

HÀNH TRÌNH CHUYỂN ĐỔI

VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN
TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

Dịch vụ đánh giá sự phù hợp





NHÓM NGHIÊN CỨU

Đậu Anh Tuấn
Phan Minh Thủy
Nguyễn Minh Đức
Trương Đức Trọng
Hoàng Thị Thanh

HÀNH TRÌNH CHUYỂN ĐỔI

VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN
TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

Dịch vụ đánh giá sự phù hợp



LỜI NÓI ĐẦU

Làm thế nào để cung ứng các dịch vụ công cho mọi người dân và doanh nghiệp với chất lượng và chi phí hợp lý luôn là thách thức đối với mọi chính quyền các quốc gia. Đi cùng với đó có rất nhiều quan điểm, cách tiếp cận và mô hình khác nhau để giải quyết thách thức này.

Tại Việt Nam, trước đây các dịch vụ công chủ yếu do Nhà nước cung cấp thông qua các cơ quan, đơn vị sự nghiệp hoặc các doanh nghiệp quốc doanh. Kể từ thời kỳ *Đổi mới*, thành phần kinh tế tư nhân trong nước hoặc có vốn đầu tư nước ngoài bắt đầu được phép tham gia cung cấp các dịch vụ công và ngày càng có nhiều các doanh nghiệp ngoài quốc doanh thực hiện các công việc này.

Đảng và Nhà nước đưa ra chủ trương “*phát triển thị trường dịch vụ sự nghiệp công và thu hút mạnh mẽ các thành phần kinh tế tham gia phát triển dịch vụ sự nghiệp công*”. Đây là mục tiêu quan trọng được đặt ra trong Nghị quyết Trung ương 6 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII tháng 10 năm 2017. Tuy nhiên, từ chủ trương đến các biện pháp cụ thể còn rất nhiều vấn đề. Có ngành, có nơi đã thu hút rất tốt khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công, nhưng lại cũng có nơi thực hiện việc này rất chậm.

Báo cáo này sẽ mô tả thực trạng, đi sâu phân tích nguyên nhân và đưa ra giải pháp để có thể thu hút tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công, tập trung phân tích điểm đối với dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.

Thông thường, khi nói đến các dịch vụ công, nhiều người nói đến các dịch vụ thường thấy như giao thông, y tế, giáo dục, điện, nước, bảo vệ môi trường... Báo cáo này lựa chọn tập trung vào một dịch vụ ít được nhắc đến nhưng có ý nghĩa quan trọng trong nền kinh tế - dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, với ba lý do:

1



Đây là dịch vụ giúp cung cấp thông tin cho các cá nhân, tổ chức sử dụng hàng hoá, dịch vụ, giúp khắc phục vấn đề bất đối xứng thông tin trong cơ chế thị trường, từ đó giúp nền kinh tế phát triển lành mạnh.

2



Dịch vụ này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc nâng cao sức cạnh tranh của hàng hoá Việt Nam trên thị trường quốc tế.

3



Quan trọng nhất, dịch vụ này tương đồng với các dịch vụ hành chính công khác đang được cung cấp bởi các cơ quan nhà nước như thẩm định hồ sơ, cấp phép, làm thủ tục hành chính, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán... Các bài học kinh nghiệm trong lĩnh vực này có thể được sử dụng để xã hội hoá các dịch vụ hành chính nhà nước.



Báo cáo được thực hiện bởi nhóm chuyên gia từ Ban Pháp chế, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) dưới sự chỉ đạo của Tiến sỹ Vũ Tiến Lộc, Chủ tịch VCCI.

Báo cáo được thực hiện với sự hỗ trợ của Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID). Chúng tôi trân trọng cảm ơn sự đồng hành của USAID trong một chặng đường dài nhằm hỗ trợ các mục tiêu phát triển của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam.

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn các chuyên gia đã góp ý, bình luận cho báo cáo. Cảm ơn các doanh nghiệp đã dành thời gian trả lời phỏng vấn và bảng hỏi nhằm cung cấp thông tin hữu ích cho chúng tôi thực hiện báo cáo này.

Mọi quan điểm, sai sót nếu có là của nhóm chuyên gia thực hiện báo cáo này, không nhất thiết phản ánh quan điểm của VCCI hay USAID.



MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU	03
TÓM TẮT	09
PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN	13
SỰ THAM GIA CỦA TƯ NHÂN TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG	
Chủ trương thu hút tư nhân cung ứng dịch vụ công	18
Pháp luật có liên quan đến tư nhân cung ứng dịch vụ công	21
Cảm nhận về sự tham gia của tư nhân trong cung ứng dịch vụ công	25
ĐẶC ĐIỂM VÀ NHẬN DIỆN THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP	
Phạm vi dịch vụ Đánh giá sự phù hợp	31
Nhu cầu sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp	34
THỰC TRẠNG THỊ TRƯỜNG CUNG CẤP DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP	
Khuôn khổ pháp lý thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp	36
Các bên cung cấp dịch vụ và mức độ cạnh tranh của thị trường	39
Khách hàng sử dụng dịch vụ	42
Loại hình dịch vụ	44
Đánh giá về chất lượng dịch vụ	46
Khả năng thay thế đơn vị cung cấp dịch vụ	51
THUẬN LỢI VÀ KHÓ KHĂN KHI TƯ NHÂN CUNG ỨNG DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP	
Gia nhập thị trường và chuẩn bị cung ứng dịch vụ	57
Tìm kiếm khách hàng và thực hiện cung cấp dịch vụ	60
Thực tế chuyển đổi từ đơn vị nhà nước thành đơn vị tư nhân	65
KIẾN NGHỊ	
Một số kiến nghị đối với dịch vụ Đánh giá sự phù hợp	71
Kiến nghị chung đối với việc cung cấp dịch vụ công	75

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Tỷ lệ hài lòng đối với một số dịch vụ công cơ bản do Nhà nước hoặc tư nhân cung cấp.....	25
Hình 2: Tỷ lệ ủng hộ Nhà nước chuyển giao thực hiện một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân.....	26
Hình 3: Lo ngại về dịch vụ công do tư nhân cung cấp.....	26
Hình 4: Các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp phân loại theo chủ sở hữu.....	39
Hình 5: Đặc điểm doanh nghiệp trả lời phiếu khảo sát, phân theo quy mô doanh thu.....	42
Hình 6: Nhóm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp mà doanh nghiệp đã sử dụng.....	44
Hình 7: Thị phần cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp phân theo đặc điểm sở hữu của đơn vị cung cấp.....	45
Hình 8: Tỷ lệ doanh nghiệp đánh giá về thái độ, chuyên môn và trang thiết bị của các đơn vị cung cấp dịch vụ.....	47
Hình 9: Tỷ trọng chi phí phi chính thức so với tổng chi phí.....	48
Hình 10: Đánh giá của doanh nghiệp sử dụng dịch vụ về sự thay đổi chi phí thời gian trong thực hiện dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong 5 năm gần đây, chia theo đơn vị cung cấp.....	49
Hình 11: Đánh giá của doanh nghiệp sử dụng dịch vụ về sự thay đổi chung về chất lượng cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong 5 năm gần đây.....	50
Hình 12: Ước tính của các đơn vị cung cấp dịch vụ về số lượng nhà cung cấp nhóm dịch vụ tương tự trên thị trường.....	51
Hình 13: Đánh giá mức độ dễ/khó thay đổi đơn vị cung cấp.....	52
Hình 14: Lý do thay đổi đơn vị cung cấp dịch vụ.....	52
Hình 15: Mức độ thuận lợi trong huy động tài chính để đầu tư trang thiết bị.....	57
Hình 16: Mức độ dễ dàng trong tuyển dụng nhân sự phù hợp từ quan điểm đơn vị cung cấp.....	58
Hình 17: Cảm nhận về mức độ thuận lợi trong việc đơn giản hóa quy trình hiện tại.....	60
Hình 18: Sự thay đổi về lượng khách hàng sử dụng dịch vụ.....	61
Hình 19: Sự thay đổi về doanh thu từ các dịch vụ chính.....	62
Hình 20: Quan điểm về tính khả thi của đề xuất bán lại đơn vị công lập cho tư nhân.....	72
Hình 21: Tỷ lệ đồng ý với từng vai trò của cơ quan quản lý nhà nước phân theo đối tượng trả lời.....	73



DANH MỤC HỘP

Hộp 1:	Sản xuất vũ khí, quân trang, quân dụng	23
Hộp 2:	Sản xuất và cung ứng nước sạch sinh hoạt	27
Hộp 3:	So sánh với dịch vụ kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm thiết bị đo	37
Hộp 4:	Dịch vụ giám định phế liệu nhập khẩu	56
Hộp 5:	Bắt cập về quy định đăng ký lĩnh vực hoạt động Đánh giá sự phù hợp	59
Hộp 6:	Tỷ lệ doanh thu giữa nhóm khách hàng tự nguyện và nhóm khách hàng nghĩa vụ	63
Hộp 7:	Giá tối thiểu dịch vụ kiểm định an toàn lao động	64

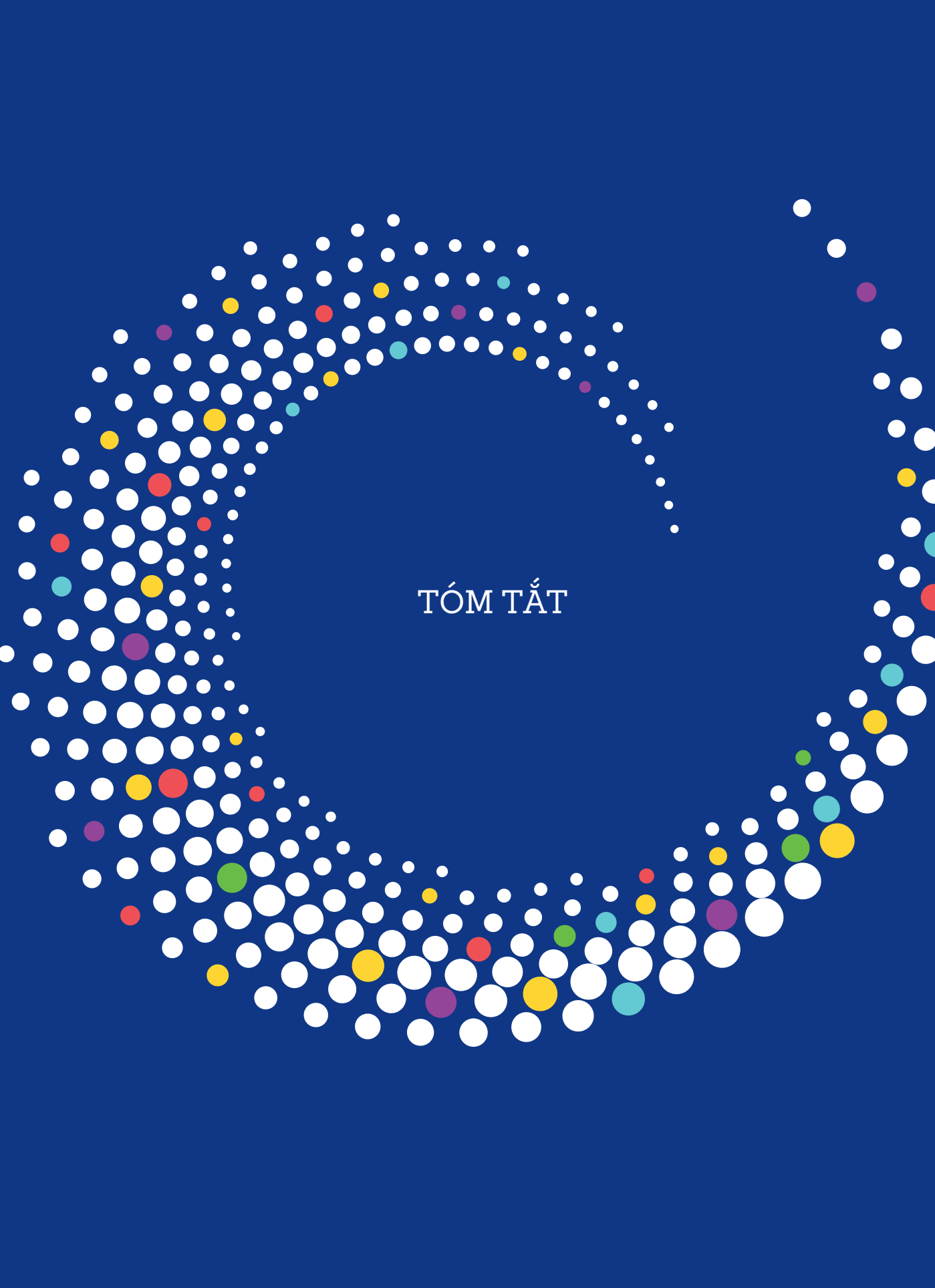
DANH MỤC BẢNG

Bảng 1:	Danh mục hàng hóa, dịch vụ địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại	22
Bảng 2:	Đánh giá của doanh nghiệp về một số khía cạnh trong cung cấp dịch vụ	46
Bảng 3:	Sự thay đổi của đơn vị sau khi chuyển đổi từ đơn vị nhà nước thành đơn vị tư nhân	65



DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CAMS	Nghiên cứu thay đổi cảm nhận về Nhà nước và Thị trường
C/O	Chứng nhận xuất xứ hàng hóa
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
FDI	Doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
ISO	Tổ chức tiêu chuẩn hoá quốc tế
PPP	Phương thức đối tác công tư
UBND	Ủy ban nhân dân
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

An abstract graphic on a solid blue background. A circular path, resembling a racetrack, is formed by a series of white dots of varying sizes. Interspersed among these white dots are several larger dots in various colors: red, yellow, teal, purple, and green. The path is not perfectly circular, with a slight gap at the top right. The text "TÓM TẮT" is centered within the blue area of the path.

TÓM TẮT

Khi xã hội ngày càng phát triển, nhu cầu sử dụng dịch vụ công sẽ tăng lên trong khi các khoản chi của ngân sách nhà nước ngày càng lớn và đa dạng. Việc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ công cho những đối tượng thụ hưởng có khả năng chi trả sẽ góp phần giảm tải gánh nặng cho ngân sách, nâng cao chất lượng dịch vụ và tạo thêm cơ hội kinh doanh trong nền kinh tế. Khi đó, vai trò của Nhà nước cần có sự thay đổi, tập trung vào việc đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh, không thiên vị, khuyến khích các bên cung cấp dịch vụ có chất lượng tốt với chi phí hợp lý. Chủ trương thu hút tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công đã được Đảng và Nhà nước đề ra từ năm 1997 với nguyên tắc chủ đạo là tồn tại song song và cạnh tranh bình đẳng giữa các đơn vị công và tư. Từ năm 2017, chủ trương hạn chế những đơn vị công lập tại các ngành, địa bàn mà tư nhân có thể làm được đã được đưa ra và thu hút nhiều sự chú ý. Tuy nhiên, việc thực hiện các chủ trương và nguyên tắc này chưa thực sự triệt để và còn khác nhau ở các lĩnh vực.

Pháp luật hiện chỉ hạn chế tư nhân tham gia cung cấp 20 loại hàng hoá, dịch vụ độc quyền nhà nước. Tuy nhiên, do các cơ chế về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đấu thầu lựa chọn nhà thầu, đấu giá tài nguyên chưa được hoàn thiện nên số lượng các lĩnh vực, địa bàn mà tư nhân chưa được tham gia vẫn còn khá lớn.

Mục tiêu của Báo cáo là tìm hiểu quá trình tham gia của khu vực tư vào cung cấp dịch vụ công thông qua trường hợp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp¹. Từ đó, Báo cáo đưa ra khuyến nghị để tăng cường sự tham gia của khu vực tư vào cung cấp dịch vụ công nói chung và lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp nói riêng.

Sự tham gia của tư nhân vào cung cấp dịch vụ công đã triển khai ở nhiều lĩnh vực qua hình thức đầu tư hợp tác công tư hay xã hội hóa. Giáo dục và y tế là điển hình của mô hình xã hội hóa dịch vụ công theo đó Nhà nước cho phép tư nhân đầu tư cung cấp dịch vụ công qua hình thức đầu tư 100% vốn tư nhân hoặc liên doanh liên kết với cơ sở công lập để cung cấp dịch vụ giá trị gia tăng cho đối tượng có nhu cầu. Phòng công chứng tư giảm tải đáng kể cho các phòng công chứng công. Các công trình đầu tư theo hình thức PPP cũng góp phần thay đổi diện mạo cơ sở hạ tầng và dịch vụ giao thông vận tải và sản xuất điện v.v.

Việt Nam đã mở cửa thị trường Đánh giá sự phù hợp cho tư nhân và đầu tư nước ngoài ngay sau thời kỳ đổi mới do nhu cầu ngày càng tăng về thương mại quốc tế. Văn phòng SGS Việt Nam thành lập năm 1989 cung cấp dịch vụ kiểm định hàng hóa và chứng nhận phù hợp tại Việt Nam. Nhiều doanh nghiệp tư nhân đã thành lập trong lĩnh vực này góp phần tăng cường dịch vụ qua cơ chế thị trường cạnh tranh.

Trong khuôn khổ nghiên cứu này, các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tham gia vào khảo sát gồm ba nhóm với tỷ trọng số lượng và thị phần như sau: doanh nghiệp tư nhân trong nước và các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam chiếm đến khoảng 42% số nhà cung cấp và xấp xỉ 30% thị phần; doanh nghiệp nước ngoài chiếm tỷ trọng khoảng 7% về số lượng và 26% về thị phần; Đơn vị nhà nước (bao gồm các đơn vị công lập của trung ương, đơn vị sự nghiệp của địa phương và các đơn vị thuộc doanh nghiệp nhà nước (DNNN)) chiếm xấp xỉ 51% số lượng và 44% thị phần.

Nhìn chung, khách hàng đánh giá chất lượng dịch vụ của các đơn vị nước ngoài tốt nhất trong ba nhóm. Các đơn vị tư nhân trong nước có chất lượng trang thiết bị, trình độ chuyên môn và thái độ phục vụ của đội ngũ nhân viên kém hơn nhưng khoảng cách này không quá lớn. Trong khi đó, doanh

¹ Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp bao gồm các hoạt động như kiểm định, thẩm định, thử nghiệm, xét nghiệm, giám định, công nhận, chứng nhận, quan trắc, đánh giá, xếp hạng và một số thuật ngữ khác. Chi tiết về dịch vụ này sẽ được làm rõ tại các nội dung tiếp theo.



nghiệp sử dụng dịch vụ đánh giá chất lượng trang thiết bị của các đơn vị cung cấp dịch vụ nhà nước là thấp nhất. Thái độ phục vụ của nhân viên trong các đơn vị này cũng kém tích cực hơn so với đơn vị tư nhân trong nước và đơn vị nước ngoài. Dù vậy, xét về khía cạnh chuyên môn nhân sự, không có sự khác biệt lớn giữa đơn vị nhà nước với đơn vị tư nhân trong nước. Khách hàng sử dụng dịch vụ cũng phản ánh tình trạng chi trả chi phí không chính thức cho các đơn vị nhà nước tương đối phổ biến (29% doanh nghiệp có trả chi phí không chính thức) cao hơn nhiều so với các đơn vị tư nhân trong nước (16%) và đơn vị nước ngoài (6%).

Khảo sát cũng cho thấy, các đơn vị tư nhân trong nước có cơ chế linh hoạt hơn so với các đơn vị nhà nước trong việc huy động tài chính để đầu tư, tuyển dụng nhân sự phù hợp. Các đơn vị tư nhân trong nước nhìn chung cho thấy khả năng quản trị tốt hơn các đơn vị nhà nước thể hiện ở khả năng tối ưu hoá quy trình triển khai dịch vụ và khả năng triển khai cung cấp dịch vụ với chi phí có tính cạnh tranh.

Mức độ cạnh tranh, phát triển và đào thải của các đơn vị tư nhân cũng cao hơn so với đơn vị nhà nước. Trong 5 năm qua, một số lượng đáng kể đơn vị tư nhân đã phải phá sản, giải thể hoặc đang trong quá trình thu gọn, giảm số lượng khách hàng. Nhưng ngược lại, nhiều đơn vị khác lại đang ngày càng phát triển, chiếm thị phần cung cấp dịch vụ lớn hơn.

Trong khảo sát, các đơn vị tư nhân được chuyển đổi từ đơn vị nhà nước trước đây nhìn chung đồng ý rằng sự chuyển đổi đó góp phần đem lại những cải thiện rõ rệt về chất lượng dịch vụ, về thái độ phục vụ, trình độ chuyên môn của nhân viên và năng lực trang thiết bị. Việc chuyển đổi từ các đơn vị nhà nước sang doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp nhận được sự ủng hộ của số đông những người tham gia khảo sát, trong đó có cả những đơn vị công lập.

Dù vậy, các khách hàng đang sử dụng dịch vụ của các đơn vị nhà nước cho biết họ còn gặp khó khăn trong việc thay đổi nhà cung cấp dịch vụ do các đơn vị nhà nước thường được uỷ quyền kinh doanh những dịch vụ mà tư nhân không hoặc ít được làm. Trong khi nhiều doanh nghiệp tư nhân cung cấp dịch vụ cho rằng họ bị đối xử kém thuận lợi hơn các đơn vị nhà nước, các đơn vị nhà nước lại lo ngại nhiều đơn vị tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp không đảm bảo chất lượng. Điển hình là tình trạng một số doanh nghiệp tư nhân “bán giấy phép”, bỏ qua việc tuân thủ những tiêu chuẩn cần có của thị trường. Điều này cũng phản ánh một vấn đề của thị trường cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp hiện nay là tồn tại những bất cập trong khuôn khổ pháp lý, đặc biệt là thủ tục hành chính khi gia nhập thị trường và thiếu vắng các quy chuẩn kỹ thuật để quản lý kỷ luật thị trường.

Qua trường hợp nghiên cứu điển hình của dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, Báo cáo chỉ ra sự cạnh tranh và vận hành của cơ chế thị trường góp phần cải thiện tích cực chất lượng dịch vụ. Vai trò của Nhà nước cần chuyển đổi từ bên cung cấp dịch vụ và quản lý nhà nước sang vai trò quản lý nhà nước độc lập, minh bạch và hiệu quả. Nhà nước cần đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, khuyến khích các bên nâng cao chất lượng dịch vụ qua việc xây dựng khung khổ luật pháp và hệ thống quy chuẩn kỹ thuật phù hợp, tăng cường tính minh bạch trong gia nhập thị trường, đảm bảo mức độ sẵn có dịch vụ và cạnh tranh, chống độc quyền, đồng thời giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, tiêu cực. Để phát triển hơn nữa dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, Nhà nước nên tập trung vào ba vấn đề gồm (1) quy định rõ các tiêu chuẩn kỹ thuật; (2) kiểm chứng lại ngẫu nhiên kết quả đánh giá; và (3) cung cấp chế tài xử lý các đơn vị cung cấp dịch vụ vi phạm. Ngược lại, Nhà nước không nên kiểm soát mức phí dịch vụ cũng như số lượng đơn vị cung cấp dịch vụ.



Nhà nước nên mở rộng những phạm vi công việc, hoạt động kinh doanh cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ, bao gồm cả việc chuyển một số hoạt động từ cơ chế hành chính công sang dịch vụ công (như hoạt động thẩm định, thẩm duyệt, kiểm tra của cơ quan nhà nước) và bắt buộc đấu thầu, đấu giá các nguồn tài nguyên, cơ hội kinh doanh và nguồn chi ngân sách. Việc ưu ái, ủy quyền cho cơ sở nhà nước cung cấp một số dịch vụ mà không cho tư nhân cung cấp theo phản ánh của một số doanh nghiệp và khách hàng trong lĩnh vực chứng nhận sự phù hợp là một hạn chế. Hạn chế này có lẽ không chỉ là tồn tại trong lĩnh vực chứng nhận sự phù hợp mà còn tồn tại ở nhiều lĩnh vực khác và cần nghiên cứu thêm để có giải pháp khắc phục.

A decorative circular pattern composed of numerous white dots of varying sizes, with occasional dots in yellow, blue, green, and purple. The pattern is arranged in a ring-like shape, leaving a central space for text.

PHƯƠNG PHÁP
THỰC HIỆN

KHẢO SÁT VỀ CUNG CẤP VÀ SỬ DỤNG CÁC DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Qua quá trình rà soát các tài liệu sẵn có, nhóm nghiên cứu của VCCI nhận thấy rằng dù các nghiên cứu về sự tham gia của khu vực tư nhân vào cung cấp dịch vụ công khá dồi dào, số lượng nghiên cứu về các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp lại khá hạn chế. Hầu như không có nghiên cứu nào ở Việt Nam cho đến hiện tại đi sâu vào tìm hiểu nhận thức và đánh giá của cả hai phía cung cấp và sử dụng các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.

Do đó, với mục tiêu đánh giá thực trạng thị trường, làm rõ thực tiễn cung cấp và sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, để từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách hợp lý, giúp thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp vận hành hiệu quả, nâng cao sức cạnh tranh của hàng hoá và dịch vụ của Việt Nam, VCCI đã tiến hành "*Khảo sát về cung cấp và sử dụng các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp*". Khảo sát có sử dụng kết hợp phương pháp nghiên cứu định lượng qua điều tra bằng hỏi và nghiên cứu định tính qua phỏng vấn sâu.

ĐIỀU TRA BẢNG HỎI

Khảo sát định lượng qua bảng hỏi được tiến hành qua hình thức gửi thư và phiếu khảo sát trực tuyến (online) từ giữa tháng 9 và đến giữa tháng 10 năm 2019 nhằm thu thập ý kiến từ khoảng 200 đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp và 200 đơn vị sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trên toàn quốc. Hai đường dẫn bảng hỏi online gửi tới doanh nghiệp trong thời gian khảo sát gồm: <https://ee.kobotoolbox.org/x/#IX5rCFok> (Bảng hỏi dành cho doanh nghiệp sử dụng dịch vụ) và <https://ee.kobotoolbox.org/x/#A7Y6Yb2o> (Bảng hỏi dành cho đơn vị cung cấp dịch vụ).

Đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ, tổng thể các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp được VCCI tập hợp từ danh sách công khai của các bộ, ngành chủ quản. Danh sách tổng thể này có khoảng gần 1.000 đơn vị đang hoạt động tại Việt Nam tính đến thời điểm tiến hành khảo sát. Danh sách tổng thể này gồm các đơn vị cung cấp dịch vụ đến từ cả khu vực Nhà nước, khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Trong khi đó, việc tổng hợp danh sách các đơn vị sử dụng dịch vụ (tức các doanh nghiệp) khó khăn hơn rất nhiều. Lý do là bởi không có một danh sách sẵn có nào ở Việt Nam có thông tin cụ thể và đầy đủ về các doanh nghiệp đã từng thực hiện các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Cách chính xác nhất để có được danh sách này là tập hợp từ các đơn vị cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, cách này không thực hiện được vì vấn đề bảo mật thông tin kinh doanh của đơn vị cung cấp dịch vụ. Do đó, để có tổng thể tương đối chính xác phục vụ cho chọn mẫu, nhóm nghiên cứu tiếp cận một danh sách các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu và các dịch vụ liên quan báo cáo có thực hiện dịch vụ đánh giá sự phù hợp trong năm 2018. Danh sách này được trích xuất từ một khảo sát về thủ tục hành chính Hải quan do VCCI thực hiện đầu năm 2019. Qua kiểm tra và xác minh ngẫu nhiên, nhóm nghiên cứu nhận thấy đây là danh sách phù hợp để sử dụng để cho các bước tiếp theo trong quy trình chọn mẫu.



Từ danh sách đã có, thông qua các nhóm cộng tác viên hỗ trợ việc liên hệ, nhóm nghiên cứu thực hiện việc rà ban đầu nhằm: (i) loại bỏ các đơn vị trùng lặp; (ii) loại bỏ các trường hợp đơn vị cung cấp dịch vụ và doanh nghiệp sử dụng dịch vụ không còn hoạt động; và (iii) loại bỏ các doanh nghiệp thực tế không dùng dịch vụ. Đánh giá sự phù hợp. Do hình thức tiến hành khảo sát chủ yếu là khảo sát trực tuyến, thông tin về số điện thoại và email là rất quan trọng. Nhóm cộng tác viên hỗ trợ đồng thời kiểm tra lại các số điện thoại và địa chỉ email. Những trường hợp doanh nghiệp hoặc đơn vị cung cấp dịch vụ khuyết cả số điện thoại và email sẽ được cộng tác viên tìm kiếm, liên hệ để bổ sung. Nếu việc bổ sung thông tin không thành công, doanh nghiệp hoặc đơn vị đó sẽ được bỏ ra khỏi danh sách.

Từ khung chọn mẫu đã có, nhóm nghiên cứu thực hiện chọn mẫu ngẫu nhiên để có 530 đơn vị cung cấp dịch vụ và 2676 doanh nghiệp sử dụng dịch vụ. Mục tiêu của khảo sát định lượng là thu thập ý kiến từ khoảng 200 đơn vị cung cấp dịch vụ và 200 đơn vị sử dụng dịch vụ trong số đó. Việc cỡ mẫu lớn hơn đáng kể so với số lượng phản hồi mục tiêu đến từ thực tế rằng tỷ lệ phản hồi tự nhiên của các hình thức khảo sát qua thư hoặc khảo sát online thường là khá thấp.

Để có thể thu thập được số lượng phản hồi mục tiêu và khắc phục tỷ lệ phản hồi tự nhiên thấp, nhóm thực hiện dự án xây dựng một bộ công cụ khảo sát hoàn chỉnh để gửi qua bưu điện (đối với khảo sát qua thư) và gửi email (đối với khảo sát trực tuyến). Bộ công cụ có đính kèm công văn chính thức của VCCI về khảo sát, bảng hỏi giấy hoặc đường link tới bảng hỏi online, và phiếu/link đăng ký nhận quà tặng (một cuốn sách) khi tham gia khảo sát. Trong thời gian đó, một nhóm 8 cộng tác viên được tập huấn để hiểu về khảo sát và bổ sung các kỹ năng làm việc qua điện thoại. Khi khảo sát diễn ra, nhóm cộng tác viên được giao nhiệm vụ thường xuyên liên hệ đến các doanh nghiệp và đơn vị cung cấp dịch vụ để tư vấn về bảng hỏi, cách điền bảng hỏi online. Việc gọi điện nhắc nhở thường xuyên giúp tăng đáng kể sự phản hồi và giúp khảo sát hoàn thành đúng thời hạn đề ra.

PHỎNG VẤN ĐỊNH TÍNH

Trong tháng 9/2019, nhóm nghiên cứu đã thực hiện 16 cuộc phỏng vấn định tính với một số đơn vị cung cấp dịch vụ để đánh giá sự phù hợp và doanh nghiệp sử dụng các dịch vụ để đánh giá sự phù hợp tại Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh. Các cuộc phỏng vấn này giúp làm rõ các khía cạnh chuyên sâu trong việc cung cấp và sử dụng các dịch vụ này, đặc biệt là tìm hiểu những khó khăn, thách thức và cơ hội khi có sự tham gia của khu vực tư nhân. Thông tin từ các cuộc phỏng vấn định tính giúp làm rõ thêm các khía cạnh mà phỏng vấn định lượng chưa thể đi sâu tìm hiểu. Dữ liệu từ khảo sát định tính và định lượng cùng bổ sung cho nhau để đem lại các thông tin hữu ích cho báo cáo.



SỰ THAM GIA CỦA TƯ NHÂN
TRONG CUNG ỨNG
DỊCH VỤ CÔNG

CHỦ TRƯỞNG THU HÚT TƯ NHÂN CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Việc cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công đã được thí điểm trong một số lĩnh vực từ những năm đầu của thời kỳ Đổi mới, nhưng phải đến năm 1997 thì chủ trương này mới được chính thức hoá bằng **Nghị quyết 90-CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá** (Nghị quyết 90). Nghị quyết này đã đề ra một số nguyên tắc cơ bản của việc xã hội hoá dịch vụ công và các nguyên tắc này vẫn được bảo đảm cho đến hiện nay, cụ thể như:

- Cho phép tư nhân đầu tư để cung ứng dịch vụ công, việc đầu tư của tư nhân bao gồm cả đầu tư mới và việc mua lại các đơn vị công lập;
- Việc cho phép tư nhân đầu tư không có nghĩa là sẽ giải thể các đơn vị công lập hoặc giảm nguồn đầu tư công trong cung ứng dịch vụ công;
- Nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng giữa đơn vị công lập và dân lập.

Chính các nguyên tắc này đã tạo nên cấu trúc thị trường dịch vụ công của Việt Nam hiện nay, đó là có sự tồn tại song song của các đơn vị công lập và dân lập cùng cung cấp dịch vụ. Các đơn vị tư nhân được thành lập mới và phát triển nhanh chóng, nhưng đồng thời các đơn vị công lập cũng không suy giảm về số lượng và phạm vi hoạt động. Tuy nhiên, nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng không phải lúc nào cũng được bảo đảm. Dù Nghị quyết 90 chỉ giới hạn trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, nhưng việc xã hội hoá trong nhiều lĩnh vực khác sau này cũng được thực hiện theo các nguyên tắc cơ bản này.

Dựa trên Nghị quyết 90 năm 1997, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao. Nghị định này tập trung vào các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước về cơ sở vật chất, đất đai, thuế, tín dụng, bảo hiểm, khen thưởng đối với các đơn vị dân lập. Đáng chú ý, Nghị định còn bổ sung quy định về thẩm quyền cho phép thành lập các đơn vị cung cấp dịch vụ công ngoài công lập. Các biện pháp quản lý cụ thể đối với từng lĩnh vực dịch vụ thì vẫn do các cơ quan nhà nước ban hành theo thẩm quyền quản lý chuyên môn.

Đến năm 2005, Chính phủ ban hành Nghị quyết 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao. Nghị quyết này tiếp tục duy trì các quan điểm từ Nghị quyết 90 về sự tồn tại đồng thời các đơn vị công lập và dân lập, đồng thời bổ sung thêm một số định hướng quan trọng đáng chú ý như sau:

- Đưa ra cơ chế tự chủ đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ công công lập. Chuyển các cơ sở công lập sang cơ chế cung ứng dịch vụ;
- Bắt đầu có sự phân loại dịch vụ theo đối tượng khách hàng sử dụng dịch vụ;
- Bắt đầu có sự phân biệt giữa loại hình dân lập và tư nhân, giữa lợi nhuận và phi lợi nhuận;
- Tập trung vào các biện pháp kiểm tra, giám sát của Nhà nước và xã hội để bảo đảm chất lượng dịch vụ.



Như vậy, chủ trương xã hội hoá dịch vụ công đã phát triển từ chỗ chỉ đơn giản là cho phép các đơn vị tư nhân được thành lập và cạnh tranh với các đơn vị công lập thì đã tiến tới những nội dung chi tiết hơn nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng và sử dụng dịch vụ công.

Nghị quyết 19-NQ/TW năm 2017 (ngày 25/10/2017) tại Hội nghị lần thứ sáu của Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập cũng có nhiều nội dung liên quan đến sự tham gia của tư nhân cung cấp dịch vụ công. Nghị quyết này có một số nội dung đáng chú ý như sau:

- Đẩy mạnh xã hội hoá dịch vụ công, nhất là trong các ngành, lĩnh vực và địa bàn mà khu vực ngoài công lập làm được và làm tốt;
- Bảm đảm cạnh tranh bình đẳng giữa đơn vị công lập và đơn vị ngoài công lập;
- Tiếp tục cơ chế tự chủ các đơn vị sự nghiệp công lập;
- Tập trung vào việc sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập, các khoản đầu tư, chi thường xuyên cho các đơn vị sự nghiệp công lập từ nguồn ngân sách, gồm có các biện pháp:
 - Khắc phục tình trạng chồng chéo, dàn trải, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các đơn vị sự nghiệp công lập
 - Cơ cấu lại hoặc giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động không hiệu quả
 - Đẩy mạnh xã hội hoá, chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp thành công ty cổ phần.

Chủ trương chung từ việc cho phép thành lập mới hoặc mở rộng các đơn vị sự nghiệp công lập khá tự do thì đã nhấn mạnh việc kiểm soát thành lập và hoạt động có điều kiện. Tuy nhiên, các biện pháp hạn chế và kiểm soát vẫn còn chung chung và có nhiều ngoại lệ.

Như vậy, có thể thấy là chủ trương chung của Đảng và Nhà nước là khuyến khích sự tham gia của tư nhân trong cung cấp các dịch vụ công. Mặc dù vậy, điều này không có nghĩa là hạn chế đầu tư công, thậm chí các nguồn lực công vẫn tiếp tục được đầu tư, tăng cường trong việc thành lập mới và phát triển các đơn vị công lập. Điều này tạo nên sự cạnh tranh giữa các đơn vị công lập và tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ công. Mãi đến thời gian gần đây thì mới có quan điểm cho rằng Nhà nước nên thoái sức trong những ngành, lĩnh vực và địa bàn mà khu vực tư nhân làm được và làm tốt. Tuy nhiên, việc xác định những lĩnh vực, địa bàn mà Nhà nước nên thoái vốn vẫn chưa thực sự rõ ràng.

Nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng giữa các đơn vị công lập và tư nhân được đặt ra từ lâu. Tuy nhiên, dường như điều này vẫn chỉ mang tính tuyên ngôn chứ chưa có biện pháp cụ thể để loại bỏ xung đột lợi ích khi các cơ quan nhà nước vừa là chủ quản của các đơn vị công lập lại vừa đặt ra luật lệ để quản lý toàn bộ các nhà cung cấp dịch vụ trên thị trường. Ở chiều ngược lại, gần đây lại có ý kiến lo ngại về tình trạng các đơn vị nhà nước được đối xử kém thuận lợi hơn một số doanh nghiệp tư nhân do các doanh nghiệp này là “sân sau” của một số cán bộ, quan chức.



Không chỉ cho phép và tạo điều kiện cho các đơn vị tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công, các văn bản mang tính định hướng của Đảng và Nhà nước còn cho thấy quyết tâm trong việc nâng cao hiệu quả của các đơn vị cung cấp dịch vụ công thuộc sở hữu Nhà nước. Điều này khiến cho các đơn vị công lập sẽ được tổ chức và quản trị dựa trên các nguyên tắc giống với một doanh nghiệp tư nhân hơn.



PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN ĐẾN TƯ NHÂN CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Ngoài các chủ trương chung đã được đề cập trên, đối với từng ngành, lĩnh vực cụ thể lại có những biện pháp, cách làm khác nhau khi thu hút tư nhân cung cấp dịch vụ công. Các biện pháp này được quy định tại từng văn bản pháp luật quản lý ngành và lĩnh vực đó. Ví dụ:

- Lĩnh vực giáo dục: Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học, Luật Giáo dục nghề nghiệp;
- Lĩnh vực y tế: Luật Khám bệnh, chữa bệnh;
- Lĩnh vực văn hoá, thể thao: Luật Điện ảnh, Luật Thư viện, Luật Thể dục, thể thao;
- Lĩnh vực khoa học công nghệ: Luật Khoa học và công nghệ, Luật Đo lường;
- Lĩnh vực tài nguyên môi trường: Luật Đo đạc và bản đồ, Luật Khí tượng thủy văn;
- Lĩnh vực tư pháp: Luật Trợ giúp pháp lý, Luật Đấu giá tài sản, Luật Luật sư, Luật Công chứng, Luật Giám định tư pháp;
- Lĩnh vực nông nghiệp: Luật Thủy lợi, Luật Lâm nghiệp;
- Lĩnh vực giao thông: Luật Đường sắt, Luật Giao thông đường bộ, Luật Hàng không dân dụng, Bộ luật Hàng hải Việt Nam, Luật Giao thông đường thủy nội địa;
- Lĩnh vực thông tin truyền thông: Luật Xuất bản, Luật Báo chí, Luật Bưu chính...

Gần đây nhất, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2020 đã quy định các lĩnh vực thu hút khu vực tư nhân đầu tư theo phương thức đối tác công tư bao gồm: a) Giao thông vận tải; b) Lưới điện, nhà máy điện, trừ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo quy định của Luật Điện lực; c) Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; d) Y tế; giáo dục - đào tạo; đ) Hạ tầng công nghệ thông tin.

Mỗi văn bản pháp luật trên lại có quy định khác nhau về điều kiện, thẩm quyền cho phép thành lập một doanh nghiệp tư nhân để cung cấp dịch vụ. Các vấn đề về tổ chức của đơn vị, quản lý chất lượng dịch vụ, cho đến quản lý giá cũng được quy định, đề cập trong các văn bản pháp luật trên.

NHỮNG LĨNH VỰC CẤM TƯ NHÂN KINH DOANH

Đáng chú ý, tại Việt Nam có một số ngành, lĩnh vực không cho phép tư nhân tham gia cung cấp hàng hoá, dịch vụ. Danh mục này gồm 20 ngành, lĩnh vực được quy định tại Nghị định 94/2017/NĐ-CP như vật liệu nổ công nghiệp, sản xuất vàng miếng, phát hành xổ số kiến thiết, in đúc tiền, phát hành tem bưu chính Việt Nam, truyền tải và điều độ hệ thống điện quốc gia, xây dựng và vận hành thủy điện đa mục tiêu, vận hành hệ thống đèn biển và luồng hàng hải công cộng, vận hành hệ thống đài thông tin duyên hải, dịch vụ không lưu, khai thác hệ thống hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư, cung ứng dịch vụ lâm nghiệp tại rừng đặc dụng, xuất bản...

Bảng 1 Danh mục hàng hóa, dịch vụ địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại.

(Ban hành kèm theo Nghị định số 94/2017/NĐ-CP ngày 10 tháng 8 năm 2017 của Chính phủ)

STT	Hàng hóa/Dịch vụ	Hoạt động thương mại độc quyền nhà nước	Địa bàn
1	Hàng hóa, dịch vụ phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh	Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an hướng dẫn thực hiện cụ thể	Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an hướng dẫn thực hiện cụ thể
2	Vật liệu nổ công nghiệp	Sản xuất, mua, bán, xuất khẩu, nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất, vận chuyển quá cảnh	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
3	Vàng miếng	Sản xuất	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
4	Vàng nguyên liệu	Xuất khẩu và nhập khẩu để sản xuất vàng miếng	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
5	Xổ số kiến thiết	Phát hành	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
6	Thuốc lá điếu, xì gà	Nhập khẩu (trừ trường hợp nhập khẩu để kinh doanh bán hàng miễn thuế)	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
7	Hoạt động dự trữ quốc gia	Quản lý, nhập khẩu, xuất khẩu, mua, bán, bảo quản, bảo vệ hàng hóa thuộc Danh mục dự trữ quốc gia.	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
8	Tiền	In, đúc	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
9	Tem bưu chính Việt Nam	Phát hành	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
10	Pháo hoa và các dịch vụ liên quan đến pháo hoa	Sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu, mua, bán, vận chuyển, tàng trữ	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
11	Hệ thống điện quốc gia ²	Truyền tải, điều độ	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
	Thủy điện đa mục tiêu và điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội.	Xây dựng và vận hành	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
12	Dịch vụ công ích bảo đảm an toàn hàng hải	- Vận hành hệ thống đèn biển; - Vận hành hệ thống luồng hàng hải công cộng.	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
13	Dịch vụ công ích thông tin duyên hải	Quản lý, vận hành khai thác hệ thống đài thông tin duyên hải	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam

² Tuy nhiên, theo Điều 4 của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2020, khu vực tư nhân có thể tham gia đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) đối với lưới điện, nhà máy điện, trừ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo Luật Điện lực.



STT	Hàng hóa/Dịch vụ	Hoạt động thương mại độc quyền nhà nước	Địa bàn
14	Bảo đảm hoạt động bay	- Dịch vụ không lưu; - Dịch vụ thông báo tin tức hàng không; - Dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
15	Hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư	Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt; không bao gồm bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
16	Hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện; kè biển	Quản lý, khai thác trong trường hợp giao kế hoạch	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
17	Dịch vụ lâm nghiệp tại rừng đặc dụng	Cung ứng (trừ khu rừng bảo vệ cảnh quan được Nhà nước cho tổ chức kinh tế thuê để bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường)	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
18	Xuất bản phẩm	Xuất bản (không bao gồm hoạt động in và phát hành)	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
19	Mạng bưu chính công cộng	Quản lý, duy trì, khai thác	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam
20	Dịch vụ công ích trong hoạt động phát hành báo chí	Cung ứng	Toàn bộ lãnh thổ Việt Nam

Như vậy, về lý thuyết, các doanh nghiệp tư nhân được tham gia cung cấp tất cả những hàng hoá, dịch vụ không thuộc danh mục này và danh mục cấm kinh doanh. Tuy nhiên, trên thực tế, rất nhiều ngành, lĩnh vực hiện nay tư nhân vẫn không được phép kinh doanh do chưa xây dựng được cơ sở pháp lý đầy đủ để thực hiện công việc này.

Hộp 1: Sản xuất vũ khí, quân trang, quân dụng

Luật Đầu tư năm 2014 không cấm tư nhân đầu tư kinh doanh ngành nghề kinh doanh quân trang, quân dụng, vũ khí mà chỉ coi đây là ngành nghề kinh doanh có điều kiện.

Thời gian trước đây, Bộ Công an và Bộ Quốc phòng đều có các nhà máy, doanh nghiệp trực thuộc để sản xuất vũ khí, quân trang, quân dụng, cung cấp cho lực lượng vũ trang. Một vài năm trở lại đây, hai Bộ đã thực hiện đấu thầu tư nhân tham gia cung cấp quân trang, quân dụng. Kết quả rất khả quan, các gói thầu do tư nhân đảm nhiệm thường hoàn thành nhanh hơn, chi phí rẻ hơn và chất lượng cũng tốt hơn so với các nhà máy quốc doanh.

Lo ngại lớn nhất khi chuyển giao cho tư nhân thực hiện các gói thầu là nguy cơ lộ lọt, mất mát quân trang. Do đó, đòi hỏi cơ chế giám sát của cơ quan nhà nước phải được xây dựng đầy đủ và thực thi hiệu quả. Hiện nay, Bộ Quốc phòng đang soạn thảo Nghị định về điều kiện kinh doanh vũ khí, quân trang, quân dụng nhằm cụ thể hoá nội dung này.



Một vấn đề nữa cản trở sự tham gia của tư nhân vào cung cấp dịch vụ công là quy trình cấp phép, giao dự án lựa chọn chủ đầu tư của cơ quan nhà nước trong một số lĩnh vực. Trong một số lĩnh vực, dù không có quy định cấm hoặc hạn chế doanh nghiệp tư nhân hoạt động, nhưng để có thể hoạt động được, các doanh nghiệp buộc phải được cơ quan nhà nước cấp phép hoặc ký hợp đồng. Nếu quá trình cấp phép và ký hợp đồng này chỉ dành cho các DNNN mà không có sự đấu thầu, cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân thì cũng không khác gì độc quyền nhà nước. Nhiều ví dụ trong các lĩnh vực cho thấy điều này.

Hiện nay, lĩnh vực khai thác than không thuộc diện độc quyền Nhà nước. Tuy nhiên, các mỏ than đá chỉ được cấp cho Tập đoàn Than và Khoáng sản Việt Nam (TKV) và Tổng Công ty Đông Bắc, hai DNNN khai thác. Hiện nay, theo pháp luật về khoáng sản, tại điểm a khoản 1 Điều 22 của Nghị định 158/2016/NĐ-CP ngày 29/11/2016 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Khoáng sản, than là loại khoáng sản không tổ chức đấu giá quyền khai thác. Thêm vào đó, các doanh nghiệp tư nhân mới thành lập ngay lập tức không thể cạnh tranh về năng lực với hai DNNN lớn nhiều kinh nghiệm này.

Đối với một số lĩnh vực khác như hạ tầng sân bay, đường bộ, bến cảng, luồng tuyến đường thủy và hàng hải thì việc tham gia của các nhà đầu tư tư nhân cũng vẫn cần có sự cấp phép của Nhà nước và dựa trên các quy hoạch dự án có sẵn. Chính vì vậy, việc một doanh nghiệp tư nhân có được phép tham gia cung cấp các dịch vụ này hay không thực tế vẫn dựa vào cơ chế xin cho chứ chưa có sự đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư một cách bình đẳng.

Đối với các dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước cũng gặp tình trạng tương tự. Điều 49 của Luật Ngân sách nhà nước vẫn cho phép các cơ quan nhà nước được phân bổ và giao dự toán ngân sách đối với các đơn vị trực thuộc trong đó có cả các doanh nghiệp. Nói cách khác, nếu một cơ quan nhà nước có doanh nghiệp trực thuộc trong một lĩnh vực nào đó thì không cần tổ chức đấu thầu hoặc đấu giá trong việc cung cấp dịch vụ. Như vậy, cơ hội để các doanh nghiệp tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan nhà nước đó.

Ví dụ, đối với dịch vụ duy tu, bảo trì hệ thống đường sắt quốc gia: dự toán ngân sách giao cho Bộ Giao thông vận tải, và Bộ này giao luôn cho Tổng Công ty Đường sắt thực hiện nhiệm vụ, chứ không tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà thầu.

Gần đây, Chính phủ đã ban hành Nghị định 32/2019/NĐ-CP về giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên. Đây có thể coi là cơ hội để các doanh nghiệp tư nhân có thể tham gia sâu hơn vào việc cung cấp các dịch vụ công từ nguồn ngân sách.

Như vậy, hiện đang có tình trạng là quy định pháp luật chính thức hạn chế tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công chỉ dừng lại ở 20 ngành, lĩnh vực. Tuy nhiên, trên thực tế thì sự tham gia của khu vực tư nhân tại rất nhiều ngành, lĩnh vực khác bị hạn chế vì nhiều lý do khác nhau. Vấn đề mấu chốt nằm ở việc các quy định bắt buộc phải tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư hoặc đấu thầu lựa chọn nhà thầu chưa đầy đủ. Điều này khiến cho việc doanh nghiệp tư nhân có được tham gia cung cấp dịch vụ công hay không hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan nhà nước quản lý lĩnh vực đó.

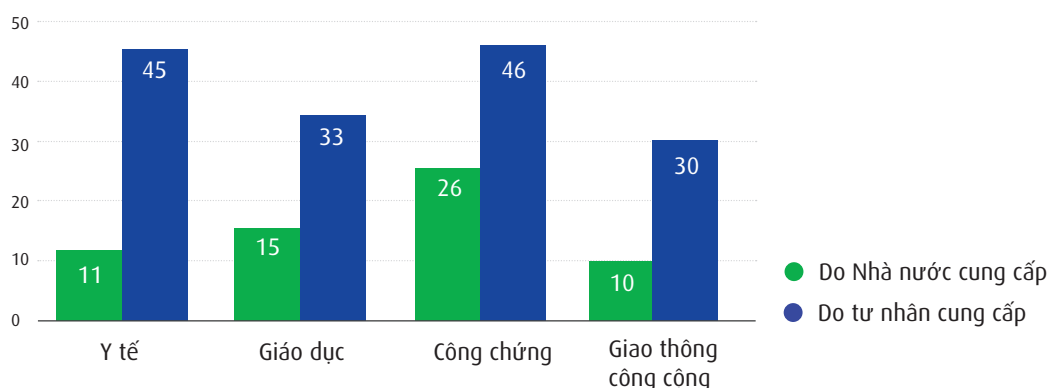


CẢM NHẬN VỀ SỰ THAM GIA CỦA TƯ NHÂN TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Một nghiên cứu có tên “Việt Nam chuyển đổi - Thay đổi cảm nhận về Nhà nước và thị trường của người Việt Nam năm 2014” (CAMS 2014) cho thấy cảm nhận của xã hội về sự tham gia của tư nhân trong cung ứng dịch vụ công. Đây là một cuộc khảo sát về sự thay đổi nhận thức của người Việt Nam đối với vai trò của Nhà nước và Thị trường do Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) phối hợp tiến hành từ tháng 7 đến tháng 9 năm 2014. Khảo sát thu thập được 1643 phản hồi với phương pháp lấy mẫu đơn giản. Các nhóm đối tượng là cá nhân làm việc trong cơ quan Quốc hội, cơ quan Đảng ở trung ương, cơ quan Chính phủ và các bộ ngành, UBND và sở ngành cấp tỉnh, thành phố, DNNN, doanh nghiệp dân doanh trong nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các tổ chức chính trị - xã hội, hiệp hội, cơ quan báo chí, đại sứ quán nước ngoài, các tổ chức quốc tế tại Việt Nam, nghiên cứu, giảng dạy, và nhóm khác (gồm học sinh, sinh viên, người thất nghiệp, người đã nghỉ hưu). Các câu hỏi trong phiếu khảo sát tập trung vào cảm nhận của người được hỏi về mô hình kinh tế nhà nước và thị trường, cơ chế quyết định giá cả hàng hoá, cải cách DNNN, đánh giá về một số dịch vụ công...

Kết quả khảo sát CAMS cho thấy, về cơ bản, những người được hỏi có mức độ hài lòng/hoàn toàn hài lòng với dịch vụ công do tư nhân cung cấp cao hơn những dịch vụ công do Nhà nước cung cấp.

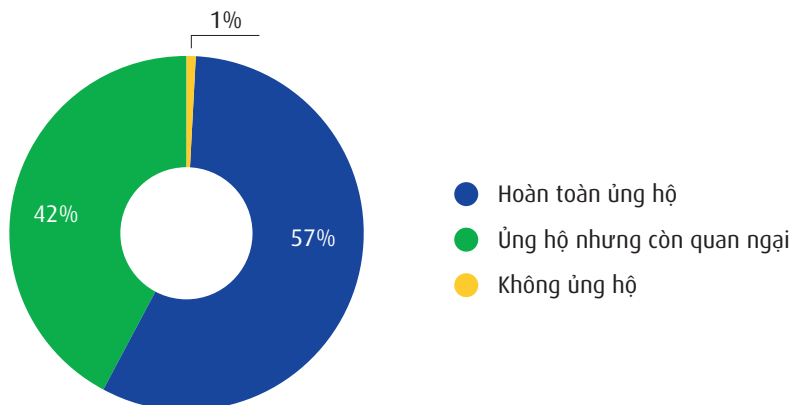
Hình 1 Tỷ lệ hài lòng đối với một số dịch vụ công cơ bản do Nhà nước hoặc tư nhân cung cấp (%)



Hình 1 thể hiện so sánh sự hài lòng của người tham gia khảo sát đối với một số dịch vụ công cơ bản (gồm y tế, giáo dục, công chứng và giao thông công cộng) được cung cấp bởi Nhà nước và tư nhân. Kết quả khảo sát cho thấy, tỷ lệ người được hỏi hài lòng với dịch vụ công do tư nhân cung cấp cao hơn từ 2 đến 4 lần so với dịch vụ này do Nhà nước cung cấp. Ví dụ, trong lĩnh vực y tế, 45% người được hỏi hài lòng với dịch vụ do tư nhân cung cấp trong khi chỉ có 11% hài lòng với các bệnh viện công. Tương tự trong các lĩnh vực giáo dục (15% hài lòng đối với nhà nước và 33% hài lòng đối với tư nhân), công chứng (26% hài lòng đối với Nhà nước và 46% hài lòng đối với tư nhân), giao thông công cộng (10% hài lòng đối với Nhà nước và 30% hài lòng đối với tư nhân). Như vậy, có thể thấy xu hướng khá rõ nét rằng khi tư nhân cung cấp dịch vụ công thì nhận được sự hài lòng của người dùng cao hơn so với Nhà nước làm việc này.

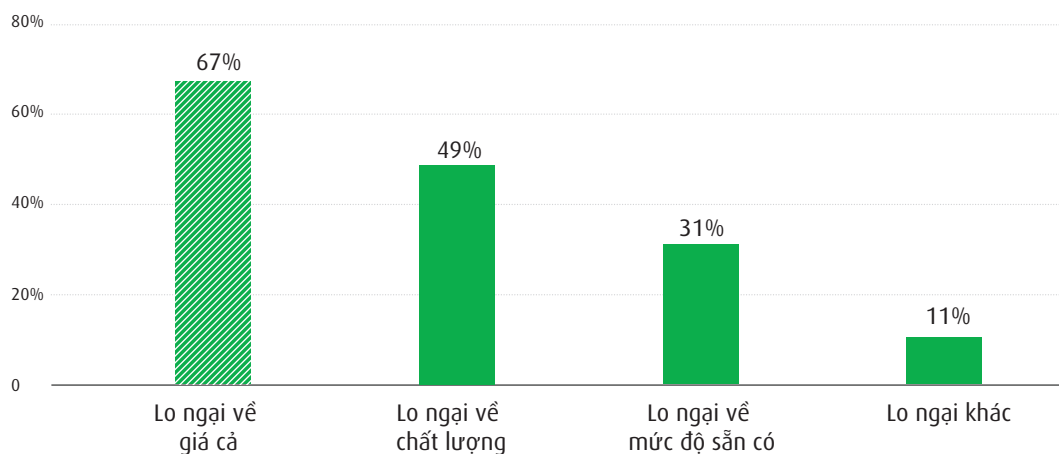
Khảo sát CAMS cũng cho một kết quả khá rõ nét về sự ủng hộ và lo ngại về việc tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công. Dù đa số người được hỏi ủng hộ sự tham gia của tư nhân khi cung cấp các dịch vụ công, nhưng vẫn có khá nhiều quan ngại. Kết quả khảo sát cho thấy có 57% người được hỏi hoàn toàn ủng hộ, 42% ủng hộ song còn có lo ngại và chỉ có 1% không ủng hộ Nhà nước chuyển giao việc thực hiện một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân.

Hình 2 Tỷ lệ ủng hộ Nhà nước chuyển giao thực hiện một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân



Đối với những người có quan ngại khi chuyển giao một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân cung cấp thì có khoảng 67% quan ngại về vấn đề giá cả, 49% lo lắng về việc bảo đảm chất lượng, 31% quan ngại về mức độ sẵn có của dịch vụ và 11% có quan ngại khác. Một số quan ngại khác được người tham gia khảo sát nêu ra là năng lực xây dựng khung pháp lý và giám sát thực hiện khung pháp lý từ Nhà nước đối với dịch vụ công còn yếu, đạo đức của tổ chức/cá nhân tham gia cung cấp dịch vụ, mức độ minh bạch trong đấu thầu dịch vụ và nguy cơ các đơn vị tư nhân biến thành sân sau của quan chức nhà nước.

Hình 3 Lo ngại về dịch vụ công do tư nhân cung cấp





Hộp 2: Sản xuất và cung ứng nước sạch sinh hoạt

Nước sạch sinh hoạt cung cấp theo đường ống đến cho khách hàng trước đây là hàng hoá công cộng, do các đơn vị của Nhà nước cung cấp. Thời gian gần đây, đã có nhiều đơn vị tư nhân tham gia cung cấp nước sinh hoạt theo hình thức xây dựng nhà máy mới hoặc mua lại cổ phần của các nhà máy được Nhà nước cổ phần hoá.

Tháng 10/2019, một sự cố môi trường ở đầu nguồn nước cung cấp cho nhà máy nước sạch Sông Đà (một đơn vị đã được cổ phần hoá hoàn toàn) khiến chất lượng nước sinh hoạt cho nhiều khu vực ở Hà Nội không bảo đảm chất lượng. Theo thông tin được chính quyền Hà Nội và Hoà Bình cung cấp qua các cơ quan báo chí, nước sạch ở đầu nguồn cung cấp cho nhà máy nước sạch Sông Đà bị nhiễm chất hữu cơ từ một số thùng dầu. Hệ thống xử lý nước của nhà máy đã không loại bỏ được toàn bộ tạp chất này và khiến cho nước cung cấp đến cho người dân Hà Nội không đáp ứng được quy chuẩn kỹ thuật về nước sinh hoạt. Vụ việc đã ảnh hưởng đến việc cấp nước cho khoảng 250.000 hộ dân ở Hà Nội trong nhiều tuần lễ.

Nhiều ý kiến cho rằng sự việc diễn ra một phần là do chính sách cổ phần hoá các công ty cấp nước. Tuy nhiên, rà soát lại quy định về quản lý chất lượng nước sinh hoạt thì có thể thấy chúng khá lỏng lẻo. Theo các quy định hiện tại, đơn vị cung cấp nước sạch chỉ có nghĩa vụ xét nghiệm định kỳ nước đầu ra với tần suất 01 lần/tuần với các chỉ tiêu nhóm A và 6 tháng hoặc 2 năm một lần đối với các chỉ tiêu nhóm B và C.

Cơ sở sản xuất nước sạch không phải lắp đặt thiết bị quan trắc tự động chất lượng nước đầu vào cũng như đầu ra, dữ liệu xét nghiệm không được truyền về cho cơ quan nhà nước giám sát. Cơ sở sản xuất nước cũng không cần có cơ chế dự phòng kiểm soát rủi ro khi nguồn đầu vào bị ô nhiễm hoặc máy móc, thiết bị xử lý nước bị hư hỏng như thiết kế nguồn dự phòng, thiết kế bể sự cố.

Với một cơ chế kiểm soát chất lượng nước lỏng lẻo như vậy thì kể cả tư nhân hay Nhà nước vận hành cơ sở sản xuất thì an ninh nước sạch cũng đều rất mong manh. Như vậy, trong vụ việc này, vấn đề nằm ở việc Nhà nước không có đủ khuôn khổ pháp lý để giám sát và bảo đảm chất lượng dịch vụ công, chứ không nằm ở việc đơn vị quản lý vận hành là công hay tư.

Như vậy, có thể thấy một thực tế tương đối rõ ràng rằng, người sử dụng có sự hài lòng đối với dịch vụ công do tư nhân cung cấp cao hơn so với dịch vụ công do các đơn vị nhà nước cung cấp. Do đó, gần như tuyệt đại đa số dư luận đều ủng hộ quan điểm chung về việc cho phép các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, các lo ngại về mặt giá cả, chất lượng dịch vụ, mức độ sẵn có của dịch vụ vẫn còn lớn. Thêm vào đó, các yếu tố như năng lực xây dựng khung pháp lý và giám sát thực hiện khung pháp lý từ Nhà nước đối với dịch vụ công còn yếu, đạo đức của tổ chức/cá nhân tham gia cung cấp dịch vụ, mức độ minh bạch trong đấu thầu dịch vụ và nguy cơ các đơn vị tư nhân biến thành sân sau của quan chức nhà nước cũng là những lo ngại phổ biến.

Thực tiễn nhiều lĩnh vực chỉ ra rằng, để tư nhân có thể tham gia cung cấp dịch vụ công một cách bền vững thì vai trò của Nhà nước là vô cùng quan trọng. Nhà nước lúc này không còn là người trực tiếp cung cấp dịch vụ nữa mà trở thành người đặt ra khuôn khổ pháp lý và giám sát việc cung cấp dịch vụ.



Cần nhận thức rõ ràng rằng, đối với các đơn vị công lập, Nhà nước có thể quyết định giá cả, chất lượng và mức độ sẵn có của dịch vụ thông qua mệnh lệnh của chủ sở hữu. Còn đối với các đơn vị tư nhân thì Nhà nước buộc phải sử dụng các quy định pháp luật, biện pháp chế tài hoặc các động cơ kinh tế để điều hành. Cũng cần lưu ý rằng, các công cụ về pháp luật, chế tài và động cơ kinh tế cũng có thể áp dụng cho các đơn vị công lập. Và nếu Nhà nước có thể sử dụng tốt các công cụ này thì sự khác biệt giữa các đơn vị công lập và tư nhân vẫn tồn tại nhưng không còn quá lớn.

ĐẶC ĐIỂM VÀ NHẬN DIỆN
THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ
ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP



Nghiên cứu này tiến hành lựa chọn lĩnh vực dịch vụ công để đánh giá sâu hơn về khả năng cung cấp của các doanh nghiệp tư nhân. Trong số rất nhiều các dịch vụ công, nhóm nghiên cứu đã quyết định lựa chọn lĩnh vực dịch vụ Đánh giá sự phù hợp vì một số lý do:

- *Thứ nhất*, đây là dịch vụ rất quan trọng vừa giúp lưu thông lượng lớn hàng hoá và còn giúp bảo vệ sự an toàn, sức khoẻ của con người. Theo ước tính của cơ quan hải quan³, có từ 25 đến 40% hàng hoá xuất nhập khẩu của Việt Nam cần được đánh giá sự phù hợp theo một dạng nào đó;
- *Thứ hai*, hoạt động kiểm tra chất lượng hàng hoá đang tồn tại khá nhiều các bất cập về cơ chế quản lý của Nhà nước. Cấu trúc thị trường trong ngành này khá phức tạp và được chia cho nhiều bộ ngành quản lý theo mặt hàng. Chính vì vậy mà có sự khác biệt giữa các lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp từ đó rất thuận lợi cho việc so sánh, rút ra bài học kinh nghiệm;
- *Thứ ba*, số lượng các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp hiện nay khá lớn (khoảng hơn 1.000 đơn vị) bao gồm đủ các thành phần kinh tế, cạnh tranh trực tiếp với nhau. Một số lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp có nhiều đơn vị cạnh tranh, một số lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp khác lại chỉ có các đơn vị của Nhà nước. Chính sự khác biệt này giúp cho việc nghiên cứu kiểm chứng được hiệu quả sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân;
- *Thứ tư*, đây là loại dịch vụ công ít được đề cập trong các báo cáo nghiên cứu, nhưng lại đã được đưa vào các nghị quyết, chủ trương của Đảng và Nhà nước trong việc đổi mới các đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp dịch vụ. Những phát hiện, tranh luận trong lĩnh vực này sẽ lấp chỗ trống về thông tin cho việc hoạch định chính sách phù hợp.

³ Đề án đổi mới mô hình kiểm tra chất lượng hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu tại Việt Nam của Tổng cục Hải quan năm 2019.



PHẠM VI DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Có nhiều cách hiểu khác nhau về dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp bao gồm các hoạt động như kiểm định, thẩm định, thử nghiệm, xét nghiệm, giám định, công nhận, chứng nhận, quan trắc, đánh giá, xếp hạng và một số thuật ngữ khác.

Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật giải thích khái niệm Đánh giá sự phù hợp tại khoản 5 Điều 3 như sau:

“5. 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.”

Như vậy, theo định nghĩa này thì việc Đánh giá sự phù hợp chỉ áp dụng khi cần phù hợp với các tiêu chuẩn hoặc quy chuẩn kỹ thuật được ban hành theo Luật này.

Đặc điểm chung của các dịch vụ này là việc một đơn vị dựa trên uy tín hoặc được uỷ quyền từ một đơn vị uy tín khác, sử dụng kiến thức, máy móc chuyên môn để xác thực một thông tin về sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ hoặc các thông tin khác nhằm cung cấp cho bên khác.

Tuy nhiên, trên thực tế thì có nhiều hoạt động khác, được quy định tại các đạo luật khác cũng có đặc tính tương tự như Đánh giá sự phù hợp. Ví dụ:

- Hoạt động quan trắc môi trường được quy định tại Luật Bảo vệ môi trường cũng có thể được coi là một dạng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Bởi lẽ, hoạt động quan trắc môi trường cũng là việc xác định xem các yếu tố về môi trường như chất thải, không khí, nước, có phù hợp với các quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường hay không;
- Hoạt động kiểm tra, thẩm định an toàn công trình xây dựng, an toàn phòng cháy chữa cháy cũng có thể coi là một dạng dịch vụ chứng nhận sự phù hợp. Về bản chất, đây cũng là việc đánh giá xem công trình xây dựng có phù hợp với cả tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về an toàn xây dựng hoặc phòng cháy chữa cháy;
- Các hoạt động công chứng, chứng thực, thẩm định giá cũng có tính chất tương tự vì đây đều là các hoạt động sử dụng chuyên môn để đánh giá về một hàng hoá, dịch vụ nào đó phù hợp với chuẩn mực. Các dịch vụ này cũng đều cung cấp chứng thư để hàng hoá, dịch vụ đó có thể được cung cấp đến bên khác.

Về mặt lý luận của kinh tế thị trường, dịch vụ Đánh giá sự phù hợp giúp khắc phục vấn đề chênh lệch thông tin. Thông thường, bên cung cấp hàng hoá, dịch vụ sẽ có nhiều thông tin về hàng hoá và dịch vụ hơn so với bên mua, do đó có lợi thế tốt hơn trong quan hệ mua bán. Để khắc phục vấn đề này thì cần có một bên thứ ba có trình độ và uy tín được bên mua thừa nhận, đứng ra kiểm tra chất lượng, số lượng hàng hoá, dịch vụ rồi cung cấp cho bên mua nhằm cân bằng lại thông tin giữa hai bên.

Báo cáo này sẽ tập trung vào các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong lĩnh vực khoa học, công nghệ. Tuy nhiên, các kinh nghiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực này hoàn toàn có thể được sử dụng để áp dụng trong các lĩnh vực khác và ngược lại.

VẤN ĐỀ CHỐNG CHÉO VỚI GIÁM ĐỊNH THƯƠNG MẠI

Pháp luật về Đánh giá sự phù hợp hiện nay được tập trung quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá, Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật và Nghị định 107/2016/NĐ-CP⁴ quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ đánh giá sự phù hợp. Tuy nhiên, Luật Thương mại từ năm 2005 đã có quy định về giám định thương mại. Dịch vụ giám định thương mại cũng được đưa vào Phụ lục 4 Luật Đầu tư về danh mục ngành, nghề kinh doanh có điều kiện. Các điều kiện kinh doanh cụ thể được quy định tại Nghị định 20/2006/NĐ-CP⁵ và được sửa đổi bởi Nghị định 120/2011/NĐ-CP⁶.

Xét về bản chất, dịch vụ giám định thương mại có nhiều điểm chồng chéo với dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Luật Thương mại quy định:

“Điều 254. Dịch vụ giám định

Dịch vụ giám định là hoạt động thương mại, theo đó một thương nhân thực hiện những công việc cần thiết để xác định tình trạng thực tế của hàng hoá, kết quả cung ứng dịch vụ và những nội dung khác theo yêu cầu của khách hàng.

Điều 255. Nội dung giám định

Giám định bao gồm một hoặc một số nội dung về số lượng, chất lượng, bao bì, giá trị hàng hoá, xuất xứ hàng hoá, tổn thất, độ an toàn, tiêu chuẩn vệ sinh, phòng dịch, kết quả thực hiện dịch vụ, phương pháp cung ứng dịch vụ và các nội dung khác theo yêu cầu của khách hàng.”

Như vậy, việc giám định chất lượng của dịch vụ, hàng hoá xem có phù hợp với tiêu chuẩn chất lượng không thì vừa thuộc về giám định thương mại, vừa thuộc về Đánh giá sự phù hợp. Về mặt pháp lý, một doanh nghiệp muốn thực hiện dịch vụ này phải đáp ứng cả hai nhóm quy định cùng một lúc.

⁴ Nghị định 107/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ đánh giá sự phù hợp.

⁵ Nghị định 20/2006/NĐ-CP ngày 02/02/2006 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại về kinh doanh dịch vụ giám định thương mại.

⁶ Nghị định 120/2011/NĐ-CP ngày 16/12/2011 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung thủ tục hành chính tại một số nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại.



Trên thực tế, khi khách hàng thuê dịch vụ giám định thương mại, các nội dung giám định không chỉ bao gồm chất lượng sản phẩm hàng hoá mà còn bao gồm cả số lượng, khối lượng, xuất xứ hàng hoá... chứ không chỉ về chất lượng hàng. Trong những trường hợp như vậy, để có thể cung cấp dịch vụ một cách đầy đủ cho khách hàng, doanh nghiệp buộc phải có cả hai loại giấy phép. Các khách hàng cũng ưu tiên chọn đơn vị có cả hai loại giấy phép thì một kết quả giám định có nhiều thông tin luôn, đỡ mất công thuê nhiều bên giám định.

NHU CẦU SỬ DỤNG DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp có thể được phân loại theo nhu cầu của khách hàng sử dụng kết quả đánh giá. Theo đó, dịch vụ này có thể được chia thành 4 nhóm nhu cầu: (1) nhu cầu bắt buộc; (2) nhu cầu tự nguyện; (3) nhằm xử lý vi phạm; (4) kiểm chứng khi có tranh chấp.

- *Thứ nhất*, khách hàng sử dụng kết quả Đánh giá sự phù hợp để thoả mãn yêu cầu bắt buộc của Nhà nước. Khi đó, khách hàng sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp nhằm mục đích có được giấy chứng nhận để hàng hoá có thể được nhập khẩu, được thông quan, được đưa vào sử dụng hoặc tránh bị xử phạt. Trong trường hợp này, việc đánh giá thường sẽ phải so sánh với một quy chuẩn kỹ thuật do Nhà nước ban hành. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn có trường hợp kiểm tra theo yêu cầu của Nhà nước nhưng không có quy chuẩn kỹ thuật tương ứng;
- *Thứ hai*, khách hàng sử dụng kết quả Đánh giá sự phù hợp để đáp ứng yêu cầu của bên mua hàng hoặc bên thứ ba khác, hoặc phục vụ các mục đích của chính khách hàng như để tự đánh giá hoặc để quảng cáo hàng hoá, dịch vụ. Trong trường hợp này, việc Đánh giá sự phù hợp có thể dựa vào một tiêu chuẩn kỹ thuật;
- *Thứ ba*, khách hàng sử dụng dịch vụ là một cơ quan nhà nước để phục vụ mục đích xử lý vi phạm pháp luật. Trong nhiều trường hợp, cơ quan nhà nước trong quá trình thanh tra, kiểm tra, điều tra, xét xử có nhu cầu trưng cầu giám định, kiểm nghiệm để làm căn cứ cho việc xử lý vi phạm hành chính hoặc hình sự;
- *Thứ tư*, khách hàng sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp vì mục đích kiểm chứng. Khi cùng một hàng hoá, dịch vụ mà có nhiều kết quả đánh giá khác nhau và dẫn đến tranh chấp thì cần có sự kiểm chứng của một đơn vị Đánh giá sự phù hợp đáng tin cậy.

Dù biện pháp thực hiện về mặt kỹ thuật có thể giống nhau, nhưng với những mục đích sử dụng dịch vụ khác nhau như trên có thể sẽ dẫn đến nhu cầu tổ chức cung cấp dịch vụ khác nhau và mức độ cổ phần hoá cũng khác nhau.

THỰC TRẠNG THỊ TRƯỜNG
CUNG CẤP DỊCH VỤ
ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Quá trình chuyển đổi việc cung cấp các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp của Việt Nam bắt đầu từ năm 2000. Trước năm 2000, toàn bộ các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đều do Nhà nước cung cấp và coi đây là nhiệm vụ thuộc về quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm hàng hoá. Pháp lệnh Chất lượng hàng hoá năm 1999 đã bắt đầu hình thành cơ chế để xã hội hoá dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Sau đó 7 năm, Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật 2006 và Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá năm 2007 đã hoàn thiện thêm cơ chế để xã hội hoá các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, mở rộng cơ hội cho tư nhân tham gia cung ứng các dịch vụ này.

A GIA NHẬP THỊ TRƯỜNG CUNG CẤP DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Việc gia nhập thị trường theo các quy định pháp luật hiện nay không quá cao. Nghị định 107/2016/NĐ-CP quy định các điều kiện để được cấp phép kinh doanh dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Theo ý kiến của nhiều doanh nghiệp tham gia phòng vấn định tính thì các rào cản gia nhập thị trường về mặt pháp lý hiện nay ở mức chấp nhận được. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề gây cản trở và cần được đơn giản hoá.

● XÁC NHẬN KINH NGHIỆM TỪ BÊN SỬ DỤNG LAO ĐỘNG CŨ

Quy định phải xin xác nhận kinh nghiệm của chuyên gia đánh giá gây khó khăn cho nhiều doanh nghiệp khi mới gia nhập thị trường. Theo quy định này, các doanh nghiệp muốn xin giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh phải chứng minh có nhân sự đủ năng lực. Trong hồ sơ nộp để làm thủ tục hành chính, phần chứng minh năng lực nhân sự phải có sự xác nhận của các bên sử dụng lao động cũ của người lao động đó. Tuy nhiên, việc một người lao động chuyển việc xin chủ cũ xác nhận kinh nghiệm là rất khó khăn, vì các chủ sử dụng lao động cũ sẽ lo ngại việc xác nhận này sẽ tạo điều kiện cho đối thủ cạnh tranh mới với họ trên thị trường.

● CHỐNG CHÉO VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Sự chống chéo về thủ tục hành chính hiện nay rất lớn. Gánh nặng về thủ tục hành chính làm mất nhiều thời gian, chi phí của doanh nghiệp mà không thực sự có ý nghĩa. Doanh nghiệp thường phải làm các thủ tục hành chính sau:

- Xin chứng nhận ISO, thường là xin của BOA (Văn phòng công nhận chất lượng);
- Đăng ký dịch vụ theo Nghị định 107/2016/NĐ-CP;
- Xin Bộ quản lý chuyên ngành chỉ định để cung cấp dịch vụ thuộc diện bắt buộc.

Thông thường, một doanh nghiệp làm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cho rất nhiều các chỉ tiêu với nhiều loại mặt hàng. Mỗi loại chỉ tiêu đó lại phải thực hiện một lần các thủ tục trên, khiến cho về tổng thể, số lượng các thủ tục hành chính trở nên rất nhiều.



Đơn cử, trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, hiện có ba Bộ cùng quản lý về an toàn thực phẩm là Bộ Y tế, Bộ Công Thương và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Dù Nghị định 15/2018/NĐ-CP⁷ đã phân chia thẩm quyền của các Bộ rất rõ ràng về mặt hàng quản lý, nhưng lại không phân định về quản lý các đơn vị chứng nhận sự phù hợp trong lĩnh vực thực phẩm. Kết quả là cả ba Bộ cùng cấp phép, cả ba Bộ cùng thanh tra, kiểm tra về cùng nội dung giống nhau.

Hộp 3: So sánh với dịch vụ kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm thiết bị đo

Khá nhiều các đơn vị cung cấp dịch vụ thử nghiệm theo Nghị định 107/2016/NĐ-CP cũng đồng thời cung cấp dịch vụ kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm thiết bị đo theo Nghị định 105/2016/NĐ-CP về tổ chức kiểm định, hiệu chuẩn, thử nghiệm phương tiện đo, chuẩn đo lường. Nếu như để có thể cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, doanh nghiệp cần phải làm từ 2 đến 3 lần các thủ tục hành chính thì quy định quản lý dịch vụ đo lường đơn giản hơn nhiều.

Ví dụ, khi có khách hàng yêu cầu doanh nghiệp thử nghiệm một chỉ tiêu mới (theo diện tự nguyện, không phải là bắt buộc), doanh nghiệp sẽ tự phải nghiên cứu tìm hiểu các tài liệu khoa học để đưa ra phương pháp thử nghiệm phù hợp. Sau đó doanh nghiệp phải đăng ký để xin chứng nhận ISO 17025 và làm thủ tục đăng ký cho chỉ tiêu mới tại Nghị định 107/2016/NĐ-CP. Khoảng thời gian này kéo dài có thể làm chậm đơn hàng của khách hàng từ chục ngày đến vài tháng.

Trong khi đó, nếu một khách hàng yêu cầu doanh nghiệp cung cấp dịch vụ thử nghiệm thiết bị đo mới. Doanh nghiệp chỉ cần tự nghiên cứu các tài liệu khoa học và đưa ra phương pháp thử nghiệm phù hợp và ngay lập tức có thể tiến hành cung cấp dịch vụ cho khách hàng. Tài liệu thuyết minh phương pháp này sẽ được lưu trữ tại doanh nghiệp và doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm trước khách hàng và trước pháp luật rằng phương pháp này là phù hợp, khách quan và chính xác.

⁷ Nghị định 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật An toàn thực phẩm.

B QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG KINH DOANH

Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đòi hỏi quy trình chuyên môn rất chặt chẽ. Do các đơn vị này nhận thù lao từ chủ hàng hoá, dịch vụ và có quyền cấp chứng thư cho hàng hoá, dịch vụ nên luôn dẫn đến nguy cơ đơn vị Đánh giá sự phù hợp sẽ đánh giá không đúng nhằm có lợi cho khách hàng. Do đó, Nhà nước phải bảo đảm việc các đơn vị này làm đúng quy trình chuyên môn và đưa ra kết quả khách quan là điều rất quan trọng. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, Nhà nước chưa làm tốt vai trò này, thể hiện ở một số vấn đề như thiếu ban hành quy chuẩn kỹ thuật tương ứng.

● THIẾU QUY CHUẨN, TIÊU CHUẨN KỸ THUẬT

Trong một số trường hợp, tình trạng hàng hoá thuộc diện phải kiểm tra theo quy định của Nhà nước nhưng lại chưa có quy chuẩn kỹ thuật vẫn diễn ra. Tình trạng này đã được phản ánh nhiều lần và đã được Chính phủ chỉ đạo khắc phục kiểm tra chuyên ngành hàng hoá nhập khẩu phải có tiêu chuẩn, quy chuẩn⁸. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, vẫn còn tình trạng kiểm tra, kiểm định hàng hoá mà thiếu quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Ví dụ như Thông tư 53/2016/TT-BLĐTBXH⁹ quy định 80 loại máy, thiết bị, vật tư, chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, vệ sinh lao động. Trong danh mục này vẫn có những mặt hàng chưa có quy chuẩn, tiêu chuẩn tương ứng để kiểm tra.

Việc này khiến cho việc kiểm tra, kiểm định hàng hoá chỉ là cảm tính, không có căn cứ khách quan và sẽ dẫn đến sự tùy tiện của bên cung cấp dịch vụ. Bên cung cấp dịch vụ có thể quyết định bất kỳ hàng hoá có đạt hay không, mà không phải chịu bất kỳ trách nhiệm nào. Điều này khiến chất lượng dịch vụ của các đơn vị cung cấp, dù là tư nhân hay nhà nước, không được đảm bảo.

⁸ <http://baochinhphu.vn/Thoi-su/Khong-ban-hanh-duoc-quy-chuan-thi-khong-kiem-tra-chuyen-nganh/359282.vgp>

⁹ Thông tư số 53/2016/TT-BLĐTBXH ngày 28/12/2016 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội về việc ban hành Danh mục các loại máy, thiết bị, vật tư, chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, vệ sinh lao động.



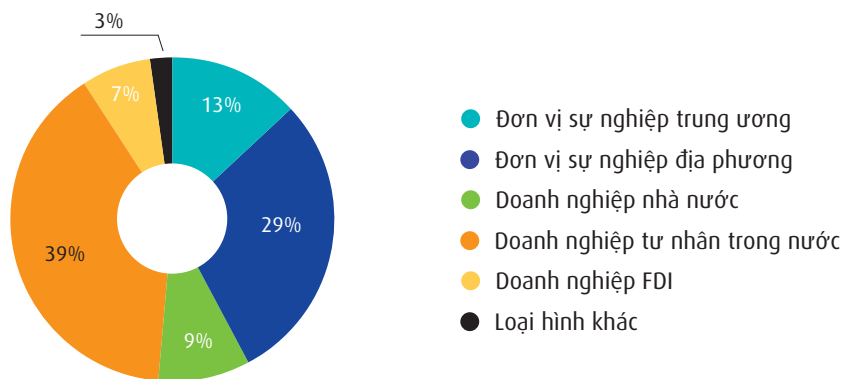
CÁC BÊN CUNG CẤP DỊCH VỤ VÀ MỨC ĐỘ CẠNH TRANH CỦA THỊ TRƯỜNG

Đơn vị cung cấp dịch vụ trong khảo sát là các tổ chức tiến hành hoạt động thử nghiệm, kiểm định, giám định, chứng nhận sự phù hợp của sản phẩm, hàng hóa, quá trình sản xuất, cung ứng dịch vụ, môi trường phù hợp với tiêu chuẩn công bố áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật.

Về địa bàn hoạt động, khảo sát qua bảng hỏi đã nhận được sự tham gia từ 199 đơn vị cung cấp dịch vụ từ 38 tỉnh, thành phố trên toàn quốc. Trong đó, các đơn vị tại Hà Nội (chiếm tỷ lệ 29,6% mẫu khảo sát), Tp. Hồ Chí Minh (18,1%), Đà Nẵng (4,5%), Quảng Ninh (4%), Hải Phòng và Khánh Hòa (cùng 3,5%) chiếm tỷ lệ lớn nhất. 32 địa phương khác là nơi đặt văn phòng của 36,7% số đơn vị còn lại. Bên cạnh đó, 28,9% đơn vị cung cấp có chi nhánh hoặc văn phòng khác ngoài trụ sở chính. Hầu hết trong số đó có văn phòng trên toàn quốc.

Về loại hình sở hữu, trong số các đơn vị cung cấp dịch vụ tham gia khảo sát, tỷ lệ đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ tương đối cân bằng, với 49% đơn vị tư nhân và 51% đơn vị nhà nước. Trong tỷ lệ 51% đơn vị nhà nước đó, đơn vị hành chính, sự nghiệp ở Trung ương chiếm 13%, ở địa phương là 29%, 9% còn lại là đơn vị trực thuộc DNNN. Trong số 49% đơn vị tư nhân, doanh nghiệp tư nhân trong nước cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp chiếm số đông (39%), tiếp theo là doanh nghiệp FDI (7%). Các đơn vị, tổ chức có loại hình khác (ví dụ hiệp hội doanh nghiệp) là khoảng 3%.

Hình 4 Các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp phân loại theo chủ sở hữu



Như vậy, xét về thành phần các đơn vị cung cấp dịch vụ, các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước chiếm tỷ lệ nhiều nhất. Điều này có thể vì Đánh giá sự phù hợp là lĩnh vực mà có sự tham gia của các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước từ lâu, trước khi pháp luật Việt Nam cho phép các doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài cung cấp dịch vụ.



Số lượng các doanh nghiệp tư nhân cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cũng rất lớn, chiếm đến 39%. Thông tin từ phỏng vấn sâu cho thấy, các doanh nghiệp tư nhân trong nước thường có quy mô nhỏ tập trung vào một số lĩnh vực, thị trường ngách hơn là có thể cung cấp đa dạng các loại dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Các doanh nghiệp tư nhân trong nước thường tập trung vào làm dịch vụ cho các khách hàng thuộc diện bắt buộc hơn là cung cấp dịch vụ cho khách hàng tự nguyện.

Ngoài hai nhóm trên, còn cần phải kể đến một số doanh nghiệp có vốn nhà nước cũng cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Đây là các đơn vị hoạt động theo mô hình doanh nghiệp và thường là dưới dạng công ty con của một DNNN quy mô lớn khác.

Số lượng các doanh nghiệp nước ngoài (tức doanh nghiệp FDI) không nhiều, chỉ chiếm 7% các đơn vị tham gia khảo sát. Các doanh nghiệp nước ngoài thường có 2 dạng, một dạng là doanh nghiệp có tên tuổi trong lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp của nước ngoài đến Việt Nam thành lập doanh nghiệp mới, hai là doanh nghiệp có tên tuổi của nước ngoài mua lại doanh nghiệp tại Việt Nam hoặc có hợp đồng hợp tác với doanh nghiệp Việt Nam. Mặc dù có vốn đầu tư nước ngoài, song trên thực tế hầu như toàn bộ công việc đều là do người Việt Nam thực hiện. Vai trò của đối tác nước ngoài nằm ở những công việc sau: (i) cho phép doanh nghiệp Việt Nam sử dụng thương hiệu, tên thương mại của doanh nghiệp nước ngoài để thu hút khách hàng, đặc biệt là khách hàng nước ngoài, khách hàng xuất khẩu; và (ii) kiểm tra, giám sát, bảo đảm vận hành của công ty tuân thủ quy trình và chuẩn mực kỹ thuật. Tuy số lượng doanh nghiệp nước ngoài không nhiều nhưng theo đánh giá của các doanh nghiệp trong ngành thì đây đều là những đơn vị rất mạnh, do họ có lợi thế về mặt uy tín, thương hiệu khi cung cấp dịch vụ cho các khách hàng xuất khẩu trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Khách hàng của các doanh nghiệp này thường là trường hợp tự nguyện, rất ít khi là khách hàng bắt buộc.

Về quy mô đơn vị, kết quả khảo sát cho thấy lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp có sự tham gia khá tích cực của các đơn vị có quy mô doanh thu vừa và lớn. Số đơn vị có doanh thu năm 2018 đạt trên 10 tỷ đồng chiếm khoảng 43% số doanh nghiệp trả lời khảo sát, trong đó khoảng 8% có doanh thu từ 300 tỷ đồng trở lên.

Về quy mô lao động, một nửa số đơn vị có từ 40 nhân viên trở lên và trung bình cứ 4 đơn vị thì có 1 đơn vị có trên 100 lao động. Có thể thấy rằng, so với nhiều thị trường ngành nghề khác, cơ cấu thị trường cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp có sự cân bằng hơn nhờ sự tham gia tích cực hơn từ các doanh nghiệp cỡ vừa. Điều này dễ hiểu vì khá nhiều dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đòi hỏi đầu tư chuyên sâu cho máy móc, thiết bị và hạ tầng kỹ thuật, vốn thường được xem là rào cản cho nhiều doanh nghiệp quy mô nhỏ hay siêu nhỏ.

Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp có đặc điểm lợi thế về quy mô kinh doanh và lợi thế về sự đa dạng dịch vụ. Nếu một đơn vị cung cấp có quy mô khách hàng lớn, cung cấp được đa dạng các loại hình dịch vụ thì có chi phí thấp hơn và khả năng thu hút khách hàng tốt hơn. Ví dụ, nếu một tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật gồm nhiều chỉ tiêu, mà một đơn vị chỉ có thể cung cấp dịch vụ đánh giá được một vài chỉ tiêu trong đó mà không đánh giá được tất cả, thì khách hàng vẫn phải tìm đến nhiều đơn vị cung cấp dịch vụ. Nếu có một đơn vị có thể cung cấp được toàn bộ các chỉ tiêu thì sẽ giảm thời gian, chi phí cho khách hàng.



Về nhóm dịch vụ được cung cấp, kết quả khảo sát cho thấy sự đa dạng của các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Các dịch vụ này có thể phân vào các nhóm chức năng gồm: thử nghiệm, kiểm định, giám định, thẩm định, khảo nghiệm, chứng nhận, và quan trắc. Trong đó, “thử nghiệm” là nhóm dịch vụ được cung cấp phổ biến nhất theo ghi nhận trong khảo sát (chiếm 45,31% số lượt lựa chọn), tiếp đến là “chứng nhận” (23,75%), “kiểm định” (13,13%) và “giám định” (11,88%).

Hầu hết các nhóm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp kể trên đã được bắt đầu cung cấp từ lâu tại Việt Nam. Trong danh sách trả lời khảo sát, đơn vị cung cấp dịch vụ này sớm nhất là một đơn vị nhà nước khi thực hiện giám định chất lượng sản phẩm hàng hóa từ đầu những năm 1960. Tuy vậy, có đến hơn một nửa số đơn vị trong khảo sát mà 1 trong 2 sản phẩm phổ biến nhất của đơn vị mới được bắt đầu phục vụ khách hàng trong vòng 10 năm trở lại đây.

Tóm lại, kết quả khảo sát cho thấy các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam có số lượng tương đối cân bằng giữa những đơn vị tư nhân và các đơn vị thuộc Nhà nước. Các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ này chủ yếu là doanh nghiệp, trong khi số lượng hiệp hội ngành nghề hoặc hình thức tổ chức khác lại khá hạn chế. Thị trường có sự tham gia khá tích cực từ các đơn vị có quy mô doanh thu và lao động ở cỡ vừa bên cạnh số lượng đông đảo các đơn vị, tổ chức quy mô nhỏ. Các đơn vị này cung cấp nhiều nhóm dịch vụ khác nhau, phổ biến nhất là thử nghiệm và chứng nhận hợp chuẩn. Với việc dịch vụ chính của hơn một nửa số đơn vị trong khảo sát được bắt đầu cung cấp trong 10 năm gần đây, thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tại Việt Nam dường như vẫn đang trong quá trình mở rộng và chứa đựng nhiều tiềm năng, cơ hội cho các bên mong muốn tham gia thị trường.

KHÁCH HÀNG SỬ DỤNG DỊCH VỤ

Bên cạnh khảo sát các đơn vị cung cấp dịch vụ, nhóm nghiên cứu cũng đồng thời điều tra ý kiến các đối tượng là khách hàng sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.

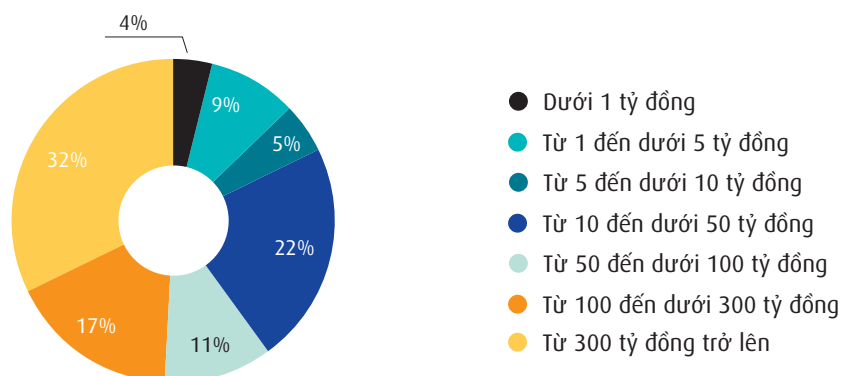
Về loại hình sở hữu, trong số 201 doanh nghiệp sử dụng dịch vụ tham gia khảo sát, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (tức doanh nghiệp FDI) là thành phần chiếm đa số (56,7%), tiếp đó là các doanh nghiệp ngoài Nhà nước (doanh nghiệp tư nhân) chiếm (41,8%), 1,5% còn lại là DNNN.

Theo mẫu khảo sát, xấp xỉ 2/3 doanh nghiệp cho biết họ là khách hàng trực tiếp sử dụng dịch vụ. Số còn lại là các doanh nghiệp có vai trò trung gian (ví dụ: đại lý hải quan) giúp các doanh nghiệp khác làm dịch vụ (chiếm khoảng 19,7%), và các doanh nghiệp vừa là trung gian vừa là khách hàng trực tiếp (chiếm khoảng 14,7%). Trong lĩnh vực kiểm tra chất lượng hàng hoá, thường tồn tại rất nhiều các doanh nghiệp có vai trò trung gian, kết nối giữa người sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ. Đây là nhóm có nhiều kinh nghiệm thực tiễn do tiếp xúc với nhiều khách hàng khác nhau, nhiều đơn vị cung cấp dịch vụ khác nhau nên có sự so sánh.

Về ngành nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp, khách hàng sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đến nhiều nhất từ ngành công nghiệp chế biến, chế tạo (59,2%), tiếp đó là ngành dịch vụ vận tải, kho bãi (20,9%), và bán buôn bán lẻ hàng hóa (14,9%). Doanh nghiệp thuộc các ngành khác như thông tin, truyền thông, xây dựng, nông nghiệp, khoa học công nghệ và các ngành nghề khác chiếm khoảng 5% trong danh sách trả lời phỏng vấn.

Về đặc điểm quy mô, doanh nghiệp quy mô vừa và lớn là nhóm khách hàng chính có nhu cầu thực hiện các hoạt động Đánh giá sự phù hợp. Điều này thể hiện thông qua kết quả phân tích quy mô lao động và quy mô doanh thu của các doanh nghiệp trong mẫu trả lời khảo sát. Một doanh nghiệp điển hình tham gia điều tra có 240 nhân viên (giá trị trung vị). Số doanh nghiệp có dưới 30 lao động và số doanh nghiệp có trên 860 lao động đều chiếm tỷ lệ tương ứng 25% trong danh sách trả lời khảo sát. Tương tự với quy mô doanh thu, các doanh nghiệp lớn có doanh thu năm 2018 từ 300 tỷ đồng trở lên chiếm đến 32% danh sách trả lời phỏng vấn, tiếp theo là nhóm doanh nghiệp quy mô doanh thu từ 10 đến dưới 50 tỷ đồng (22%). Doanh nghiệp quy mô doanh thu dưới 5 tỷ đồng chỉ chiếm khoảng 13% danh sách trả lời khảo sát.

Hình 5 Đặc điểm doanh nghiệp trả lời phiếu khảo sát, phân theo quy mô doanh thu





Về tuổi đời doanh nghiệp, khoảng 2/3 số doanh nghiệp trả lời khảo sát đã hoạt động trên 10 năm. Trong khi đó, số doanh nghiệp có độ tuổi từ 5 năm trở xuống chỉ chiếm khoảng 8,9% và doanh nghiệp hoạt động từ 6 đến 10 năm chiếm 23,4%.

Như vậy, đối tượng khách hàng sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp phổ biến hơn ở các nhóm doanh nghiệp quy mô vừa và lớn. Nhu cầu sử dụng các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đến nhiều từ các nhóm ngành nghề công nghiệp chế biến, chế tạo, ngành vận tải và bán buôn, bán lẻ hàng hóa, dịch vụ. Đa số doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng dịch vụ đều đã hoạt động nhiều năm tại Việt Nam.

Về đặc điểm nhu cầu sử dụng dịch vụ, như đã đề cập, dịch vụ chứng nhận sự phù hợp chia thành 2 nhóm chính: (i) chứng nhận hợp quy hoặc các biện pháp Đánh giá sự phù hợp khác *bắt buộc* theo quy định của pháp luật Việt Nam; và (ii) Đánh giá sự phù hợp *tự nguyện* theo nhu cầu của các bên trong giao dịch.

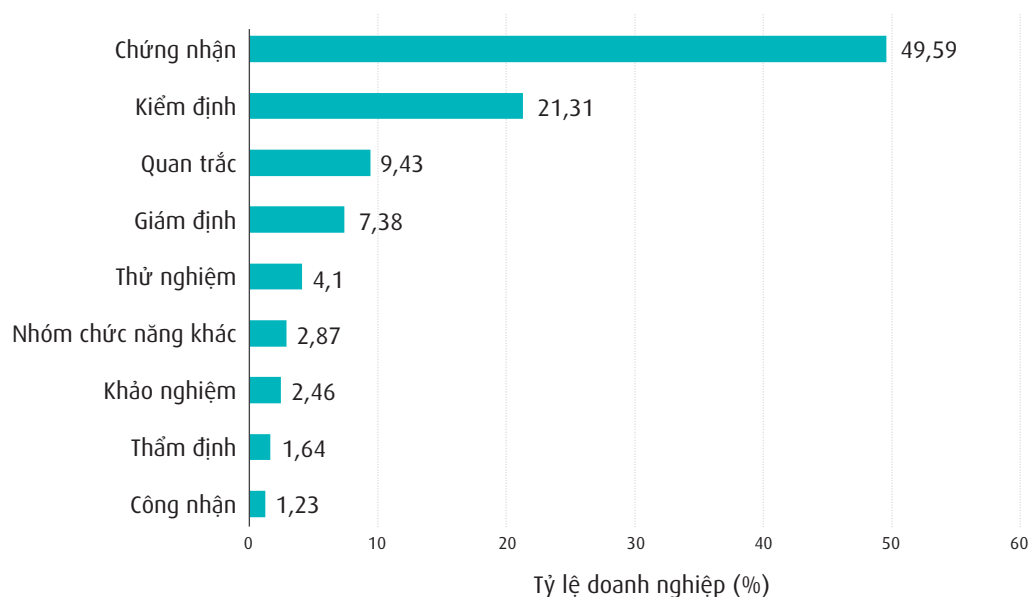
Trong hệ thống pháp luật Việt Nam thì các mặt hàng thuộc diện Nhà nước bắt buộc quản lý về chất lượng thường là hàng hoá nhập khẩu hoặc hàng hoá sản xuất để tiêu dùng trong nước. Do Nhà nước có nhu cầu bảo vệ môi trường, bảo vệ sức khoẻ của người dân trong nước nên đã đặt ra các yêu cầu bắt buộc này. Do đó, khách hàng sử dụng dịch vụ diện bắt buộc thường là các doanh nghiệp nhập khẩu hoặc sản xuất, kinh doanh hàng hoá trong nước.

Ngược lại, đối với hàng hoá xuất khẩu thì phía đối tác nước ngoài có nhu cầu kiểm tra để bảo đảm chất lượng hàng hoá. Do đó, khách hàng sử dụng dịch vụ diện tự nguyện lại thường là những doanh nghiệp kinh doanh hàng xuất khẩu.

LOẠI HÌNH DỊCH VỤ

Doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng nhiều loại dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Kết quả khảo sát chỉ ra, nhóm dịch vụ chứng nhận được doanh nghiệp dùng nhiều nhất trong vòng 5 năm vừa qua (chiếm 49,59%), cao hơn dịch vụ kiểm định (21,31%), quan trắc (9,43%), giám định (7,38%) và thử nghiệm (4,1%). Hai dịch vụ chứng nhận được nhiều doanh nghiệp sử dụng nhất là: chứng nhận hệ thống quản lý (các chứng nhận ISO), và chứng nhận xuất xứ hàng hóa (C/O). Kết quả này nhìn chung khá tương đồng với nhóm các sản phẩm chính mà các đơn vị cung cấp dịch vụ đang có.

Hình 6 Nhóm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp mà doanh nghiệp đã sử dụng (%)



Các nhóm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp phổ biến nhất như chứng nhận, kiểm định, quan trắc, giám định thường được tiến hành với các sản phẩm, hàng hóa thuộc lĩnh vực khoa học công nghệ, nông-lâm-thủy sản, y tế và thương mại-dịch vụ.

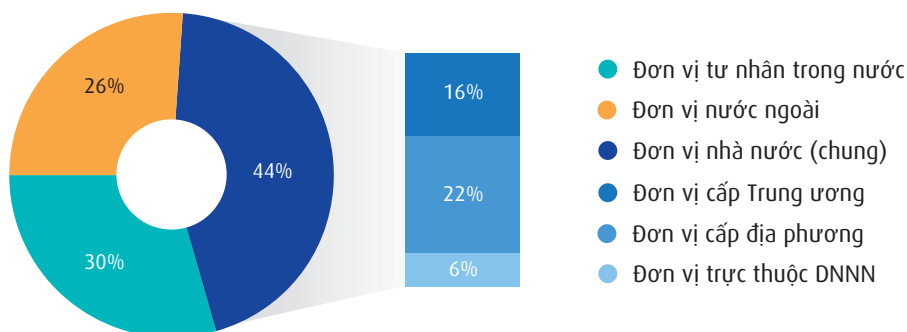
Doanh nghiệp thường sử dụng dịch vụ từ nhà cung cấp thuộc loại hình sở hữu nào? Kết quả khảo sát cho thấy bức tranh thị phần tương đối cân bằng giữa các đơn vị thuộc Nhà nước, đơn vị tư nhân trong nước và các đơn vị nước ngoài. Các đơn vị thuộc Nhà nước có thị phần lớn nhất khi cung cấp dịch vụ tới khoảng 44% số doanh nghiệp trong khảo sát. Trong đó, tỷ trọng khách hàng sử dụng dịch vụ cung cấp bởi đơn vị nhà nước cấp trung ương, địa phương và đơn vị trực thuộc DNNN lần lượt là 16%, 22% và 6%. Các đơn vị tư nhân trong nước chiếm thị phần khoảng 30%, còn lại 26% thuộc đơn vị nước ngoài (xem Hình 7).



Chúng ta có thể thấy rằng trong khi các đơn vị ngoài nhà nước (gồm đơn vị tư nhân trong nước và đơn vị nước ngoài) chiếm tỷ trọng về số lượng là 49% thì họ đã đạt được tổng thị phần là 56%, cao hơn so với thị phần các đơn vị nhà nước cộng lại (44%). Dù vậy, “miếng bánh thị phần” này chủ yếu lại dành cho các đơn vị nước ngoài bởi các đơn vị tư nhân trong nước dù chiếm đến khoảng 42% số lượng các nhà cung cấp, nhưng chỉ có 30% thị phần. Trái lại, đơn vị cung cấp dịch vụ nước ngoài chỉ có tỷ trọng về số lượng nhỏ (khoảng 7%) nhưng nắm giữ thị phần đáng kể, đến 26%.

Như vậy, có thể thấy rằng các đơn vị tư nhân trong nước dù đông đảo, nhưng lại có quy mô nhỏ, sức cạnh tranh thấp. Đối lập với hình ảnh những đơn vị tư nhân nước ngoài có số lượng ít nhưng lại được nhiều khách hàng sử dụng dịch vụ.

Hình 7 Thị phần cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp theo đặc điểm sở hữu của đơn vị cung cấp (%)



Ghi chú

Đơn vị nhà nước (chiếm thị phần 44%) bao gồm có đơn vị nhà nước cấp trung ương, đơn vị nhà nước cấp địa phương và đơn vị trực thuộc DNNN với thị phần tương ứng là 16%, 22% và 6%.

Nhìn chung, kết quả phản ánh thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp khá đa dạng về sản phẩm và có sự tham gia cung cấp của nhiều loại hình đơn vị. Doanh nghiệp hiện sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp nhiều nhất từ các nhà cung cấp thuộc Nhà nước. Các đơn vị này chiếm thị phần gấp rưỡi so với các đơn vị tư nhân trong nước và so với các đơn vị nước ngoài.



ĐÁNH GIÁ VỀ CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ

Phần này của báo cáo trình bày một số kết quả phân tích về chất lượng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp từ góc độ doanh nghiệp sử dụng dịch vụ. Các khía cạnh đánh giá gồm: thái độ phục vụ của nhân viên cung cấp dịch vụ, chuyên môn của nhân viên cung cấp dịch vụ, trang thiết bị tại nơi cung cấp dịch vụ. Bên cạnh đó, báo cáo cũng đưa ra đánh giá về những thay đổi trong chất lượng dịch vụ mà doanh nghiệp trải nghiệm qua thời gian.

CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ HIỆN TẠI

Bảng sau thể hiện kết quả khảo sát doanh nghiệp đối với chất lượng cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp của các đơn vị ở một số khía cạnh chính gồm: (i) Thái độ phục vụ của nhân viên cung cấp dịch vụ; (ii) Chuyên môn của nhân viên cung cấp dịch vụ; và (iii) Trang thiết bị cung cấp.

Bảng 2 Đánh giá của doanh nghiệp về một số khía cạnh trong cung cấp dịch vụ

		Đánh giá của doanh nghiệp (%)				
Đơn vị		Rất tốt	Tốt	Trung bình	Kém	Rất kém
Thái độ phục vụ	Nhà nước	8,14	66,28	24,42	0	1,16
	Tư nhân trong nước	15,52	67,24	17,24	0	0
	Nước ngoài	17,54	66,67	15,79	0	0
Chuyên môn	Nhà nước	4,71	76,47	17,65	1,18	0
	Tư nhân trong nước	12,07	68,97	18,97	0	0
	Nước ngoài	14,55	70,91	14,55	0	0
Trang thiết bị	Nhà nước	4,76	64,29	28,57	2,38	0
	Tư nhân trong nước	3,51	75,44	21,05	0	0
	Nước ngoài	11,11	70,37	18,52	0	0

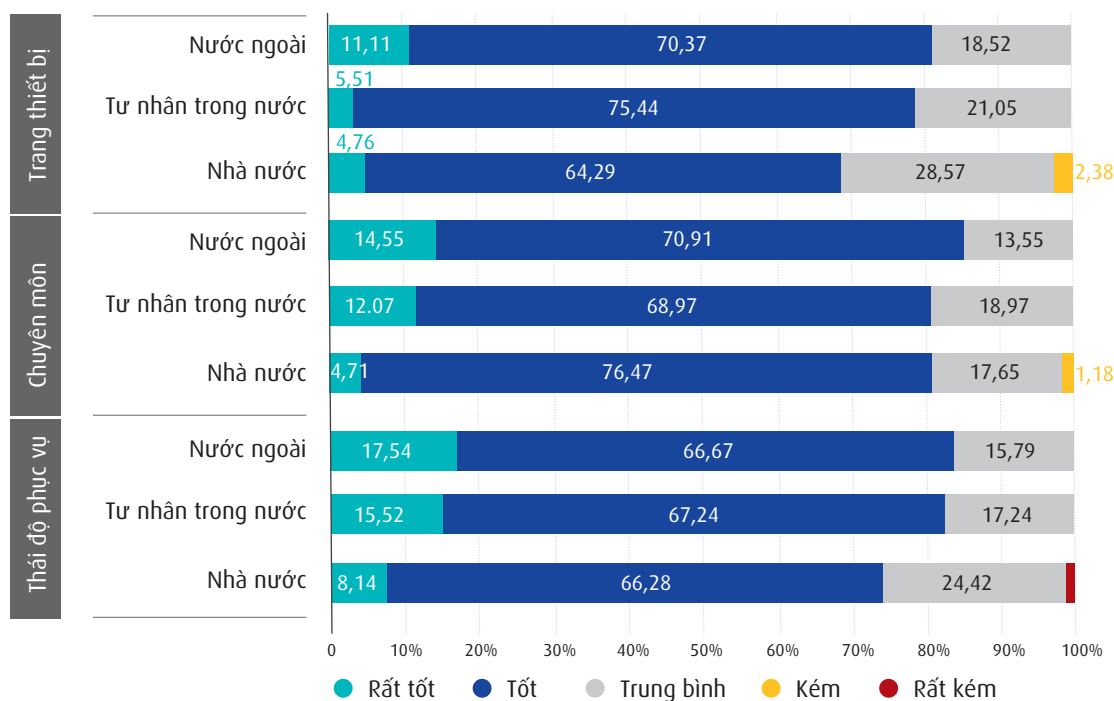


Theo đánh giá của doanh nghiệp đã sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, nhìn chung *thái độ phục vụ của nhân viên cung cấp các dịch vụ* này là khá tốt. Ở 3 nhóm đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, tỷ lệ đánh giá “Rất tốt” hoặc “Tốt” đều đạt trên 70%. Nhân viên tại các đơn vị nước ngoài được đánh giá cao nhất về thái độ phục vụ (84,21% doanh nghiệp đánh giá “Tốt” hoặc “Rất tốt”), tiếp đó là doanh nghiệp, tổ chức cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tư nhân của Việt Nam (82,76%). Xếp cuối là các đơn vị nhà nước. Gần 1/4 doanh nghiệp cho rằng thái độ phục vụ của nhân viên tại các đơn vị nhà nước cấp địa phương ở mức trung bình.

Tương tự, tổ chức nước ngoài cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp được đánh giá cao nhất về khía cạnh *chuyên môn của nhân viên cung cấp dịch vụ* (85,46% doanh nghiệp đánh giá “rất tốt” hoặc “tốt”), cao hơn đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân trong nước (đều khoảng 81%). Các doanh nghiệp tư nhân trong nước được đánh giá cao hơn các đơn vị nhà nước về trình độ chuyên môn với 12,07% so với 4,71% khách hàng đánh giá rất tốt.

Trong khi đó, sự khác biệt giữa các đơn vị nhà nước và các đơn vị tư nhân thể hiện rõ ràng hơn trong đánh giá về *chất lượng trang thiết bị* sử dụng cho hoạt động Đánh giá sự phù hợp. Khoảng 31% doanh nghiệp cho rằng trang thiết bị của các đơn vị nhà nước ở mức trung bình hoặc kém. Giá trị này cao hơn so với tỷ lệ tương ứng 21,05% và 18,52% của đơn vị tư nhân trong nước và đơn vị nước ngoài.

Hình 8 Tỷ lệ doanh nghiệp đánh giá về thái độ, chuyên môn và trang thiết bị của đơn vị cung cấp dịch vụ



Như vậy, có thể thấy rằng các đơn vị tư nhân nước ngoài vượt trội cả về thái độ phục vụ của nhân viên, trình độ chuyên môn của nhân viên và trang thiết bị cung cấp. Các doanh nghiệp tư nhân trong nước dù không có được chất lượng dịch vụ tốt như các doanh nghiệp nước ngoài, nhưng vẫn được đánh giá cao hơn các đơn vị nhà nước. Các đơn vị nhà nước thua kém cả hai nhóm còn lại về trang thiết bị, trình độ chuyên môn và nhất là thái độ phục vụ.

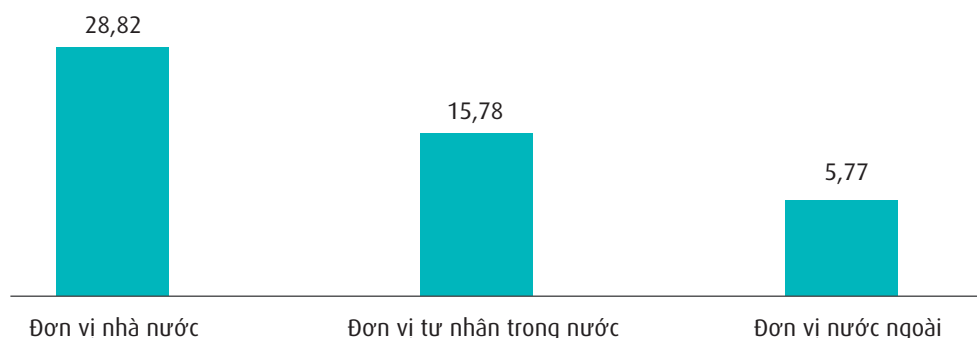
CHI PHÍ PHI CHÍNH THỨC TRONG THỰC HIỆN CÁC DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Trong khảo sát, nhóm nghiên cứu đồng thời tìm hiểu chi phí bằng tiền mà doanh nghiệp đã bỏ ra trong một lần điển hình sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, trong đó phân tách giữa lệ phí theo quy định của đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp và các chi phí phi chính thức khác. Qua đó, nhóm nghiên cứu muốn đánh giá tỷ trọng chi phí phi chính thức trong tổng chi phí thực hiện thủ tục của doanh nghiệp.

Kết quả phân tích dữ liệu cho thấy chi phí phi chính thức tồn tại ở quá trình thực hiện dịch vụ Đánh giá sự phù hợp của cả đơn vị nhà nước, đơn vị tư nhân trong nước và đơn vị nước ngoài nhưng với mức độ phổ biến khác nhau. Số dịch vụ Đánh giá sự phù hợp mà doanh nghiệp báo cáo có phát sinh chi phí phi chính thức lần lượt là 20,49% và 19,23% khi làm với đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân trong nước. Trong khi đó, tình trạng này thấp hơn đáng kể với dịch vụ do đơn vị nước ngoài cung cấp khi xảy ra với chỉ 5,71% số dịch vụ được làm.

Một khía cạnh khác cần tìm hiểu là quy mô chi phí phi chính thức chiếm tỷ trọng lớn hay nhỏ trong tổng chi phí doanh nghiệp bỏ ra cho một lần điển hình thực hiện dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Hình dưới đây thể hiện kết quả này. Chi phí phi chính thức có tỷ trọng trung bình là 28,82% khi doanh nghiệp làm dịch vụ tại đơn vị nhà nước, cao hơn gần gấp đôi so với giá trị tương ứng khi xem xét dịch vụ cung cấp bởi đơn vị tư nhân trong nước. Tỷ trọng chi phí phi chính thức thấp nhất khi dùng dịch vụ của đơn vị nước ngoài, với khoảng 6% trong tổng chi phí dịch vụ.

Hình 9 Tỷ trọng chi phí phi chính thức so với tổng chi phí (%)



Những phân tích về chi phí không chính thức một lần nữa cho thấy nhìn nhận tích cực của doanh nghiệp đối với các đơn vị nước ngoài, đồng thời phần nào phản ánh mức độ phổ biến và gánh nặng chi phí khi thực hiện thủ tục với các đơn vị trong nước, đặc biệt là đơn vị công lập.

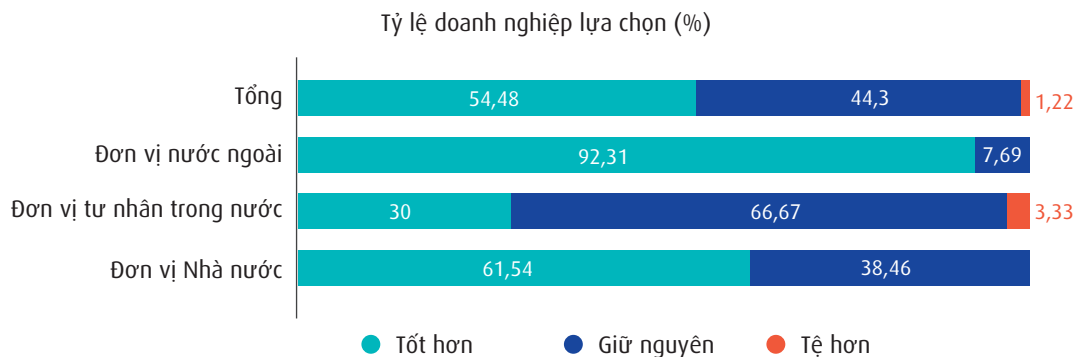


SỰ THAY ĐỔI CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ THEO THỜI GIAN

THAY ĐỔI VỀ CHI PHÍ THỜI GIAN THỰC HIỆN DỊCH VỤ

Dựa trên dữ liệu khảo sát, nhóm nghiên cứu thực hiện so sánh thời gian doanh nghiệp phải bỏ ra để làm dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong lần gần đây nhất so với lần đầu tiên dùng chính dịch vụ đó. Dữ liệu đánh giá này được tập hợp từ các doanh nghiệp bắt đầu sử dụng dịch vụ trong vòng 5 năm gần nhất. Kết quả cho thấy nhìn chung doanh nghiệp nhìn nhận chi phí thời gian là khía cạnh có nhiều cải thiện ở cả 3 nhóm đơn vị nhà nước, đơn vị tư nhân trong nước và đơn vị nước ngoài. Chỉ khoảng 1,22% số dịch vụ bị cho là mất nhiều thời gian hơn khi thực hiện so với trước kia và thuộc trường hợp dịch vụ cung cấp bởi đơn vị tư nhân trong nước. Đáng chú ý là các đơn vị nhà nước được đánh giá cải thiện tốt về chi phí thời gian (61,54% số dịch vụ ghi nhận thời gian ít hơn trước), cao hơn đáng kể so với giá trị tương ứng 30% của đơn vị tư nhân trong nước, dù vậy vẫn thấp hơn nhiều so với đơn vị nước ngoài (92,31%).

Hình 10 Đánh giá của doanh nghiệp sử dụng dịch vụ về sự thay đổi chi phí thời gian trong thực hiện dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong 5 năm gần đây, chia theo đơn vị cung cấp



Kết quả khảo sát cho thấy, hầu hết các đơn vị đều có sự cải thiện về thời gian, chi phí và quy trình cung cấp dịch vụ, nhưng mức độ cải thiện của các đơn vị nhà nước nhiều hơn so với các đơn vị tư nhân. Lưu ý rằng, mặc dù cải thiện nhanh hơn, nhưng chất lượng dịch vụ, thời gian và giá cả của các đơn vị nhà nước vẫn được đánh giá thấp hơn tư nhân. Kết quả này chứng tỏ rằng dưới áp lực cạnh tranh thì các đơn vị nhà nước cũng đã có sự thay đổi. Sự tham gia của tư nhân trong cung cấp dịch vụ công không chỉ giúp các doanh nghiệp này có cơ hội kinh doanh mà còn khiến các đơn vị nhà nước buộc phải tự chuyển mình để tồn tại và không bị tụt lại phía sau. Trong quá trình phỏng vấn sâu, một số đơn vị nhà nước cũng cho biết là họ buộc phải tự mình cải thiện, học hỏi kinh nghiệm quản lý từ chính các đơn vị tư nhân.

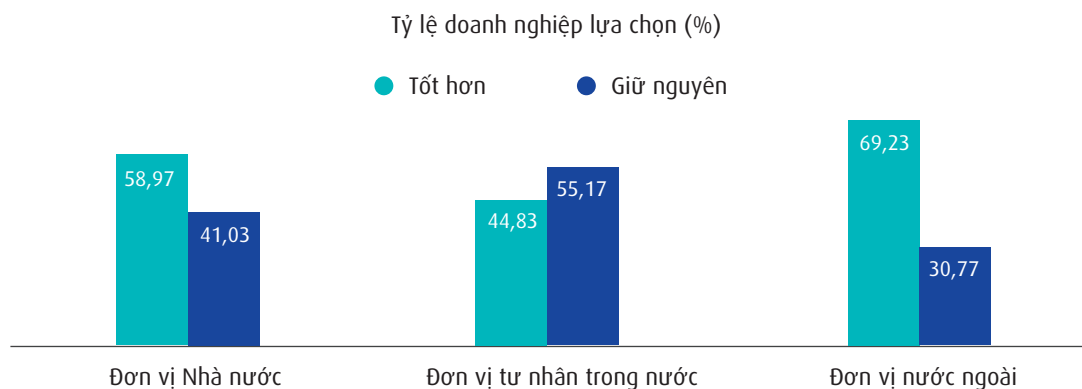
● TRIỂN KHAI CÁC DỊCH VỤ TRỰC TUYẾN

Việc chuyển dần từ giải quyết dịch vụ công sang hình thức trực tuyến là xu hướng chung trong một thập kỷ qua và còn tiếp diễn trong thời gian sắp tới. Tuy nhiên, đối với các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, quá trình chuyển đổi này dường như diễn ra khá chậm. Theo khảo sát các đơn vị cung cấp dịch vụ, tính đến cuối tháng 10/2019, chỉ 16,51% số dịch vụ được các đơn vị báo cáo có tiến hành giải quyết thủ tục trực tuyến ở ít nhất một khâu trong quy trình. Trong đó, số dịch vụ trực tuyến của các đơn vị nhà nước thấp nhất (chiếm tỷ trọng 14,29%), tiếp đó là các đơn vị tư nhân trong nước (18,68%). Việc ứng dụng công nghệ thông tin phổ biến hơn với đơn vị nước ngoài khi theo báo cáo có khoảng 25% số dịch vụ của những đơn vị này đã được giải quyết qua hình thức trực tuyến.

● THAY ĐỔI CHUNG VỀ CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ

Nhìn chung, chất lượng dịch vụ của cả 3 nhóm đơn vị đều được doanh nghiệp đánh giá cải thiện hoặc giữ nguyên theo thời gian. Trong 5 năm gần nhất, 55,56% số dịch vụ được cho là có chất lượng tốt hơn và 44,44% giữ nguyên chất lượng so với lần đầu doanh nghiệp sử dụng. Đơn vị nước ngoài vẫn dẫn đầu đánh giá về cải thiện chất lượng dịch vụ (69,23% số dịch vụ được doanh nghiệp đánh giá có thay đổi tích cực hơn).

Hình 11 Đánh giá của doanh nghiệp sử dụng dịch vụ về sự thay đổi chung về chất lượng cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong 5 năm gần đây



Để bảo đảm chất lượng dịch vụ, điều quan trọng nhất là đơn vị Đánh giá sự phù hợp phải có quy trình kiểm soát chất lượng tốt. Theo kết quả phỏng vấn sâu từ phía khách hàng sử dụng dịch vụ thì các doanh nghiệp nước ngoài nhận được sự tin tưởng cao nhất về chất lượng dịch vụ, tiếp theo là nhóm các đơn vị sự nghiệp của nhà nước và cuối cùng là nhóm doanh nghiệp tư nhân trong nước. Tâm lý này khiến các doanh nghiệp tư nhân sẽ gặp rất nhiều khó khăn để có thể phát triển một cách lành mạnh.

Tóm lại, các kết quả đánh giá trong mục 5 này cho thấy, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ tương đối lạc quan về những thay đổi chi phí thời gian và chất lượng chung của các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp trong những năm gần đây. Đơn vị nhà nước cho thấy những cải thiện đáng kể, tuy nhiên chất lượng hiện tại vẫn bị doanh nghiệp đánh giá thấp hơn đơn vị tư nhân trong nước và đặc biệt là đơn vị nước ngoài về thái độ phục vụ, chuyên môn nhân sự và chất lượng trang thiết bị. Các đơn vị cung cấp dịch vụ đều cần đẩy mạnh hơn việc ứng dụng công nghệ thông tin chẳng hạn như cung cấp dịch vụ trực tuyến.

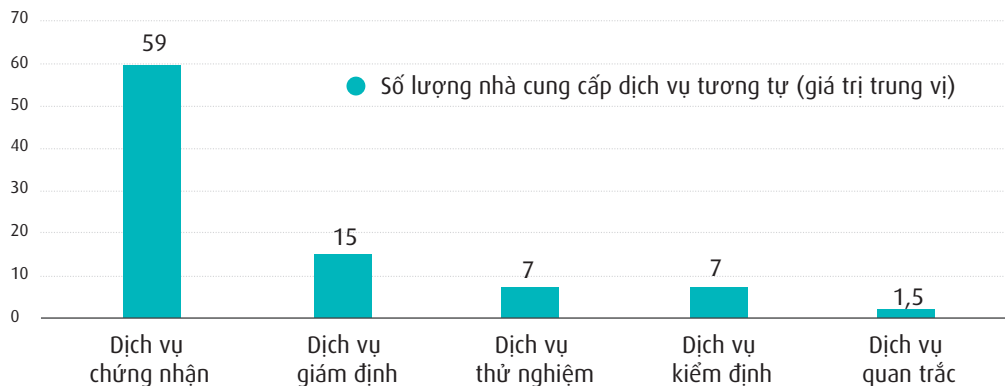


KHẢ NĂNG THAY THẾ ĐƠN VỊ CUNG CẤP DỊCH VỤ

Tính cạnh tranh là một trong những yếu tố quan trọng khi xem xét thị trường một hàng hóa, dịch vụ cụ thể. Sự tham gia của nhiều bên cung cấp dịch vụ là một biểu hiện của thị trường có tính cạnh tranh.

Đối với đối tượng các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, nhóm nghiên cứu tìm hiểu hiểu biết về số lượng đối thủ cạnh tranh đang cung cấp dịch vụ giống như của đơn vị. Kết quả ở Hình 12 cho thấy, nếu phân theo đặc điểm chức năng Đánh giá sự phù hợp, nhóm dịch vụ chứng nhận có sự cạnh tranh lớn nhất khi một đơn vị cung cấp dịch vụ điển hình nhận biết có khoảng 59 đơn vị khác (giá trị trung vị) trên toàn quốc có dịch vụ tương tự. Dịch vụ giám định xếp sau với bình quân 15 bên cùng cung cấp dịch vụ. Giá trị đối với các dịch vụ thử nghiệm và kiểm định là 7 bên cung cấp. Với dịch vụ quan trắc, tỷ lệ cạnh tranh là thấp nhất khi với mỗi đơn vị cung cấp dịch vụ chỉ có trung bình khoảng 1,5 đơn vị khác có hoạt động tương tự. Điều đáng chú ý, quan trắc cũng là dịch vụ mà các đơn vị nhà nước chiếm đa số trong mẫu điều tra.

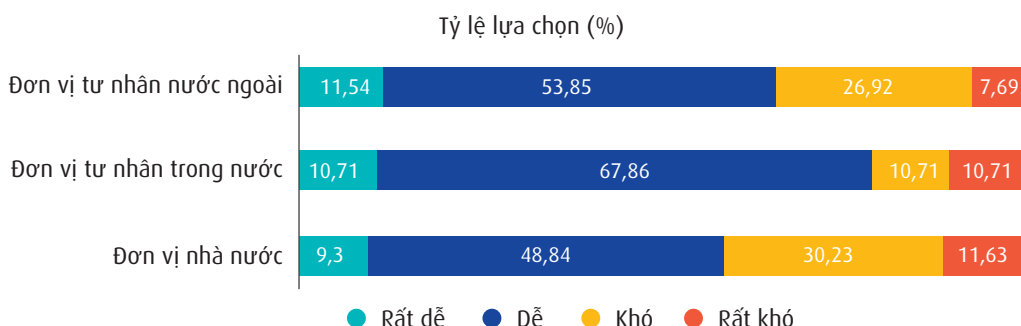
Hình 12 Ước tính của các đơn vị cung cấp dịch vụ về số lượng nhà cung cấp nhóm dịch vụ tương tự trên thị trường



Thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp thiếu mức độ linh hoạt cần thiết, đặc biệt từ góc nhìn của các doanh nghiệp hiện đang dùng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cung cấp bởi đơn vị nhà nước. Cụ thể, với các doanh nghiệp đang dùng dịch vụ của đơn vị nhà nước, 41,86% cho biết khó hoặc rất khó chuyển đổi sang nhà cung cấp dịch vụ khác. Tỷ lệ tương ứng đối với các doanh nghiệp đang sử dụng dịch vụ do đơn vị tư nhân trong nước cung cấp là 21,42%. Kết quả này có thể gợi ý rằng các đơn vị nhà nước đang cung cấp những dịch vụ Đánh giá sự phù hợp với ít đối thủ cạnh tranh hơn so với các đơn vị tư nhân. Doanh nghiệp sử dụng dịch vụ khi đó cũng ít sự lựa chọn nếu muốn thay đổi nhà cung cấp dịch vụ.

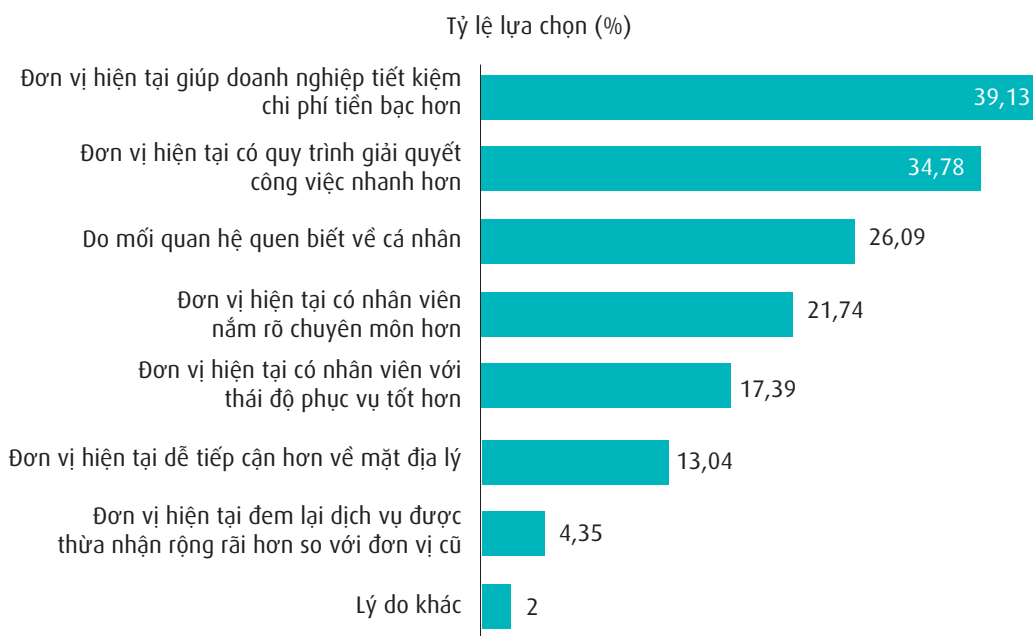
Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy, có sự cạnh tranh trực tiếp giữa các đơn vị sự nghiệp công lập nhưng cũng có sự né tránh. Các đơn vị này sẽ cạnh tranh mạnh mẽ với nhau khi mà các đơn vị nhà nước thuộc các cơ quan khác nhau. Ví dụ, một trung tâm trực thuộc UBND cấp tỉnh thì cạnh tranh trực tiếp với các trung tâm trực thuộc các bộ. Ngược lại, nếu các trung tâm thuộc cùng một Bộ thì lại có tình trạng né tránh cạnh tranh trực tiếp với nhau, đặc biệt là về địa bàn cung cấp dịch vụ.

Hình 13 Đánh giá mức độ dễ/khó thay đổi đơn vị cung cấp



Kết quả khảo sát cũng cho thấy 23,71% doanh nghiệp đã từng thay đổi đơn vị cung cấp dịch vụ trong quá khứ. Hình sau thể hiện lý do doanh nghiệp quyết định thay đổi bên cung cấp dịch vụ.

Hình 14 Lý do thay đổi đơn vị cung cấp dịch vụ



Như vậy, lý do chính thúc đẩy doanh nghiệp thay đổi đơn vị cung cấp dịch vụ nhiều nhất vẫn là do hiệu quả chi phí và thời gian. Đơn vị cung cấp dịch vụ với chi phí thấp hơn và thời gian giải quyết nhanh hơn sẽ được doanh nghiệp ưu tiên trước hết. Đáng chú ý là yếu tố “quen biết cá nhân” được doanh nghiệp coi trọng hơn các khía cạnh về chuyên môn và thái độ cung cấp dịch vụ. Điều khá bất ngờ là yếu tố kết quả “được thừa nhận rộng rãi hơn so với đơn vị cũ” lại xếp gần cuối cùng với chỉ 4,35% lượt lựa chọn.



Tóm lại, từ kết quả khảo sát có thể thấy một số phát hiện đáng chú ý sau:

- Các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tư nhân trong nước có số lượng ngày càng gia tăng, nhưng chủ yếu là quy mô nhỏ, tổng thị phần vẫn thua kém các đơn vị nhà nước;
- Các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đánh giá cao đơn vị cung cấp dịch tư nhân hơn hẳn các đơn vị nhà nước về trình độ chuyên môn, thái độ phục vụ của nhân viên và chất lượng trang thiết bị;
- Tương tự, chi phí, cả chính thức và không chính thức, cùng với thời gian cung cấp dịch vụ của các đơn vị tư nhân trong nước nhìn chung tốt hơn đơn vị nhà nước.





THUẬN LỢI VÀ KHÓ KHĂN
KHI TƯ NHÂN CUNG ỨNG
DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Phần này của báo cáo sẽ trình bày một số phân tích từ kết quả khảo sát các đơn vị cung cấp dịch vụ và các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ về nội dung tư nhân trong nước tham gia cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp. Hai khía cạnh chính cần tìm hiểu gồm: (i) Gia nhập thị trường và chuẩn bị cung cấp dịch vụ; và (2) Tìm kiếm khách hàng và thực hiện cung cấp dịch vụ. Bên cạnh đó, báo cáo cũng cố gắng xem xét sự thay đổi của những đơn vị thực tế đã chuyển đổi từ đơn vị cung cấp dịch vụ công lập thành đơn vị tư nhân.

Hộp 4. Dịch vụ giám định phế liệu nhập khẩu

Bộ Tài Nguyên và Môi trường đã cho phép các tổ chức Đánh giá sự phù hợp được cung cấp dịch vụ giám định phế liệu nhập khẩu. Hoạt động này diễn ra bình thường cho đến năm 2018 khi Trung Quốc thay đổi chính sách nhập khẩu phế liệu. Điều này khiến cho lượng phế liệu nhập khẩu về Việt Nam tăng mạnh, nhiều lô hàng trong đó không đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật.

Lo ngại tình trạng nhiều tổ chức Đánh giá sự phù hợp không thực hiện đúng quy trình, thậm chí có gian lận trong quá trình giám định, cấp chứng thư, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy định yêu cầu mỗi khi thực hiện nghiệp vụ giám định, chủ hàng và đơn vị giám định phải mời đại diện của Sở Tài nguyên và Môi trường địa phương nơi đặt nhà máy tái chế phế liệu giám sát hoạt động này. Về bản chất, đây là quy định rút lại phạm vi thẩm quyền được chỉ định của các đơn vị giám định. Tuy nhiên, do hạn chế về nhân lực tham gia giám sát từ Sở Tài nguyên và Môi trường dẫn đến quá trình giám định bị kéo dài, mất thời gian, tăng chi phí cho doanh nghiệp nhập khẩu phế liệu, Chính phủ đã yêu cầu Bộ Tài nguyên và Môi trường điều chỉnh quy định này.

Ví dụ trên cho thấy, quá trình cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp đối với hàng hoá nhập khẩu không hề diễn ra suôn sẻ một chiều mà thậm chí quanh co, khúc khuỷu.



GIA NHẬP THỊ TRƯỜNG VÀ CHUẨN BỊ CUNG ỨNG DỊCH VỤ

Trong thời gian gần đây, nhờ xu hướng đơn giản hoá thủ tục hành chính, áp lực xã hội hoá các dịch vụ chứng nhận sự phù hợp, Nhà nước hạ thấp các điều kiện thành lập các tổ chức chứng nhận. Nhờ đó mà việc thành lập các tổ chức chứng nhận sự phù hợp diễn ra nhanh hơn, mạnh hơn, số lượng các dịch vụ tăng. Tuy nhiên, việc kiểm soát chất lượng dịch vụ chưa được bảo đảm nên uy tín của các đơn vị tư nhân chưa được cải thiện như kỳ vọng.

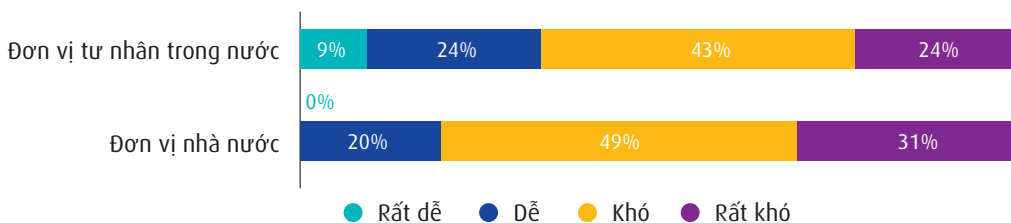
HUY ĐỘNG TÀI CHÍNH ĐỂ ĐẦU TƯ TRANG THIẾT BỊ

Nhóm nghiên cứu đưa vào phiếu khảo sát câu hỏi dành cho các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ so sánh giữa đơn vị nhà nước và đơn vị ngoài nhà nước trong cung cấp dịch vụ: “Dựa trên quan sát và hiểu biết của mình, anh/chị có nghĩ rằng đơn vị ngoài Nhà nước làm tốt hơn đơn vị nhà nước ở từng khía cạnh sau đây không?” Các khía cạnh được so sánh bao gồm khả năng hoạt động độc lập, khả năng huy động tài chính để đầu tư, khả năng tuyển dụng nhân sự có trình độ, khả năng đơn giản hoá quy trình, giảm mức phí và xây dựng mối quan hệ tốt với Nhà nước.

Trên khía cạnh huy động tài chính để đầu tư trang thiết bị phục vụ cho việc gia nhập thị trường, 68,46% doanh nghiệp dùng dịch vụ tin rằng đơn vị tư nhân sẽ làm tốt hơn so với đơn vị nhà nước, trong khi đó 20,13% doanh nghiệp nghĩ không khác biệt đáng kể giữa 2 nhóm đơn vị.

Trong khi đó, từ góc độ tự đánh giá của các đơn vị cung cấp, các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp lạc quan hơn đáng kể so với đơn vị nhà nước. Cụ thể, chỉ có 19,78% đơn vị nhà nước không gặp khó khăn với việc huy động tài chính thì giá trị tương ứng của các đơn vị tư nhân là 33,78%.

Hình 15 Mức độ thuận lợi trong huy động tài chính để đầu tư trang thiết bị



Phản hồi từ một số đơn vị nhà nước trả lời phỏng vấn định tính cho thấy vấn đề chính của các đơn vị này là mức độ tự chủ trong hoạt động. Dù Nghị định 115/2005/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học công nghệ công lập đã ra đời từ lâu nhưng thực tế cho thấy nhiều đơn vị còn vướng mắc. Ví dụ, các đơn vị công lập dù được quyết định mức lương cụ thể cho người lao động, nhưng vẫn không được vượt quá quy định, dẫn đến khó khăn trong việc giữ chân

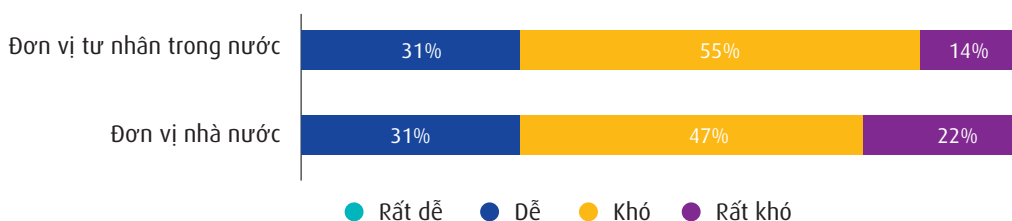
những lao động có chất lượng cao. Thêm vào đó, đối với trường hợp phải đầu tư máy móc, thiết bị có giá trị cao, đơn vị công lập vẫn phải được sự phê duyệt của cơ quan chủ quản mà không được quyết định. Việc triển khai dịch vụ đang dần tiệm cận với các quy luật hoạt động của kinh tế thị trường, tuy nhiên do đặc thù là đơn vị sự nghiệp có thu vì vậy các định chế quản lý hành chính và tài chính theo qui định của nhà nước gây nhiều khó khăn cho hoạt động thực tế. Chính vì thế, việc phân bổ tài chính cho hoạt động đầu tư trang thiết bị gặp trở ngại nhiều hơn so với các đơn vị tư nhân.

TUYỂN DỤNG NHÂN SỰ CÓ TRÌNH ĐỘ

69,74% doanh nghiệp dùng dịch vụ tin rằng đơn vị tư nhân làm tốt hơn các đơn vị nhà nước trong công tác tuyển nhân sự. Trái lại, 23,03% doanh nghiệp nghĩ không khác biệt đáng kể về khả năng tuyển dụng được nhân sự tốt giữa đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân.

Trong khi đó, kết quả khảo sát các đơn vị cung cấp cho thấy sự khác biệt không đáng kể giữa hai nhóm đơn vị. Chỉ khoảng 31% đơn vị cung cấp (tư nhân và nhà nước) nghĩ rằng không gặp khó khăn khi tuyển dụng nhân sự phù hợp. Như vậy, vấn đề tuyển dụng nhân sự có trình độ đang là thách thức lớn đối với toàn bộ ngành dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, bất kể đơn vị cung cấp là tư nhân hay nhà nước. Theo phản ánh của các đơn vị trả lời khảo sát, khó khăn phát sinh chủ yếu đến từ việc nhân sự thường không gắn bó lâu dài với công việc. Lý do là công việc đòi hỏi di chuyển thường xuyên và liên tục.

Hình 16 Mức độ dễ dàng trong tuyển dụng nhân sự phù hợp từ quan điểm đơn vị cung cấp



Dù vậy, một số đơn vị tư nhân cho biết thuận lợi của các đơn vị ngoài Nhà nước nằm ở chất lượng đào tạo nhân sự sau tuyển dụng. Các đơn vị này có chương trình đào tạo nhân sự bài bản, đặc biệt ở các đơn vị quy mô vừa và lớn. Cơ chế hoạt động linh hoạt của các đơn vị tư nhân cũng cho phép họ nhanh chóng tìm kiếm, tuyển dụng cộng tác viên và triển khai các lớp đào tạo bên ngoài đơn vị hoặc đào tạo từ xa. Mạng lưới cố vấn chuyên môn của các đơn vị tư nhân cũng được phát triển bài bản và được hưởng các chế độ làm việc đặc thù.

ĐÁP ỨNG QUY ĐỊNH PHÁP LÝ KHI GIA NHẬP THỊ TRƯỜNG

Một trong những khó khăn cho các đơn vị muốn tham gia vào thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp, đặc biệt là các đơn vị ngoài Nhà nước, là việc nắm bắt và đáp ứng các quy định pháp lý.

Khó khăn đầu tiên cách hiểu về phạm vi, khái niệm “dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.” Nghị định 107/2016/NĐ-CP có định nghĩa tổ chức Đánh giá sự phù hợp là “*tổ chức tiến hành hoạt động thử*



nghiệm, kiểm định, giám định, chứng nhận sự phù hợp của sản phẩm, hàng hóa, quá trình sản xuất, cung ứng dịch vụ, môi trường phù hợp với tiêu chuẩn công bố áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật tương ứng". Trên thực tế, việc xác định một dịch vụ cụ thể nào đó có phải là Đánh giá sự phù hợp hay không và đơn vị đó có phải đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp không hẳn là điều đơn giản. Chẳng hạn, giám định thương mại, quan trắc môi trường có phải là Đánh giá sự phù hợp không? Kiểm định an toàn lao động, kiểm định xe cơ giới hay kiểm định thiết bị y tế thì đâu là dịch vụ Đánh giá sự phù hợp? Việc có khái niệm rõ ràng về dịch vụ Đánh giá sự phù hợp là cần thiết để doanh nghiệp có thể thực hiện các hành động đáp ứng quy định pháp lý về gia nhập thị trường.

Việc đáp ứng các quy định pháp lý cũng tạo ra một số khó khăn nhất định cho doanh nghiệp muốn gia nhập thị trường mà chủ yếu đến từ những vướng mắc khi xác nhận kinh nghiệm, chứng minh năng lực. Sau khi có được chứng nhận về hệ thống quản lý và năng lực hoạt động, các đơn vị muốn cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp sẽ cần đăng ký hồ sơ thành lập theo Nghị định 107/2016/NĐ-CP. Hồ sơ yêu cầu các đơn vị phải đăng ký lĩnh vực hoạt động. Việc đăng ký này trong một số trường hợp gây ra những bất cập, ví dụ như ý kiến của một đơn vị phản ánh trong khảo sát (xem Hộp ở tiếp sau). Các đơn vị, tổ chức cũng cần xin giấy phép chỉ định của Bộ chuyên ngành quản lý lĩnh vực dịch vụ theo Nghị định 74/2018/NĐ-CP¹⁰.

Hộp 5. Bất cập về quy định đăng ký lĩnh vực hoạt động Đánh giá sự phù hợp

Một đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tại Tp. Hồ Chí Minh tham gia khảo sát phản ánh những khó khăn do quy định đăng ký lĩnh vực hoạt động theo quy định tại Nghị định 107/2016/NĐ-CP. Nghị định này yêu cầu các đơn vị, tổ chức kinh doanh dịch vụ giám định, thử nghiệm, chứng nhận, kiểm định đều phải đăng ký lĩnh vực hoạt động. Tuy nhiên, quy định này trong một số tình huống sẽ gây bất lợi cho đơn vị.

Cụ thể, đối với hàng hóa xuất khẩu thì sẽ phải đáp ứng các tiêu chuẩn, quy chuẩn của nước nhập khẩu. Việc này dẫn đến tình trạng khi doanh nghiệp yêu cầu mà ở Việt Nam rất ít hoặc thậm chí không có đơn vị nào đã "đăng ký" lĩnh vực dịch vụ đó. Điều này khiến doanh nghiệp xuất khẩu gặp bất lợi. Nếu khi đó, đơn vị mới bắt đầu đi đăng ký lĩnh vực hoạt động thì sẽ không kịp đáp ứng thời hạn mà doanh nghiệp đặt ra.

Trong khi đó, đối với những loại hình, mặt hàng mà doanh nghiệp không có yêu cầu thường xuyên, nếu đơn vị Đánh giá sự phù hợp tiến hành đăng ký trước thì việc đăng ký này vừa tốn kém thời gian, công sức, tiền bạc, vừa không đem lại hiệu quả kinh tế.

Một đề xuất của đơn vị Đánh giá sự phù hợp cho thực trạng trên là Nhà nước chỉ nên quy định việc đăng ký lĩnh vực với những mặt hàng, loại hình liên quan đến chất lượng, phục vụ Quản lý nhà nước. Với các dịch vụ giám định, chứng nhận, thử nghiệm có tính thương mại thì nên để tổ chức kinh doanh dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tự chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của mình theo các thỏa thuận với khách hàng.

————— Ý kiến của một đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp tại Tp. Hồ Chí Minh

¹⁰ Nghị định số 74/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 132/2008/NĐ-CP ngày 31/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

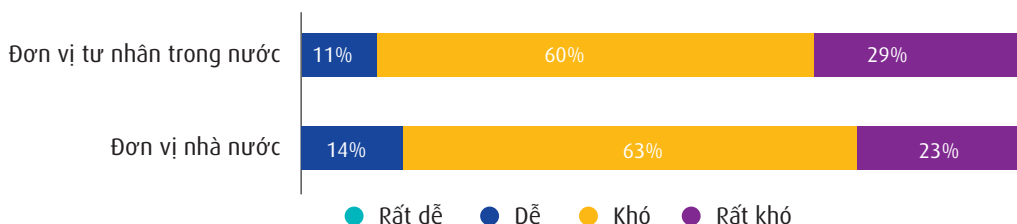
TÌM KIẾM KHÁCH HÀNG VÀ THỰC HIỆN CUNG CẤP DỊCH VỤ

KHẢ NĂNG GIẢM MỨC PHÍ CUNG CẤP DỊCH VỤ

Từ góc độ của bên sử dụng dịch vụ đánh giá sự phù hợp, nhiều doanh nghiệp kỳ vọng các chi phí dùng dịch vụ có thể giảm đi. Trong đó, 41,84% doanh nghiệp tin rằng đơn vị tư nhân có thể giảm mức phí thấp hơn đơn vị nhà nước.

Trong khi đó, đứng từ góc độ bên cung cấp dịch vụ, khả năng đáp ứng được kỳ vọng này còn là một thách thức. Theo kết quả khảo sát, cả đơn vị cung cấp dịch vụ nhà nước và đơn vị cung cấp tư nhân đều không thực sự lạc quan với khả năng giảm tiếp mức phí cung cấp dịch vụ. Chỉ lần lượt 14,29% đơn vị nhà nước và 10,53% đơn vị tư nhân tin rằng họ có thể tiến hành hành động này mà không gặp khó khăn.

Hình 17 Cảm nhận về việc giảm mức phí cung cấp dịch vụ



Đối với các đơn vị nhà nước, một số đơn vị cho biết mức thu phí phải căn cứ theo quy định của Bộ Tài chính và cơ chế tổ chức của đơn vị nhà nước chưa cho phép họ giảm lệ phí hoặc hậu mãi với khách hàng. Một số hoạt động cung cấp dịch vụ vẫn không tách bạch với hoạt động quản lý nhà nước và thường gắn với các nhiệm vụ chính trị của Trung ương hoặc địa phương.

Trong khi đó, các đơn vị tư nhân cho biết khả năng giảm mức phí là rất khó vì cần có nguồn thu hợp lý để đảm bảo nhân sự và trang trải nhiều loại chi phí, thuế khác mà đơn vị không được hỗ trợ như cơ quan Nhà nước. Bên cạnh đó, một số đơn vị còn phải duy trì hệ thống quản lý chất lượng đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế nên chi phí cung cấp dịch vụ thông thường sẽ cao và giảm giá là một quyết định cân cân nhắc rất kỹ lưỡng.

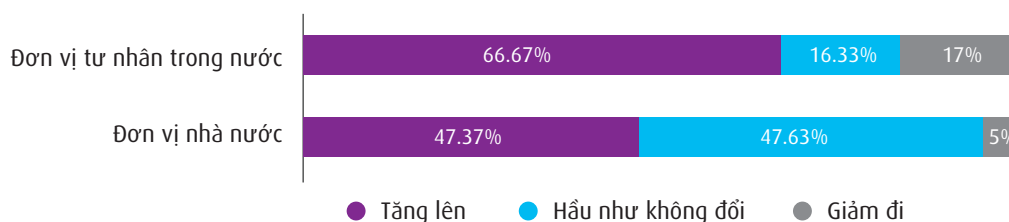


Cả đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân đều đối mặt với vấn đề cạnh tranh thị trường khi tồn tại một số đơn vị hoạt động chạy theo lợi ích, không thực hiện nghiêm túc quy trình kỹ thuật mà chỉ hoạt động “bán” giấy phép với giá rẻ. Một số đơn vị tư nhân còn phản ánh tình trạng bị tổ chức khác sao chép tri thức, công nghệ. Đây là những vấn đề mà các cơ quan quản lý nhà nước cần có giải pháp ngăn chặn và xử lý.

KHÁCH HÀNG

Khảo sát cũng tìm hiểu sự thay đổi lượng khách hàng sử dụng những dịch vụ bắt đầu được cung cấp trong vòng 5 năm gần đây. Có thể thấy số khách hàng sử dụng các dịch vụ của cả đơn vị nhà nước và đơn vị tư nhân đã tăng trong 5 năm vừa qua. 66,67% số dịch vụ của các đơn vị tư nhân trong khảo sát chứng kiến sự gia tăng khách hàng, cao hơn so với mức 47,37% của các đơn vị nhà nước. Nhưng ở chiều ngược lại, cũng có đến 17% các đơn vị tư nhân cho biết là số lượng khách hàng của họ giảm đi, so với chỉ 5% các đơn vị nhà nước chung cảnh ngộ này. Điều này cho thấy sự đào thải trên thị trường đối với các đơn vị tư nhân là rất lớn. Nếu kinh doanh tốt, các đơn vị này nhanh chóng thu hút thêm khách hàng và mở rộng, nhưng nếu không hiệu quả thì cũng nhanh chóng mất khách hàng. Trong khi đó, các đơn vị nhà nước lại thiên về sự ổn định trong hoạt động cung cấp dịch vụ.

Hình 18 Sự thay đổi về lượng khách hàng sử dụng dịch vụ

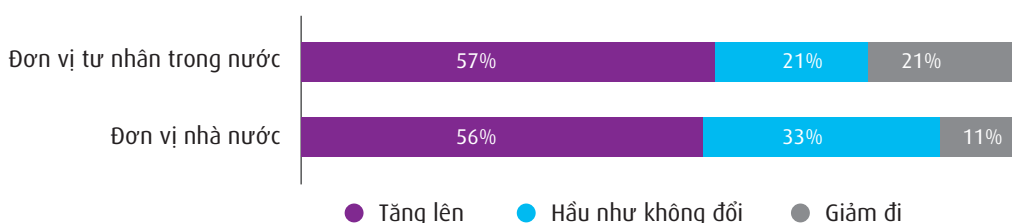


Theo phản hồi từ khảo sát, một trong những lợi thế lớn của các đơn vị nhà nước là thường được ưu tiên lựa chọn (thông qua chỉ định thầu) đối với các dự án, chương trình do Nhà nước quản lý. Các đơn vị công cũng được cung cấp dịch vụ gắn với chức năng quản lý nhà nước. Đây là lợi thế lớn mà các đơn vị tư nhân thường không có được.

DOANH THU

55,56% số dịch vụ của các đơn vị nhà nước có sự tăng lên về doanh thu trong 5 năm gần nhất. Điều tương tự cũng diễn ra với 57,14% số dịch vụ được cung cấp bởi các đơn vị tư nhân. Sự gia tăng về khách hàng cũng như doanh thu với số đông các dịch vụ cho thấy xu hướng kinh doanh thuận lợi của cả đơn vị nhà nước và tư nhân trong cung cấp các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.

Hình 19: Sự thay đổi về doanh thu từ các dịch vụ chính



Tóm lại, trên khía cạnh gia nhập thị trường và cung cấp dịch vụ, nhờ cơ chế tổ chức linh hoạt, các đơn vị tư nhân dễ dàng hơn khi huy động tài chính phục vụ đầu tư trang thiết bị cũng như tuyển dụng, đào tạo nhân sự có trình độ so với các đơn vị nhà nước. Trong khi đó, khả năng giảm mức phí sử dụng dịch vụ không lớn và không khác biệt đáng kể giữa đơn vị nhà nước và tư nhân. Tương tự, về khả năng đơn giản hóa quy trình cung cấp dịch vụ hiện tại, sự khác biệt giữa hai nhóm đơn vị này khá nhỏ.

Các kết quả phân tích thực trạng cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cũng cho thấy tình hình kinh doanh thuận lợi của cả đơn vị tư nhân và nhà nước. Hai nhóm đơn vị đều chứng kiến sự gia tăng số lượng khách hàng và doanh thu đối với các dịch vụ chủ chốt trong vòng 5 năm gần nhất. Từ góc nhìn của bên sử dụng dịch vụ, các doanh nghiệp nhìn nhận rất tích cực về sự tham gia của các đơn vị tư nhân. Ngoài trừ khía cạnh “giảm mức phí cung cấp dịch vụ”, ở tất cả các khía cạnh còn lại, đa số các doanh nghiệp đều tin rằng đơn vị tư nhân sẽ làm tốt hơn đơn vị nhà nước nếu cùng tham gia cung cấp các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.

Từ góc nhìn của bên sử dụng dịch vụ, các doanh nghiệp nhìn nhận rất tích cực về sự tham gia của các đơn vị tư nhân. Ngoài trừ khía cạnh “giảm mức phí cung cấp dịch vụ”, ở tất cả các khía cạnh còn lại, đa số các doanh nghiệp đều tin rằng đơn vị tư nhân sẽ làm tốt hơn đơn vị nhà nước nếu cùng tham gia cung cấp các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp.



RỦI RO CHÍNH SÁCH

Lĩnh vực Đánh giá sự phù hợp chịu nhiều quy định quản lý của Nhà nước nên rủi ro chính sách là khá cao. Rủi ro chính sách đối với lĩnh vực này có thể chia thành 2 nhóm:

- **Thứ nhất**, rủi ro từ sự thay đổi chính sách khi mà Nhà nước cắt giảm kiểm tra chuyên ngành. Ví dụ, đợt cắt giảm kiểm tra chuyên ngành năm 2018 khiến rất nhiều đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp mất nguồn thu. Đặc biệt, có đơn vị được phỏng vấn sâu cho biết, họ mất đến 85% doanh thu vì lý do này. Một đơn vị khác có quy mô lớn, thực hiện xét nghiệm đa ngành cũng cho biết họ bị giảm khoảng 10% doanh thu;
- **Thứ hai**, rủi ro từ thực thi chính sách. Cơ quan nhà nước uỷ quyền, chỉ định có thời hạn và đơn vị cung cấp dịch vụ có thể sẽ bị mất uỷ quyền, mất chỉ định.

Các loại rủi ro này tập trung vào nhóm các trường hợp khách hàng sử dụng dịch vụ bắt buộc và các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ theo chỉ định của cơ quan nhà nước. Như trên đã trình bày, đây lại là diện dịch vụ mà nhiều doanh nghiệp tư nhân cung cấp và chiếm tỷ trọng lớn trong doanh thu của các đơn vị tư nhân này. Do đó, rủi ro chính sách này sẽ tiếp tục khiến nhóm các doanh nghiệp tư nhân trong nước gặp khó khăn. Kết quả phỏng vấn sâu nhiều doanh nghiệp cũng đồng tình rằng, nếu tỷ lệ doanh thu của doanh nghiệp tập trung quá nhiều vào nhóm dịch vụ bắt buộc thì kém bền vững hơn so với khi doanh thu đến từ các trường hợp khách hàng tự nguyện.

Hộp 6. Tỷ lệ doanh thu giữa nhóm khách hàng tự nguyện và nhóm khách hàng nghĩa vụ

Tỷ lệ phần trăm doanh thu giữa hai nhóm dịch vụ bắt buộc và tự nguyện cũng rất khác nhau giữa các doanh nghiệp. Khảo sát cho thấy, giữa ba nhóm nhà cung cấp dịch vụ, thì nhóm doanh nghiệp tư nhân trong nước có tỷ lệ doanh thu phụ thuộc vào khách hàng bắt buộc cao nhất. Nhóm các doanh nghiệp nước ngoài thì doanh thu chủ yếu đến từ các khách hàng tự nguyện. Còn các đơn vị sự nghiệp công lập thì nằm ở giữa hai nhóm trên.

Khảo sát cũng cho thấy, các doanh nghiệp khu vực miền Nam (chủ yếu tại Tp. Hồ Chí Minh) có xu hướng tỷ trọng doanh thu đến từ khách hàng tự nguyện cao hơn so với các doanh nghiệp miền Bắc (chủ yếu tại Hà Nội). Các doanh nghiệp miền Bắc lại có tỷ trọng doanh thu đến từ khách hàng bắt buộc cao hơn. Nhìn chung, các doanh nghiệp đều thừa nhận việc có doanh thu tốt từ hoạt động chứng nhận thương mại sẽ đem lại sự ổn định hơn cho doanh nghiệp, tránh những rủi ro chính sách khi có sự thay đổi các quy định về kiểm tra chuyên ngành hàng hoá như thời gian qua.

NHÀ NƯỚC QUẢN LÝ GIÁ

Đối với vấn đề giá cả, hầu hết các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp hiện nay đều cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ cạnh tranh về giá. Nhà nước hầu như không can thiệp vào giá, trừ (1) dịch vụ kiểm định kỹ thuật máy móc, thiết bị, vật tư và các chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn đặc thù chuyên ngành công nghiệp, và (2) dịch vụ kiểm định phương tiện vận tải. Đây là hai dịch vụ trước đây được Nhà nước cung cấp, nay cho phép nhiều đơn vị cả nhà nước và tư nhân cung cấp. Pháp luật quản lý lĩnh vực này là pháp luật về giá, hoặc pháp luật về phí và lệ phí.

Dịch vụ kiểm định kỹ thuật máy móc, thiết bị, vật tư và các chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn đặc thù chuyên ngành công nghiệp thì được quản lý theo phương pháp giá tối thiểu, tức là các đơn vị cung cấp dịch vụ không được thu giá dịch vụ thấp hơn giá tối thiểu do Nhà nước quy định. Ngược lại, dịch vụ kiểm định phương tiện vận tải thì lại được quản lý theo biện pháp giá tối đa. Lý do của việc Nhà nước phải quản lý giá tối đa có thể là do lo ngại tình trạng các đơn vị đăng kiểm thu giá quá cao, ảnh hưởng đến quyền lợi của chủ phương tiện.

Hộp 7. Giá tối thiểu dịch vụ kiểm định an toàn lao động

Theo Nghị định 149/2016/NĐ-CP¹¹ hướng dẫn Luật Giá và Thông tư 41/2016/TT-BLĐTBXH¹² thì các dịch vụ kiểm định kỹ thuật an toàn lao động máy, thiết bị, vật tư và các chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động phải tuân theo mức giá tối thiểu.

Theo phản ánh của một doanh nghiệp tham gia phỏng vấn căn nguyên quy định này xuất phát từ một số đơn vị không thực hiện đầy đủ các bước của nghiệp vụ kiểm định, nên không bảo đảm an toàn thiết bị. Điều này dẫn đến việc các đơn vị này có thể cung ứng dịch vụ với giá rất thấp. Trước tình hình đó thì Nhà nước thấy cần đặt ra quy định về giá sàn nhằm bảo vệ các đơn vị cung ứng dịch vụ đúng quy trình nghiệp vụ.

Nếu giải thích trên là đúng thì đây không phải là biện pháp quản lý phù hợp để đạt được mục tiêu chính sách. Bản chất của vấn đề nằm ở việc Nhà nước không đủ năng lực để giám sát và trừng phạt các doanh nghiệp đã làm không đúng quy trình nghiệp vụ. Việc đưa ra chính sách giá tối thiểu nhưng nếu một đơn vị làm không đúng quy trình không bị xử lý thì các đơn vị này vẫn sẽ vi phạm mà thôi.

¹¹ Nghị định số 149/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá.

¹² Thông tư số 41/2016/TT-BLĐTBXH ngày 11/11/2016 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội quy định giá tối thiểu đối với dịch vụ kiểm định kỹ thuật an toàn lao động máy, thiết bị, vật tư và các chất có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động.



THỰC TẾ CHUYỂN ĐỔI TỪ ĐƠN VỊ NHÀ NƯỚC THÀNH ĐƠN VỊ TƯ NHÂN

Trong số các đơn vị cung cấp dịch vụ tham gia khảo sát, có 7 đơn vị đã từng là đơn vị 100% công lập và sau đó được tư nhân hóa. Đối với 7 đơn vị này, khảo sát có đặt câu hỏi đánh giá ảnh hưởng của quá trình tư nhân hóa đối với hai dịch vụ phổ biến nhất của mỗi đơn vị (tổng cộng 14 dịch vụ), trên các khía cạnh về: sự thay đổi trong thái độ phục vụ của nhân viên, chuyên môn của nhân viên, trang thiết bị và quy trình cung cấp dịch vụ.

Kết quả cho thấy với 14 dịch vụ này, không có dịch vụ nào mà sau quá trình chuyển đổi khiến dịch vụ tệ hơn trước. Sau khi chuyển từ đơn vị nhà nước thành một đơn vị tư nhân, có 10/14 dịch vụ được các đơn vị đánh giá tốt hơn về thái độ phục vụ, 9/14 có sự cải thiện về chuyên môn nhân viên, 8/14 dịch vụ có trang thiết bị tốt hơn và 10/14 dịch vụ được tinh gọn về quy trình cung cấp.

Bảng 3 Sự thay đổi của đơn vị sau khi chuyển đổi từ đơn vị nhà nước thành đơn vị tư nhân

	Thay đổi về thái độ phục vụ	Thay đổi về chuyên môn của nhân viên	Thay đổi về trang thiết bị	Thay đổi về quy trình cung cấp dịch vụ
Không biết/ Từ chối trả lời	4	4	4	4
Không đổi	0	1	2	0
Tốt hơn	10	9	8	10

Dù đây là các trường hợp riêng lẻ nhưng kết quả có thể cho thấy ảnh hưởng tích cực từ quá trình Nhà nước chuyển đổi dẫn vai trò cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cho các đơn vị tư nhân.

Ở Việt Nam xu hướng cổ phần hoá được diễn ra trong giai đoạn khoảng những năm 2000, nhưng sau đó có vẻ chững lại, một thời gian dài không có đơn vị mới được cổ phần hoá. Thực tiễn cho thấy, một số doanh nghiệp trong lĩnh vực chứng nhận sự phù hợp của Nhà nước trước đây được cổ phần hoá đều kinh doanh tương đối tốt. Các doanh nghiệp này vẫn tiếp tục tái đầu tư và mở rộng kinh doanh như Vinacontrol, Cafecontrol...

● NHU CẦU GIỮ LẠI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CỦA NHÀ NƯỚC

Như đã đề cập, báo cáo khuyến nghị giải pháp tập trung cần cổ phần hoá các đơn vị sự nghiệp Đánh giá sự phù hợp của Nhà nước. Tuy nhiên, một số ý kiến có thể sẽ đề nghị giữ lại một số đơn vị, nhằm các mục đích sau:

- **Thứ nhất**, là để phục vụ công tác đánh giá kiểm chứng. Khi có sự nghi ngờ, không thống nhất về kết quả Đánh giá sự phù hợp của các đơn vị đã được cấp phép, thì cần có một đơn vị thực hiện việc kiểm chứng cuối cùng;
- **Thứ hai**, làm công tác bảo đảm thử nghiệm thành thạo, giúp bảo đảm các đơn vị Đánh giá sự phù hợp có đủ năng lực, trình độ và quy trình quản lý tốt;
- **Thứ ba**, thực hiện công tác hậu kiểm hàng hoá trên thị trường, thực hiện cung cấp dịch vụ cho các cơ quan nhà nước.

Như vậy, các đơn vị sự nghiệp được Nhà nước giữ lại sẽ không cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp một cách trực tiếp cho các doanh nghiệp, chủ hàng, hay để chứng nhận hợp quy cho hàng hoá. Các công việc này sẽ được chuyển giao toàn bộ cho các đơn vị tư nhân.

Ở đây có thể sẽ nảy sinh tranh luận: *Vậy các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, ngoài việc cung cấp dịch vụ kiểm chứng, và thử nghiệm thành thạo thì có nên tận dụng máy móc, nhân lực để cung cấp dịch vụ cho thị trường không?* Nếu cho phép tận dụng thì sẽ giúp tiết giảm chi phí xã hội, tận dụng nguồn lực nhân rồi để cung cấp thêm dịch vụ cho xã hội. Nhưng nếu cho phép điều này sẽ dẫn đến nguy cơ ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan khi thực hiện kiểm chứng. Bởi lẽ, khi đơn vị kiểm chứng mà được phép cung cấp dịch vụ đại trà, thì các khách hàng sẽ có xu hướng mang hàng hoá đến để đơn vị này Đánh giá sự phù hợp ngay từ đầu. Điều này tạo cơ chế cạnh tranh không bình đẳng với các đơn vị khác.

Các cơ quan nhà nước trong phạm vi công việc của mình cũng có nhu cầu sử dụng các dịch vụ Đánh giá sự phù hợp để phục vụ công tác thanh tra, kiểm tra, điều tra hàng hoá, thị trường. Ví dụ, một cơ quan nhà nước thực hiện kiểm tra hàng hoá trên thị trường có thể tiến hành lấy mẫu, sau đó gửi về cho một phòng thử nghiệm để đánh giá; hoặc cơ quan cảnh sát điều tra lấy mẫu và gửi cho phòng thử nghiệm để yêu cầu thử nghiệm một số chỉ tiêu mà các đơn vị giám định tư pháp không làm được. Các cơ quan nhà nước có xu hướng gửi về những đơn vị công lập, hoặc các đơn vị vẫn còn phần vốn nhà nước. Thực tế rất hiếm các trường hợp cơ quan nhà nước gửi mẫu về các đơn vị tư nhân đã được cấp phép hoặc chỉ định, uỷ quyền kiểm tra chất lượng hàng hoá.

Do đó, các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, điều tra có nhu cầu trong việc duy trì đơn vị công lập nhằm bảo đảm chức năng Đánh giá sự phù hợp trong trường hợp xử lý vi phạm pháp luật. Vì đây là những vụ việc có nguy cơ tranh chấp rất cao, do người bị xử lý vi phạm có thể sẽ không đồng tình với kết quả Đánh giá sự phù hợp, nên cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm có xu hướng sử dụng dịch vụ của các đơn vị có chức năng kiểm chứng. Nếu sử dụng dịch vụ của các đơn vị không có chức năng kiểm chứng thì có thể sẽ dẫn đến tình trạng người bị xử lý vi phạm sẽ thuê một đơn vị Đánh giá sự phù hợp khác và ra kết quả khác.

Luật Giám định tư pháp (Điều 20) quy định các bộ, ngành địa phương phải công bố danh sách người giám định tư pháp theo vụ việc, tổ chức giám định tư pháp theo vụ việc. Luật vẫn cho phép sử dụng dịch vụ giám định tư pháp ngoài danh sách nhưng phải nêu rõ lý do.



Qua phỏng vấn sâu, các đơn vị được hỏi về trường hợp cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp khi có yêu cầu từ cơ quan nhà nước cũng có sự khác biệt:

- Về thời gian, đa số các đơn vị đều cho biết là sẽ ưu tiên cung cấp dịch vụ cho các cơ quan nhà nước;
- Về chi phí, tính phí như bình thường;
- Các cơ quan nhà nước khi sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cũng thường tập trung vào yếu tố thời gian hơn là yếu tố chi phí;
- Một số đơn vị chuyên làm cho Nhà nước thì thậm chí còn có phân luồng riêng cho việc cung cấp dịch vụ cho cơ quan nhà nước.

Tất cả đều thấy rằng, đối với các đơn vị chuyên phục vụ công tác thanh tra, kiểm tra, điều tra của các cơ quan nhà nước khác thì có thể duy trì hình thức công lập (đi kèm với chức năng kiểm chứng). Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là hạn chế quyền của các cơ quan nhà nước trong việc sử dụng dịch vụ Đánh giá sự phù hợp được cung cấp bởi các bên tư nhân khác.

Tóm lại, có một số khác biệt đáng chú ý giữa các đơn vị tư nhân và nhà nước cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp như sau:

- Các đơn vị nhà nước được ưu ái hơn, đặc biệt trong việc được phép thực hiện những dịch vụ mà tư nhân không được phép làm;
- Các đơn vị nhà nước gặp khó khăn về cơ chế tài chính và tuyển dụng nhân sự. Năng lực quản trị về tối ưu hoá quy trình triển khai và giảm giá dịch vụ của các đơn vị nhà nước cũng không bằng doanh nghiệp tư nhân;
- Một số đơn vị tư nhân có tốc độ tăng trưởng cao, nhưng bên cạnh đó cũng có nhiều đơn vị tư nhân khác bị đào thải rất nhanh trên thị trường;
- Việc cổ phần hoá các đơn vị nhà nước mang lại kết quả tốt về chất lượng dịch vụ. Bản thân nhiều đơn vị nhà nước cũng ủng hộ việc này.





KIẾN NGHỊ

Nghị quyết 19-NQ/TW năm 2017 tại Hội nghị lần thứ sáu của Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập cũng có một số nội dung liên quan đến việc đổi mới các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ khoa học công nghệ, trong đó có dịch vụ Đánh giá sự phù hợp:

- *Rà soát, sắp xếp lại hệ thống tổ chức khoa học và công nghệ nhằm giảm mạnh đầu mối, kể cả ở các bộ, cơ quan Trung ương và địa phương, khắc phục tình trạng chồng chéo, dàn trải, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực nghiên cứu, gắn với quá trình cơ cấu lại ngành khoa học và công nghệ. Về cơ bản, chỉ nên tổ chức một đơn vị sự nghiệp công lập thuộc sở khoa học và công nghệ.*
- *Lựa chọn để tập trung đầu tư một số tổ chức nghiên cứu khoa học cơ bản và khoa học ứng dụng đạt trình độ khu vực và thế giới. Phát triển, nâng cao năng lực hệ thống các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ, phát triển mạnh mẽ thị trường khoa học và công nghệ phù hợp với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4.*
- *Chuyển một số tổ chức khoa học và công nghệ hoạt động nghiên cứu ứng dụng mà sản phẩm khoa học có khả năng thương mại hoá thành doanh nghiệp hoặc chuyển về trực thuộc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Có cơ chế tăng cường liên kết giữa các tổ chức khoa học và công nghệ với các trường đại học và doanh nghiệp để gắn kết nghiên cứu khoa học với hoạt động đào tạo và sản xuất kinh doanh.*
- *Nghiên cứu chuyển một số tổ chức khoa học và công nghệ công lập hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản về trực thuộc các trường đại học, học viện để thúc đẩy gắn kết giữa nghiên cứu với đào tạo.*



MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỐI VỚI DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

TRÁNH TÌNH TRẠNG MỘT CHỈ TIÊU, LĨNH VỰC CHỈ CÓ MỘT HOẶC MỘT VÀI ĐƠN VỊ CUNG CẤP DỊCH VỤ

Hiện nay có tình trạng một số chỉ tiêu, lĩnh vực chỉ có một hoặc một vài đơn vị cung cấp dịch vụ. Trong trường hợp một vài đơn vị cung cấp dịch vụ thì mỗi vùng chỉ có một đơn vị. Điều này dẫn đến tình trạng không có cạnh tranh trên thị trường cung cấp dịch vụ tại chỉ tiêu, lĩnh vực đó như đối với thuốc bảo vệ thực vật. Có thể có nhiều nguyên nhân dẫn đến hiện tượng này, có thể do dung lượng thị trường không đủ, do chi phí đầu tư, mua sắm máy móc quá lớn hoặc khó tìm được nhân lực phù hợp. Tuy nhiên, một số ý kiến trong phòng vấn sâu cũng không loại trừ nguyên nhân là do chính cơ quan có quyền chỉ định muốn duy trì số lượng ít như vậy. Điều này khiến cho khách hàng sử dụng dịch vụ không có nhiều sự lựa chọn, gây tình trạng độc quyền trong cung cấp dịch vụ.

Để khắc phục tình trạng này thì cần tiến tới công khai toàn bộ danh sách các đơn vị Đánh giá sự phù hợp được chỉ định theo chỉ tiêu và lĩnh vực trong cùng một bảng dữ liệu. Chỉ cần nhìn vào bảng này là có thể nhanh chóng xác định được những chỉ tiêu, lĩnh vực nào chỉ có một hoặc một vài đơn vị cung cấp dịch vụ ở các miền khác nhau để thúc đẩy việc chỉ định thêm.

KHÔNG NÊN CHỈ ĐỊNH CÁC ĐƠN VỊ TRỰC THUỘC CƠ QUAN QUẢN LÝ CHUYÊN NGÀNH

Đang có một hiện tượng là các đơn vị Đánh giá sự phù hợp là các đơn vị sự nghiệp trực thuộc trực tiếp bộ quản lý ngành. Điều này gây ra những xung đột lợi ích cho các cơ quan quản lý, bởi cơ quan này vừa đảm nhận chức năng quản lý an toàn hàng hoá, lại vừa nhận được lợi ích từ phí dịch vụ kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hoá đó.

Giải pháp cho vấn đề này là không nên chỉ định các đơn vị trực thuộc cơ quan quản lý chuyên ngành. Kể cả trong trường hợp không có các đơn vị tư nhân đủ năng lực thì cũng chỉ nên chỉ định cho các đơn vị nhà nước thuộc bộ hoặc địa phương khác.

QUẢN LÝ TỐT VIỆC CẤP PHÉP CHO CÁC ĐƠN VỊ TƯ NHÂN

Việc cơ quan quản lý nhà nước đóng vai trò cấp phép cho các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp là cần thiết và nhận được sự đồng tình từ phía cả đơn vị cung cấp và các doanh nghiệp sử dụng với tỷ lệ đồng ý đều trên 90% đối tượng trả lời, với 93,37% đến từ các đơn vị cung cấp dịch vụ và 91% đến từ doanh nghiệp sử dụng dịch vụ.

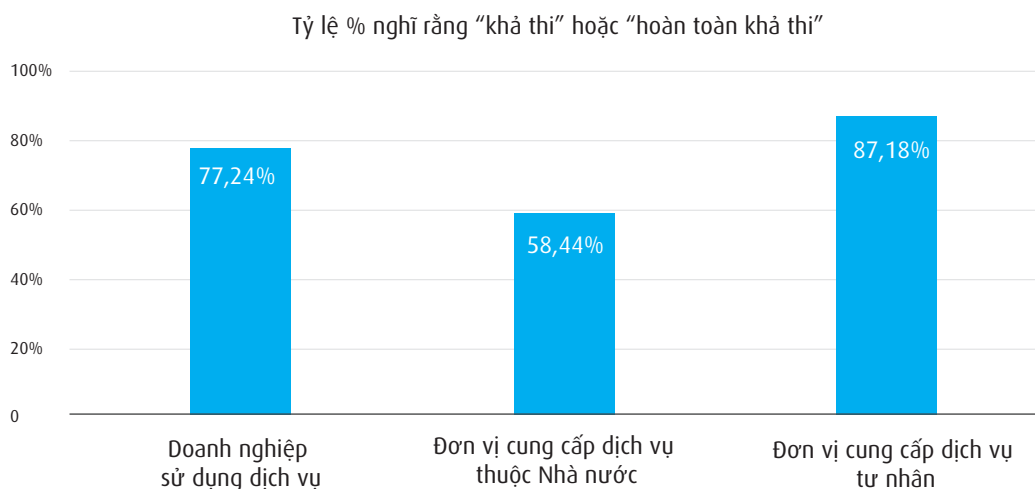
Cơ quan quản lý nhà nước cần quản lý số lượng tổ chức Đánh giá sự phù hợp trên khía cạnh đảm bảo tổ chức nào có năng lực đáp ứng quy định/yêu cầu thì mới được hoạt động, tránh tình trạng mà nhiều đơn vị phản ánh trong khảo sát là có những đơn vị, tổ chức kém năng lực vẫn được cấp phép, thành lập với mục đích “bán giấy”, giảm giá cạnh tranh không lành mạnh chứ không cung cấp dịch vụ có chất lượng.

Các cơ quan nhà nước cũng nên tạo điều kiện để các đơn vị cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp thành lập Hiệp hội/Hội, chẳng hạn Hiệp hội các tổ chức chứng nhận. Việc này giúp các đơn vị có cơ hội ngồi lại với nhau, trao đổi kỹ thuật, thúc đẩy hoạt động Đánh giá sự phù hợp đi lên, tránh cạnh tranh không lành mạnh. Đồng thời các hiệp hội, hội này cũng tập hợp được tiếng nói cho các tổ chức để điều chỉnh các quy định hoặc vấn đề quản lý nhà nước còn bất cập (nếu có), cũng như nâng cao năng lực để các tổ chức có thể cung cấp được các chứng nhận theo tiêu chuẩn quốc tế, tiêu chuẩn thị trường xuất khẩu.

HƯỚNG ĐẾN VIỆC CỔ PHẦN HOÁ CÁC ĐƠN VỊ NHÀ NƯỚC

Khảo sát của VCCI có đặt câu hỏi về tính khả thi trong vòng 5 năm tới của ý tưởng “Nhà nước bán lại các đơn vị công lập cung cấp dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cho doanh nghiệp tư nhân”. Kết quả cho thấy doanh nghiệp sử dụng dịch vụ và các đơn vị cung cấp dịch vụ tư nhân lạc quan với ý tưởng này, đặc biệt là các đơn vị tư nhân đang cung cấp dịch vụ, với tỷ lệ đồng ý đạt 87,18%. Trong khi đó, các đơn vị nhà nước chưa có sự đồng thuận cao khi 58,44% cho rằng ý tưởng khả thi và 41,66% còn lại xem đề xuất này không khả thi trong vòng 5 năm sắp tới.

Hình 20 Quan điểm về tính khả thi của đề xuất bán lại đơn vị công lập cho tư nhân



Như ý kiến của các đơn vị nhà nước ghi nhận được trong khảo sát, họ bị ràng buộc bởi nhiều cơ chế quản lý nhà nước dẫn đến khả năng tự chủ trong việc tuyển dụng nhân sự, xác lập giá phí dịch vụ và huy động tài chính gặp nhiều khó khăn. Các cơ quan chức năng cần nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng những lĩnh vực nên tư nhân hóa và từng bước xác định lộ trình tư nhân hóa các đơn vị hoạt động kém hiệu quả. Điều này sẽ giúp giải quyết các vấn đề mà các đơn vị nhà nước thường gặp phải. Kinh nghiệm từ các đơn vị đã từng chuyển đổi cho thấy kết quả đạt được là rất tích cực.



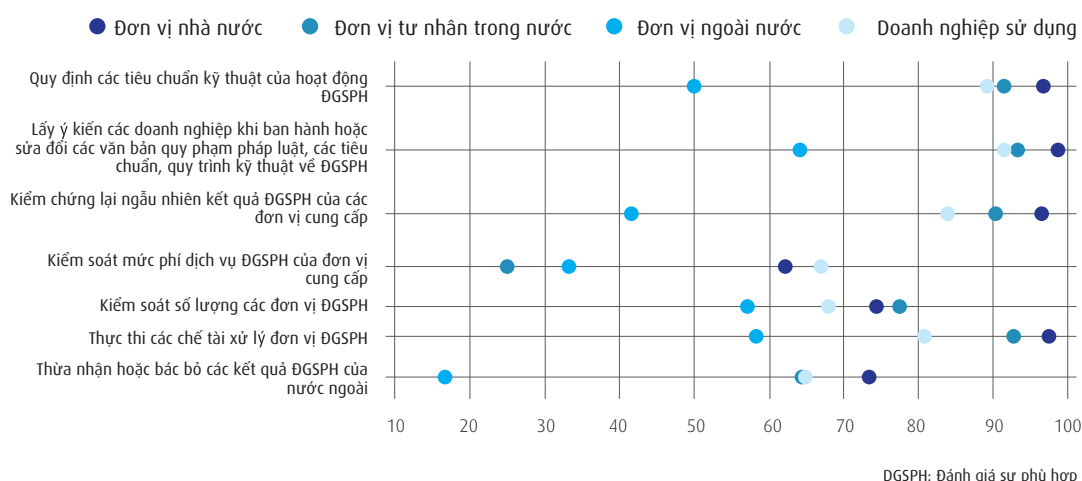
XÁC ĐỊNH ĐÚNG VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CUNG CẤP DỊCH VỤ ĐÁNH GIÁ SỰ PHÙ HỢP

Khoảng 28% đơn vị cung cấp dịch vụ tư nhân cho biết đơn vị quốc doanh được cơ quan nhà nước ưu ái hơn trong đối xử. Nếu chỉ tính riêng các đơn vị ngoài nhà nước (đơn vị tư nhân trong nước hoặc đơn vị nước ngoài), tỷ lệ này xấp xỉ 43%. Điều này cho thấy đơn vị ngoài quốc doanh vẫn cảm thấy một mức độ bất bình đẳng đáng kể trong cách cơ quan nhà nước đối xử với họ so với các đơn vị nhà nước.

2/3 số đơn vị trả lời phỏng vấn nghĩ rằng thị trường không cần thêm các đơn vị mới, 1/3 nghĩ thị trường hiện nay cần có thêm nhà cung cấp dịch vụ. Đáng lưu ý, trong nhóm không ủng hộ có thêm nhà cung cấp, 83% là đơn vị nhà nước, 17% là đơn vị ngoài Nhà nước. Lý do phản đối của hai nhóm này cũng khá khác biệt. Trong khi nhóm đơn vị ngoài quốc doanh lo ngại có thêm sự cạnh tranh và nguy cơ giảm doanh thu, đa số đơn vị nhà nước phản đối vì lý do “nhu cầu thị trường chưa đủ lớn” (20%) và “đơn vị mới sẽ gây khó khăn cho công tác quản lý của Nhà nước” (80%). Khá ngạc nhiên khi kết quả ghi nhận từ các câu hỏi mở lại cho thấy các đơn vị nhà nước (đặc biệt là đơn vị sự nghiệp nhà nước ở Trung ương) bày tỏ nhiều lo ngại về việc một số đơn vị tư nhân “bán giấy phép” và không đảm bảo tiêu chuẩn cần có của thị trường. Điều này giải thích thêm cho mối quan tâm của các đơn vị nhà nước về nguy cơ quản lý nhà nước gặp “khó khăn” khi thị trường mở rộng thêm đối tượng cung cấp dịch vụ.

Nhóm nghiên cứu đưa ra 7 nội dung liên quan tới vai trò của cơ quan nhà nước đối với thị trường dịch vụ Đánh giá sự phù hợp và tìm hiểu thái độ của các bên với từng vai trò này. Hình sau thể hiện tỷ lệ đồng ý/hoàn toàn đồng ý (%) của các nhóm đơn vị nhà nước, đơn vị tư nhân trong nước, đơn vị nước ngoài và các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ.

Hình 21 Tỷ lệ đồng ý với từng vai trò của cơ quan quản lý nhà nước phân theo đối tượng trả lời (%)



Nhìn chung, kết quả cho thấy sự khác biệt đáng kể giữa các nhóm đối tượng trả lời khảo sát. Trong số các nhóm đối tượng, đơn vị cung cấp dịch vụ công lập có sự đồng thuận cao nhất với vai trò quản lý của các cơ quan nhà nước. Điều này trái ngược với các đơn vị cung cấp dịch vụ nước ngoài khi hơn một nửa số đơn vị không đồng ý với 4/7 vai trò đã liệt kê. Mức độ đồng thuận của các đơn vị tư nhân trong nước và các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ nằm giữa hai nhóm nêu trên.

Vai trò “quy định các tiêu chuẩn kỹ thuật của hoạt động Đánh giá sự phù hợp”, “lấy ý kiến các doanh nghiệp khi ban hành hoặc sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật, các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về Đánh giá sự phù hợp”, “kiểm chứng lại ngẫu nhiên kết quả Đánh giá sự phù hợp” và “thực thi các chế tài xử lý đơn vị Đánh giá sự phù hợp” nhận được sự ủng hộ nhiều nhất từ các đối tượng trả lời khảo sát. Trong khi đó, “kiểm soát mức phí dịch vụ Đánh giá sự phù hợp của đơn vị cung cấp”, “kiểm soát số lượng các đơn vị Đánh giá sự phù hợp”, và “thừa nhận hoặc bác bỏ các kết quả Đánh giá sự phù hợp của nước ngoài” là các hoạt động nhận ít sự đồng tình, đặc biệt là kiểm soát phí dịch vụ.

Kết quả này cho thấy, các cơ quan quản lý nhà nước thay vì việc can thiệp vào yếu tố giá cả và số lượng đơn vị cung cấp trên thị trường thì nên tập trung vào các nhiệm vụ xây dựng khung khổ chính sách và quy định cho thị trường Đánh giá sự phù hợp hoạt động. Cơ quan hữu quan cần ban hành hoặc rà soát những tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, danh sách các mặt hàng cần kiểm tra chuyên ngành, và công khai những thông tin trên một cách thuận tiện, tránh rườm rà, trùng lặp để doanh nghiệp và cộng đồng tìm kiếm, tra cứu.

Bên cạnh đó, các bên cung cấp và sử dụng dịch vụ cũng kỳ vọng Nhà nước duy trì khả năng thực thi pháp luật thông qua hoạt động kiểm chứng kết quả và thực thi các chế tài xử lý đơn vị cung cấp dịch vụ vi phạm pháp luật. Việc thực hiện kiểm tra nhà nước đối với việc chấp hành các quy định về chất lượng sản phẩm, đánh giá, công bố sự phù hợp của sản phẩm hàng hóa lưu thông trên thị trường là cần thiết. Nếu phát hiện sai phạm, cơ quan nhà nước cần xử lý nghiêm những vi phạm và công khai các vi phạm.



KIẾN NGHỊ CHUNG ĐỐI VỚI VIỆC CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

Việt Nam hiện nay đang rất cần đổi mới việc cung cấp dịch vụ công để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của xã hội. Để làm được điều này, cần có một số giải pháp như sau:

CẦN PHÂN LOẠI CÁC LĨNH VỰC MÀ NHÀ NƯỚC VẪN NẮM GIỮ VÀ CÁC LĨNH VỰC CHO TƯ NHÂN THAM GIA CUNG CẤP DỊCH VỤ

Hiện nay, việc phân định này vẫn chưa rõ ràng và có nhiều lĩnh vực tư nhân có thể cung cấp dịch vụ nhưng vẫn được xếp vào dịch vụ hành chính, do Nhà nước cung cấp. Một số ví dụ có thể kể đến như sau:

- Đối với dịch vụ thẩm định thiết kế và kiểm tra chất lượng công trình xây dựng trước khi đưa vào sử dụng: Nhiều nước trên thế giới đã cho phép tư nhân cung cấp dịch vụ kiểm tra chất lượng công trình xây dựng trước khi đưa vào sử dụng. Sau khi mỗi công trình được xây dựng xong, chủ đầu tư phải thuê một trong các công ty tư nhân đó đến để kiểm tra chất lượng công trình, bảo đảm rằng công trình an toàn, phù hợp với các quy định về an toàn xây dựng, phòng cháy chữa cháy. Công trình phải được một trong các công ty tư nhân xác nhận thì mới được phép đi vào hoạt động. Nhà nước đứng ở vị trí cấp phép cho các công ty cung cấp dịch vụ kiểm tra chất lượng công trình và giám sát việc cung cấp dịch vụ của các công ty này. Nhà nước không trực tiếp kiểm tra đại trà các công trình xây dựng;
- Đối với dịch vụ thẩm định phim trước khi phổ biến cũng tương tự. Hiện nay, việc này vẫn do một cơ quan nhà nước đảm nhận. Trong khi đó, hoàn toàn có thể tiến hành cấp phép cho các đơn vị tư nhân để thực hiện việc này. Các nhà sản xuất, nhập khẩu phim sẽ mang phim của mình đến một trong các nhà cung cấp dịch vụ trên để được thực hiện việc thẩm định. Phim chỉ được phép phổ biến sau khi đã có một đơn vị thẩm định chấp thuận. Tương tự như lĩnh vực xuất bản hiện nay đã cho phép nhiều nhà xuất bản. Các doanh nghiệp phát hành sách, nhập khẩu sách, các tác giả chỉ cần được một trong các nhà xuất bản chấp thuận là sách sẽ được phép lưu hành;
- Ngay trong dịch vụ Đánh giá sự phù hợp cũng nảy sinh vấn đề này khi cần xác định các lĩnh vực, công đoạn dịch vụ mà cần giữ lại và lĩnh vực, công đoạn nào có thể được cổ phần hoá, cạnh tranh hoá. Phần trên của báo cáo đã phân tích về nhu cầu giữ lại các đơn vị nhà nước (không cổ phần hoá) đã đề cập, phân tích rõ về các trường hợp cần kiểm chứng, thử nghiệm thành thạo và thực hiện dịch vụ cho các cơ quan nhà nước.

Các ví dụ trên cho thấy, việc mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ công cho các đơn vị còn rất rộng, không chỉ dừng lại ở việc ban hành danh mục các ngành nghề, lĩnh vực độc quyền nhà nước mà còn phụ thuộc rất nhiều vào việc tư duy phạm vi quản lý hành chính của Nhà nước đến đâu.

CẦN CÓ DANH MỤC NHỮNG DỊCH VỤ CÔNG BẮT BUỘC PHẢI ĐẦU THẦU, CHO PHÉP TƯ NHÂN THAM GIA CUNG ỨNG

Hiện nay, nhiều trường hợp, Nhà nước vẫn duy trì các đơn vị sự nghiệp công lập để cung cấp dịch vụ theo nhu cầu của nhà nước. Trong khi đó, việc cho phép tư nhân tham gia cung cấp các gói thầu này vẫn rất hạn chế. Phạm vi có thể tổ chức đấu thầu, cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công là rất rộng. Trên thế giới, có quốc gia còn cho phép tư nhân tham gia đầu tư và quản lý nhà tù, cung cấp các hàng hoá, dịch vụ cho nhà nước như huấn luyện quân đội... Lúc này, Nhà nước đứng ở vị trí đơn vị sử dụng dịch vụ thông qua các gói thầu thay vì phải có các đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp dịch vụ.

Tại Việt Nam, trong năm 2019, Chính phủ đã ban hành Nghị định 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên. Nghị định này quy định phạm vi đấu thầu cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ cho các cơ quan nhà nước rất rộng. Tuy nhiên, đây là danh mục có thể cho tư nhân tham gia, chứ chưa phải là bắt buộc phải tổ chức đấu thầu. Việc có tổ chức đấu thầu cho tư nhân tham gia hay không lại được quyết định cho từng trường hợp một và phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của cán bộ chịu trách nhiệm. Thông thường, nếu đã có đơn vị sự nghiệp của Nhà nước làm việc này thì các cơ quan nhà nước hiếm khi nào lại tổ chức đấu thầu công khai. Do đó, hiện nay, quan trọng là có sức ép để mở rộng phạm vi các dịch vụ thuộc diện bắt buộc phải đấu thầu, cho phép cạnh tranh cung cấp dịch vụ từ phía các doanh nghiệp tư nhân.

Dịch vụ Đánh giá sự phù hợp là minh chứng khá rõ cho việc sử dụng dịch vụ của cơ quan nhà nước. Khi một cơ quan cần trưng cầu giám định trong tư pháp hoặc thanh kiểm tra hành chính, các cơ quan này thường sử dụng dịch vụ của các đơn vị nhà nước hơn là các đơn vị tư nhân. Một phần vì thói quen, phần khác là do các cơ quan nhà nước thì tin tưởng các đơn vị sự nghiệp của nhà nước hơn. Tuy nhiên, đây là mảng thị trường cần có đấu thầu để các đơn vị cung cấp dịch vụ tư nhân cũng có thể có được các hợp đồng dịch vụ với cơ quan nhà nước có nhu cầu.

CẦN CÓ KẾ HOẠCH DOANH NGHIỆP HOÁ, CỔ PHẦN HOÁ CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CỦA NHÀ NƯỚC

Việc đẩy mạnh doanh nghiệp hoá và cổ phần hoá các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước sẽ giúp tăng cường nguồn lực của tư nhân đầu tư vào các đơn vị này, thay vì phải sử dụng nguồn lực từ Nhà nước. Hiện nay, Việt Nam đã ban hành kế hoạch thoái vốn tại các DNNN (Quyết định 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 của Thủ tướng Chính phủ về Tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 - 2020 và Quyết định 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020). Dù việc thực hiện còn nhiều trở ngại, những ít nhất dựa trên kế hoạch này có thể theo dõi được quá trình cổ phần hoá các DNNN. Tuy nhiên, đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thì hiện nay chưa có một kế hoạch chi tiết ở tầm Thủ tướng hoặc Chính phủ về việc doanh nghiệp hoá hoặc cổ phần hoá các đơn vị sự nghiệp công lập. Các kế hoạch này vẫn chủ yếu do cơ quan chủ quản của các đơn vị sự nghiệp công lập tự làm và thực hiện, nên kết quả đạt được không cao.



Các đơn vị nhà nước cung cấp dịch vụ chứng nhận sự phù hợp cũng cho biết là nhiều nơi đã có chủ trương doanh nghiệp hoá hoặc bán vốn cho tư nhân, nhưng tiến độ triển khai rất chậm, thậm chí không thực hiện được vì nhiều nguyên nhân khác nhau. Các cơ quan chủ quản thường không có động lực để cổ phần hoá các đơn vị sự nghiệp của mình. Nếu không có sự đốc thúc từ cấp cao hơn với những kế hoạch và chỉ tiêu cụ thể thì khó có thể thành công.

PHÂN BIỆT DỊCH VỤ ĐỘC QUYỀN VÀ DỊCH VỤ CÓ CẠNH TRANH

Một trong những vấn đề khiến việc cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công vẫn chưa đạt được sự thống nhất triệt để là do chưa có sự phân biệt giữa những dịch vụ công mang tính độc quyền tự nhiên và các dịch vụ công có tính cạnh tranh cao. Ví dụ, các dịch vụ về kinh doanh nước sạch, truyền tải, phân phối và bán lẻ điện, hạ tầng đường bộ, cảng biển, sân bay, đường thủy, đường sắt... có đặc tính độc quyền tự nhiên rất cao, khách hàng sử dụng dịch vụ rất khó có thể thay đổi bên cung cấp dịch vụ, và cũng khó có thể cho nhiều bên cùng tham gia cung cấp dịch vụ bởi sự lãng phí không cần thiết. Ngược lại, các dịch vụ mang tính cạnh tranh cao như Đánh giá sự phù hợp, chiếu phim, y tế, giáo dục... thì khách hàng lại có thể dễ dàng chuyển từ nhà cung cấp này sang nhà cung cấp khác, và việc có nhiều đơn vị cung cấp dịch vụ không gây lãng phí lớn.

Việc phân loại này rất quan trọng, vì nó cho phép Nhà nước áp dụng các biện pháp quản lý phù hợp đối với từng lĩnh vực. Thực tiễn trong một số lĩnh vực đã chứng minh rằng việc cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công có ổn thoả hay không phụ thuộc rất nhiều vào tính cạnh tranh hay độc quyền của loại hàng hoá, dịch vụ đó. Ví dụ, trong lĩnh vực điện lực thì sản xuất điện là lĩnh vực có tính cạnh tranh cao. Do đó, hiện nay thì tư nhân tham gia đầu tư sản xuất điện rất nhiều. Tuy nhiên, lĩnh vực bán lẻ điện thì có thể cho phép cạnh tranh, nhưng khó hơn nhiều, do khi đó sẽ phải tách hoạt động bán lẻ ra khỏi hoạt động truyền tải và phân phối. Bởi vậy nên việc cho phép tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ bán lẻ điện gặp nhiều khó khăn hơn.

Việc phân loại dịch vụ công thành dịch vụ độc quyền và có cạnh tranh rất quan trọng trong việc xây dựng khuôn khổ pháp lý quản lý dịch vụ đó. Đối với các dịch vụ có sự cạnh tranh thì áp lực cạnh tranh sẽ giúp đạt được hiệu quả thị trường. Do đó, các biện pháp quản lý của Nhà nước sẽ chỉ nên tập trung vào việc bảo đảm chất lượng dịch vụ tối thiểu và việc cung cấp dịch vụ để bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng. Còn các biện pháp quản lý dịch vụ mang tính độc quyền lại đòi hỏi sự can thiệp mạnh mẽ hơn, từ việc quản lý giá cả cho đến sự sẵn có của dịch vụ.

Đánh giá sự phù hợp là lĩnh vực có sự cạnh tranh cao, do đó, việc cổ phần hoá khá dễ dàng. Tuy nhiên, vai trò của Nhà nước lúc này lại là tập trung duy trì kỷ luật thị trường nhằm bảo đảm chất lượng và sự trung thực trong cung cấp dịch vụ.

TRÁNH BẦY CỐ PHẦN HOÁ

Kinh nghiệm về cho phép cổ phần hoá các dịch vụ công trên thế giới đặt ra bài học về bầy cổ phần hoá. Đây là hiện tượng khi mà Nhà nước bán các đơn vị độc quyền tự nhiên cung cấp dịch vụ công cho tư nhân, chuyển từ độc quyền Nhà nước sang độc quyền tư nhân. Điều này có thể mang lại lợi ích là tận dụng được kỹ năng quản trị tốt của khu vực tư nhân để có thể tiết giảm chi phí sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, việc vẫn duy trì sự độc quyền của đơn vị tư nhân có thể sẽ không mang lại

hiệu quả tốt cho lĩnh vực kinh tế. Do đó, giải pháp quan trọng hơn nằm ở việc tạo lập và thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường. Trong trường hợp không thể tạo lập cạnh tranh trên thị trường đó, do yếu tố độc quyền tự nhiên, thì các biện pháp can thiệp của Nhà nước là cần thiết như kiểm soát giá, giám sát chặt chẽ chất lượng dịch vụ, đặt ra quy định cấm đơn vị cung cấp dịch vụ từ chối khách hàng...

VAI TRÒ CẤP PHÉP VÀ GIÁM SÁT CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ CỦA NHÀ NƯỚC

Để quản lý các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ công, Nhà nước không thể áp dụng biện pháp mệnh lệnh như đối với các đơn vị công lập, mà buộc phải sử dụng công cụ pháp luật. Do đó, việc xây dựng các quy định pháp luật để quản lý là điều hết sức cần thiết. Trong đó, việc cấp phép và giám sát chất lượng dịch vụ là điều cần làm ở hầu hết các dịch vụ công cho phép tư nhân cung cấp. Việc cấp phép ban đầu giúp bảo đảm năng lực của đơn vị tư nhân trong cung cấp dịch vụ, còn việc giám sát chất lượng giúp bảo đảm chất lượng dịch vụ đối với người tiêu dùng. Trong hai công cụ này, việc giám sát chất lượng dịch vụ mang tính hậu kiểm cần được tập trung thực hiện và làm chặt chẽ hơn so với việc cấp phép ban đầu về năng lực cung cấp dịch vụ. Việc giám sát phải đi kèm với hình thức chế tài xử lý khi có vi phạm, và nên áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro để đưa ra biện pháp giám sát cho phù hợp.

Đánh giá sự phù hợp là dịch vụ điển hình thể hiện vai trò cấp phép và giám sát chất lượng dịch vụ của Nhà nước. Đây là lĩnh vực đòi hỏi trình độ chuyên môn nên việc cấp phép ban đầu của Nhà nước là công đoạn giúp kiểm tra năng lực về cơ sở vật chất và nhân lực của bên cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, Đánh giá sự phù hợp lại là lĩnh vực dễ có thông đồng giữa người sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ nhằm làm sai lệch kết quả đánh giá. Trong khi đó, giai đoạn cấp phép chỉ giúp bảo đảm về năng lực nhưng không thể chống gian lận. Do đó, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của Nhà nước đối với dịch vụ này là rất quan trọng. Trong thời gian qua, có một thực tế là các cơ quan nhà nước tập trung nhiều vào việc cấp phép các đơn vị này, nhưng lại lơ là công tác kiểm tra, giám sát, bảo đảm tuân thủ.

Công tác kiểm tra, giám sát, bảo đảm tuân thủ đối với hoạt động Đánh giá sự phù hợp nên áp dụng nhiều phương pháp, trong đó chú trọng các phương pháp về thử nghiệm thành thạo, gửi mẫu ngẫu nhiên, hoặc chọn ngẫu nhiên trường hợp để kiểm tra lại. Nếu phát hiện sai sót thì cần xử lý vi phạm để bảo đảm chất lượng dịch vụ.

QUẢN LÝ BẰNG CÔNG CỤ QUY HOẠCH

Quy hoạch là công cụ quản lý của Nhà nước đối với một số loại dịch vụ công. Tuy nhiên, công cụ này chỉ nên áp dụng đối với các dịch vụ công sử dụng tài nguyên. Trước khi Luật Quy hoạch được ban hành, Nhà nước vẫn duy trì quy hoạch đối với một số lĩnh vực dịch vụ công như công chứng, kiểm định phương tiện giao thông cơ giới... Đây đều là các dịch vụ có tính cạnh tranh cao và việc sử dụng tài nguyên chỉ dừng lại ở sử dụng đất diện tích nhỏ, tương tự như các hoạt động kinh doanh thông thường khác. Do đó, việc áp dụng quy hoạch là không cần thiết. Đến nay thì Luật Quy hoạch đã bỏ các loại quy hoạch này. Đối với các loại dịch vụ công có tính cạnh tranh nhất định như y tế, giáo dục thì việc áp dụng công cụ quy hoạch chỉ nên dừng lại ở các trường học, bệnh viện công lập, không nên áp dụng đối với các đơn vị tư nhân. Đối với các dịch vụ công có sử dụng tài nguyên hoặc có đặc tính độc quyền tự nhiên như sản xuất nước, cảng biển, sân bay, đường giao thông, truyền tải điện thì việc quy hoạch là cần thiết.



Theo thông tin từ Tổng cục Đường bộ Việt Nam, sau khi bãi bỏ quy hoạch trung tâm kiểm định xe cơ giới, số lượng các đơn vị xin phép thành lập mới tăng mạnh. Dịch vụ các trung tâm này được cải thiện như thời gian ngắn hơn, có thêm các hoạt động khuyến mại, chăm sóc khách hàng. Tuy nhiên, cơ quan quản lý cũng lo ngại tình trạng cạnh tranh sẽ khiến các trung tâm đăng kiểm có thêm động lực để cắt bớt các bước kiểm định hoặc vẫn cấp chứng nhận khi phương tiện không đạt nhằm thu hút khách hàng. Chính vì vậy, cơ quan nhà nước cần tăng cường các biện pháp kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ.

QUẢN LÝ GIÁ

Như đã nói, việc quản lý giá dịch vụ chỉ nên áp dụng đối với các dịch vụ mang tính độc quyền, còn đối với các dịch vụ mang tính cạnh tranh thì nên để thị trường tự quyết định giá. Trên thực tế, nguyên tắc này đã được áp dụng tương đối rộng rãi, tuy nhiên, hiện nay vẫn có những dịch vụ mang tính cạnh tranh cao mà Nhà nước vẫn kiểm soát giá.

Nhiều trường hợp các cơ quan nhà nước lo ngại nếu để doanh nghiệp được quyền định giá dịch vụ sẽ dẫn đến việc các doanh nghiệp cạnh tranh quá mức và thực hiện dịch vụ sai nguyên tắc. Lo ngại này cũng tương tự với lý do cần có để đưa ra quy hoạch dịch vụ công, một đằng can thiệp vào giá cả, một đằng can thiệp vào nguồn cung thị trường. Tuy nhiên, lo ngại này nên được giải quyết thông qua việc giám sát chất lượng dịch vụ, chứ không nên được giải quyết thông qua biện pháp quản lý giá. Quản lý giá có vẻ nhẹ nhàng hơn đối với cơ quan quản lý nhưng đây lại là biện pháp làm giảm cạnh tranh lành mạnh giữa các đơn vị cung cấp.

CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG CHO CÁC ĐỐI TƯỢNG YẾU THẾ

Hiện nay, có tình trạng Nhà nước yêu cầu các đơn vị sự nghiệp, DNNN phải cung cấp dịch vụ công cho các đơn vị yếu thế dù hoạt động này có thể không mang lại lợi nhuận. Ví dụ, lĩnh vực điện lực hiện có duy nhất Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) độc quyền bán lẻ điện và đơn vị này buộc phải bán điện cho cả những khách hàng ở vùng sâu vùng xa mà không mang lại lợi nhuận. Thêm vào đó, việc bù chéo giá điện giữa các nhóm khách hàng sinh hoạt cũng có yếu tố trợ cấp cho người nghèo. Nhiều dịch vụ hiện nay đang được cung cấp với giá rất rẻ đến cho xã hội, thấp hơn nhiều so với chi phí để có thể cung cấp dịch vụ đó. Phần thiếu hụt này vẫn do nhà nước chi trả đến từng đơn vị sự nghiệp. Các cơ chế này đều nhằm mục đích hỗ trợ các đối tượng yếu thế, người nghèo hoặc thực hiện các chính sách xã hội khác của Nhà nước.

Tuy nhiên, nếu vẫn duy trì mức giá dịch vụ thấp, có sự trợ cấp của Nhà nước, và duy trì sự bù chéo giữa các nhóm khách hàng như vậy sẽ không thể thu hút được tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ. Bởi vậy, cơ chế chi trả chi phí sử dụng dịch vụ công cho các đối tượng yếu thế cần được thiết kế lại. Theo đó, Nhà nước nên trợ cấp cho phía khách hàng sử dụng dịch vụ, hơn là phía nhà cung cấp dịch vụ.

Ví dụ, đối với lĩnh vực y tế, thay vì dùng tiền ngân sách để chi trả cho các bệnh viện, đồng thời thu viện phí ở mức giá thấp, thì gần đây đã có sự chuyển biến sang cơ chế tăng viện phí sao cho đủ bù chi phí cung cấp dịch vụ, đi kèm với đó là biện pháp hỗ trợ khách hàng thông qua bảo hiểm y tế. Bệnh nhân có thể sử dụng dịch vụ khám chữa bệnh ở cả các đơn vị tư nhân, đơn vị công lập mà đều sử dụng được bảo hiểm y tế. Biện pháp này khiến các bệnh viện cả công và tư phải cạnh tranh với nhau một cách bình đẳng để có thể cung cấp dịch vụ đến khách hàng.

Tương tự như vậy, việc chi trả cho khách hàng có lẽ sẽ mang lại hiệu quả cao hơn đối với lĩnh vực giáo dục. Hiện nay thì việc chi trả của Nhà nước cho giáo dục vẫn là chi trả cho các trường học. Điều này làm giảm động lực cạnh tranh thu hút người học của các trường. Thêm vào đó, khoản chi trả này sẽ là sự bất bình đẳng giữa các đơn vị công lập và đơn vị tư nhân trong cung cấp dịch vụ giáo dục. Thay vào đó, Nhà nước có thể tiến tới biện pháp chi trả cho người đi học thuộc diện khó khăn. Ví dụ, mỗi người đi học thuộc diện khó khăn sẽ được cấp học bổng và được phép lựa chọn bất kỳ trường nào mà người đó mong muốn. Các trường phải cạnh tranh với nhau để thu hút người học đó. Khi người học vào một trường thì Nhà nước thay người học trả khoản học bổng này cho trường, bất kể là trường công hay trường tư. Nếu học phí cao hơn so với mức học bổng thì người học phải chịu phần chênh lệch. Một cơ chế như vậy sẽ bảo đảm sự cạnh tranh bình đẳng giữa các trường công và tư, đồng thời khiến các trường buộc phải nâng cao chất lượng dịch vụ và hạ học phí để có thể thu hút được người học.

HÀNH TRÌNH CHUYỂN ĐỔI
VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP TƯ NHÂN TRONG
CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG TẠI VIỆT NAM

CHỊU TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN

Giám đốc - Tổng Biên tập
Nguyễn Minh Huệ

THIẾT KẾ
Nguyễn Thái Dũng
thaidung85@gmail.com

In 800 cuốn, khổ 18,5 x 25,5cm. Tại Công ty TNHH In và Thương Mại Trần Gia.
Số xác nhận đăng ký xuất bản: 4828-2020/CXBIPH/09-250/CT.
Số Quyết định xuất bản: 370/QĐ-NXBCT ngày 30 tháng 11 năm 2020.
In xong và nộp lưu chiểu: Quý IV/2020.
Mã số ISBN: 978-604-311-133-0.

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM
Ban Pháp chế
Số 9 Đào Duy Anh, Đống Đa, Hà Nội
Điện thoại: (024) 35770632 Fax: (024) 3577 1459
Email: xdphapluat@vcci.com.vn,
xdphapluat.vcci@gmail.com
www.vcci.com.vn / www.vibonline.com.vn