

SỰ CẦN THIẾT CỦA ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Nguyễn Hoài Thu⁺,
Vũ Thị Phương Thảo

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
+Tác giả liên hệ • Email: hoaitrukq@gmail.com

Article History

Received: 05/6/2020

Accepted: 22/6/2020

Published: 05/8/2020

Keywords

investment, partners, public - private partnerships, education service, socialization, public services.

ABSTRACT

Investment in the form of public-private partnership (hereinafter referred to as PPP) in education is an indispensable trend of the current period in the context of deeper and deeper international integration, globalization and regionalization, with the dynamic movement of human capital and social capital among economic sectors. The paper analyzes the necessity of PPP in the educational context of Vietnam and points out some challenges of this form of investment. Since then, recommendations have been proposed to promote PPP in education to improve the quality of public services in society.

1. Mở đầu

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Public private partnership - gọi tắt là PPP) trong giáo dục là một xu thế tất yếu của giai đoạn hiện nay, trong bối cảnh hội nhập quốc tế, toàn cầu hóa và khu vực hóa ngày càng sâu rộng, với sự dịch chuyển ngày càng năng động của các nguồn vốn con người và vốn xã hội giữa các thành phần kinh tế, các quốc gia. Trong bối cảnh nền giáo dục nước ta đang trong quá trình đổi mới căn bản, toàn diện, việc thúc đẩy đầu tư theo hình thức PPP trong giáo dục đang được Chính phủ chú trọng.

Sự cần thiết của đầu tư PPP trong giáo dục đã được thực tiễn của các quốc gia trên thế giới chứng minh. Quan hệ đối tác PPP ngày càng được coi là một cách tiếp cận sáng tạo để cung cấp dịch vụ giáo dục cho tất cả mọi người, giảm chi phí, cải thiện chất lượng, tăng cường sự tham gia và chia sẻ rủi ro là một số lợi ích của hình thức PPP. PPP trong giáo dục có nhiều điểm mạnh, lợi ích song cũng tiềm ẩn những thách thức và nguy cơ, vì vậy mối quan hệ này đòi hỏi phải được đánh giá kỹ lưỡng và kiểm soát hiệu quả. Bài viết phân tích sự cần thiết của hình thức PPP trong bối cảnh giáo dục Việt Nam, đồng thời chỉ ra một số thách thức của hình thức đầu tư này.

2. Kết quả nghiên cứu

2.1. Khung lý thuyết

2.1.1. Các quan niệm về đối tác công - tư

Các dự án PPP đã được áp dụng rộng rãi để phát triển cơ sở hạ tầng và hiện nay đã trở thành một phương thức ngày càng phổ biến để cung cấp các dịch vụ công khác nhau ở các nước trên thế giới (Cục Thông tin Khoa học và Công nghệ quốc gia, 2016). Thuật ngữ PPP được sử dụng để mô tả một loạt các thỏa thuận liên quan đến những lĩnh vực công cộng và tư nhân cùng làm việc với nhau theo một phương thức nào đó. Trong mô hình việc xác lập quan hệ đối tác thông thường là qua một hợp đồng ràng buộc về mặt pháp lý hoặc một số cơ chế khác; trong đó, đồng ý chia sẻ các trách nhiệm liên quan đến việc thực hiện và quản lý của các dự án cơ sở hạ tầng. Quan hệ đối tác được xây dựng trên chuyên môn của từng đối tác đáp ứng nhu cầu được xác định rõ ràng thông qua việc phân bổ thích hợp về: tài nguyên, nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, chế độ khen thưởng... (Nhữ Trọng Bách, 2014).

Theo Ngân hàng Thế giới, PPP là một cơ chế để Chính phủ mua sắm và triển khai cơ sở hạ tầng, dịch vụ công cộng sử dụng các nguồn lực và chuyên môn của khu vực tư nhân. Khi Chính phủ đang phải đối mặt với sự "lão hóa" hoặc thiếu cơ sở hạ tầng cần các dịch vụ hiệu quả hơn thì sự hợp tác với khu vực tư nhân có thể giúp thúc đẩy các giải pháp mới và mang lại tài chính. Định nghĩa này nhấn mạnh hai khía cạnh: - Nhà đầu tư tư nhân nhận trách nhiệm cung cấp dịch vụ thông qua dự án; - Một số rủi ro liên quan đến dự án sẽ được chuyển giao từ khu vực nhà nước cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên, PPP rất khác với việc từ bỏ tài sản của Nhà nước hay hợp đồng các dịch vụ ra bên ngoài: "Đó là vì PPP hàm chứa việc cùng hợp tác vận hành giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, khá rõ ràng là tinh thần của một liên doanh" (Nguyễn Thế Mạnh, 2017, tr 22).

Theo Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), thuật ngữ PPP mô tả mối quan hệ đối tác giữa Nhà nước và tư nhân; theo đó, Nhà nước và tư nhân cùng tham gia đầu tư vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác. Mục đích cao nhất của hợp tác công tư là hướng tới sự sẵn có của nguồn lực, chất lượng, tính hiệu quả trong cung cấp

dịch vụ và việc sử dụng hiệu quả, hợp lý các nguồn vốn (Asian Development Bank (ADB), 2008). Trong quan hệ hợp tác công tư, ADB cho rằng: PPP có sự tham gia của khu vực tư nhân nhưng vẫn thừa nhận vai trò của Chính phủ trong việc đảm bảo nghĩa vụ xã hội được đáp ứng. Khái niệm của ADB nhấn mạnh: PPP có sự phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa các bên của hợp đồng sao cho tận dụng được nguồn lực và tính hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn của hợp đồng (Tạ Văn Hưng, 2017). Khác với ADB, Ủy ban châu Âu không đưa ra một định nghĩa cụ thể về PPP; thay vào đó, sử dụng các đặc trưng tổng quát để định nghĩa các dự án hợp tác công tư: (i) Các mối quan hệ tương đối lâu dài giữa đối tác Nhà nước và đối tác tư nhân trên tất cả các khía cạnh của một dự án đã được lập kế hoạch từ trước; (ii) Cơ cấu vốn là sự liên kết các nguồn vốn của khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân; (iii) Tổ chức chịu trách nhiệm vận hành là khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng trong từng giai đoạn cụ thể của dự án; (iv) Có sự phân chia rủi ro giữa hai bên đối tác là khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân (Tạ Văn Hưng, 2017).

Tại Việt Nam, PPP thường được hiểu là hình thức gắn liền với các mô hình đầu tư xây dựng BOT, BOO (Tạ Văn Hưng, 2017); đã có những khái niệm về PPP như: “xã hội hóa” hay “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Mặc dù, “xã hội hóa” hay “Nhà nước và nhân dân cùng làm” được đề cập đến ở Việt Nam từ rất lâu trong các nghị quyết, chính sách của Đảng và Nhà nước nhưng đến nay chưa có một định nghĩa rõ ràng và cơ chế pháp lý cụ thể để bảo đảm cho việc thực thi phương thức đầu tư này (Nguyễn Thị Việt Nga, 2019). Theo *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư*, thì PPP được hiểu: (i) Là việc Nhà nước và nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng dự án; (ii) Hợp đồng dự án quy định mục đích, phạm vi, nội dung dự án, quyền và nghĩa vụ các bên trong việc thiết kế, xây dựng, kinh doanh, quản lý công trình dự án (Tạ Văn Hưng, 2017). Năm 2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 về đầu tư theo hình thức PPP khẳng định: PPP là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công (Chính phủ, 2018).

Trong bài viết “Một số hình thức hỗ trợ của Chính phủ cho khu vực tư nhân trong khuôn khổ hợp tác công - tư trong giáo dục” đã đề cập: “*Một định nghĩa có thể xem là đầy đủ được nêu trong báo cáo của Ủy ban Quy hoạch trực thuộc Chính phủ Ấn Độ, PPP là một hình thức thực hiện các chương trình/dự án của chính phủ phối hợp với khu vực tư nhân. Thuật ngữ “tư” (một chữ P) trong PPP bao gồm tất cả các cơ quan phi chính phủ như khối doanh nghiệp, tổ chức tình nguyện, tổ chức xã hội dân sự, công ty tư nhân, cá nhân và các tổ chức tại cộng đồng. Về cơ bản, có một sự chuyển dịch từ việc cung cấp dịch vụ trực tiếp của Chính phủ, sang cơ chế quản lý và điều phối dịch vụ của Nhà nước. Vai trò và trách nhiệm của các bên có thể khác nhau giữa các ngành. Trong khi ở một số dự án/chương trình, khu vực tư nhân tham gia sâu vào tất cả các khâu thực hiện thì ở một số khác, vai trò của họ chỉ là rất nhỏ*” (Nguyễn Văn Giang, 2012a, tr 65).

2.1.2. Đầu tư đối tác công - tư trong giáo dục

- *Khái niệm đầu tư PPP trong giáo dục*: Những khái niệm của các tổ chức quốc tế, của các quốc gia có những quan niệm “rộng”, “hẹp”, “khái quát” và “cụ thể” khác nhau về PPP; song nhìn chung, những khái niệm này đều có những nội dung cốt lõi tương đồng (Đặng Thị Minh Hiền, 2018). Vận dụng vào lĩnh vực giáo dục, khái niệm PPP trong giáo dục thể hiện sự lựa chọn thay thế nhằm cung cấp dịch vụ giáo dục bên cạnh tài chính công và các dịch vụ công. Theo Đặng Thị Minh Hiền (2018), có thể hiểu: PPP trong giáo dục là một thỏa thuận giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền với tư nhân dưới hình thức hợp đồng để thực hiện, quản lý, vận hành dự án đầu tư cơ sở vật chất - thiết bị, cung cấp dịch vụ công trong các trường học với những quy định cụ thể về chia sẻ trách nhiệm, phương pháp, năng lực và rủi ro giữa các bên nhằm đạt được mục tiêu chung cũng như thỏa mãn nhu cầu của mỗi bên.

- *Các hình thức đầu tư PPP trong bối cảnh giáo dục Việt Nam*: Chính phủ của nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức trong giáo dục công. Đó là những khó khăn trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục một cách đồng đều, công bằng cho người dân, xuất phát từ thực tế nhu cầu về giáo dục ở tất cả các cấp học đều tăng lên nhanh chóng; trong đó, ngân sách Nhà nước cũng như quy mô và năng lực của khu vực công ở các quốc gia tăng rất chậm, thậm chí là không tăng. Chỉ có các gia đình có thu nhập trung bình và thu nhập cao mới chọn giáo dục tư nhân. Những gia đình có thu nhập thấp vẫn không có cơ hội tiếp cận khu vực giáo dục này cũng như hưởng các ưu thế mà giáo dục tư nhân mang lại (Đặng Thị Minh Hiền, 2018).

Giáo dục là một trong các lĩnh vực được Nhà nước khuyến khích thực hiện đầu tư theo hình thức PPP (Chính phủ, 2018). Chính phủ thống nhất việc phải có ngay giải pháp khắc phục căn bản những hạn chế, yếu kém trong thời

gian qua, đặc biệt ở khâu triển khai, thực thi các chủ trương, chính sách, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong công tác huy động các nguồn lực của xã hội đầu tư cho GD-ĐT. Một số hình thức hỗ trợ phổ biến của Chính phủ cho khu vực tư nhân bao gồm: + *Góp vốn xây dựng*: Hình thức này được thực hiện dưới dạng góp vốn của khu vực Nhà nước, thông thường được chia ra trong thời kì xây dựng; có tác động giảm chi vốn mà nhà đầu tư tư nhân cần bỏ vào dự án; + *Hỗ trợ chi phí vận hành*: Là một hình thức hỗ trợ của Chính phủ để bù đắp một phần cho chi phí vận hành của dự án; có tác động giảm thiểu chi phí vận hành thực tế mà đối tác tư nhân phải gánh chịu; + *Bảo lãnh doanh thu tối thiểu*: Là một cơ chế, qua đó Chính phủ chia sẻ rủi ro về nhu cầu dịch vụ trong một dự án PPP với phía tư nhân. Thông qua bảo lãnh doanh thu tối thiểu, Chính phủ cam kết bù đắp cho dự án hạ tầng xã hội nếu mức thu phí thực tế thấp hơn mức phí dự báo một biên độ nhất định; + *Thanh toán dịch vụ*: Là cơ chế thanh toán trong đó đối tác tư nhân xây dựng một tài sản và cung cấp dịch vụ hạ tầng xã hội để nhận được các khoản thanh toán cố định trong suốt thời kì nhượng quyền. Khoản thanh toán cố định này về lý thuyết sẽ bù đắp cho nhà đầu tư về chi phí vốn, chi phí vận hành, chi phí lợi tài trợ và lợi nhuận hợp lý trên vốn đầu tư mà họ bỏ ra (Nguyễn Văn Giang, 2012a).

Về thực hiện, thống nhất với tinh thần đổi mới được đưa ra trong Nghị quyết số 29/NQ-TW của Ban Chấp hành Trung ương, Quốc hội và Chính phủ đã lần lượt ban hành Nghị quyết số 88/2014/QH13 ngày 28/11/2014 về đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông và Quyết định số 404/QĐ-TTg ngày 27/3/2015 phê duyệt đề án đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông. Những văn bản này được xem là đặt nền móng cho đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục phổ thông, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng, ban hành Chương trình giáo dục phổ thông tổng thể (Đặng Thị Minh Hiền, 2018) theo *Thông tư số 32/2018/TT-BGDĐT ngày 26/12/2018 của Bộ trưởng Bộ GD-ĐT* (Bộ GD-ĐT, 2018).

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Nhóm nghiên cứu đã thực hiện phương pháp nghiên cứu tài liệu, hồi cứu tư liệu, các tài liệu công bố rộng rãi quốc tế về PPP trong các lĩnh vực khác nhau, trong đó có lĩnh vực giáo dục để tìm hiểu các vấn đề khoa học có liên quan đến hình thức PPP trong giáo dục thời điểm trước và sau Nghị định số 63/2018/NĐ-CP.

2.3. Sự cần thiết của hình thức đầu tư đối tác công - tư trong giáo dục

2.3.1. Chính sách thúc đẩy đầu tư đối tác công - tư trong giáo dục ở Việt Nam

Với chủ trương khuyến khích các nguồn lực trong xã hội, mô hình đầu tư PPP bắt đầu được thực hiện từ năm 1997 khi Chính phủ ban hành Nghị định 77-CP về quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT áp dụng cho đầu tư trong nước. Từ đó đến nay, các quy định pháp lý liên tục được điều chỉnh, tạo cơ sở pháp lý cho đầu tư PPP, từng bước tiếp cận với thông lệ quốc tế. Đến thời điểm hiện tại, hoạt động PPP và nội dung lựa chọn nhà đầu tư PPP được quy định tại *Nghị định số 63/2018/NĐ-CP* và *Luật Đầu thầu, Nghị định số 30/2015/NĐ-CP*; riêng nội dung sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án theo hợp đồng BT (hướng dẫn Luật Quản lý, sử dụng tài sản công) được thực hiện theo quy định tại *Nghị định số 69/2019/NĐ-CP* ngày 15/8/2019. Trong đó, *Nghị định số 63/2018/NĐ-CP* quy định rõ về thủ tục quyết định chủ trương đầu tư PPP; mở rộng các nguồn vốn Nhà nước tham gia dự án PPP; quy định chặt chẽ hơn đối với các dự án BT; bãi bỏ thủ tục cấp giấy chứng nhận đăng kí đầu tư đối với dự án PPP, góp phần cải cách thủ tục hành chính; bổ sung quy định thực hiện dự án PPP áp dụng công nghệ cao; đẩy mạnh phân cấp cho các đơn vị sự nghiệp công lập, đồng thời tăng cường công khai, minh bạch thông tin về PPP.

Trong *Nghị quyết số 35/NQ-CP* ngày 4/6/2019 có nêu rõ: “*Từng bước thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) trong giáo dục, trước mắt là các dự án phát triển cơ sở hạ tầng giáo dục*” được coi là một giải pháp thực hiện nhằm “*Đẩy mạnh giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục công lập*”. Đến nay, quy định chi tiết cho hoạt động PPP mới chỉ dừng ở cấp Nghị định, chịu sự điều chỉnh của nhiều Luật (ngân sách Nhà nước, đầu tư, đầu tư công, bảo vệ môi trường, doanh nghiệp, đất đai, xây dựng, đầu thầu...). Dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức PPP đã được trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp lần thứ 44, Quốc hội khóa XIV, tháng 4/2020 là bước tiếp theo của nước ta trong việc ban hành một đạo luật riêng để điều chỉnh hoạt động đầu tư theo hình thức PPP, tránh tình trạng “vay mượn” quy định của các luật khác. Dự thảo đang được hoàn thiện với kì vọng sẽ đem lại nhiều thay đổi tích cực, sẽ trở thành giải pháp đột phá để kêu gọi đầu tư tư nhân vào lĩnh vực hạ tầng, giảm gánh nặng nợ công.

2.3.2. Những lợi ích của đầu tư đối tác công - tư trong giáo dục

Mối quan hệ hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ xã hội như giáo dục được các học giả đánh giá là một mối quan hệ đối tác quan trọng, giải quyết được những khó khăn, đem lại lợi ích cho cả hai bên cũng như lợi ích của cộng đồng. Hợp tác PPP được mong đợi sẽ bổ sung nguồn lực cho khu vực công; quản lý rủi ro

hiệu quả; nâng cao hiệu quả đầu tư công, chất lượng dịch vụ công trong bối cảnh sự hạn chế của cả Nhà nước và tư nhân về nguồn vốn đầu tư lớn, quản lý dịch vụ công... Hợp tác PPP có thể là một lựa chọn tốt nhằm bảo đảm việc cung ứng các dịch vụ này một cách nhanh chóng, hiệu quả.

Xuất phát từ những hạn chế của khu vực Nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ giáo dục, nên chỉ khi kết hợp các nỗ lực với nhau mới có thể bảo đảm hiệu quả của dịch vụ này và việc áp dụng PPP ở các quốc gia trên thế giới đã mang lại kết quả tích cực. *“Mối quan hệ hợp đồng kinh tế giữa Nhà nước và tư nhân nhằm khắc phục những tồn tại mà Nhà nước chưa giải quyết được, trong khi khu vực tư nhân được kì vọng có thể mang lại những cải tiến, đồng thời giải quyết vấn đề thiếu hụt ngân sách của phía Nhà nước. Một bên đạt được mục tiêu an sinh xã hội cho người dân, và một bên đạt được lợi nhuận thương mại giống như bất kì khoản đầu tư thông thường nào trên thị trường”* (Nguyễn Văn Giang, 2012b, tr 9). Các lợi ích khác của đầu tư PPP cũng được nhắc đến là: thúc đẩy cạnh tranh trong thị trường giáo dục; hợp đồng PPP có tính linh hoạt cao hơn các hình thức đầu tư công truyền thống; Nhà nước có thể lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ tư nhân thông qua đấu thầu công khai; giúp tăng mức độ chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và tư nhân; *“Hợp tác công tư trong giáo dục được kì vọng có thể giảm thiểu những tác động tiêu cực mà tư nhân hóa gây ra và củng cố những tác động mong muốn về vai trò của khu vực Nhà nước”* (Tilak, 2016, tr 25).

Thực tế tại Việt Nam, theo Báo cáo số 25/BC-CP của Chính phủ, tính đến thời điểm 30/1/2019, có 336 dự án PPP đã kí kết hợp đồng; thông qua đó, huy động được khoảng 1.609.295 tỉ đồng vào đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng quốc gia. Những dự án PPP trong thời qua đã góp phần tích cực hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, năng lượng, hạ tầng đô thị, xử lý nước thải, rác thải..., kịp thời giải quyết các nhu cầu bức xúc về dịch vụ công của người dân và nhu cầu cấp bách về cơ sở hạ tầng để phát triển KT-XH đất nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Các yếu tố này đã góp phần tạo ra động lực thúc đẩy phát triển KT-XH, tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc dân.

2.3.3. Một số thách thức của đầu tư đối tác công - tư trong giáo dục

Trong tổng số 336 dự án PPP đã kí kết hợp đồng, lĩnh vực Giao thông vận tải có 220 dự án (tỉ lệ là 66%); GD-ĐT chỉ có 6 dự án (tỉ lệ 2%). Như vậy, hình thức PPP được cho là có nhiều lợi thế trong lĩnh vực giáo dục, nhưng thực tế ở Việt Nam, số lượng các dự án PPP trong giáo dục còn rất hạn chế (Chính phủ, 2019a).

Trong lĩnh vực giáo dục, hình thức PPP chưa thu hút được các nhà đầu tư vì vẫn còn chứa đựng nhiều thách thức. Ngoài những thách thức và rủi ro chung như các ngành khác, giáo dục mang tính đặc thù riêng. Nếu đứng từ phương diện kinh tế, giáo dục được xem là một phương án đầu tư lí tưởng, bởi phía sau nó là sự hậu thuẫn lớn của Nhà nước thông qua môi trường thể chế thuận lợi. Tuy nhiên trên thực tế, các học giả trên thế giới cũng đã chỉ ra những thách thức trong lĩnh vực đầu tư PPP trong giáo dục. Việc mở rộng sự tham gia của tư nhân và hợp tác PPP trong giáo dục trên toàn cầu ngày càng gia tăng, chủ yếu là các công ty tư nhân, doanh nghiệp, tổ chức phi Chính phủ. Các quan điểm phản biện lo ngại về sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực giáo dục sẽ làm ảnh hưởng tới vai trò của Nhà nước và dẫn tới xu hướng thương mại hóa giáo dục, tư nhân hóa giáo dục hay làm gia tăng cách biệt sự bất bình đẳng trong xã hội.

Tổ chức Chiến dịch giáo dục toàn cầu lo ngại rằng, các tổ chức vì lợi ích lợi nhuận có thể vi phạm quyền giáo dục và tạo ra những rào cản đáng kể đối với chất lượng giáo dục, công bằng cho tất cả mọi người. Hay một lo ngại khi PPP có thể làm: gia tăng bất bình đẳng trong xã hội khi những học sinh vốn đã có nhiều lợi thế lại tiếp tục được lựa chọn học trong những môi trường chất lượng nhất; nguy cơ những học sinh nghèo sẽ bị bỏ lại phía sau xa hơn trong các trường công thiếu sự quan tâm đầu tư; *“PPP còn có thể dẫn đến nguy cơ gây ra sự bất bình đẳng về giáo dục trong xã hội, nhất là ở các nước đang phát triển khi hệ thống chế tài còn yếu, hay thậm chí là chưa có chế tài”* (Tilak, 2016, 25). Những thách thức về đầu tư PPP trong giáo dục xuất phát từ nhiều nguyên nhân như: sự hạn chế của khung pháp lí, hệ thống chế tài chưa hoàn thiện, sự yếu kém của hệ thống quản lí. Vì vậy, PPP trong giáo dục *“phải có khung pháp lí quy định trách nhiệm, vai trò của Nhà nước và tư nhân hướng tới đảm bảo quyền giáo dục. Khi PPP trong giáo dục thất bại, Nhà nước phải can thiệp để khắc phục các vấn đề và đây là giới hạn của nguyên tắc chia sẻ rủi ro giữa các khu vực công và tư”* (Walker, 2018; tr 39).

3. Kết luận

Không thể phủ nhận nhu cầu kêu gọi đầu tư từ lĩnh vực tư nhân cho giáo dục là hết sức lớn giúp nâng cao chất lượng giáo dục, đồng thời tăng trưởng kinh tế thông qua hoạt động đầu tư. Sự hợp tác hai bên giữa hai đối tác công và tư cùng có lợi trong xu thế kinh tế tri thức hiện nay là điều hết sức cần thiết; qua đó, khối tư nhân sẽ đạt được giá

trị kinh tế thặng dư và xã hội nói chung sẽ được hưởng lợi từ một nền giáo dục chất lượng cao. Tuy nhiên, nếu như mối quan hệ PPP không được kiểm soát chặt chẽ có thể dẫn đến tư nhân hóa giáo dục, thương mại hóa giáo dục, làm méo mó bản chất của loại hình dịch vụ công này. “*Để tránh nguy cơ đó thì cần có ít nhất 3 điều kiện: sự bình đẳng tương đối giữa hai đối tác Nhà nước - tư nhân; cam kết chung đối với những mục tiêu đã đồng thuận; và lợi ích chung của những bên liên quan trong quan hệ đối tác*” (Tilak, 2016, tr 25). Vấn đề lựa chọn các lĩnh vực đầu tư, phạm vi của dự án, các loại hợp đồng kí kết cũng sẽ chi phối chặt chẽ đến việc phát huy tính hiệu quả của hình thức đầu tư này.

Vì vậy, một cơ chế pháp lí vừa đảm bảo tính chặt chẽ quy định vai trò của Nhà nước, vừa thu hút nhà đầu tư thông qua các chính sách ưu đãi, cùng chia sẻ lợi ích và rủi ro để thúc đẩy hợp tác PPP, giúp hình thức này phát huy ưu thế trong giáo dục nói riêng và các lĩnh vực khác nói chung. Khung pháp lí, đặc biệt là trình tự, quy chế thực hiện các loại hợp đồng dự án PPP trong giáo dục và mẫu các loại hợp đồng dự án PPP gắn với các lĩnh vực cụ thể trong giáo dục. Dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức PPP đang được Quốc hội thảo luận kĩ và cần sớm được thông qua. Các văn bản pháp quy, tài liệu hướng dẫn cụ thể cho từng ngành cần được xây dựng và ban hành để vận hành trong thực tế. Những nỗ lực của toàn xã hội nhằm thực hiện nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu để phát triển KT-XH năm 2020 của Chính phủ nhằm: “*Đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội, thúc đẩy thu hút mạnh mẽ đầu tư tư nhân, hoàn thiện pháp luật về đối tác công tư*” (Chính phủ, 2019a).

Tài liệu tham khảo

- Asian Development Bank (2008). *Public-Private Partnership Handbook*.
- Bộ GD-ĐT (2018). *Thông tư số 32/2018/TT-BGDĐT ngày 26/12/2018 về việc Ban hành Chương trình Giáo dục phổ thông*.
- Cục Thông tin khoa học và công nghệ quốc gia (2016). *Hợp tác công - tư phục vụ đổi mới sáng tạo trong nông nghiệp*.
- Chính phủ (2018). *Nghị định 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
- Chính phủ (2019a). *Báo cáo số 515/BC-CP ngày 30/1/2019 về tình hình kinh tế - xã hội năm 2019 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020*.
- Chính phủ (2019b). *Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 04/6/2019 về tăng cường huy động các nguồn lực của xã hội đầu tư cho phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019-2025*.
- Đặng Thị Minh Hiền (2018). *Hợp tác công tư - Giải pháp cho đầu tư cơ sở vật chất, thiết bị trường học đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục phổ thông*. Tạp chí Khoa học Giáo dục, Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam, số 7, tr 21-24.
- Katie Malouf Bous (2019). *False promises - How delivering education through Public private partnerships risks fueling inequality instead of achieving quality education for all*. Oxfam International.
- Nguyễn Thế Mạnh (2017). *Các mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực giáo dục nghề nghiệp*. Tạp chí Khoa học Dạy nghề, số 8, tr 19-24.
- Nguyễn Thị Việt Nga (2019). *SWOT - Phương thức đầu tư PPP và vấn đề đặt ra hiện nay*. Tạp chí Tài chính, số 5, tr 10-14.
- Nguyễn Văn Giang (2012a). *Một số hình thức hỗ trợ của Chính phủ cho khu vực tư nhân trong khuôn khổ hợp tác công - tư trong giáo dục*. Tạp chí Giáo dục và Xã hội, số đặc biệt tháng 6, tr 65-69.
- Nguyễn Văn Giang (2012b). *Phân tích các mô hình hợp tác Nhà nước - tư nhân tiêu biểu trong giáo dục của một số nước trên thế giới*. Tạp chí Khoa học Giáo dục, số 10, tr 7-10.
- Nhữ Trọng Bách (2014). *Hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam*. Tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán, số 6, tr 25-29.
- Tạ Văn Hưng (2017). *Giải pháp hoàn thiện khung khổ pháp lí cho việc áp dụng mô hình hợp tác công tư PPP*. Tạp chí Khoa học Thương mại, số 4, tr 36-41.
- Tilak J.G (2016). *Public - Private Partnerships in education*. National University of Educational Planning and Administration.
- Walker. J (2018). *Public - Private Partnerships in Education*. Available at: campaignforeducation.org.