệp nhập khẩu là Trung tâm Kiểm định kỹ thuật an toàn máy, thiết bị nông nghiệp (Hà Nội).

Bộ Công Thương chỉ định duy nhất Trung tâm Kỹ thuật Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng 1 (Quatest 1) được phép thực hiện việc thử nghiệm hiệu suất năng lượng mặt hàng động cơ nhập khẩu.

Các biện pháp kiểm soát quy trình xác lập và thực hiện hợp đồng dịch vụ cũng có thể dẫn đến cạnh tranh bất bình đẳng. Các quy định quy trình bắt buộc (chẳng hạn: tổ chức, cá nhân lập hồ sơ gửi tới tổ chức chứng nhận hợp quy đề nghị chứng nhận; địa điểm tiếp nhận hồ sơ đề nghị chứng nhận phải là trụ sở của tổ chức chứng nhận hợp quy; thời gian đánh giá và cấp giấy chứng nhận hợp quy được pháp luật ấn định trong khoảng thời gian nhất định, v.v.) có mục đích dường như là nhằm mục đích bảo đảm tổ chức cung cấp dịch vụ không lạm dụng vị thế của mình (đặc biệt là trong các trường hợp độc quyền hoặc số lượng chỉ định hạn chế) để gây khó khăn cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu phân tích, kiểm định kỹ thuật (về thời gian, về cách thức giao kết hợp đồng...). Tuy nhiên, có lẽ biện pháp kiểm soát này là không cần thiết, thậm chí có thể đi ngược lại mục tiêu nói trên, bởi các yêu cầu cứng bao giờ cũng giới hạn

¹ Xem thêm <http://www.baohaiquan.vn/Pages/Thieu-don-vi-kiem-tra-chat-luong-may-moc-thiet-bi-nong-nghiiep-nhap-khau.aspx>.

quyền tự do của các chủ thể liên quan, và các quy trình hành chính hóa luôn gây khó khăn thay vì tạo điều kiện cho việc tiến hành giao dịch, đi ngược lại bản chất của giao dịch tư. Giải pháp tốt nhất để hạn chế tình trạng lạm dụng vị thế, nếu có, của các tổ chức chứng nhận sự phù hợp là mở rộng các điều kiện để có nhiều các tổ chức chứng nhận được chỉ định (tăng số lượng chủ thể gia nhập thị trường). Cạnh tranh tự nhiên chắc chắn sẽ là giải pháp khả thi và hiệu quả để giải quyết những bất cập vốn phát sinh từ tình trạng độc quyền này.

5.3.2.3. Cơ chế thu phí

Về phí cho dịch vụ đánh giá sự phù hợp, do pháp luật về đánh giá sự phù hợp có các cơ chế riêng đối với từng nhóm dịch vụ đánh giá sự phù hợp nên hiện có các cơ chế về phí rất khác biệt, có thể tóm lại ở hai nhóm sau:

- *Đối với các dịch vụ chứng nhận sự phù hợp đã được thị trường hóa hoàn toàn, Nhà nước không còn tham gia cung cấp*

Nhà nước không quản lý hay quy định gì về phí đối với các dịch vụ này, mức phí hoàn toàn được quyết định trên cơ sở thỏa thuận giữa bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ.

Trên thực tế, đối với các dịch vụ nhóm này, thường là bên cung cấp dịch vụ thiết lập một biểu phí sẵn, bên sử dụng dịch vụ căn cứ vào loại, phạm vi, mức độ dịch vụ yêu cầu mà trả mức phí tương ứng.

- *Đối với các dịch vụ chứng nhận sự phù hợp mà cả Nhà nước và tư nhân (doanh nghiệp) cùng tham gia cung cấp*

Đối với nhóm dịch vụ này, hiện đang có hai kiểu tính phí được áp dụng:

- + Có nhóm dịch vụ thì Nhà nước quy định khung giá, tất cả đơn vị cung cấp dịch vụ (dù là Nhà nước hay tư nhân) tự quyết định mức phí cụ thể trong khung giá đó. Đối với nhóm này, các mức phí vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc theo pháp luật về phí, lệ phí (như trình bày ở trên);

- + Có nhóm dịch vụ các bên tự do quyết định mức phí, Nhà nước không can thiệp.

Bảng 5.4. Ví dụ về khung giá dịch vụ kiểm nghiệm thuốc bảo vệ thực vật

TT	Loại dịch vụ	Đơn vị tính	Khung giá (đồng)
I	Khảo nghiệm thuốc bảo vệ thực vật		
1	Khảo nghiệm hiệu lực sinh học của thuốc bảo vệ thực vật diện hẹp	Khảo nghiệm	10.739.000-13.000.000
2	Khảo nghiệm hiệu lực sinh học của thuốc bảo vệ thực vật diện rộng	Khảo nghiệm	10.017.000-11.000.000
3	Khảo nghiệm xác định thời gian cách ly thuốc bảo vệ thực vật	Khảo nghiệm	9.930.000-13.000.000
II	Kiểm định chất lượng thuốc bảo vệ thực vật nhập khẩu		
1	Kiểm định chất lượng thuốc bảo vệ thực vật hóa học nhập khẩu		
1.1	Hàm lượng một hoạt chất	Chỉ tiêu	385.000-615.000
1.2	Tỷ suất lơ lửng một hoạt chất	Chỉ tiêu	385.000-615.000
1.3	Hàm lượng một tạp chất hóa học	Chỉ tiêu	385.000-615.000
1.4	Hàm lượng một tạp chất kim loại nặng	Chỉ tiêu	267.000- 688.000
1.5	Tính chất vật lý (một tính chất)	Chỉ tiêu	106.000- 124.000
1.6	Lấy mẫu	Mẫu	46.000 - 53.000
2	Kiểm định chất lượng thuốc bảo vệ thực vật có nguồn gốc vi sinh vật nhập khẩu		
2.1	Xác định tinh thể độc và hiệu lực sinh học	Mẫu	1.741.000- 1.915.000
2.2	Xác định loài và số lượng CFU	Mẫu	1.978.000-2.176.000
2.2	Lấy mẫu	Mẫu	46.000- 53.000

Nguồn: Thông tư 282/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định khung giá dịch vụ kiểm nghiệm thuốc dùng cho thực vật - Dịch vụ này hiện đang do các tổ chức tư nhân và Nhà nước cùng thực hiện, giá dịch vụ phải tuân thủ Thông tư này.

5.3.2.4. Đánh giá chung về mức độ thị trường hóa lĩnh vực cung ứng dịch vụ đánh giá sự phù hợp của Việt Nam

Từ các phân tích về khung khổ pháp luật của Việt Nam đối với hoạt động đánh giá sự phù hợp (bao gồm cả chứng nhận hợp chuẩn, chứng nhận hợp quy và các hoạt động kiểm định, thử nghiệm, phân tích kỹ thuật theo yêu cầu bắt buộc của pháp luật khác), có thể thấy cho đến nay đã hình thành một thị trường tương đối đầy đủ đối với các dịch vụ phân tích kiểm định kỹ thuật nói chung và dịch vụ đánh giá sự phù hợp nói riêng.

Trong thị trường này, *nguồn cầu* được đánh giá là rất lớn, xuất phát từ cả các yêu cầu pháp luật và nhu cầu thực tế.

Từ góc độ pháp luật, các quy định pháp luật hiện hành về chất lượng sản phẩm hàng hóa tạo ra một nguồn cầu rất lớn cho dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật ở Việt Nam.

Đối với các nhóm sản phẩm, hàng hóa phải công bố hợp quy hoặc buộc phải kiểm định khi nhập khẩu (sản phẩm hàng hóa Nhóm 2), nguồn cầu tạo ra là rất lớn. Hiện có khoảng 10 lĩnh vực quản lý chuyên ngành có danh mục sản phẩm hàng hóa Nhóm 2¹ khá đồ sộ (đặc biệt đáng chú ý là danh mục sản phẩm hàng hóa Nhóm 2 của Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Công Thương, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng). Do các sản phẩm trong các Danh mục này đều bắt buộc phải được phân tích, kiểm định kỹ thuật bởi các tổ chức chứng nhận hợp quy hoặc các phòng thí nghiệm, thử nghiệm, tổ chức kiểm định khi sản xuất, nhập khẩu, đưa vào lưu thông nên nhu cầu đối với dịch vụ này là rất lớn.

Đối với các sản phẩm hàng hóa Nhóm 1, mặc dù không bắt buộc phải chứng nhận hợp chuẩn (có thể tự công bố) nhưng cũng tạo ra một nguồn cầu rất đáng kể cho thị trường dịch vụ này.

¹ Tên gọi chính thức là Danh mục sản phẩm, hàng hóa có nguy cơ gây mất an toàn thuộc trách nhiệm quản lý của Bộ.

Từ góc độ thực tế, cùng với sự gia tăng rất nhanh của hoạt động kinh tế và lưu lượng hàng hóa được sản xuất, nhập khẩu, lưu thông, dịch chuyển trên thị trường Việt Nam, nhu cầu về việc đánh giá chất lượng, phân tích, kiểm định kỹ thuật đối với các sản phẩm, hàng hóa, nguồn cầu cho dịch vụ này được suy đoán cũng tăng ở mức độ tương ứng¹.

Nguồn cung của thị trường này về nguyên tắc đã được tự do hóa. Pháp luật ghi nhận rõ các nhóm chủ thể được tham gia thị trường, bao gồm các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật (của Nhà nước), các doanh nghiệp (khối tư nhân) và chi nhánh của các tổ chức chứng nhận sự phù hợp nước ngoài (có thể được xếp chung vào khối tư nhân). Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, các doanh nghiệp tư nhân còn bị hạn chế tham gia vào dịch vụ đánh giá sự phù hợp với sản phẩm, hàng hóa Nhóm 2 do các quy định về điều kiện để được chỉ định cung ứng dịch vụ này. Do yếu tố lịch sử, theo đó trước thời điểm thị trường hóa, Nhà nước thực hiện toàn bộ các hoạt động đánh giá sự phù hợp và sau khi thị trường hóa, các đơn vị dịch vụ của Nhà nước này vẫn tiếp tục hoạt động, nên nhóm “Nhà nước” này có lợi thế đặc biệt (cả về quy mô, kinh nghiệm, nguồn lực, công nghệ, khách hàng...) trong cạnh tranh với các công ty tư nhân hình thành sau.

Theo Danh sách các tổ chức chứng nhận sự phù hợp đã đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật về chất lượng sản phẩm hàng hóa (Thông tư 08/2009/TT-BKHCHN ngày 8/4/2009 và Thông tư số 10/2011/TT-BKHCHN ngày 30/6/2011 của Bộ Khoa học và Công nghệ) thì tính tới ngày 30/6/2016, có 90 tổ chức chứng nhận được cấp phép hoạt động, trong đó có 45 tổ chức là đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật (38 trung tâm, bảy viện nghiên cứu công lập), còn lại các doanh nghiệp (các công ty, trung tâm, viện ngoài công lập)². Như vậy, riêng đối với

¹ Xem số liệu về sự gia tăng quy mô và giá trị thị trường dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật ở một số nước, nêu trong mục trên của nghiên cứu này.

² Xem <http://www.tcvn.gov.vn/sites/head/vi/tin-chi-tiet-danh-sach-to-chuc-chung-nhan-da-dang-ky-linh-vuc-hoat-dong-chung-nhan-theo-quy-dinh-tai-thong-e0q1frft.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

thị trường chứng nhận sự phù hợp, hiện tỷ lệ các chủ thể Nhà nước và ngoài Nhà nước cung cấp các dịch vụ này là tương đương nhau. Tuy nhiên, điều này không phản ánh về thị phần của hai khối này (lý do như đã đề cập ở trên).

Hiện không có số liệu thống kê về các tổ chức chứng nhận sự phù hợp hoạt động không theo các Thông tư nói trên, cũng không có số liệu thống kê các phòng thí nghiệm, thử nghiệm, các tổ chức kiểm định kỹ thuật khác (không thuộc hệ thống tổ chức chứng nhận sự phù hợp).

Về quản lý nhà nước đối với các dịch vụ này, với việc cho phép các doanh nghiệp, tổ chức tư nhân tham gia thị trường này, Nhà nước đã không còn sử dụng biện pháp kiểm soát trực tiếp thông qua độc quyền thực hiện dịch vụ mà chuyển sang phương pháp kiểm soát gián tiếp thông qua các điều kiện gia nhập thị trường (điều kiện đối với chủ thể thực hiện dịch vụ), điều kiện đối với giao dịch và điều kiện đối với phương pháp thực hiện dịch vụ....

Bên cạnh hai hình thức kiểm soát thị trường đã được đề cập trong Hộp 5.2 (kiểm soát đối với khách thể thông qua ban hành các quy chuẩn kỹ thuật, và kiểm soát đối với chủ thể thông qua ban hành các điều kiện kinh doanh), Nhà nước còn áp dụng các biện pháp sau:

Kiểm soát bằng các hình thức kiểm tra nhà nước

Các cơ quan quản lý Nhà nước về các loại sản phẩm có cơ chế kiểm tra, thanh tra các khâu từ sản xuất đến lưu thông trên thị trường (tức là Nhà nước sẽ kiểm tra xem các sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ có đáp

Chú ý Danh sách này không bao gồm các tổ chức chứng nhận sự phù hợp được thành lập và hoạt động không theo quy định của các Thông tư này. Trên thực tế, một số tổ chức chứng nhận sự phù hợp được chỉ định bởi Bộ quản lý chuyên ngành mà không thực hiện bước xin Giấy phép hoạt động chứng nhận sự phù hợp tại Bộ Khoa học và Công nghệ. Ngoài ra, Danh sách này không bao gồm các phòng thử nghiệm, phòng hiệu chuẩn, tổ chức giám định (các chủ thể cung cấp dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật) không thuộc hệ thống tổ chức chứng nhận sự phù hợp.

ứng các quy chuẩn kỹ thuật/tiêu chuẩn mà tổ chức công bố áp dụng không). Qua các hoạt động này, Nhà nước sẽ gián tiếp kiểm soát tính chính xác của hoạt động đánh giá sự phù hợp của các tổ chức chứng nhận đối với những sản phẩm hàng hóa được kiểm tra.

Kiểm soát bằng các chế tài xử phạt vi phạm

Những vi phạm trong hoạt động liên quan đến đánh giá sự phù hợp sẽ bị trừng phạt bởi các quyết định xử lý vi phạm hành chính với mức phạt tối đa lên đến 150.000.000 đồng và hình thức xử phạt bổ sung là tước giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động hoặc quyết định chỉ định.

Kiểm soát thông qua sự giám sát của xã hội

Hiện nay các kênh truyền thông, đặc biệt là Internet, ngày càng phát triển và trở thành kênh giám sát rất hiệu quả các hoạt động đánh giá sự phù hợp, thông qua sự phản ánh về chất lượng của các đối tượng phải đánh giá hợp quy. Thời gian qua truyền thông đã phát hiện những vụ vi phạm liên quan đến hoạt động chứng nhận và chính từ những phản ánh qua kênh thông tin này, Nhà nước có nguồn tin để thực hiện hoạt động kiểm tra, giám sát của mình đối với hoạt động này¹.

Với các biện pháp kiểm soát như vậy, trên thực tế lĩnh vực dịch vụ này kể từ thời điểm được thị trường hóa cho đến nay đã chứng kiến sự vận hành bình thường, không tạo ra nguy cơ nào quá lớn đối với các lợi ích công cộng liên quan mặc dù vẫn có những vi phạm bị phát hiện và xử lý.

Do đó, có thể nói hiện trạng thị trường hóa các dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật ở Việt Nam mặc dù chưa thực sự hoàn thiện và còn cần điều chỉnh ở nhiều khía cạnh (để thị trường thực sự tự do và cạnh tranh hiệu quả) vẫn là minh chứng rất hữu hiệu cho thấy những rủi ro của việc thị trường hóa các dịch vụ này là hoàn toàn có thể kiểm soát

¹ Ví dụ: Người của Công ty Cổ phần Chứng nhận và Giám định VinaCert đã mời chào làm chứng nhận không lúa VietGAP và đã bị báo chí phát hiện.

được và Việt Nam có thể dựa trên kinh nghiệm này để tiếp tục thực hiện việc thị trường hóa đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp còn lại (mà hiện Nhà nước vẫn nắm giữ toàn bộ) như xem xét ở phần dưới đây.

Hộp 5.9. Các vi phạm của các tổ chức chứng nhận sự phù hợp trong lĩnh vực phân bón

Ngày 28/4/ 2016, Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã chỉ ra các dạng sai phạm sau đây của 11 đơn vị được Cục Trồng trọt chỉ định là cơ sở chứng nhận, thử nghiệm phân bón:

- Các tổ chức được chỉ định hoạt động khi chưa đủ năng lực theo Luật Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật;
- Thực hiện chứng nhận cho các sản phẩm không nằm trong danh mục quy định của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;
- Thực hiện chứng nhận cho các sản phẩm không thuộc chức năng được chỉ định;
- Không thực hiện hoạt động chứng nhận chất lượng sản phẩm phân bón nhưng vẫn cấp giấy chứng nhận hợp quy...

Các đơn vị được xác định là có vi phạm bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp Nhà nước và các doanh nghiệp chứng nhận sự phù hợp.

Điều đáng chú ý là một trong những nguyên nhân của vi phạm lại xuất phát từ sai phạm trong khâu quản lý nhà nước, chẳng hạn như: Cục Trồng trọt ra quyết định chỉ định đối với tổ chức chứng nhận phân bón khi tổ chức này “không có Giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động”; hoặc chỉ định Phòng thử nghiệm phân bón không có giấy chứng nhận đăng ký lĩnh vực hoạt động thử nghiệm (tức là cơ quan nhà nước không làm đúng vai trò của cơ quan giám sát, thẩm định để cấp giấy phép cho các tổ chức chứng nhận); công tác hậu kiểm không thực hiện hoặc thực hiện một cách lỏng lẻo...¹

Nguồn: Văn bản Kết luận thanh tra số 235/KL-TTr ngày 28/4/2016 của Thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc chấp hành pháp luật trong lĩnh vực phân bón²

¹ <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/su-that-khung-khiiep-ve-nhung-ket-qua-thu-nghiem-phan-bon-20160512001551495.htm>.

² <http://www.qdnd.vn/phong-su-dieu-tra/dieu-tra/phat-hien-nhieu-sai-pham-nghiem-trong-trong-quan-ly-phan-bon-473982>.

5.3.3. Khả năng thị trường hóa tại nhóm các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước vẫn giữ độc quyền thực hiện

Trong số các dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật mà Nhà nước có quy định (gọi chung là dịch vụ đánh giá sự phù hợp), mặc dù phần lớn đã được thị trường hóa, mở ra cho các doanh nghiệp thực hiện, vẫn tồn tại một số các trường hợp mà cho đến hiện tại Nhà nước vẫn giữ độc quyền thực hiện.

Hiện ở Việt Nam không có thống kê đầy đủ nào về các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước vẫn giữ độc quyền thực hiện (thông qua các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật hoặc các cơ quan quản lý nhà nước). Điều này xuất phát từ các lý do:

- Thứ nhất, pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và pháp luật về chất lượng sản phẩm hàng hóa chỉ quy định chung về những vấn đề cốt lõi liên quan tới tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, chất lượng sản phẩm hàng hóa mà không quy định cụ thể về từng lĩnh vực chuyên ngành, cũng không đặt ra nguyên tắc chung về việc lĩnh vực nào thì Nhà nước độc quyền, lĩnh vực nào phải thị trường hóa. Nói cách khác, trong khung khổ chung này, pháp luật chuyên ngành có thể quy định tùy nghi. Trên thực tế, phạm vi các văn bản pháp luật chuyên ngành ở Việt Nam lại quá rộng, việc rà soát chỉ cho phép nhận diện thực trạng của những lĩnh vực được rà soát mà không cho phép kết luận chính xác về hiện trạng chung của tất cả các lĩnh vực có hoạt động đánh giá sự phù hợp (hoặc các hoạt động có tính chất tương tự);

- Thứ hai, như đã đề cập, pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và chất lượng sản phẩm hàng hóa chỉ đề cập tới các dịch vụ đánh giá sự phù hợp. Các dịch vụ này tuy là một phần quan trọng của các dịch vụ phân tích, kiểm định kỹ thuật mà pháp luật có quy định bắt buộc nhưng không bao trùm toàn bộ các dịch vụ này. Trên thực tế, rải rác trong các văn bản khác nhau lại có các quy định liên quan tới các hoạt động phân tích, kiểm định kỹ thuật nhất định nằm ngoài hệ

thống dịch vụ đánh giá sự phù hợp nói trên. Do đó, việc thống kê đầy đủ là rất khó khăn.

5.3.3.1. Hiện trạng các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền

Theo thống kê chưa đầy đủ của Nhóm nghiên cứu thì ít nhất Nhà nước vẫn còn giữ độc quyền thực hiện (chưa thị trường hóa) trong các dịch vụ đánh giá sự phù hợp như trong Bảng 5.4 dưới đây.

Bảng 5.5. Danh sách những loại dịch vụ đánh giá sự phù hợp Nhà nước còn độc quyền cung cấp tại Việt Nam

TT	Đối tượng	Cơ quan nhà nước thực hiện	Kết quả
1	An toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho tàu biển	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho tàu biển
2	Chứng nhận dung tích tàu biển ¹	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận dung tích tàu biển
3	Chất lượng an toàn kỹ thuật cho container, máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển ²	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận chất lượng an toàn kỹ thuật cho container, máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển
4	Hệ thống quản lý an toàn của công ty tàu biển ³	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận phù hợp hệ thống quản lý an toàn của công ty tàu biển

¹ Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9d (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

² Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9i (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9l (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

5	Quản lý an toàn cho tàu biển ¹	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận quản lý an toàn
6	Thiết kế phương tiện giao thông đường sắt ² (Phương tiện sản xuất, lắp ráp mới; tổng thành sản xuất, lắp ráp; phương tiện hoán cải)	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận thẩm định thiết kế
7	Chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện đường sắt ³ (Phương tiện sản xuất, lắp ráp; nhập khẩu; hoán cải; định kỳ; bất thường)	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường
8	Hồ sơ thiết kế và tài liệu hướng dẫn của tàu thủy nội địa ⁴ (Thiết kế đóng mới, hoán cải, sửa đổi; Thiết kế mẫu định hình; Thiết kế phương tiện nhập khẩu; Thiết kế sản phẩm công nghiệp; Thiết kế chuyển đổi tàu biển thành phương tiện thủy nội địa)	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải (ví dụ các Phòng, Ban, Trạm đăng kiểm trực thuộc Sở)	Giấy chứng nhận thẩm định thiết kế; Thông báo thẩm định tài liệu hướng dẫn/thiết kế

¹ Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9I (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

² Điều 3, 4 Thông tư 63/2015/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải ngày 5/11/2015 quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt.

³ Điều 13 Thông tư 63/2015/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải ngày 5/11/2015 quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt.

⁴ Điều 8, 9 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

9	An toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho phương tiện nhập khẩu ¹	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải	Giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện thủy nội địa
10	Chứng nhận sản phẩm công nghiệp sử dụng cho phương tiện thủy nội địa ²	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải	Giấy chứng nhận sản phẩm công nghiệp sử dụng cho phương tiện thủy nội địa
11	Chất lượng của cơ sở lưu trú du lịch	Tổng cục Du lịch, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	Quyết định công nhận hạng (1 sao - 5 sao)
12	Hoạt động phục vụ khách du lịch của cơ sở kinh doanh dịch vụ ăn uống ³	Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	Biển hiệu đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch
13	Thiết kế quy hoạch xây dựng, dự án đầu tư và thiết kế xây dựng mới, cải tạo hoặc thay đổi tính chất sử dụng công trình, hạng mục công trình; phương tiện giao thông cơ giới có yêu cầu đặc biệt về bảo đảm an toàn phòng cháy và chữa cháy khi chế tạo mới hoặc hoàn cải ⁴	Cơ quan cảnh sát phòng cháy và chữa cháy	Quyết định thẩm duyệt thiết kế về phòng cháy và chữa cháy

¹ Điều 11 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

² Điều 12 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

³ Phần IV Thông tư số 88/2008/TT-BVHTTDL của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

⁴ Điều 15 Nghị định 79/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Phòng cháy và chữa cháy.

14	Chất lượng của trường tiểu học đạt chất lượng tối thiểu ¹	Phòng Giáo dục và Đào tạo, Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp huyện	Quyết định công nhận đối với trường tiểu học đạt mức chất lượng tối thiểu
15	Chất lượng của trường tiểu học, mầm non đạt chuẩn quốc gia ²	UBND cấp xã, huyện, tỉnh	Bằng công nhận đạt chuẩn quốc gia (mức độ 1 hoặc mức độ 2)
16	Chất lượng của trường trung học cơ sở, trường trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học ³	Sở Giáo dục và Đào tạo, Chủ tịch UBND cấp tỉnh	Quyết định công nhận trường trung học đạt chuẩn quốc gia
17	Kiểm dịch thực vật nhập khẩu, xuất khẩu, quá cảnh ⁴	Cơ quan kiểm dịch thực vật	Giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật nhập khẩu, xuất khẩu, quá cảnh và vận chuyển nội địa
18	Kiểm dịch thực vật sau xuất khẩu ⁵	Cơ quan kiểm dịch thực vật	Báo cáo kết quả kiểm tra của cơ quan kiểm dịch thực vật
19	Thực hành tốt sản xuất thuốc (GMP); “Thực hành tốt phòng kiểm nghiệm thuốc” “Thực hành tốt bảo quản thuốc” ⁶	Cục Quản lý Dược Sở Y tế	Giấy chứng nhận đạt nguyên tắc “Thực hành tốt sản xuất thuốc” (GMP) Giấy chứng nhận đạt nguyên tắc “Thực hành tốt phòng kiểm nghiệm thuốc” Giấy chứng nhận đạt nguyên tắc “Thực hành tốt bảo quản thuốc”

Nguồn: Thu thập bởi nhóm tác giả

¹ Chương III Thông tư 59/2012/TT-BGDĐT.

² Chương III Thông tư 59/2012/TT-BGDĐT, Thông tư 02/2012/TT-BGDĐT.

³ Thông tư 47/2012/TT-BGDĐT.

⁴ Điều 7, 10, 12 Thông tư 33/2014/TT-BNNPTNT.

⁵ Chương V Thông tư 33/2014/TT-BNNPTNT.

⁶ Thông tư 45/2011/TT-BYT.

Các nội dung chi tiết hơn về các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước vẫn còn giữ độc quyền này (về trình tự thủ tục thực hiện, về các căn cứ đánh giá sự phù hợp và về các vấn đề khác liên quan) được trình bày trong Bảng A6.5 tại Phụ lục của Chương này.

5.3.3.2. So sánh các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền thực hiện với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa

Nhìn vào các hoạt động đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền thực hiện như được liệt kê Bảng 6.5 ở trên cơ bản không nhận thấy điểm khác biệt gì đáng kể giữa các hoạt động này với các hoạt động đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa.

Về tính chất

Các hoạt động trên đều là việc xem xét các sản phẩm, hàng hóa nhất định có phù hợp với các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật hay không - nếu phù hợp thì cấp chứng nhận. Như vậy, chúng hoàn toàn giống với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa như phân tích tại Mục 5.3.2.

Về phương pháp

Các hoạt động này đều dựa trên các phương pháp đánh giá theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn áp dụng cho loại hàng hóa liên quan, tương tự như phương pháp đánh giá sự phù hợp áp dụng cho các tổ chức chứng nhận, các phòng thử nghiệm, hiệu chuẩn, tổ chức kiểm định.

Về các đối tượng được đánh giá sự phù hợp

Các đối tượng được đánh giá trong các hoạt động đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền này đều có thể được xếp vào diện sản phẩm, hàng hóa được đánh giá chất lượng như trong định nghĩa tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và về bản chất là không khác so với các đối tượng được đánh giá bởi các dịch vụ đã được thị trường hóa.

Xét một cách chặt chẽ, trong một mức độ nhất định, các đối tượng này có thể được xếp vào nhóm có mức độ rủi ro cao (có khả năng gây mất an toàn cao hoặc có thể ảnh hưởng tới các lợi ích công cộng quan trọng). Mặc dù vậy, mức độ rủi ro của các đối tượng này cơ bản cũng không lớn hơn mức rủi ro của các đối tượng trong cùng lĩnh vực mà việc dịch vụ đã được tự do hóa (ví dụ mức độ rủi ro của tàu thủy, tàu hỏa có lẽ cũng không quá khác biệt so với mức độ rủi ro của phương tiện giao thông đường bộ). Vấn đề này sẽ được phân tích kỹ hơn ở mục về phạm vi tác động và mức độ rủi ro xem xét dưới đây.

Về mối quan hệ giữa chủ thể có nhu cầu/nghĩa vụ phải mua dịch vụ với chủ thể thực hiện dịch vụ

Trong các dịch vụ mà Nhà nước còn giữ độc quyền thực hiện, chủ thể thực hiện dịch vụ là các đơn vị sự nghiệp (trong phần lớn các trường hợp), thậm chí là các cơ quan nhà nước (ví dụ hoạt động chứng nhận về phòng cháy chữa cháy, đăng kiểm tàu, giáo dục). Tuy nhiên, trong các dịch vụ này, các chủ thể cung cấp dịch vụ không đứng ở vị thế cao hơn (mang quyền lực nhà nước) so với chủ thể mua dịch vụ - họ độc lập và bình đẳng với nhau, tương tự như vị thế trong giao dịch mua dịch vụ với các tổ chức chứng nhận sự phù hợp. Kết quả đánh giá sự phù hợp là giấy tờ chứng nhận sự phù hợp sẽ được tổ chức, cá nhân sử dụng để xuất trình cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc đưa vào hồ sơ cho các thủ tục hành chính liên quan với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tương tự như trong các trường hợp dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa, các bằng chứng đánh giá sự phù hợp này không trao hay tạo ra quyền năng gì mới cho các tổ chức, cá nhân mua dịch vụ (khác với giá trị pháp lý của các giấy phép hành chính hoặc giấy phép kinh doanh mà Cơ quan quản lý cấp cho tổ chức cá nhân).

Nói cách khác, quan hệ giữa các bên trong giao dịch này là quan hệ bình đẳng (đơn vị sự nghiệp của Nhà nước thực hiện dịch vụ bằng các phương pháp quy trình chuyên môn kỹ thuật, không gắn với

quyền lực nhà nước) và khách quan (kết quả đánh giá phụ thuộc vào chất lượng sản phẩm, hàng hóa liên quan, không phụ thuộc vào hành động hay vị thế của tổ chức, cá nhân mua dịch vụ), không phải quan hệ xin-cho.

Về mức độ rủi ro của dịch vụ đánh giá sự phù hợp

Với danh mục chưa đầy đủ này, nhóm dịch vụ vẫn còn độc quyền nhà nước phần lớn thuộc lĩnh vực giao thông vận tải (đăng kiểm, kiểm định các khía cạnh khác nhau của tàu thuyền đường thủy/biển, đường sắt), một số khác rải rác trong các lĩnh vực du lịch, giáo dục, y tế, phòng cháy chữa cháy.

Ở tất cả các trường hợp được liệt kê này, các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa một phần, trong các khía cạnh sản phẩm, hàng hóa khác. Ví dụ trong lĩnh vực giao thông vận tải, trong khi vẫn giữ độc quyền các dịch vụ đánh giá sự phù hợp với đường thủy, đường sắt, Nhà nước vừa mới mở cửa thị trường dịch vụ đánh giá sự phù hợp của phương tiện giao thông đường bộ cho các chủ thể ngoài Nhà nước thực hiện. Trong lĩnh vực giáo dục, Nhà nước còn giữ độc quyền với dịch vụ đánh giá chất lượng giáo dục các cấp nhưng đã mở dịch vụ đánh giá đối với GDĐH.

Nói cách khác, Nhà nước đã có những thử nghiệm thị trường hóa dịch vụ đánh giá sự phù hợp với một số nhóm đối tượng nhất định trong cùng các lĩnh vực này - những đối tượng có mức độ rủi ro và tác động với xã hội và các lợi ích công cộng ở mức tương đương. Do đó, vấn đề về thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp với các sản phẩm, hàng hóa còn lại trong cùng lĩnh vực có lẽ chỉ còn là vấn đề lộ trình thời gian, không phải vấn đề về mức độ rủi ro hay khả năng kiểm soát rủi ro của Nhà nước đối với các dịch vụ này.

Hộp 5.10. So sánh các dịch vụ đánh giá sự phù hợp chưa được thị trường hóa và các dịch vụ đã được thị trường hóa trong cùng lĩnh vực

- *Đối với hoạt động đánh giá sự phù hợp trong lĩnh vực giáo dục*

Hiện tại, hoạt động chứng nhận trường tiểu học, mầm non, trung học cơ sở, trung học phổ thông đạt chuẩn quốc gia do Nhà nước thực hiện (cơ quan quản lý nhà nước kiểm tra và cấp giấy xác nhận đạt chuẩn). Trong khi đó, hoạt động đánh giá, chứng nhận cơ sở GDĐH đạt chuẩn quốc gia lại do tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục đánh giá. Tổ chức này có thể do tư nhân thành lập.

Các hoạt động trên đều có tính chất là xác nhận sự phù hợp của các cơ sở giáo dục đối với các tiêu chuẩn chất lượng do Nhà nước ban hành.

- *Đối với hoạt động đánh giá sự phù hợp trong lĩnh vực giao thông*

Các hoạt động liên quan đến đăng kiểm tàu biển, phương tiện thủy nội địa đều do Cục Đăng kiểm tiến hành/Đơn vị do Cục Đăng kiểm ủy quyền (các Sở Giao thông vận tải ở địa phương). Trong khi đó, theo quy định mới đây tại Nghị định 63/2016/NĐ-CP¹, hoạt động đăng kiểm xe cơ giới đã được Nhà nước mở ra cho các đơn vị đăng kiểm (được thành lập và hoạt động nếu đáp ứng các điều kiện pháp luật quy định) thực hiện.

Các hoạt động trên đều có tính chất là đánh giá, phân tích, kiểm định các phương tiện giao thông theo các tiêu chuẩn, quy chuẩn, quy định về chất lượng an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường do Nhà nước ban hành, nếu thỏa mãn thì cấp chứng nhận, nếu không thỏa mãn thì từ chối cấp chứng nhận.

- *Hoạt động chứng nhận đối với các hàng hóa phải kiểm tra chuyên ngành khi thông quan*

Theo quy định của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa thì hàng hóa nhập khẩu thuộc Nhóm 2 (nhóm có khả năng gây mất an toàn) phải được chứng nhận hợp quy (bởi tổ chức chứng nhận hợp quy) hoặc được kiểm định (bởi tổ chức kiểm định được chỉ định). Cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành sẽ dựa vào các kết quả chứng nhận/kiểm định này để cho phép hay từ chối hàng nhập khẩu được vào thị trường trong nước.

¹ Nghị định 63/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 1/7/2016 quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm định xe cơ giới.

Cơ chế đánh giá sự phù hợp đối với nhiều nhóm sản phẩm, hàng hóa thuộc diện phải kiểm tra chuyên ngành đã đi theo hướng quản lý trên (tức là việc kiểm tra, xác nhận sự phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật là do tổ chức chứng nhận/tổ chức kiểm định thực hiện mà không phải cơ quan nhà nước thực hiện). Ví dụ:

- Đối với thép nhập khẩu: nhà nhập khẩu phải có được giấy chứng nhận phù hợp với tiêu chuẩn do tổ chức chứng nhận được chỉ định hoặc chứng thư giám định phù hợp tiêu chuẩn của thép nhập khẩu do tổ chức giám định được chỉ định cấp và các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ Công Thương, cơ quan hải quan) sẽ dựa vào giấy chứng nhận này để cho thép thông quan. Như vậy, đối với mặt hàng thép thì cơ quan quản lý nhà nước sẽ không trực tiếp kiểm tra, xác nhận chất lượng của thép mà chỉ dựa vào kết quả kiểm tra của tổ chức chứng nhận sự phù hợp để công nhận chất lượng thép.
- Đối với sản phẩm dệt may: theo quy định của pháp luật, các sản phẩm dệt may phải bị kiểm soát về mức giới hạn hàm lượng formaldehyt và amin thơm chuyển hóa từ thuốc nhuộm azo trong sản phẩm dệt may khi tiêu thụ trên thị trường trong nước. Hoạt động đánh giá sự phù hợp của các sản phẩm này hiện đang được các tổ chức chứng nhận sự phù hợp (được Bộ Công Thương chỉ định) thực hiện. Bộ Công Thương không trực tiếp đánh giá sự phù hợp của các sản phẩm này mà dựa trên kết quả của các tổ chức đánh giá sự phù hợp.

Tuy nhiên, trong một số ít các trường hợp, việc đánh giá sự phù hợp với một số loại hàng hóa Nhóm 2 lại do cơ quan nhà nước trực tiếp kiểm tra, xác nhận sự phù hợp. Ví dụ đối với các vật thể thuộc diện phải kiểm dịch thực vật khi nhập khẩu, hoạt động kiểm dịch thực vật do các chi cục kiểm dịch thực vật vùng, các trạm kiểm dịch thực vật tại cửa khẩu thực hiện mà không giao cho các tổ chức chứng nhận, tổ chức kiểm định thực hiện. Cụ thể, trong trường hợp này, cơ quan kiểm tra sẽ lấy mẫu lô hàng để kiểm dịch theo quy chuẩn kỹ thuật (QCVN - 01-141:2013/BNNPTNT) để xác định các lô vật thể không bị nhiễm đối tượng kiểm dịch thực vật hoặc đối tượng phải kiểm soát của Việt Nam hoặc sinh vật gây hại lạ.

Xét về bản chất, hoạt động kiểm dịch thực vật thực chất là hoạt động đánh giá các vật thể theo một quy trình kỹ thuật để xác nhận các sản phẩm

nhập khẩu an toàn, do đó hoạt động này hoàn toàn tương tự như hoạt động đánh giá sự phù hợp đối với các hàng hóa nhập khẩu khác mà hiện đang do các tổ chức chứng nhận, tổ chức kiểm định thực hiện.

- *Hoạt động đánh giá sự phù hợp của quy trình sản xuất*

Hoạt động chứng nhận cơ sở sản xuất thuốc đạt nguyên tắc “Thực hành tốt trong sản xuất thuốc (GMP)” do Cục Quản lý dược tiến hành đánh giá và cấp giấy chứng nhận.

Hoạt động chứng nhận sản phẩm thủy sản, trồng trọt, chăn nuôi được sản xuất, sơ chế phù hợp với Quy trình thực hành sản xuất nông nghiệp tốt (VietGAP) do các tổ chức chứng nhận VietGAP thực hiện, chứng nhận. Mặc dù hoạt động chứng nhận này theo từng sản phẩm nhưng lại đánh giá về quy trình sản xuất (trồng trọt, chăn nuôi, sản xuất, sơ chế) của cơ sở sản xuất có phù hợp với tiêu chí của Nhà nước ban hành đối với sản phẩm đó hay không.

Như vậy, xét về bản chất, cả hai hoạt động trên đều là đánh giá về quy trình sản xuất của cơ sở sản xuất dựa trên các nguyên tắc/tiêu chí của Nhà nước ban hành.

Có thể thấy, từ góc độ bản chất, đối tượng đánh giá, cũng như mức độ rủi ro, các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước hiện đang còn giữ độc quyền thực hiện gần như tương đồng với các dịch vụ mà Nhà nước đã thị trường hóa. Dường như không có lý do hay căn cứ thuyết phục nào về sự khác biệt của các dịch vụ này đến mức Nhà nước phải trực tiếp thực hiện dịch vụ mà không thể thị trường hóa các dịch vụ này.

Trên thực tế, việc cơ quan nhà nước tự mình thực hiện chứng nhận sự phù hợp đối với các đối tượng có nguy cơ gây mất an toàn được suy đoán sẽ giúp kiểm soát tốt hơn các hoạt động này, qua đó đảm bảo rằng các đối tượng được đánh giá sẽ không gây rủi ro hay tác động bất lợi tới các lợi ích công cộng liên quan.

Tuy nhiên, suy đoán này dường như thiếu thuyết phục bởi nếu so sánh với hoạt động chứng nhận của các tổ chức tư nhân thì hoạt động

chứng nhận thực hiện độc quyền bởi cơ quan nhà nước (đặc biệt là các trường hợp cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp thực hiện thay vì giao cho một đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật) có một số hạn chế nhất định:

Về trình độ của các chủ thể thực hiện đánh giá và chất lượng hoạt động đánh giá

Để thực hiện việc đánh giá sự phù hợp trong các lĩnh vực liên quan (để được công nhận/chỉ định) tổ chức chứng nhận và/hoặc tổ chức kiểm định phải thỏa mãn hoàn toàn các điều kiện về năng lực chuyên môn, hệ thống quản lý, cơ sở vật chất kỹ thuật. Do đó, suy đoán là các tổ chức này, bao gồm cả các nhân lực của tổ chức, có đủ năng lực cần thiết để thực hiện hoạt động đánh giá.

Trong khi đó, các hoạt động chứng nhận do cơ quan nhà nước thực hiện, thường là do các cán bộ trực thuộc các đơn vị chuyên môn thực hiện. Bên cạnh một số lĩnh vực, hoạt động có yêu cầu riêng/cụ thể về trình độ chuyên môn của cán bộ đánh giá (ví dụ như hoạt động đăng kiểm; thực hành tốt sản xuất, phòng kiểm nghiệm thuốc, bảo quản thuốc) thì trong một số hoạt động đánh giá, cấp chứng nhận, pháp luật không có quy định hay yêu cầu bắt buộc nào đối với trình độ chuyên môn của các cán bộ thuộc cơ quan quản lý nhà nước khi thực hiện đánh giá chứng nhận. Do đó, sẽ không nhận biết được trình độ chuyên môn của các cán bộ phụ trách và liệu họ có đủ năng lực để đánh giá về chất lượng của các đối tượng được kiểm tra/đánh giá hay không.

Chính những quan ngại về năng lực chuyên môn của cơ quan nhà nước thực hiện việc đánh giá sự phù hợp (đặc biệt trong trường hợp cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp thực hiện việc đánh giá, thay vì các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật) đã dẫn tới những quan ngại về chất lượng của hoạt động đánh giá¹.

¹ Ví dụ, trong thời gian qua, báo chí có phản ánh trường hợp có em học sinh lớp 6 phải chuyển xuống học lớp 1 do chưa biết đọc, biết chữ. Trường hợp này xảy ra trong trường tiểu học đạt chuẩn quốc gia.

**Hộp 5.11. So sánh năng lực của các chủ thể đánh giá sự phù hợp
trong lĩnh vực giáo dục**

Đối với hoạt động chứng nhận chất lượng GDĐH, pháp luật đang cho phép tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục thực hiện đánh giá về chất lượng GDĐH. Để được là tổ chức kiểm định, phải đáp ứng các điều kiện nhất định, trong đó có điều kiện liên quan đến số lượng kiểm định viên - những người sẽ trực tiếp thực hiện hoạt động đánh giá chất lượng giáo dục. Các kiểm định viên này phải đáp ứng các điều kiện về trình độ chuyên môn, số năm kinh nghiệm cũng như phải trải qua kỳ thi sát hạch để được công nhận là kiểm định viên (cấp thẻ kiểm định viên). Có thể thấy, nhân lực đánh giá chất lượng giáo dục của tổ chức kiểm định đã được đảm bảo về chất lượng ở một góc độ nào đó.

Còn hoạt động đánh giá chất lượng đối với giáo dục mầm non, sẽ do Đoàn kiểm tra của UBND cấp huyện, tỉnh thực hiện. Thành phần Đoàn kiểm tra bao gồm đại diện các cơ quan chức năng do người đứng đầu UBND chỉ định. Với thông tin này thì sẽ không biết được trình độ chuyên môn cũng như năng lực của các thành phần Đoàn kiểm tra như thế nào, liệu có phù hợp để đánh giá hay không. Liệu đại diện của các cơ quan chức năng có liên quan có phải là một cán bộ kiêm nhiệm nào đó hay là lãnh đạo của các cơ quan? Trong thực trạng còn nhiều quan ngại về năng lực của cán bộ công chức hiện nay, thì có cơ sở để đặt ra vấn đề về năng lực của việc đánh giá chất lượng giáo dục từ các cơ quan nhà nước.

Về mức độ linh hoạt của quy trình thực hiện đánh giá

Trong các trường hợp hoạt động đánh giá do Nhà nước độc quyền thực hiện, phần lớn các quy trình thực hiện được thiết kế như một quy trình thủ tục hành chính: Các cá nhân, tổ chức phải nộp hồ sơ, cơ quan nhà nước sẽ xem xét tính đầy đủ của hồ sơ, sau đó sẽ tổ chức đoàn kiểm tra để đánh giá và kết thúc là việc cấp giấy chứng nhận.

Bên cạnh thời gian kiểm tra được xác định cụ thể trong quy chuẩn kỹ thuật tương ứng, quy trình xác nhận do cơ quan nhà nước tiến hành thường sẽ dài hơn, một phần do tính chất cứng/thiếu linh hoạt của thủ tục hành chính, một phần do tính thiếu cạnh tranh trong hoạt động

cung cấp dịch vụ. Hơn nữa, hoạt động đánh giá của cơ quan quản lý nhà nước trong một số trường hợp sẽ có sự tham gia của rất nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác khiến cho quy trình trở nên phức tạp và kéo dài hơn nhiều so với trường hợp hoạt động chứng nhận chỉ do một tổ chức chuyên môn thực hiện và chịu trách nhiệm.

Hộp 5.12. Trình tự, thủ tục kiểm tra, xét công nhận trường mầm non đạt chuẩn quốc gia

- Bước 1: Trường mầm non và UBND cấp xã, căn cứ các tiêu chuẩn quy định về trường mầm non đạt chuẩn quốc gia, tiến hành tự kiểm tra, đánh giá theo các mức độ đạt chuẩn.

- Bước 2: UBND cấp xã làm hồ sơ đề nghị UBND cấp huyện tổ chức thẩm định theo mức độ mà xã đề xuất.

- Bước 3: UBND cấp huyện quyết định thành lập Đoàn kiểm tra và hoàn thành việc thẩm định (trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ).

- Bước 4: Đoàn kiểm tra thẩm định và báo cáo UBND cấp huyện để làm hồ sơ đề nghị UBND cấp tỉnh tổ chức thẩm định theo mức độ đề xuất của huyện.

- Bước 5: UBND cấp tỉnh thành lập Đoàn kiểm tra và hoàn thành việc thẩm định (trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ).

- Bước 6: Đoàn kiểm tra thẩm định và lập tờ trình đề nghị chủ tịch UBND tỉnh ra quyết định và cấp Bằng công nhận đạt chuẩn quốc gia theo mức độ đề xuất.

- Bước 7: Chủ tịch UBND cấp tỉnh ra quyết định và cấp Bằng công nhận đạt chuẩn quốc gia (mức độ 1 hoặc mức độ 2) cho trường mầm non.

Theo quy trình trên thì để một trường mầm non được cấp bằng đạt chuẩn quốc gia, sẽ có ba lần thẩm định với sự tham gia của cơ quan nhà nước ở ba cấp. Quy trình cấp dưới thẩm định đề xuất với cấp trên được lặp lại hai lần ở hai cấp khác nhau. Mỗi lần thực hiện lại có một Đoàn thanh tra được thành lập với đầy đủ các ban bộ. Tất cả các chủ thể và hoạt động trên chỉ nhằm xem xét, đánh giá chất lượng của trường mầm non có phù hợp với các tiêu chuẩn quy định hay không.

Trích dẫn tại Thông tư 02/2014/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo ngày 8/2/2014 ban hành quy chế công nhận trường mầm non đạt chuẩn quốc gia.

Những nguy cơ phát sinh từ hoạt động đánh giá do cơ quan nhà nước thực hiện

Rà soát cho thấy các trường hợp Nhà nước độc quyền đánh giá sự phù hợp (đặc biệt là trường hợp cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp thực hiện hoạt động này), quy trình đánh giá và cấp chứng nhận (về sự phù hợp) phần lớn được thiết kế tương tự như một thủ tục hành chính. Các bất cập cố hữu của các “thủ tục hành chính” cũng vì vậy mà tồn tại trong các quy trình đánh giá sự phù hợp này, trong đó đáng chú ý là các tình trạng:

- + Quy trình xử lý yêu cầu đánh giá sự phù hợp của các tổ chức, cá nhân bị kéo dài: Do cơ quan nhà nước có thể không tiếp nhận hồ sơ cho đến khi nào hồ sơ đầy đủ, hợp lệ; trong khi thậm chí không có quy định nào làm rõ thế nào là hợp lệ;
- + Phân biệt đối xử giữa các tổ chức, cá nhân có cùng điều kiện: Do quy trình thiếu minh bạch nên có thể có các tổ chức cá nhân được chứng nhận ngay, tổ chức cá nhân khác phải chờ đợi lâu, để có được giấy chứng nhận/xác nhận sự phù hợp theo yêu cầu, từ đó có thể ảnh hưởng tới cơ hội kinh doanh/gia nhập thị trường của các tổ chức, cá nhân liên quan nếu giấy chứng nhận/xác nhận đó là một trong các điều kiện gia nhập thị trường;
- + Phát sinh các chi phí không chính thức: Thủ tục thiếu minh bạch và tình trạng độc quyền trong đánh giá chứng nhận là dư địa cho tình trạng những nhiễu của cán bộ nhà nước thực hiện việc đánh giá sự phù hợp. Muốn có được giấy chứng nhận, tổ chức, cá nhân có thể phải chấp nhận mất các khoản phí không chính thức;
- + Quy trình giải quyết khiếu nại phức tạp: Trong trường hợp tổ chức đánh giá là cơ quan quản lý nhà nước, nếu không đồng ý với kết quả đánh giá, tổ chức, cá nhân liên quan chỉ có thể khiếu nại, khiếu kiện theo quy trình hành chính, và quy trình này thường rất phức tạp, kéo dài và kém hiệu quả.

Trên thực tế, những bất cập mang tính hành chính này có thể được

khắc phục phần lớn nếu các doanh nghiệp được phép tham gia cung cấp các dịch vụ này. Cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp sẽ giúp:

- + Quy trình linh hoạt: Về bản chất, mối quan hệ giữa các chủ thể có nhu cầu đánh giá (người mua dịch vụ) với tổ chức đánh giá (người bán dịch vụ) là quan hệ hợp đồng. Người mua được suy đoán là sẽ lựa chọn dịch vụ tốt nhất, nhanh nhất, hiệu quả nhất với mức phí hợp lý nhất. Do đó, người bán (tổ chức đánh giá) sẽ phải bảo đảm quy trình linh hoạt nhất, chất lượng cao nhất, hướng tới sự hài lòng của khách hàng;
- + Quyền lợi của tổ chức, cá nhân có nhu cầu chứng nhận được bảo đảm: Bên mua dịch vụ có thể lựa chọn các phương thức bảo vệ quyền lợi của mình thông qua hình thức khiếu nại hoặc cơ chế khởi kiện dân sự. Và cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự sẽ linh hoạt và hiệu quả hơn là quy trình giải quyết khiếu nại hành chính.

Các phân tích này rõ ràng cho thấy việc Nhà nước vẫn giữ độc quyền thực hiện một số hoạt động đánh giá sự phù hợp trong các lĩnh vực nói trên dường như là không hợp lý và chưa có lý do thuyết phục. Thị trường hóa các dịch vụ còn lại này là điều cần thiết không chỉ từ góc độ chất lượng và hiệu quả hoạt động mà còn là yêu cầu của cải cách thể chế hành chính và chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ trực tiếp thực hiện sang kiến tạo phát triển và quản lý vĩ mô.

5.3.3.3. Lệ phí và các hình thức trợ cấp theo kết quả hoạt động

Đối với các dịch vụ chứng nhận sự phù hợp mà Nhà nước giữ độc quyền cung cấp thì phí đối với các dịch vụ này được quy định bởi Nhà nước, tại từng thông tư riêng (của Bộ Tài chính). Nguyên tắc xác định mức phí, lệ phí trong các trường hợp này được thực hiện theo luật về phí, lệ phí, theo đó: phí là để nhằm bù đắp, hỗ trợ một phần chi phí mà cơ quan nhà nước đã bỏ ra để thực hiện dịch vụ, do đó không mang

tính ngang giá (thường là thấp hơn chi phí thực tế mà Nhà nước phải bỏ ra), không tính tới lợi nhuận.

5.3.3.4. Kinh nghiệm quốc tế trong kiểm soát và thị trường hóa các dịch vụ tương tự

Việc tiến tới thị trường hóa tất cả các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà hiện Nhà nước còn giữ độc quyền thực hiện không chỉ phù hợp với thực tiễn Việt Nam (đứng từ góc độ kinh nghiệm của chính Việt Nam trong thị trường hóa với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp cho những sản phẩm hàng hóa có tính chất tương tự hoặc trong cùng lĩnh vực) mà còn là xu hướng đã được khẳng định trong thông lệ quốc tế. Dưới đây là ví dụ về phương thức quản lý và thực hiện các dịch vụ đánh giá sự phù hợp liên quan ở một số nước trên thế giới.

Kinh nghiệm quốc tế về thị trường hóa trong lĩnh vực đăng kiểm tàu biển

Đăng kiểm tàu biển nằm trong nhóm các hoạt động đăng kiểm, kiểm soát an toàn và mức độ phương tiện giao thông đường biển, đường thủy nội địa và đường sắt - lĩnh vực điển hình ở Việt Nam về hoạt động đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền cung cấp (chiếm phân nửa trong số các lĩnh vực được thống kê sơ bộ). Bản thân hoạt động đăng kiểm xe cơ giới (hoạt động có tính chất tương tự trong cùng lĩnh vực) cũng chỉ vừa mới được thị trường hóa rất gần đây.

Hoạt động đăng kiểm đối với tàu biển ở Việt Nam hiện do cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp thực hiện (Cục Đăng kiểm Việt Nam, Bộ Giao thông vận tải) mà chưa thị trường hóa, thậm chí chưa giao cho các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật (đơn vị công lập) thực hiện.

Lý do cơ bản được cơ quan quản lý nhà nước về giao thông vận tải lập luận cho việc Nhà nước giữ độc quyền thực hiện dịch vụ này là đây là loại sản phẩm hàng hóa đặc thù, với nguy cơ rủi ro rất cao, khả năng ảnh hưởng lớn tới các lợi ích công cộng quan trọng (sức khỏe,

tính mạng con người, trật tự an toàn, bảo vệ môi trường...), do đó cần kiểm soát nghiêm ngặt về chất lượng, an toàn kỹ thuật và môi trường bằng biện pháp hành chính, bởi cơ quan quản lý nhà nước.

Trên thực tế, không phải chỉ riêng Việt Nam, ở các nước khác trên thế giới đây cũng là lĩnh vực được đánh giá là nhạy cảm, có nguy cơ cao và cần kiểm soát chặt chẽ. Mặc dù vậy, lựa chọn của đa số các nước về cơ chế kiểm soát đối với hoạt động này không phải là tự mình (cơ quan quản lý nhà nước) thực hiện dịch vụ mà giao cho các tổ chức ngoài Nhà nước thực hiện nhưng có biện pháp kiểm soát chặt đối với các tổ chức này.

Rà soát sơ bộ thực tế ở nhiều quốc gia cho thấy, hiện cơ chế mà các nước áp dụng đối với các tổ chức đăng kiểm tàu biển phần lớn đều đi theo hướng thị trường hóa, ở hai mức độ:

- Thị trường hóa một phần: Nhóm này có Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc... Ở các nước này, dịch vụ đăng kiểm được thực hiện bởi hai loại chủ thể: các tổ chức phi lợi nhuận được ủy quyền từ Nhà nước, và các doanh nghiệp tư nhân. Nhà nước thực hiện việc kiểm soát thông qua cơ chế ủy quyền/điều kiện gia nhập thị trường và giám sát hoạt động của các chủ thể này. Mô hình này gần giống với mô hình mà Việt Nam đang áp dụng với phần lớn các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa hiện nay;
- Nhóm thị trường hóa tuyệt đối: Nhóm này bao gồm có Anh, Pháp, Thái Lan, Australia,... Ở các nước này, dịch vụ đăng kiểm được chuyển giao hoàn toàn cho các doanh nghiệp thực hiện (không có các tổ chức nhà nước hay tổ chức phi lợi nhuận ngoài Nhà nước cùng thực hiện). Nhà nước kiểm soát các doanh nghiệp này thông qua các điều kiện gia nhập và hoạt động trên thị trường tương tự như các ngành nghề kinh doanh có điều kiện khác.

Chú ý là so với nhóm thị trường hóa một phần thì nhóm thị trường hóa hoàn toàn chiếm tỷ lệ áp đảo. Trong nhóm này có cả các nước phát triển có lịch sử hàng hải lâu đời và hoạt động tàu biển nhộn nhịp (ví

dụ như Anh, Hà Lan, Na Uy, Đan Mạch...) và các nước có trình độ phát triển kinh tế hoặc cơ chế quản lý tương đồng với Việt Nam (Panama, Thái Lan, Philippines, Thổ Nhĩ Kỳ...)

Từ đây, có thể thấy việc thị trường hóa dịch vụ đăng kiểm tàu biển là một thực tế rất phổ biến trên thế giới, với mức độ thị trường hóa thậm chí còn mạnh hơn nhiều so với mức thị trường hóa mà Việt Nam đang áp dụng hiện nay (mở ra cho khối tư nhân cùng thực hiện nhưng các đơn vị công lập nhà nước vẫn tiếp tục thực hiện, với thị phần thậm chí là chiếm đa số).

Kinh nghiệm quốc tế về thị trường hóa trong lĩnh vực đánh giá các điều kiện phòng cháy chữa cháy

Chúng nhận/xác nhận các điều kiện phòng cháy chữa cháy là lĩnh vực dịch vụ công tương đối đặc thù, có liên quan chặt chẽ tới mô hình về quản lý nhà nước về phòng cháy chữa cháy của từng quốc gia, thậm chí là từng bang/vùng (trong trường hợp liên bang). Do đó, cơ chế quản lý đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp về các điều kiện phòng cháy chữa cháy (đối với các tòa nhà, các phương tiện giao thông...) có khác biệt lớn giữa các nước.

Mặc dù vậy, rà soát sơ bộ ở một số nước cho thấy có hai nhóm cơ chế quản lý đối với dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong lĩnh vực phòng cháy chữa cháy sau đây:

- Thứ nhất là cơ chế Nhà nước cho phép các tổ chức, cá nhân đủ điều kiện/có chứng chỉ chuyên môn cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp về các điều kiện phòng cháy chữa cháy (chủ yếu là đối với công trình trước khi đưa vào sử dụng¹) và cấp Chứng nhận an toàn phòng cháy chữa cháy trên cơ sở kết quả đánh giá. Tổ chức, cá nhân chủ sở hữu công trình sẽ xuất trình trực tiếp Chứng

¹ Không tính đến trường hợp xác nhận về phòng cháy chữa cháy của thiết kế công trình (đây là xác nhận mang tính cấp phép dạng tiền kiểm, phần lớn đều do Cơ quan quản lý nhà nước thực hiện).

nhận này khi được yêu cầu/thanh tra kiểm tra (mà không cần Giấy chứng nhận gì thêm từ cơ quan Nhà nước). Cơ chế này đang được áp dụng ở Ireland, Singapore, Australia, Thái Lan...¹;

- Thứ hai là cơ chế nhà nước kiểm soát toàn bộ các vấn đề về phòng cháy chữa cháy, bao gồm cả việc đánh giá sự phù hợp về các điều kiện phòng cháy chữa cháy và cấp các chứng nhận/xác nhận liên quan. Đây là cơ chế mà Trung Quốc hiện đang áp dụng².

Có thể thấy Việt Nam hiện đang áp dụng cơ chế quản lý đối với dịch vụ đánh giá sự phù hợp này hoàn toàn giống với mô hình của Trung Quốc. Tuy nhiên, nhiều nước khác, trong đó có những nước ASEAN như Singapore hay Thái Lan, lại đang theo mô hình thị trường hóa hoàn toàn dịch vụ này. Nhà nước chỉ kiểm soát thông qua các điều kiện kinh doanh (cấp chứng chỉ chuyên môn) cho tổ chức, cá nhân thực hiện dịch vụ này.

Kinh nghiệm quốc tế về thị trường hóa trong lĩnh vực xếp hạng sao cho các dịch vụ du lịch

Du lịch là lĩnh vực hoạt động kinh doanh rất phổ biến, việc xếp hạng chất lượng dịch vụ du lịch (xếp hạng sao) cũng là một hoạt động diễn ra khá thường xuyên ở gần như tất cả các nước có ngành kinh doanh này. Ở nhiều nước, đây là ngành nghề kinh doanh thông thường, không được xếp vào diện nhạy cảm hay có nguy cơ ảnh hưởng đáng kể tới các lợi ích công cộng (trừ các trường hợp điểm du lịch gắn với các yếu tố đặc biệt về lịch sử hoặc môi trường³). Đây có thể là lý do

¹ Xem <http://www.engineersjournal.ie/2014/12/09/building-control-regulations-fire/>; <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%223f61d736-f64d-4fd1-9a74-71a741869d31%22%20Status%3Apublished%20Depth%3A0;rec=0>; <http://www.fire.nsw.gov.au/page.php?id=9032>

² Hiện chưa tìm thấy ví dụ nào ngoài Trung Quốc đang áp dụng cơ chế này.

³ Trong các trường hợp này, việc quản lý của Nhà nước được thực hiện qua kênh kiểm soát về đối tượng (yêu cầu đối với di tích lịch sử hoặc môi trường tại địa điểm liên quan...) chứ không phải là quản lý chung với hoạt động kinh doanh du lịch.

vì sao mà không chỉ dịch vụ xếp hạng sao đối với các cơ sở du lịch mà ngay cả tiêu chuẩn xếp hạng sao ở nhiều nước cũng đều do các tổ chức tư nhân thực hiện, Nhà nước không can thiệp hay quản lý.

Rà soát sơ bộ cho thấy phần lớn các nước được rà soát việc xếp hạng sao đối với cơ sở lưu trú là do các hiệp hội về du lịch hoặc các tổ chức phi lợi nhuận thực hiện.

Đối với tiêu chí về xếp hạng sao, trong khi một số nước có quy định pháp luật về tiêu chí xếp hạng sao (tương tự như quy định pháp luật về tiêu chuẩn kỹ thuật), ví dụ Bỉ, Đan Mạch, Hy Lạp, Italy, Malta, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Hungary... thì ở một số nước khác (ví dụ Đức, Áo, Thụy Sĩ, Australia...), tiêu chí xếp hạng sao được quyết định bởi các hiệp hội du lịch/khách sạn, việc tuân thủ và đánh giá xếp hạng cũng do các tổ chức này thực hiện. Đối với các trường hợp tiêu chí xếp hạng sao là do các tổ chức tư nhân đặt ra, việc xếp hạng sẽ do chính các tổ chức đó thực hiện, và mức độ phổ biến phụ thuộc vào uy tín của tổ chức liên quan.

Tuy nhiên, vẫn có trường hợp của Trung Quốc - nơi tiêu chí xếp hạng và cả việc đánh giá và xếp hạng sao cụ thể với các cơ sở lưu trú du lịch được thực hiện bởi Cơ quan quản lý du lịch quốc gia Trung Quốc, trực thuộc Hội đồng Nhà nước (State Council) Trung Quốc.

5.4. Đề xuất cải cách cho Việt Nam

Từ những phân tích về khung khổ pháp luật và thực tiễn dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam, có thể thấy dịch vụ này đã được thị trường hóa phần lớn, với việc Nhà nước mở ra cho doanh nghiệp cơ hội cung cấp các dịch vụ này song song cùng các đơn vị sự nghiệp công lập trong đa phần các dịch vụ đánh giá sự phù hợp.

Mặc dù vậy, phân tích nói trên cũng chỉ ra những bất cập lớn trong tiến trình thị trường hóa dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam, trong đó đáng kể là:

- Một số dịch vụ đánh giá sự phù hợp vẫn thuộc độc quyền của Nhà nước, thực hiện thông qua các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật (công lập), thậm chí trực tiếp bởi các cơ quan quản lý nhà nước;
- Đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa, trong một số trường hợp nhất định, xuất phát từ cơ chế chỉ định/công nhận thiếu minh bạch của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền, vẫn tồn tại tình trạng “độc quyền” trên thực tế (khi chỉ có một hoặc một số rất ít tổ chức chứng nhận được thực hiện một số dịch vụ đánh giá sự phù hợp bắt buộc theo yêu cầu của pháp luật).

Với dự báo về sự phát triển của nhu cầu đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp này, cần thiết phải có những biện pháp thích hợp nhằm giải quyết các vướng mắc, bất cập nói trên, tiếp tục thị trường hóa đầy đủ các dịch vụ đánh giá sự phù hợp, qua đó cải thiện một bước chất lượng và hiệu quả của thị trường các dịch vụ này ở Việt Nam.

5.4.1. Các quan điểm định hướng xây dựng cơ chế thị trường đầy đủ cho lĩnh vực cung ứng các dịch vụ đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam

Với tính chất khá đặc thù của mình (về nguy cơ gây ra rủi ro cho xã hội và quản lý nhà nước), thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp không đơn thuần là việc chuyển giao dịch vụ này cho các tổ chức tư nhân thực hiện toàn bộ mà cần đứng từ một số quan điểm sau đây.

Thứ nhất, về vai trò của Nhà nước, một mặt Nhà nước độc quyền thực hiện các công việc thuộc về quyền lực nhà nước, mặt khác cơ quan quản lý nhà nước chỉ nên tập trung vào công việc quản lý nhà nước, không làm dịch vụ.

Dịch vụ đánh giá sự phù hợp không bao gồm các dịch vụ chứng

nhận, xác nhận gắn với quyền lực nhà nước. Đối với các dịch vụ chứng nhận, xác nhận gắn với quyền lực nhà nước (cho phép, cấp phép để trao cho các chủ thể các quyền nhất định), Nhà nước giữ độc quyền thực hiện toàn bộ, không thị trường hóa các hoạt động này. Trường hợp Nhà nước quyết định ủy quyền việc thực hiện các hoạt động này cho các tổ chức ngoài Nhà nước thì tổ chức đó được thực hiện quyền lực nhà nước theo ủy quyền thực hiện, Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm đối với hoạt động này.

Trường hợp các dịch vụ đánh giá sự phù hợp không mang quyền lực nhà nước (không phải hoạt động cấp phép - quan hệ “xin-cho”) mà thuần túy kỹ thuật thì cần được thị trường hóa tối đa, qua đó Nhà nước có thể tập trung nguồn lực cho công việc quản lý, giảm bớt bộ máy nhà nước, đồng thời tạo cạnh tranh trong thị trường, từ đó nâng cao chất lượng dịch vụ, mang lại lợi ích cho người sử dụng dịch vụ.

Thứ hai, đối với các dịch vụ đánh giá sự phù hợp được thị trường hóa, cần bảo đảm duy trì thị trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng cho các dịch vụ này.

Khi đã thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp, cần có biện pháp nhằm bảo đảm rằng thị trường này là cạnh tranh, minh bạch. Điều này đồng nghĩa với việc phải bảo đảm bình đẳng, minh bạch, khách quan trong các điều kiện tiếp cận thị trường cũng như điều kiện hoạt động trên thị trường, loại bỏ các tình huống tạo ra độc quyền thực tế, làm biến dạng cạnh tranh trên thị trường.

Thứ ba, cần thu hẹp danh mục hàng hóa nhóm 2 để giảm bớt các rào cản kinh doanh cho doanh nghiệp.

Hiện nay số lượng các mặt hàng thuộc nhóm 2 - hàng hóa có khả năng gây mất an toàn, ảnh hưởng tới sức khỏe người tiêu dùng và môi trường – được các bộ ngành quy định quá rộng. Trên thực tế, nhiều mặt hàng không thực sự gây mất an toàn vẫn bị liệt kê vào trong danh mục này khiến cho doanh nghiệp buộc phải thực hiện các chứng nhận

hợp quy để làm các thủ tục xuất, nhập khẩu cũng như lưu thông trên thị trường.

Thứ tư, rủi ro từ hoạt động đánh giá sự phù hợp cần được kiểm soát bằng các biện pháp thích hợp.

Hoạt động đánh giá sự phù hợp tiềm ẩn những rủi ro nhất định và ở các mức độ khác nhau đối với các bên liên quan, với xã hội. Do đó, các biện pháp kiểm soát rủi ro áp dụng đối với dịch vụ đánh giá sự phù hợp và chủ thể thực hiện dịch vụ này là cần thiết. Nhà nước cần có các biện pháp kiểm soát rủi ro. Để bảo đảm hiệu quả, biện pháp kiểm soát rủi ro cần và nên thông qua các cơ chế quản lý đối với chủ thể cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp (tiền kiểm, hậu kiểm).

5.4.2. Các khuyến nghị nhằm thúc đẩy thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam

Phân tích ở các phần trên của nghiên cứu này đã chỉ rõ sự cần thiết cũng như tính khả thi của việc thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam cả từ góc độ thị trường (nhằm cải thiện chất lượng cung dịch vụ, qua đó đáp ứng tốt hơn cầu dịch vụ) và từ góc độ quản lý (nhằm giúp Nhà nước giảm tải gánh nặng cung cấp dịch vụ, tập trung nguồn lực vào công tác quản lý, điều hành). Đồng thời, các phân tích này cũng cho thấy đang tồn tại nhiều bất cập trong thị trường các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam cần được khắc phục sớm.

Trên cơ sở các phân tích này, cùng với các định hướng thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp như nêu ở trên, Nhóm nghiên cứu cho rằng ít nhất một số biện pháp sau đây cần được thực hiện để thúc đẩy quá trình thị trường hóa và cải thiện tính cạnh tranh và hiệu quả của thị trường này.

5.4.2.1. Nhóm các giải pháp đối với các lĩnh vực đã được thị trường hóa

Như đã đề cập, phần lớn các lĩnh vực đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam hiện nay đã được mở cho cả doanh nghiệp bên cạnh các đơn vị sự nghiệp công lập của Nhà nước cùng thực hiện việc cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, tiêu chí tiếp cận thị trường và các quy định liên quan tới sự vận hành trên thị trường các dịch vụ này còn thiếu minh bạch, không khách quan, dẫn tới tình trạng trong một số lĩnh vực dịch vụ, tình trạng độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường phi tự nhiên trong một số lĩnh vực, từ đó hạn chế, thậm chí là vô hiệu hóa cạnh tranh trên thị trường.

Các giải pháp, vì vậy, sẽ tập trung vào việc giải quyết các bất cập này, ít nhất bao gồm:

Giải pháp 1: Hệ thống hóa, tập trung hóa pháp luật về điều kiện gia nhập và hoạt động trên thị trường đối với các chủ thể cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp.

Giải pháp này bao gồm việc xây dựng một văn bản bao trùm và qua đó thiết lập một khung khổ pháp luật thống nhất, tập trung về các điều kiện kinh doanh và hoạt động của các tổ chức thực hiện hoạt động chứng nhận sự phù hợp (các tổ chức chứng nhận, các phòng thử nghiệm, trung tâm kiểm định...). Giải pháp này sẽ giúp xử lý tình trạng chồng chéo, thiếu minh bạch giữa các cơ chế quản lý khác nhau đối với các chủ thể cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong các lĩnh vực khác nhau¹.

¹ Hiện nay pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, chất lượng sản phẩm hàng hóa chỉ quy định về điều kiện hoạt động kinh doanh của các tổ chức chứng nhận sự phù hợp hoạt động theo pháp luật này. Các tổ chức chứng nhận, giám định, thử nghiệm, kiểm định... trong các lĩnh vực khác (y tế, lao động, nông nghiệp, xuất/nhập khẩu...) mặc dù có tính chất hoạt động hoàn toàn tương tự nhưng lại có cơ chế quản lý khác, theo pháp luật chuyên ngành (và hiện ở Việt Nam không có bất kỳ thống kê đầy đủ nào về việc có bao nhiêu pháp luật chuyên ngành có quy định riêng về điều kiện kinh doanh đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện dịch vụ mang bản chất là dịch vụ đánh giá sự phù hợp).

Quan ngại về việc mỗi lĩnh vực đánh giá sự phù hợp cần có điều kiện khác nhau đối với chủ thể cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp (mà không thể áp dụng một bộ điều kiện chung cho tất cả) hoàn toàn có thể được giải quyết thông qua cơ chế kiểm soát song song:

- Một là thiết lập các điều kiện chung về gia nhập thị trường cho tất cả các tổ chức, cá nhân kinh doanh các dịch vụ có bản chất là chứng nhận sự phù hợp (thống nhất một đầu mối cơ quan nhà nước trong việc xem xét, đánh giá và cấp phép hoạt động đánh giá sự phù hợp). Trường hợp đặc thù cần có điều kiện riêng đối với tổ chức chứng nhận sự phù hợp trong lĩnh vực đặc thù thì hoặc là có thể quy định luôn ở văn bản này¹; hoặc là có thể liệt kê rõ (và giới hạn, theo danh sách đóng) các lĩnh vực có quy định riêng (tức là dẫn chiếu cụ thể đến các lĩnh vực đó, để tránh không quay lại tình trạng như hiện nay - không thể thống kê được lĩnh vực nào thì có quy định về các điều kiện riêng này); và
- Hai là đặt ra các yêu cầu riêng về chứng chỉ chuyên môn trong từng lĩnh vực đánh giá sự phù hợp cụ thể, nếu cần, áp dụng không phải cho tổ chức cung cấp dịch vụ mà cho cá nhân người thực hiện dịch vụ đánh giá sự phù hợp đó (pháp luật chuyên ngành sẽ quy định cụ thể về các vấn đề này).

Giải pháp 2: Thiết lập các tiêu chí rõ ràng, khách quan, hợp lý và có tính giới hạn về các điều kiện để các chủ thể cung cấp dịch vụ có thể được chỉ định, công nhận.

Giải pháp này là nhằm giải quyết tình trạng độc quyền trá hình trong một số lĩnh vực đánh giá sự phù hợp, nơi pháp luật yêu cầu

¹ Điều này là hoàn toàn khả thi bởi pháp luật chuyên ngành hiện tại cũng đã đang có các quy định về điều kiện gia nhập thị trường của doanh nghiệp cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong lĩnh vực đó, văn bản này sẽ chỉ tổng hợp lại và rà soát lại để bảo đảm tính hợp lý và hiệu quả của các điều kiện đó. Trường hợp pháp luật hiện hành không có thì cũng suy đoán là không có đặc thù gì, vì vậy vẫn áp dụng chung các điều kiện cho các trường hợp thông thường.

muốn cung cấp dịch vụ thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ định/công nhận trong khi việc chỉ định/công nhận này của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lại không dựa trên các tiêu chí khách quan rõ ràng nào (dẫn tới tình trạng chỉ chỉ định/công nhận một số rất ít các tổ chức, hoặc thậm chí chỉ có đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ quản lý ngành mới được chỉ định/công nhận).

Giải pháp 3: Rà soát và loại bỏ các quy định bắt buộc trong pháp luật về thủ tục, hình thức, thời hạn, cách thức thực hiện (trừ các quy trình cốt lõi, đặc thù, gắn liền với tính chất của đối tượng được đánh giá sự phù hợp)... trong các giao dịch đánh giá sự phù hợp.

Giải pháp này là nhằm xử lý dứt điểm tình trạng hành chính hóa còn rơi rớt lại từ giai đoạn Nhà nước độc quyền thực hiện tất cả các dịch vụ đánh giá sự phù hợp, qua đó bảo đảm tính tự do thỏa thuận và cạnh tranh trên thị trường này.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng giải pháp này chỉ nên thực hiện sau khi đã hoàn tất các biện pháp ở Giải pháp 2. Bởi nếu thị trường vẫn còn độc quyền trá hình thì việc thiếu vắng các quy định mang tính bắt buộc đối với một số khía cạnh của giao dịch này có thể dẫn tới tình trạng lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường của chủ thể cung cấp dịch vụ, dẫn tới những thiệt hại đối với người mua dịch vụ.

Giải pháp 4: Cổ phần hóa/tư nhân hóa các đơn vị sự nghiệp dịch vụ kỹ thuật.

Giải pháp này nhằm tăng cường tính triệt để trong thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp. Trên thực tế, như đã phân tích ở trên, trong tất cả các lĩnh vực đánh giá sự phù hợp đã được thị trường hóa, Việt Nam thực chất chỉ mới mở cửa để các chủ thể tư nhân (doanh nghiệp) cạnh tranh với các đơn vị sự nghiệp công lập của Nhà nước chứ hầu như chưa chuyển giao hoàn toàn thị trường cho các chủ thể tư nhân (nói cách khác, Nhà nước vẫn tiếp tục thực hiện các dịch vụ này, không thu gọn hay rút ra khỏi thị trường). Điều này khiến cho Nhà

nước vẫn đang duy trì một bộ máy lớn để thực hiện dịch vụ này, đồng thời cũng khiến cho cạnh tranh trên thị trường bị hạn chế đáng kể (do các đơn vị sự nghiệp vốn đã chiếm thị phần rất lớn trên thị trường, đồng thời có thể nhận được các đối xử đặc biệt, ưu tiên hơn từ phía cơ quan nhà nước chủ quản).

5.5.2.2. Nhóm giải pháp liên quan tới các lĩnh vực mà Nhà nước vẫn độc quyền thực hiện dịch vụ đánh giá sự phù hợp

Giải pháp 5: Đối với một số ít các lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà cho đến nay Nhà nước vẫn độc quyền thực hiện (thông qua các đơn vị sự nghiệp, thậm chí là thông qua cơ quan quản lý nhà nước), giải pháp cơ bản nhất là thị trường hóa các dịch vụ này, cho phép các tổ chức ngoài Nhà nước (các doanh nghiệp) được tham gia cung cấp các dịch vụ đánh giá sự phù hợp song song với Nhà nước.

Các phân tích thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế đều cho thấy việc mở cửa các dịch vụ này hoàn toàn khả thi, cần thiết và không tạo thêm rủi ro nào mới hay cao hơn so với hiện trạng.

Việc thị trường hóa các lĩnh vực này có thể được tiến hành theo cùng một cách với các lĩnh vực đã được thị trường hóa trước đây, tức là bao gồm việc sửa đổi pháp luật liên quan tới các lĩnh vực này (thông qua việc sửa đổi trực tiếp các văn bản pháp luật hiện hành liên quan hoặc tập trung sửa trong một văn bản đầu mối đã nêu trong Giải pháp 1 nói trên) theo hướng:

- Bổ sung các doanh nghiệp, chủ thể kinh tế khác vào nhóm các chủ thể có quyền được cung cấp dịch vụ đánh giá sự phù hợp; và
- Đặt ra các điều kiện/tiêu chí gia nhập thị trường, hoạt động trên thị trường của các chủ thể này (các tiêu chí này, như đã đề cập trong Giải pháp 2 nêu ở trên).

Các điều kiện/tiêu chí đối với việc gia nhập và/hoặc hoạt động trên thị trường chính là giải pháp nhằm kiểm soát từ góc độ nhà nước để giảm thiểu những rủi ro có thể có từ các hoạt động đánh giá sự phù

hợp này thông qua “tiền kiểm” (kiểm tra các chủ thể trước khi họ bắt đầu kinh doanh hoạt động này, thông qua các điều kiện gia nhập thị trường mà doanh nghiệp bắt buộc phải thỏa mãn rồi mới được cấp phép hoạt động) và “hậu kiểm” (kiểm tra các chủ thể trong khi họ vận hành hoạt động kinh doanh, thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, báo cáo định kỳ...).

Trên thực tế, nếu thực hiện khuyến nghị nêu tại Giải pháp 1 nói trên thì không cần thiết phải thiết kế riêng cơ chế kiểm soát đối với các chủ thể này mà hoàn toàn có thể áp dụng theo các điều kiện kinh doanh chung đối với các chủ thể đánh giá sự phù hợp, với phạm vi áp dụng mở rộng ra các lĩnh vực đánh giá liên quan là đủ; trường hợp lĩnh vực dịch vụ đánh giá sự phù hợp liên quan có đặc thù riêng cần kiểm soát bằng các điều kiện gia nhập thị trường riêng biệt hoặc bổ sung thì có thể quy định luôn trong văn bản đầu mỗi nêu tại Giải pháp 1 hoặc quy định dẫn chiếu rõ (danh sách đóng) đến pháp luật chuyên ngành cụ thể liên quan.

- Đặt ra các yêu cầu, điều kiện về chuyên môn đối với các cá nhân trực tiếp thực hiện hoạt động đánh giá sự phù hợp trong các lĩnh vực đòi hỏi chuyên môn sâu.

Giải pháp này cho phép kiểm soát trực tiếp rủi ro từ “nguồn gây rủi ro” - trình độ, năng lực và trách nhiệm của người trực tiếp thực hiện dịch vụ đánh giá sự phù hợp. Hơn thế nữa, giải pháp này cho phép kiểm soát linh hoạt theo từng chủ thể trực tiếp thực hiện việc đánh giá thay vì đặt yêu cầu cứng đối với toàn bộ tổ chức chứng nhận sự phù hợp (đặc biệt trong trường hợp các tổ chức chứng nhận sự phù hợp cùng lúc thực hiện hoạt động đánh giá sự phù hợp trong nhiều lĩnh vực khác nhau).

PHỤ LỤC CHƯƠNG 5

**Bảng A5.1. Các dịch vụ phân tích và kiểm định kỹ thuật trong
Bảng phân loại sản phẩm trung tâm của Liên Hợp Quốc (CPC 8676)**

Mã	Tên phân ngành	Mô tả
86761	Dịch vụ phân tích và kiểm tra độ tinh khiết và thành phần	Dịch vụ phân tích và kiểm tra các thành phần hóa học và sinh học của vật chất như không khí, nước, chất thải (chất thải dân cư và chất thải công nghiệp), năng lượng, kim loại, đất đá, khoáng chất, thực phẩm và hóa học. Bao gồm cả dịch vụ phân tích và kiểm tra kỹ thuật liên quan tới các lĩnh vực khoa học như vi sinh học, vi hóa, vi khuẩn học. Ngoại trừ dịch vụ kiểm tra y tế và kiểm tra răng miệng.
86762	Dịch vụ phân tích và kiểm tra các đặc tính vật lý	Dịch vụ phân tích và kiểm tra các đặc tính vật lý như sức mạnh, độ mềm, độ dẫn điện và độ phóng xạ của các vật liệu như kim loại, nhựa, sợi dệt, gỗ, kính, bê tông và các vật liệu khác. Bao gồm cả việc kiểm tra độ căng, độ cứng và độ đàn hồi, chống hao mòn và hiệu ứng nhiệt.
86763	Các dịch vụ phân tích và kiểm tra kỹ thuật đối với hệ thống cơ khí và điện tổng hợp	Dịch vụ phân tích và kiểm tra kỹ thuật các đặc điểm cơ khí và điện của các máy móc, động cơ, xe gắn máy, công cụ, thiết bị, thiết bị liên lạc và các thiết bị hoàn chỉnh khác lắp trong các cấu phần cơ khí và điện. Kết quả kiểm tra và phân tích thường được thực hiện dưới dạng đánh giá hoạt động và đặc điểm phản ứng của đối tượng được kiểm tra, phân tích. Việc kiểm tra có thể được thực hiện bằng việc sử dụng các mô hình hoặc mô phỏng tàu, máy bay, đập, v.v.

86764	Dịch vụ giám định kỹ thuật	Dịch vụ kiểm tra và phân tích về mặt kỹ thuật hoặc bản chất khoa học mà không điều chỉnh hoặc ảnh hưởng tới đối tượng được kiểm tra. Bao gồm việc kiểm tra về âm thanh, từ trường và siêu âm đối với các bộ phận máy móc và cấu trúc được thực hiện để phát hiện những khiếm khuyết. Các cuộc kiểm tra này thường được thực hiện tại thực địa. Ngoại trừ dịch vụ giám định không mang tính kỹ thuật hoặc khoa học như kiểm tra bằng mắt thường các tòa nhà, máy móc, v.v.
86769	Các dịch vụ phân tích và kiểm tra kỹ thuật khác	Tất cả các dịch vụ phân tích và kiểm tra kỹ thuật khác chưa được liệt kê ở các mục khác.

Nguồn: <http://unstats.un.org/unsd/CR/Registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676>

Bảng A5.2. Một số khái niệm liên quan theo quy định của pháp luật

Tiêu chuẩn là quy định về đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý dùng làm chuẩn để phân loại, đánh giá sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế-xã hội nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của các đối tượng này.

Tiêu chuẩn do một tổ chức công bố dưới dạng văn bản để tự nguyện áp dụng.

Quy chuẩn kỹ thuật là quy định về mức giới hạn của đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý mà sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế-xã hội phải tuân thủ để bảo đảm an toàn, vệ sinh, sức khỏe con người; bảo vệ động vật, thực vật, môi trường; bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, quyền lợi của người tiêu dùng và các yêu cầu thiết yếu khác.

Quy chuẩn kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản để bắt buộc áp dụng.

Đánh giá sự phù hợp là việc xác định đối tượng của hoạt động trong lĩnh vực tiêu chuẩn và đối tượng của hoạt động trong lĩnh vực quy chuẩn kỹ thuật phù hợp với đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý quy định trong tiêu chuẩn tương ứng và quy chuẩn kỹ thuật tương ứng.

Công bố hợp chuẩn là hoạt động tự nguyện. Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh khi công bố sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường phù hợp với tiêu chuẩn tương ứng đăng ký bản công bố hợp chuẩn tại Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng thuộc Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi tổ chức, cá nhân đó đăng ký hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Công bố hợp quy là hoạt động bắt buộc. Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh phải công bố hợp quy theo quy định trong các quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Khi công bố hợp quy, tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh phải đăng ký bản công bố hợp quy tại sở chuyên ngành tương ứng tại địa phương nơi tổ chức, cá nhân đó đăng ký hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Nguồn: Trích Điều 3 - Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật 2007;
Điều 14 Nghị định 127/2007/NĐ-CP hướng dẫn.

Bảng A5.2. Một số vấn đề cơ bản liên quan tới các dịch vụ đánh giá sự phù hợp mà Nhà nước còn giữ độc quyền thực hiện

TT	Đối tượng	Trình tự thực hiện	Cơ quan nhà nước thực hiện	Căn cứ để đánh giá	Kết quả	Ghi chú
1	An toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho tàu biển	(1) Chủ tàu biển nộp hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận và kiểm tra tính đầy đủ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước kiểm tra thực tế (4) Cấp giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho tàu biển nếu đạt (5) Chủ tàu biển đóng phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Tàu biển hoạt động nội địa: Các quy chuẩn, tiêu chuẩn của Việt Nam về phân cấp và đóng tàu biển, về các hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu; Tàu biển hoạt động tuyến quốc tế: Quy chuẩn, tiêu chuẩn của Việt Nam; các công ước quốc tế (bao gồm các bổ sung, sửa đổi): Công ước quốc tế về an toàn sinh mạng con người trên biển năm 1974; Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973 và Nghị định thư năm 1978; Công ước quốc tế về đo dung tích tàu biển năm 1969; Công ước quốc tế về mạn khô tàu biển năm 1966; Quy tắc phòng ngừa va chạm tàu thuyền trên biển năm 1972 nhằm chỉ dẫn thuyền viên đảm bảo an toàn hàng hải và phòng ngừa ô nhiễm môi trường đối với tàu biển	Giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho tàu biển	Tổ chức đăng kiểm nước ngoài có thể được ủy quyền để cấp giấy này. Không thấy tổ chức ở Việt Nam được phép làm.

Thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp...

2	Chứng nhận dung tích tàu biển ¹	(1) Chủ tàu biển gửi hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận hồ sơ và phản hồi về tính đầy đủ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước kiểm tra hồ sơ, đo, tính dung tích và kiểm tra thực tế tại hiện trường (4) Cấp Giấy chứng nhận dung tích tàu biển (5) Chủ tàu biển nộp phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Quy chuẩn về đo dung tích tàu biển Việt Nam, Công ước quốc tế về đo dung tích tàu biển năm 1969, hoặc quy định đo dung tích của Panama, kênh Suez, của quốc gia tàu mang cờ quốc tịch	Giấy chứng nhận dung tích tàu biển	
3	Chất lượng an toàn kỹ thuật cho container, máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển ²	(1) Chủ tàu biển gửi hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận hồ sơ và phản hồi về tính đầy đủ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước kiểm tra hồ sơ, tiến hành kiểm tra thực	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Các quy chuẩn, tiêu chuẩn của Việt Nam về phân cấp và đóng tàu biển vỏ thép, về các hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu; ngoài ra, công-te-nơ, máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển hoạt động tuân theo quốc tế còn phải thỏa mãn các công ước quốc tế (bao gồm các bổ sung, sửa đổi): Công ước quốc tế về an toàn sinh mạng container,	Giấy chứng nhận chất lượng an toàn kỹ thuật cho container,	

1 Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9d (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

2 Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9i (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

		tế tại địa điểm do người nộp hồ sơ yêu cầu (4) Cấp Giấy chứng nhận chất lượng an toàn kỹ thuật cho container, máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển (5) Chủ tàu biển nộp phí và lệ phí		con người trên biển năm 1974; Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973 và Nghị định thư năm 1978; Công ước quốc tế về đo dung tích tàu biển năm 1969; Công ước quốc tế về mạn khô tàu biển năm 1966; Quy tắc phòng ngừa va chạm tàu thuyền trên biển năm 1972 nhằm đảm bảo an toàn hàng hải và phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển.	máy, trang thiết bị sử dụng trên tàu biển	
4	Hệ thống quản lý an toàn của công ty tàu biển ¹	(1) Công ty tàu biển nộp hồ sơ (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận và phản hồi về tính đầy đủ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước tiến hành đánh giá hệ thống quản lý an toàn tại tàu biển (4) Cấp giấy chứng nhận nếu đạt (5) Công ty tàu biển phải đóng phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Bộ luật Quản lý an toàn quốc tế	Giấy chứng nhận phù hợp hệ thống quản lý an toàn của công ty tàu biển	

1 Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9I (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

5	Quản lý an toàn cho tàu biển ¹	(1) Công ty tàu biển nộp hồ sơ (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận và phản hồi về tính đầy đủ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước tiến hành đánh giá hệ thống quản lý an toàn tại tàu biển (4) Cấp giấy chứng nhận nếu đạt (5) Công ty tàu biển phải đóng phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Bộ luật Quản lý an toàn quốc tế	Giấy chứng nhận quản lý an toàn	
6	Thiết kế phương tiện giao thông đường sắt ² (Phương tiện sản xuất, lắp	(1) Cơ sở thiết kế nộp hồ sơ thẩm định đến cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và phản hồi (3) Cơ quan nhà nước thẩm định thiết kế	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật hiện hành	Giấy chứng nhận thẩm định thiết kế	

1 Khoản 4 Điều 1 Thông tư 32/2011/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải bổ sung Điều 9I (Quyết định số 51/2005/QĐ-BGTVT ngày 12/10/2005 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải).

2 Điều 3, 4 Thông tư 63/2015/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải ngày 5/11/2015 quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt.

	ráp mới; tổng thành sản xuất, lắp ráp; phương tiện hoán cải)	(4) Cấp giấy chứng nhận thẩm định thiết kế, nếu đạt (5) Cơ sở thiết kế nộp phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam	Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật hiện hành	Giấy chứng nhận chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường	Dấu hiệu nhận diện đã kiểm định: Tem Kiểm định (theo mẫu và được dán theo quy định)
7	Chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của phương tiện đường sắt ¹ (Phương tiện sản xuất, lắp ráp; nhập khẩu; hoán cải; định kỳ; bất thường)	(1) Tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận, kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và phản hồi (3) Cơ quan nhà nước tiến hành kiểm tra thực tế (4) Cơ quan nhà nước cấp Giấy chứng nhận và tem kiểm định sau khi kiểm tra (5) Tổ chức, cá nhân nộp phí và lệ phí				

1 Điều 13 Thông tư 63/2015/TT-BGTVT của Bộ Giao thông vận tải ngày 5/11/2015 quy định về việc kiểm tra chất lượng, an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện giao thông đường sắt.

8	Hồ sơ thiết kế và tài liệu hướng dẫn của tàu thủy nội địa ¹ (Thiết kế đóng mới, hoán cải, sửa đổi; Thiết kế mẫu định hình; Thiết kế phương tiện nhập khẩu; Thiết kế sản phẩm công nghiệp; Thiết kế chuyển đổi tàu biến thành phương	(1) Chủ phương tiện gửi hồ sơ đề nghị thẩm định thiết kế tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền (2) Cơ quan nhà nước xem xét tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và có phản hồi (3) Cơ quan nhà nước sẽ cấp Giấy chứng nhận thẩm định thiết kế; Thông báo thẩm định tài liệu hướng dẫn/thiết kế nếu đạt (4) Chủ phương tiện đóng phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải	Các tiêu chuẩn, kỹ thuật hiện hành	Giấy chứng nhận thẩm định thiết kế; Thông báo thẩm định tài liệu hướng dẫn/thiết kế	
---	--	---	--	------------------------------------	---	--

1 Điều 8, 9 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

9	tiện thủy nội địa) An toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường cho phương tiện nhập khẩu ¹	(1) Chủ phương tiện nộp hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và có phản hồi (3) Cơ quan nhà nước: - Kiểm tra để xác nhận tình trạng kỹ thuật thực tế của phương tiện so với hồ sơ thiết kế đã thẩm định và hồ sơ đăng kiểm đã cấp cho phương tiện (đối với phương tiện nhập khẩu đã được kiểm tra và cấp giấy chứng nhận đăng kiểm bởi cơ quan đăng kiểm nước ngoài) - Kiểm tra thực tế phương tiện với loại hình kiểm tra hàng đầu (đối với phương tiện nhập khẩu đã được kiểm tra và cấp giấy chứng nhận bởi cơ quan đăng	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải	Các tiêu chuẩn, kỹ thuật hiện hành	Giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường phương tiện thủy nội địa	

1 Điều 11 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

		kiểm nước ngoài chưa được cơ quan nhà nước Việt Nam thừa nhận hoặc chưa được cơ quan đăng kiểm nước ngoài kiểm tra) (4) Cấp giấy chứng nhận nếu kết quả kiểm tra phương tiện thỏa mãn các quy định của quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn kỹ thuật (5) Chủ phương tiện nộp phí và lệ phí	Cục Đăng kiểm Việt Nam/các đơn vị đăng kiểm trực thuộc Sở Giao thông vận tải	Các tiêu chuẩn, kỹ thuật hiện hành	Giấy chứng nhận sản phẩm công nghiệp sử dụng cho phương tiện thủy nội địa	
10	Chứng nhận sản phẩm công nghiệp sử dụng cho phương tiện thủy nội địa ¹	(1) Chủ phương tiện nộp hồ sơ tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và có phản hồi (3) Cơ quan nhà nước tiến hành kiểm tra thực tế (4) Cơ quan nhà nước cấp giấy chứng nhận nếu kết quả kiểm tra thỏa mãn các tiêu chuẩn kỹ thuật, quy chuẩn kỹ thuật (5) Chủ phương tiện nộp phí và lệ phí				

1 Điều 12 Thông tư 48/2015/TT-BGTVT.

11	Chất lượng của cơ sở lưu trú du lịch	(1) Cơ sở lưu trú du lịch gửi hồ sơ đăng ký hạng cơ sở du lịch đến cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận hồ sơ và thành lập Tổ thẩm định (3) Tổ thẩm định tiến hành thẩm định tại cơ sở lưu trú và báo cáo kết quả cho cơ quan nhà nước (4) Người đứng đầu cơ quan nhà nước dựa vào kết quả thẩm định để ban hành quyết định công nhận hạng theo thẩm quyền (5) Cơ sở lưu trú nộp phí và lệ phí	Tổng cục Du lịch; Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	Tiêu chuẩn quốc gia về xếp hạng các loại cơ sở lưu trú du lịch	Quyết định công nhận hạng (1 sao - 5 sao)	Dấu hiệu nhận diện: Biển hạng (chất liệu, màu sắc, kích thước, mẫu theo quy định)
12	Hoạt động phục vụ khách du lịch của cơ sở kinh doanh dịch vụ ăn uống ¹	(1) Chủ cơ sở gửi Hồ sơ đề nghị cấp chứng nhận tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước thẩm định, xem xét và ra quyết định cấp chứng nhận (3) Cơ sở kinh doanh nộp phí và lệ phí	Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	Tiêu chuẩn quy định tại mục 3 Phần VI Thông tư 88/2008/TT-BVHTTDL	Biển hiệu đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch	Hoạt động tự nguyện

1 Phần IV Thông tư số 88/2008/TT-BVHTTDL của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

13	Thiết kế quy hoạch xây dựng, dự án đầu tư và thiết kế xây dựng mới, cải tạo hoặc thay đổi tính chất sử dụng công trình, hạng mục công trình; phương tiện giao thông cơ giới có yêu cầu đặc biệt về bảo đảm an toàn phòng cháy và	(1) Tổ chức, cá nhân (Chủ đầu tư, chủ phương tiện giao thông cơ giới) nộp hồ sơ đề nghị thẩm duyệt thiết kế về phòng cháy và chữa cháy (2) Cơ quan nhà nước sẽ xem xét, thẩm định hồ sơ và ban hành quyết định thẩm duyệt thiết kế, chấp thuận địa điểm xây dựng công trình (3) Tổ chức, cá nhân nộp lệ phí và phí	Cơ quan cảnh sát phòng cháy và chữa cháy	Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về phòng cháy và chữa cháy	Quyết định thẩm duyệt thiết kế về phòng cháy và chữa cháy	
----	--	--	--	---	---	--

	chứa cháy khí chế tạo mới hoặc hoàn cải ¹						
14	Chất lượng của trường tiểu học đạt chất lượng tối thiểu ²	(1) Trường tiểu học lập Báo cáo tự kiểm tra của nhà nước theo từng nội dung đã được quy định, có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã gửi đến cơ quan nhà nước (2) Phòng Giáo dục và Đào tạo thẩm định, đánh giá và gửi kết quả tới Ủy ban nhân dân cấp huyện (3) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định công nhận đối với trường tiểu học đạt mức chất lượng tối thiểu dựa trên kết quả thẩm định của Phòng Giáo dục và Đào tạo	Phòng Giáo dục và Đào tạo, UBND cấp xã, UBND cấp huyện	Các tiêu chuẩn quy định về mức chất lượng tối thiểu quy định tại Thông tư 59/2012/TT-BGDĐT	Quyết định công nhận đối với trường tiểu học đạt mức chất lượng tối thiểu		

1 Điều 15 Nghị định 79/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Phòng cháy và chữa cháy.

2 Chương III Thông tư 59/2012/TT-BGDĐT.

15	Chất lượng của trường mầm non đạt chuẩn quốc gia ²	(1) Trường và UBND cấp xã, căn cứ các tiêu chuẩn quy định về trường mầm non đạt chuẩn quốc gia, tiến hành tự kiểm tra, đánh giá theo các mức độ đạt chuẩn (2) UBND cấp xã sẽ làm hồ sơ đề nghị UBND cấp huyện tổ chức thẩm định theo mức độ mà xã đề xuất (3) UBND cấp huyện quyết định thành lập Đoàn kiểm tra và hoàn thành việc thẩm định (trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ) (4) Đoàn kiểm tra thẩm định và báo cáo UBND cấp huyện để làm hồ sơ đề nghị UBND cấp tỉnh tổ chức thẩm định theo mức độ đề xuất của huyện (5) UBND cấp tỉnh thành lập Đoàn kiểm tra và hoàn thành	UBND cấp xã, huyện, tỉnh	Các tiêu chuẩn quy định tại Thông tư 59/2012/TT-BGDDĐT; Thông tư 02/2012/TT-BGDDĐT	Bảng công nhận đạt chuẩn quốc gia (mức độ 1 hoặc mức độ 2)	
----	---	---	--------------------------	--	--	--

1 Chương III Thông tư 59/2012/TT-BGDDĐT, Thông tư 02/2012/TT-BGDDĐT.

			việc thẩm định (trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ) (6) Đoàn kiểm tra thẩm định và lập tờ trình đề nghị chủ tịch UBND tỉnh ra quyết định và cấp Bằng công nhận đạt chuẩn quốc gia theo mức độ đề xuất (7) Chủ tịch UBND cấp tỉnh ra quyết định và cấp Bằng công nhận đạt chuẩn quốc gia (mức độ 1 hoặc mức độ 2) cho trường mầm non	Sở Giáo dục và Đào tạo, Chủ tịch UBND cấp tỉnh	Tiêu chuẩn quy định tại Chương II Quy chế ban hành kèm theo Thông tư 47/2012/TT-BGDĐT	Quyết định công nhận trường trung học đạt chuẩn quốc gia	
16	Chất lượng của trường trung học cơ sở, trường trung học phổ thông và trường phổ thông	(1) Nhà trường tự kiểm tra, đánh giá, xét thấy đầy đủ điều kiện đạt chuẩn, gửi hồ sơ tới Sở Giáo dục và Đào tạo (2) Sở Giáo dục và Đào tạo tiếp nhận hồ sơ, đề nghị UBND cấp tỉnh thành lập đoàn kiểm tra (3) Đoàn kiểm tra tiến hành kiểm tra, đánh giá và nếu thấy					

	có nhiều cấp học ¹	đạt chuẩn, trưởng đoàn kiểm tra báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh (4) Chủ tịch UBND cấp tỉnh ra quyết định công nhận trường trung học đạt chuẩn quốc gia				
17	Kiểm dịch thực vật nhập khẩu, xuất khẩu, quá cảnh ²	(1) Chủ vật thể gửi hồ sơ đăng ký kiểm dịch thực vật nhập khẩu tại cơ quan kiểm dịch thực vật (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận và kiểm tra tính hợp lệ của hồ sơ (3) Cơ quan nhà nước quyết định địa điểm và bố trí công chức kiểm tra ngay lô vật thể theo các bước: - Kiểm tra sơ bộ: kiểm tra bên ngoài lô vật thể, bao bì đóng gói, phương tiện chuyên chở; khe, kẽ và những nơi sinh vật	Cơ quan kiểm dịch thực vật	QCVN 01-141:2013/BNNT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phương pháp lấy mẫu kiểm dịch thực vật; thu thập các vật thể mang triệu chứng gây hại và sinh vật gây hại	Giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật nhập khẩu, xuất khẩu, quá cảnh và vận chuyển nội địa	

1 Thông tư 47/2012/TT-BGDĐT.
2 Điều 7, 10, 12 Thông tư 33/2014/TT-BNNPTNT.

18	Kiểm dịch thực vật sau xuất khẩu ¹	gây hại có thể ẩn nấp, thu thập côn trùng bay, bò hoặc bám bên ngoài lô vật thể - Kiểm tra chi tiết: kiểm tra bên trong và lấy mẫu lô hàng, phân tích (4) Cơ quan nhà nước cấp Giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật nhập khẩu (5) Chủ vật thể nộp phí và lệ phí kiểm dịch thực vật	Cơ quan kiểm dịch thực vật	Tiêu chuẩn kỹ thuật, quy chuẩn kỹ thuật hiện hành	Báo cáo kết quả kiểm tra của cơ quan kiểm dịch thực vật	Áp dụng cho các vật thể phải thực hiện kiểm dịch thực vật sau nhập khẩu
----	---	--	----------------------------	---	---	---

1 Chương V Thông tư 33/2014/TT-BNNPTNT.

					chuẩn kỹ thuật quốc gia tương ứng của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Áp dụng phương pháp chăm sóc phù hợp đối với từng loại giống đảm bảo cây phát triển tốt và tạo điều kiện thuận lợi nhất để sinh vật gây hại biểu hiện triệu chứng; Kiểm tra định kỳ và đột xuất tất cả số cây được gieo trồng; Thu thập các mẫu cây có biểu hiện bất thường, mẫu sinh vật gây hại, triệu chứng gây hại để giám định tác nhân gây bệnh trong phòng thí nghiệm. - Đối với sinh vật có ích: Kiểm tra toàn bộ số cá thể để đánh giá độ thuần; Kiểm tra, xác định tính chuyên tính ký chủ của lô vật thể; - Đối với côn trùng, nhện có ích:
--	--	--	--	--	---

		Kiểm tra, theo dõi hàng ngày tình trạng lọ vật thể, thu thập các cá thể bị chết để kiểm tra ký sinh bậc 2. (3) Kết quả kiểm dịch thực vật sau nhập khẩu Khi hết thời gian theo dõi theo quy định, cơ quan kiểm dịch thực vật sau nhập khẩu báo cáo kết quả kiểm tra để Cục Bảo vệ thực vật xem xét, quyết định.	Cục Quản lý Dược Sở Y tế	Bộ quy tắc “Thực hành tốt sản xuất thuốc”, “Thực hành tốt phòng kiểm nghiệm thuốc”, “Thực hành tốt bảo quản thuốc”	Giấy chứng nhận đạt nguyên tắc “Thực hành tốt sản xuất thuốc” (GMP), Giấy chứng nhận đạt	
19	Thực hành tốt sản xuất thuốc (GMP); “Thực hành tốt phòng kiểm nghiệm thuốc” “Thực hành tốt bảo quản thuốc” ¹	(1) Cơ sở gửi hồ sơ đăng ký kiểm tra GMP tới cơ quan nhà nước (2) Cơ quan nhà nước tiếp nhận, tổ chức thẩm định hồ sơ và thông báo về tình trạng hồ sơ nếu chưa đạt yêu cầu hoặc kế hoạch kiểm tra. (3) Cơ quan nhà nước tiến hành kiểm tra cơ sở (4) Cơ quan có thẩm quyền phải cấp Giấy chứng nhận GMP				

nguyên tắc “Thực hành tốt phòng kiểm nghiệm thuốc” , Giấy chứng nhận đạt nguyên tắc “Thực hành tốt bảo quản thuốc”	

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC
53 Nguyễn Du - Quận Hai Bà Trưng - Hà Nội
Điện thoại: (84-4) 3944 7279 - (84-4) 3945 4661
Fax: (84-4) 3945 4660
E-mail: lienhe@nxbtrithuc.com.vn
Website: www.nxbtrithuc.com.vn - www.nxbtrithuc.vn

**Báo cáo nghiên cứu kinh tế của CIEM, VIE, VEPR, VCCI,
Đinh Tuấn Minh (chủ biên)**

THỊ TRƯỜNG HÓA CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

Chịu trách nhiệm xuất bản:
CHU HẢO

Biên tập:
Trình bày bìa và nội dung: Trần Thị Tuyết

In 00 bản, khổ 16x24cm
Tại Nhà in Tổng cục Hậu cần. 1A Liên Ninh, Thanh Trì, Hà Nội.
XNĐKXB số 530-2017/CXBIPH/1-06/TrT.
Quyết định xuất bản số 25/QĐ - NXB TrT ngày 15/3/2017.
In xong và nộp lưu chiểu năm 2017. ISBN: 978-604-943-386-3.