

ÁP DỤNG MÔ HÌNH HIỆN ĐẠI CUNG ỨNG DỊCH VỤ THOÁT NƯỚC TẠI CÁC ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Nguyễn Thị Hoa

Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường đại học Kinh tế quốc dân

Email: hoaneu73@gmail.com

Ngày nhận: 12/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 28/8/2016

Ngày duyệt đăng: 20/9/2016

Tóm tắt:

Nhu cầu sử dụng dịch vụ công ích đô thị, bao gồm dịch vụ thoát nước đô thị, chất lượng cao đang tạo áp lực lớn cho chính phủ các nước, trong đó có Việt Nam. Chuyển đổi hình thức cung ứng dịch vụ thoát nước được chính phủ xem như giải pháp tối ưu giải quyết vấn đề này. Để chuyển đổi, các điều kiện đổi mới cung ứng dịch vụ thoát nước theo mô hình hiện đại cần phải được đáp ứng: (i) thiết lập khuôn khổ pháp lý áp dụng; (ii) tổ chức các hoạt động; và (iii) nguồn lực triển khai. Đổi mới cung ứng dịch vụ thoát nước ở đô thị Việt Nam thời gian cần tập trung vào: (i) nâng cao nhận thức của các bên về cung ứng theo mô hình hiện đại; (ii) hoàn thiện khung pháp lý áp dụng mô hình hiện đại; (iii) xây dựng quy trình thực hiện chuyển đổi; (iv) tăng cường năng lực các bên liên quan; và (v) lựa chọn mô hình tổ chức quản lý và vận hành cung ứng dịch vụ thoát nước

Từ khóa: Dịch vụ thoát nước, cung ứng dịch vụ thoát nước, mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước, điều kiện đổi mới mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước

The application of the modern wastewater service in Vietnam's urban areas

Abstract

The demand for urban public services, including high-quality urban wastewater service is placing governments, including Vietnamese government, under pressure. The transformation of service model is considered the optimal solution for the problem. This transformation requires the following conditions: (i) the establishment of a regulatory framework; (ii) the implementation of activities; and (iii) the resources for the implementation. The process of transformation must focus on: (i) enhancing awareness of the model among stakeholders; (ii) completing the regulatory framework to apply the modern model; (iii) building transformation procedures; (iv) enhancing capacity of stakeholders; and (v) selecting the model of management and implementation of wastewater service.

Key words: Conditions for transformation of wastewater service model, supplying wastewater service, wastewater service.

1. Đặt vấn đề

Cung ứng dịch vụ công vốn được coi là nhiệm vụ của chính phủ ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, thực hiện trọng trách đó khiến gánh nặng của chính phủ ngày càng lớn. Nguyên nhân chủ yếu do nhu cầu tiếp cận với dịch vụ công chất lượng của người dân ngày càng cao trong khi nguồn ngân sách nhà

nước hạn hẹp. Trước bối cảnh đó, thay đổi cách thức cung ứng dịch vụ công, trong đó có dịch vụ công ích, từ hình thức chính phủ trực tiếp cung ứng sang thuê ngoài đang trở thành xu hướng phổ biến trên thế giới.

Giống như hầu hết các quốc gia trên thế giới, ở Việt Nam hoạt động nạo vét, duy trì hệ thống thoát nước và

xử lý nước thải đô thị thuộc dịch vụ công ích đô thị (Bộ Xây dựng, 2015). Việc cung ứng dịch vụ này thực hiện chủ yếu theo hình thức giao việc trực tiếp cho doanh nghiệp công ích cho phép khắc phục thất bại của thị trường trong cung cấp hàng hóa công cộng, góp phần thực hiện công bằng xã hội. Tuy nhiên, việc kéo dài hình thức cung ứng này dẫn đến hiệu quả hoạt động yếu kém của các doanh nghiệp công ích, đặc biệt chất lượng dịch vụ công ích đô thị không đảm bảo. Bởi vậy, việc cân nhắc chuyển đổi hình thức cung cấp dịch vụ này đã được tính đến như là một giải pháp để cải thiện tình trạng này.

2. Mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước đô thị

2.1. Mô hình truyền thống- cung ứng dịch vụ thoát nước dưới hình thức giao việc

Việc nạo vét, duy trì hệ thống thoát nước và xử lý nước thải đô thị được thực hiện thông qua cung ứng dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải (gọi tắt là dịch vụ thoát nước), đó là các hoạt động về quản lý, vận hành hệ thống thoát nước nhằm đáp ứng yêu cầu thoát nước mưa, nước thải và xử lý nước thải theo các quy định của pháp luật. Trong mô hình truyền thống, *cung ứng dịch vụ thoát nước do chính phủ đảm nhiệm thông qua hình thức giao việc trực tiếp cho một doanh nghiệp công ích thuộc khu vực công thực hiện*. Việc cung ứng dịch vụ thoát nước (gọi tắt là cung ứng dịch vụ) phụ thuộc rất lớn vào hệ thống thoát nước và cách thức vận hành bảo dưỡng

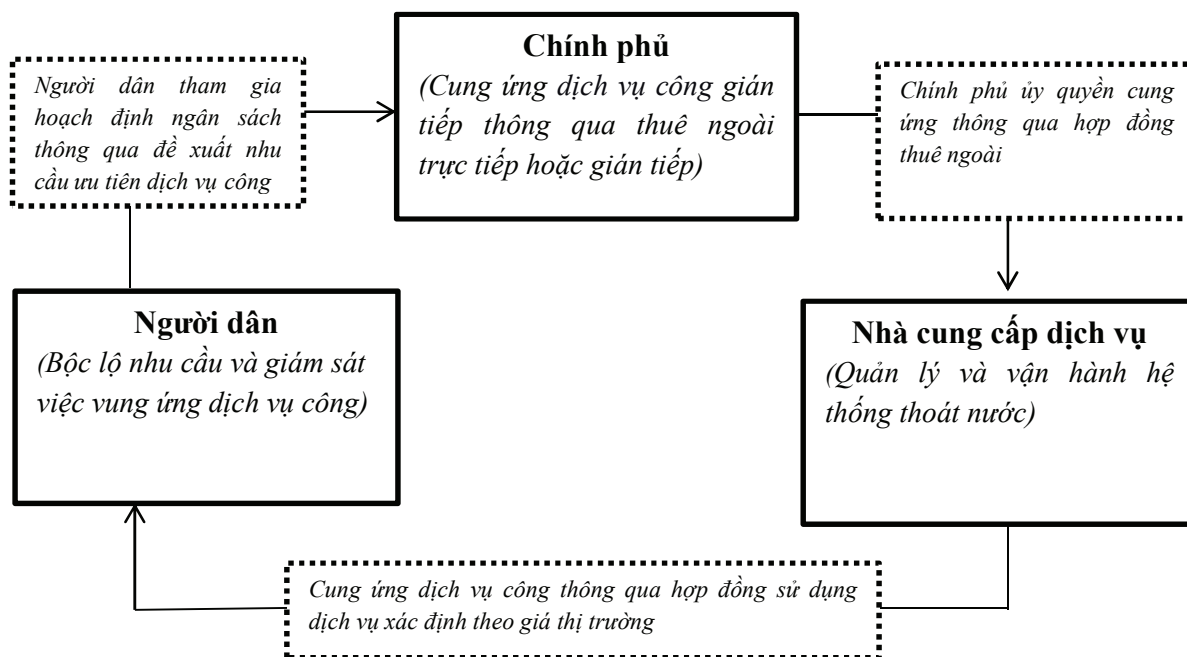
(gọi tắt là vận hành) hệ thống này. Hệ thống thoát nước đòi hỏi vốn đầu tư ban đầu lớn, chi phí vận hành ổn định nên kinh phí được chi trả bởi ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, áp lực chi tiêu công ngày càng lớn, xã hội hóa cung ứng dịch vụ chưa được chú trọng, đặc biệt chính quyền địa phương chưa ưu tiên phát triển hệ thống thoát nước, hệ quả cung ứng dịch vụ dừng ở mức độ thực hiện các hoạt động sửa chữa và bảo dưỡng đơn giản hệ thống sẵn có, khắc phục những tác động của thiên tai tới hệ thống này. Như vậy, cung ứng dịch vụ theo mô hình truyền thống không những tạo gánh nặng ngân sách nhà nước mà phải đối mặt với vấn đề hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước thấp do doanh nghiệp công ích không chủ động trong cung ứng, đặc biệt không có động lực nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ.

2.2. Mô hình hiện đại- cung ứng dịch vụ thông qua hợp đồng quản lý vận hành hệ thống thoát nước

Trong mô hình hiện đại, cung ứng dịch vụ được chuyển từ hình thức trực tiếp sang thuê ngoài thông qua hợp đồng quản lý vận hành giữa chính quyền địa phương và nhà cung ứng dịch vụ. Dịch vụ thoát nước được cung cấp tới khách hàng thông qua hợp đồng sử dụng dịch vụ.

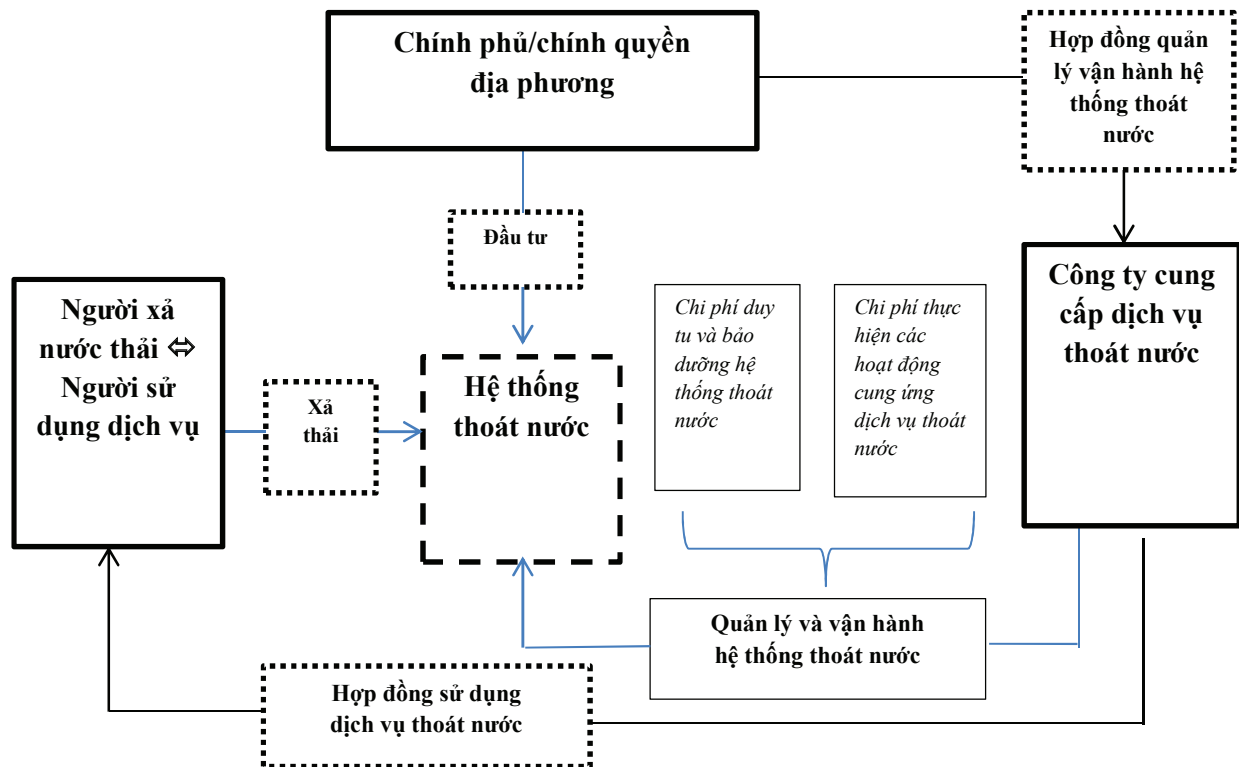
Cơ sở cho việc chuyển đổi hình thức cung ứng dịch vụ xuất phát từ sự thay đổi về vai trò của Chính phủ trong cung ứng dịch vụ công. Hình 1 mô tả mối quan hệ trách nhiệm giữa chính phủ, nhà cung cấp và

Hình 1: Trách nhiệm của chính phủ, người dân, nhà cung cấp trong cung ứng dịch vụ công



Nguồn: Nguyễn Thị Hoa (2016)

Hình 2: Mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại ở các đô thị



Nguồn: Nguyễn Thị Hoa (2016)

người dân trong cung ứng dịch vụ công. Trong đó, chính phủ thay thế hình thức cung ứng trực tiếp sang cung cấp gián tiếp thông qua hợp đồng ủy quyền. Nhà cung cấp (khu vực tư nhân, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp công ích) vận hành việc cung ứng dịch vụ theo hợp đồng thuê ngoài với chính phủ và hợp đồng cung ứng dịch vụ theo giá thị trường với người dân. Người dân thể hiện nhu cầu và giám sát việc cung cấp dịch vụ thông qua hợp đồng sử dụng dịch vụ. Điểm mấu chốt của sự thay đổi chính là dịch vụ công thay vì được cung ứng miễn phí hoặc tài trợ một phần dưới dạng thu phí chuyển dần sang định giá theo thị trường nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ công.

Ứng dụng vào hoạt động cung ứng dịch vụ thoát nước đô thị, mô hình cung ứng dịch vụ được khái quát như trong hình 2. Trong đó, cá nhân và các tổ chức sinh sống trong đô thị là người trực tiếp xả thải nước ra hệ thống thoát nước chung gây ra ô nhiễm môi trường. Chính phủ/chính quyền địa phương có nhiệm vụ giải quyết vấn đề thông qua đầu tư hệ thống thoát nước và ủy quyền cho công ty cung ứng dịch vụ (gọi tắt là công ty cung ứng) tổ chức quản lý vận hành hệ thống thông qua *hợp đồng quản lý vận hành hệ thống thoát nước* (sau đây gọi tắt là *Hợp đồng vận hành*). Công ty cung ứng tiến hành cung

cấp dịch vụ thoát nước đến người sử dụng thông qua *hợp đồng sử dụng dịch vụ thoát nước* (gọi tắt là *Hợp đồng sử dụng*).

Hợp đồng quản lý vận hành hệ thống thoát nước: Hợp đồng vận hành giữa chủ sở hữu và công ty cung ứng dịch vụ là hợp đồng quản lý dựa trên kết quả (hợp đồng căn cứ vào kết quả đạt được không dựa trên các hoạt động cụ thể cũng như phạm vi của các dịch vụ). Áp dụng kiểu hợp đồng này cho phép công ty cung ứng vận dụng sự sáng tạo và đổi mới để đạt được những kết quả cần có. Trong hợp đồng quản lý vận hành, chủ sở hữu và công ty cung ứng thống nhất với nhau nội dung về:

(i) *Tiêu chuẩn kỹ thuật* (những yêu cầu đối với vận hành bảo dưỡng hệ thống thoát nước) mà công ty cung ứng cần tuân thủ khi thực hiện các công việc đã ký kết trong hợp đồng và đây cũng chính là các tiêu chí để chủ sở hữu hệ thống thoát nước (thường là chính quyền địa phương) giám sát việc tuân thủ của công ty cung ứng. Các tiêu chuẩn kỹ thuật được xác định và được ban hành trong một văn bản độc lập với hợp đồng quản lý vận hành.

(ii) *Tiêu chuẩn dịch vụ* (các tiêu chuẩn công ty cung cấp phải đảm bảo khi cung cấp dịch vụ đến khách hàng và đây là căn cứ quản lý khiếu nại của khách hàng) và kết quả thực hiện (các kết quả công

ty cung cấp phải đạt được). Nó là cơ sở để chủ sở hữu đánh giá công việc của công ty cung cấp thông qua kết quả thực hiện.

(iii) *Nội dung/quy mô của công việc* (những công việc quản lý vận hành hệ thống thoát nước công ty cung ứng cần phải thực hiện).

(iv) *Giá của hợp đồng cung cấp dịch vụ thoát nước* (tổng giá trị chủ sở hữu thanh toán cho công ty cung ứng do công ty thực hiện công việc quản lý, vận hành và bảo trì đối với hệ thống thoát nước trong một năm). Giá Hợp đồng cung cấp cũng chính là chi phí vận hành hệ thống thoát nước - những chi phí phát sinh để đạt được các kết quả công việc mà công ty cung ứng cần thực hiện ghi trong hợp đồng vận hành- gồm có chi phí duy tu, bảo dưỡng hệ thống thoát nước và chi phí thực hiện các hoạt động cung ứng dịch vụ.

Hợp đồng sử dụng dịch vụ thoát nước: Trong Hợp đồng sử dụng, các điều khoản quy định nghĩa vụ và trách nhiệm của công ty cung ứng và người sử dụng được xác lập. Trong đó, điều khoản quy định *giá sử dụng dịch vụ là yếu tố quan trọng* vì nó thể hiện số tiền người sử dụng phải trả khi sử dụng dịch vụ do công ty cung ứng dịch vụ cung cấp. Bản chất việc trả giá dịch vụ thể hiện chia sẻ chi phí giữa chính quyền địa phương và người sử dụng. Theo mô hình cung ứng truyền thống, về cơ bản chính quyền địa phương bỏ kinh phí để quản lý và vận hành hệ thống thoát nước, người sử dụng trả mức phí rất thấp. Trong khi đó, với mô hình cung ứng hiện đại, nguyên tắc “*Người gây ô nhiễm phải trả giá*” được áp dụng nên đòi hỏi cần tính đúng và đủ chi phí vận hành; đặc biệt, chi phí theo nhóm khách hàng mới đảm bảo xây dựng biểu giá dịch vụ thoát nước hợp lý.

3. Điều kiện áp dụng mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại ở đô thị Việt Nam

Giống như bất kỳ hoạt động đổi mới nào, khi áp dụng mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại ở các địa phương cần trả lời một số câu hỏi cơ bản như: Việc áp dụng mô hình này có được phép không, hay nói cách khác có cơ sở pháp lý cho áp dụng mô hình không? Các hoạt động khi vận hành mô hình được tổ chức thực hiện như thế nào? Nguồn lực (con người và tài chính) có đáp ứng yêu cầu triển khai mô hình? Tương ứng với các câu hỏi là các điều kiện (thể chế, tổ chức thực hiện và nguồn lực) mà mỗi địa phương cần phải đáp ứng nếu như quyết định áp dụng mô hình cung ứng dịch vụ hiện đại.

3.1. Khuôn khổ pháp lý áp dụng mô hình cung

ứng dịch vụ thoát nước hiện đại

Khi áp dụng mô hình hiện đại, Hợp đồng vận hành và Hợp đồng sử dụng là mắt xích quan trọng của quá trình chuyển đổi từ mô hình truyền thống sang mô hình hiện đại. Trong đó, giá của Hợp đồng vận hành và giá dịch vụ người sử dụng phải trả được tính toán dựa trên quy định khung của Chính phủ (tiêu chuẩn kỹ thuật của hệ thống thoát nước, tiêu chuẩn định mức tính chi phí vận hành) và đã được điều chỉnh phù hợp với điều kiện địa phương (trong Quy định quản lý vận hành thoát nước mà mỗi địa phương xây dựng).

3.1.1. Quy định khung của chính phủ về cung ứng theo giá dịch vụ thoát nước

Quy định của Chính phủ Việt Nam (2007) là cơ sở pháp lý đầu tiên cho việc áp dụng giá dịch vụ nhưng lại bộc lộ một số khoảng trống, thiếu nhất quán và chông chéo trong khung chính sách. Một số bất cập chính là: quy định chủ sở hữu tài sản thoát nước và xử lý nước thải, song không quy định rõ cấp chính quyền địa phương nào là chủ sở hữu tài sản thoát nước; nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vẫn chưa được thể hiện đầy đủ.

Nhằm khắc phục những bất cập đó, Chính phủ Việt Nam (2014) ban hành một số nội dung thay đổi giúp hoàn thiện cơ sở pháp lý đổi mới mô hình cung ứng dịch vụ như: Áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền; ban hành quy định quản lý hoạt động thoát nước địa phương, đảm bảo đủ nguồn tài chính (từ đóng góp của người sử dụng dịch vụ và ngân sách nhà nước) để chi trả chi phí vận hành hệ thống thoát nước, đặc biệt đảm bảo có nguồn thu để duy trì hoạt động thoát nước và vận hành nhà máy xử lý; Giá dịch vụ thoát nước được tính toán trên cơ sở tính đúng, đủ chi phí và xây dựng lộ trình thực hiện giá dịch vụ thoát nước theo hướng số tiền người sử dụng dịch vụ phải trả tăng dần và bao cấp nhà nước giảm dần; Phân công trách nhiệm rõ ràng giữa chủ sở hữu tài sản và đơn vị cung cấp dịch vụ và thúc đẩy sử dụng Hợp đồng vận hành. Bộ Xây dựng (2015) đã ban hành thông tư hướng dẫn thực hiện quy định của Chính phủ Việt Nam (2014).

Đến thời điểm này, các quy định của Chính phủ Việt Nam (2014) và Bộ Xây dựng (2015) là cơ sở pháp lý áp dụng mô hình hiện đại. Tuy nhiên, theo Nguyễn Thị Hoa (2016), các văn bản này cũng bộc lộ một số bất cập sau:

(i) Thiếu tính nhất quán giữa các văn bản chính sách: Chính phủ Việt Nam (2014) nêu rõ chi phí

thực tế của dịch vụ thoát nước bao gồm toàn bộ chi phí khấu hao công trình thoát nước; trong khi đó, Bộ Xây dựng (2015) chỉ đề cập đến chi phí khấu hao của các tài sản cố định của đơn vị cung cấp dịch vụ; (ii) tồn tại khoảng trống trong chính sách (thiếu khung hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật và định mức chi phí vận hành hệ thống thoát nước chuẩn làm cơ sở để các địa phương tính giá dịch vụ, chưa đảm bảo đủ các hạng mục của hệ thống thoát nước trong định mức chi phí vận hành hệ thống thoát nước); (iii) chính sách chưa sát với thực tế: Bộ Xây dựng (2015) hướng dẫn tính toán chi phí trên giả định địa phương có đủ thông tin và số liệu cũng như năng lực tính toán chính xác toàn bộ chi phí dịch vụ hàng năm nhưng thực tế thông tin và số liệu tình trạng hệ thống thoát nước thiếu thậm chí là không có vì chưa được lưu trữ một cách có hệ thống.

3.1.2. Thiết lập Quy định quản lý hoạt động thoát nước

Chính phủ Việt Nam (2014) đã quy định các địa phương phải ban hành Quy định quản lý hoạt động thoát nước. Việc làm này là một bước đi thực tế nhằm tăng cường triển khai ba vấn đề chính (kỹ thuật, tài chính và tổ chức/thể chế) có liên quan với nhau trong lĩnh vực này. Quy định quản lý cấp tỉnh sẽ tăng cường sự phối hợp và cam kết của các bên liên quan, phân công rõ ràng vai trò và trách nhiệm, và thể hiện chính sách cấp tỉnh ở các vấn đề chủ chốt như bắt buộc đầu nối thoát nước hộ gia đình và áp dụng Hợp đồng vận hành. Trên cơ sở Quy định này, Ủy ban Nhân dân tỉnh sẽ ban hành các tài liệu hướng dẫn thực hiện, lộ trình và các quy định bổ sung cho các vấn đề riêng biệt, như lộ trình cho giá dịch vụ thoát nước, xử lý nước thải, đầu nối dịch vụ và cơ quan trọng tài cho ngành, nhằm bảo đảm chắc chắn rằng Quy định quản lý của tỉnh được thực hiện tốt.

Xét tính quan trọng của Quy định quản lý, việc cam kết xây dựng và ban hành Quy định quản lý là bắt buộc ở các tỉnh. Quá trình xây dựng Quy định quản lý cần đảm bảo đủ các nội dung: (i) Định hướng phát triển hệ thống thoát nước, ở đó cho biết thông tin về lựa chọn công nghệ - cơ sở xây dựng định mức chi phí, mô hình tổ chức quản lý vận hành sắp xếp về thể chế và tổ chức ngành, nguồn tài chính (đặc biệt là tài chính cho quản lý vận hành hệ thống thoát nước); (ii) Thể chế ngành cho cả giai đoạn xây dựng và quản lý vận hành; (iii) Vai trò và trách nhiệm của các bên (chủ sở hữu hệ thống thoát nước – nhà quản lý vận hành- người sử dụng dịch vụ); (iv) Bố trí cung cấp tài chính cho vận hành các công

trình, hệ thống sau khi hoàn thành.

Tuy Quy định quản lý là cơ sở pháp lý để các địa phương tiến hành đổi mới cung ứng dịch vụ nhưng việc triển khai này trên thực tế rất hạn chế. Điều hình ở 13 tỉnh đầu tiên của cả nước thí điểm áp dụng giá dịch vụ (trong khuôn khổ dự án do GIZ tài trợ), trong năm 2015 và đầu năm 2016, tại một số tỉnh, Ủy ban Nhân dân đã phê duyệt Quy định quản lý; một số tỉnh đang trong giai đoạn Sở Xây dựng trình và chờ Ủy ban Nhân dân Tỉnh phê duyệt; một số tỉnh còn lại đang trong quá trình dự thảo Quy định quản lý (Bộ Xây dựng và GIZ, 2016).

3.2. Tổ chức các hoạt động trong áp dụng mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại

Điểm chung giữa Hợp đồng vận hành và Hợp đồng sử dụng xây dựng trên chi phí thực tế vận hành hệ thống thoát nước. Trong mô hình truyền thống, chi phí vận hành được tính toán dựa vào tiêu chí số nhân công cần thiết để vận hành hệ thống thoát nước. Việc tính chi phí vận hành do công ty cung ứng dịch vụ thực hiện và ít có sự tham gia của các bên hữu quan. Việc phân bổ ngân sách hàng năm theo sự đặt hàng của chính quyền địa phương hạn chế số lượng công việc mà công ty thực hiện. Trong mô hình hiện đại, tính toán chi phí vận hành thực tế bao gồm toàn bộ giá trị công trình hạ tầng, chi phí yếu tố đầu vào, định mức chi phí và tiêu chuẩn kỹ thuật. Cách tính này cho phép tính đúng và đủ chi phí vận hành nên đảm bảo sự phát triển bền vững hệ thống thoát nước. Đặc biệt, đã có những dự toán chi phí kèm dẫn chứng để chuẩn bị xây dựng Hợp đồng vận hành và xây dựng bảng giá dịch vụ cũng như lộ trình thực hiện bảng giá. Việc làm này trên thực tế rất phức tạp, cần được tổ chức thực hiện khoa học thông qua xây dựng Quy trình tổ chức thực hiện việc chuyển đổi. Quy trình này được tổ chức tương ứng với ba giai đoạn: giai đoạn đầu tiên gồm các hoạt động thu thập thông tin phục vụ tính giá dịch vụ; giai đoạn tiếp theo gồm các hoạt động tính toán chi phí, xây dựng lộ trình thực hiện giá dịch vụ và thể chế hóa lộ trình này; giai đoạn cuối cùng là xây dựng và thực hiện các hợp đồng giữa các bên liên quan trong cung ứng dịch vụ. Khi mô hình hiện đại được áp dụng phổ biến, Quy trình tổ chức thực hiện việc chuyển đổi cần được các tỉnh thể chế.

3.3. Nguồn lực triển khai mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại

Xây dựng Quy định quản lý và tính chi phí vận hành hệ thống thoát nước là hai hoạt động đòi đầu tư

nguồn lực nhiều nhất. Theo Nguyễn Thị Hoa (2016), ở các tỉnh thí điểm việc chuyển đổi giá dịch vụ, bộc lộ một số điểm yếu như: (i) *Không đủ nguồn nhân lực* để xây dựng Quy định quản lý, tính toán chi phí, xây dựng giá dịch vụ và lộ trình thực hiện. Theo quy định của Chính phủ Việt Nam (2014), sở xây dựng là cơ quan chủ trì nhưng đều rơi vào tình trạng thiếu về số lượng và năng lực chuyên môn để thực hiện nhiệm vụ được giao; (ii) *Khó khăn về tài chính* để thu thập thông tin và khảo sát hiện trạng hệ thống thoát nước. Khi tính toán chi phí vận hành, giá dịch vụ và lộ trình thực hiện, sở xây dựng không có đủ thông tin và số liệu cần thiết nên phải tổ chức hoạt động khảo sát thực trạng hệ thống thoát nước, thu thập các thông tin và số liệu liên quan phục vụ xây dựng giá dịch vụ. Việc làm này đòi hỏi một nguồn tài chính nhất định nhưng thực tế gần như không được bố trí.

4. Kiến nghị giải pháp và kết luận

4.1. Nâng cao nhận thức của các bên liên quan đến cung ứng dịch vụ thoát nước theo mô hình đổi mới

Khi tiến hành đổi mới dễ gặp phải sự phản đối của các bên liên quan. Vấn đề này sẽ được giảm thiểu nếu như họ nhận thức được lợi ích từ sự đổi mới đó. Chính quyền địa phương, công ty cung ứng và người sử dụng là ba chủ thể liên quan trực tiếp đến thực hiện mô hình cung ứng dịch vụ. Tuy nhiên, hiểu đúng và đủ về lợi ích nhận được của các bên còn hạn chế nên việc nâng cao nhận thức cho các đối tượng này là cần thiết. Do đó, hoạt động truyền thông về mô hình hiện đại là một trong các giải pháp cần được thực hiện khi quyết định chuyển đổi hình thức cung ứng.

Đối với chính quyền địa phương, việc nhận thức đúng tầm quan trọng của thu hồi chi phí với khả năng bền vững tài chính lâu dài cho vận hành hệ thống thoát nước khiến chính quyền địa phương sẵn sàng áp dụng giá nhằm cải thiện hiệu quả thu hồi chi phí, giảm bớt gánh nặng ngân sách địa phương, đồng thời đạt được mục tiêu cải thiện chất lượng dịch vụ.

Với công ty cung ứng dịch vụ, áp dụng giá dịch vụ đảm bảo nguồn tài chính cho việc vận hành hệ thống thoát nước nên sẽ giúp họ chủ động hơn trong cung ứng. Đặc biệt, việc lựa chọn một nhà cung cấp duy nhất thông qua Hợp đồng vận hành dựa trên kết quả thực hiện khiến họ có trách nhiệm hơn trong cung ứng dịch vụ. Từ đó hướng đến nâng cao hiệu

quả hoạt động và cải thiện chất lượng dịch vụ cho người sử dụng.

Đối với người sử dụng *dịch vụ*, họ cần hiểu rằng áp dụng giá dịch vụ mang lại nhiều lợi ích. Một số lợi ích mà người sử dụng dịch vụ có thể được hưởng trực tiếp (môi trường và điều kiện sống cải thiện do hệ thống thoát nước được đảm bảo kinh phí để vận hành), hay lợi ích gián tiếp (giá trị tài sản/đất trong các khu vực có giá dịch vụ tăng lên; cơ hội việc làm cho chính người sử dụng dịch vụ do thu hút được nhiều khách du lịch). Đặc biệt, người sử dụng trở thành người giám sát chất lượng dịch vụ của nhà cung cấp. Đây là điều không có khi áp dụng mô hình truyền thống. Việc nhận thức đầy đủ lợi ích đổi mới cung ứng dịch vụ khiến cho người sử dụng sẵn sàng trả giá và lúc đó việc áp dụng mô hình đổi mới thuận lợi hơn.

4.2. Hoàn thiện khung pháp lý áp dụng mô hình cung ứng dịch vụ thoát nước hiện đại

4.2.1. Quy định khung của Chính phủ về cung ứng theo giá dịch vụ thoát nước

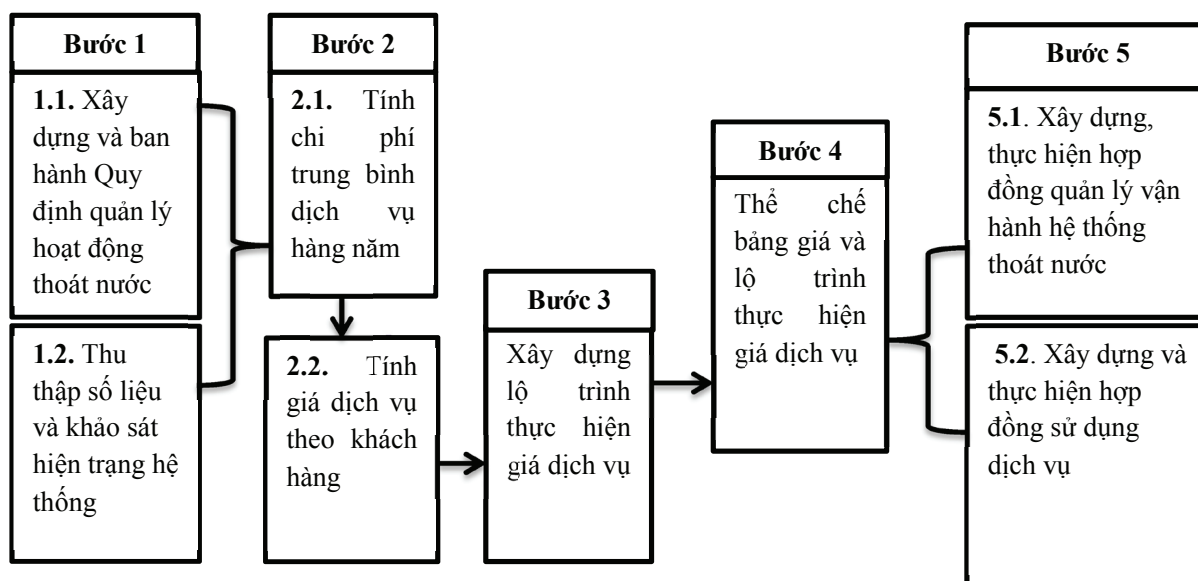
Nhằm khắc phục điểm hạn chế trong quy định khung của chính phủ, kiến nghị Bộ Xây dựng, rà soát các văn bản hiện hành để phát hiện những điểm chưa phù hợp với thực tế, bổ sung những điểm còn thiếu và nhất quán giữa các văn bản hướng dẫn. Cụ thể, Bộ Xây dựng nên thiết lập một khung định mức chi phí tổng thể ở cấp quốc gia có tính linh hoạt và các hệ số tương quan giữa các vùng miền khác nhau của Việt Nam, khung này có thể được điều chỉnh tại các tỉnh tùy theo điều kiện địa lý và kinh tế của địa phương.

4.2.2. Thiết lập Quy định quản lý hoạt động thoát nước

Qui định quản lý là yêu cầu bắt buộc phải được xây dựng, ban hành ở các địa phương và gồm các quy định trong: (1) xác định các hạng mục của hệ thống thoát nước nhất quán với định nghĩa của Chính phủ Việt Nam (2014); (2) lập Kế hoạch ngành và Quản lý Đầu tư; (3) sở hữu tài sản và quản lý tài sản; (4) vai trò và trách nhiệm của chủ sở hữu, đơn vị cung cấp dịch vụ và người sử dụng; (5) đầu nối hộ gia đình; (6) nguyên tắc xây dựng giá dịch vụ thoát nước thu hồi chi phí và lộ trình thực hiện, hệ thống thu tiền dịch vụ từ người sử dụng; (7) Hợp đồng Vận hành; (8) xã hội hóa lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải; (9) thu gom, vận chuyển và xử lý bùn thải; và (10) hệ thống xử lý nước thải phi tập trung (Bộ Xây dựng và GIZ, 2016).

4.3. Xây dựng quy trình thực hiện chuyển đổi sang giá dịch vụ thoát nước

Hình 3: Quy trình thực hiện hoạt động chuyển đổi sang giá dịch vụ thoát nước tại các đô thị Việt Nam



Nguồn: Nguyễn Thị Hoa (2016)

Theo Nguyễn Thị Hoa (2016), các địa phương có thể áp dụng quy trình thực hiện việc chuyển đổi sang giá dịch vụ với 5 bước cơ bản được thiết kế cho ba giai đoạn quan trọng đó là: giai đoạn 1- chuẩn bị cho việc tính giá dịch vụ thoát nước - gồm bước 1; giai đoạn 2- tính giá dịch vụ, xây dựng lộ trình thực hiện giá và thẻ chế hóa lộ trình đó- gồm bước 2,3 và 4; giai đoạn 3 – xây dựng và thực hiện hợp đồng giữa các bên liên quan đến việc cung ứng dịch vụ thoát nước - bước 5 của quy trình (Hình 3).

4.4. Tăng cường năng lực cơ quan hữu quan cấp tỉnh và công ty cung ứng dịch vụ thoát nước

4.4.1. Nâng cao năng lực cho các cơ quan hữu quan cấp tỉnh trong xây dựng giá dịch vụ và lộ trình thực hiện giá.

Chuyển đổi cách thức cung ứng dịch vụ đi kèm nó là sự thay đổi về cách thức quản lý và vận hành mô hình đổi mới nên đòi các bên liên quan phải đảm bảo năng lực thực hiện công việc của mình. Với các cơ quan hữu quan cấp tỉnh, căn cứ vào quy trình thực hiện chuyển đổi sang giá dịch vụ, yêu cầu cần được trang bị kiến thức và kỹ năng cần thiết trong:

(i) xây dựng Quy định quản lý của chính quyền địa phương;

(ii) tính giá dịch vụ theo nhóm khách hàng và xây dựng lộ trình thực hiện giá dịch vụ cho các sở ban ngành liên quan, đặc biệt Sở Xây dựng (trong xây dựng định mức chi phí và tiêu chuẩn kỹ thuật phù hợp với đặc thù của địa phương), nhóm công tác (trong khảo sát thực trạng hệ thống thoát nước, thu

thập và lưu trữ thông tin và số liệu liên quan đến tính giá dịch vụ);

(iii) tham vấn ý kiến các bên liên quan để hoàn thiện biểu giá dịch vụ và lộ trình thực hiện giá để trình Ủy ban Nhân dân ra quyết định;

(iv) năng lực cho các bên liên quan xây dựng Hợp đồng vận hành và Hợp đồng sử dụng.

4.4.2. Nâng cao năng lực lập kế hoạch phát triển công ty cho các công ty cung ứng dịch vụ

Hiện nay đa phần các công ty công ích trong đó có công ty cung ứng dịch vụ ở Việt Nam đều hoạt động dựa vào nguồn kinh phí ngân sách nhà nước. Để cân đối thu chi trong hoạt động của mình, các công ty này cần tổ chức lại hoạt động thông qua lập Kế hoạch phát triển công ty. Tuy nhiên, với đặc thù hoạt động bằng ngân sách nhà nước nên chủ yếu thực hiện nhiệm vụ được giao nên thiếu tính chủ động. Vì vậy, khi có yêu cầu lập kế hoạch phát triển, các công ty cung ứng không có năng lực để thực hiện điều đó. Do đó, nâng cao năng lực trong lập kế hoạch phát triển công ty là hoạt động được ưu tiên ở các công ty này.

Mô hình hiện đại được xem như chìa khóa giúp chính phủ thực thi tốt hơn nhiệm vụ cung ứng dịch vụ thoát nước tại các đô thị Việt Nam. Việc chuẩn bị tốt các điều kiện thực hiện Mô hình này sẽ quyết định sự thành công khi áp dụng trên phạm vi cả nước. Các kiến nghị giải pháp đề xuất trên đây hy vọng sẽ đẩy nhanh và thực hiện hiệu quả mô hình hiện đại ở đô thị Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Xây dựng (2015), *Thông tư số 04/2015/TT-BXD hướng dẫn tính toán giá dịch vụ thoát nước*, ban hành ngày 03 tháng 04 năm 2015.
- Bộ Xây dựng và GIZ (2016), *Đánh giá và những thách thức trong quá trình xây dựng Quy định quản lý hoạt động thoát nước địa phương*, Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam (2007), *Nghị định số 88/2007/NĐ-CP về thoát nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam*, ban hành ngày 28 tháng 05 năm 2007.
- Chính phủ Việt Nam (2014), *Nghị định số 80/2014/NĐ-CP về thoát nước và xử lý nước thải*, ban hành ngày 06 tháng 08 năm 2014.
- Nguyễn Thị Hoa (2016), *Chuyển đổi từ phí sang giá dịch vụ thoát nước tại các đô thị Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia “Động lực phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016-2020, tầm nhìn đến 2035”, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội, 401-416.