PHÁT TRIỂN ĐẤU THẦU DỊCH VỤ CÔNG ÍCH TRONG LĨNH VỰC THOÁT NƯỚC ĐÔ THỊ VIỆT NAM: PHÂN TÍCH TỪ KHUNG LÝ THUYẾT NGƯỜI ĐẠI DIỆN

Lê Thị Bích Ngọc
Viện Quản trị Kinh doanh, Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: lebichngoc25@yahoo.com

Ngày nhận: 24/7/2018
Ngày nhận bản sửa: 20/8/2018
Ngày duyệt đăng: 02/9/2018

Tóm tắt:
Đấu thầu thoát nước làm tăng tính minh bạch, tính cạnh tranh, vì vậy, làm tăng hiệu quả và chất lượng của dịch vụ thoát nước đô thị. Dựa trên khung lý thuyết người đại diện, bài báo phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của phương thức đấu thầu dịch vụ công ích với bối cảnh là dịch vụ thoát nước ở các đô thị Việt Nam. Bài báo đã chỉ ra rằng đấu thầu dịch vụ thoát nước còn rất khiêm tốn, các phương thức đặt hàng theo cơ chế "xin-cho" vẫn thịnh hành. Trên cơ sở lý thuyết và phân tích thực trạng, bài báo đã đưa ra kiến nghị đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà thực tế để hình thức đấu thầu dịch vụ thoát nước thực sự đi vào cuộc sống.
Từ khóa: Dịch vụ công ích, Dịch vụ thoát nước, Đấu thầu, Việt Nam.

Contracting out Public Services in Wastewater sector in Urban of Vietnam: An Analysis from Agency Theory

Abstract:
Contracting out has the potential to improve efficiency and quality of urbans' wastewater service due to its transparency and competition. Using agency theory as an overaching theory, the article examines factors affecting success of the contracting out public services with context of urbans' wastewater service in Vietnam. The evidences from the article reveal that contracting out wastewater service in Vietnam is still rare. Work order arrangement with "asking-giving" mechanism is popular. Based on the theory and current status assessment, the article provides recommendations to policy makers and practitioners for the success of contracting out wastewater service in Vietnam.
Keywords: Public services, Wastewater service, Contracting-out, Vietnam.

1.Giới thiệu

Dịch vụ công ích là yếu tố nền tảng cho sự ổn định và phát triển của đô thị. Tuy nhiên, việc cung cấp dịch vụ công ích gặp phải vấn đề "người đại diện" điển hình: Đơn vị ủy thác (chính quyền thành phố) và đơn vị cung cấp dịch vụ (các công ty công ích hoặc tư nhân) có thể có mục tiêu khác nhau và có thông tin bất đối xứng. Nếu vấn đề này không được xử lý phù hợp, việc cung cấp dịch vụ công ích sẽ kém hiệu quả và không đáp ứng được nhu cầu của người dân.

Đô thị trên thế giới đã áp dụng nhiều hình thức cung cấp dịch vụ công ích khác nhau. Về mặt truyền thống, các chính quyền đô thị thường cung cấp tài

chính để các đơn vị công ích thuộc sở hữu nhà nước sản xuất và cung cấp. Tuy nhiên, áp lực ngày càng tăng về tài chính và về chất lượng dịch vụ buộc các chính quyền đô thị phải tìm kiếm và áp dụng các phương thức khác nhằm thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào sản xuất và cung ứng các loại dịch vụ này, trong số đó, đấu thầu là phương thức được sử dụng phổ biến nhất.

Phương thức đấu thầu dịch vụ công ích đã được thực hiện từ năm 1980 ở Anh Quốc. Phương thức này được áp dụng nhiều trong các lĩnh vực cấp nước, thu gom và xử lý chất thải rắn, vận tải... Các nghiên cứu (ví dụ của Prager, 1994) cho rằng đấu thầu dịch vụ công ích giúp giảm áp lực chi tiêu của ngân sách nhà nước, đồng thời, cải thiện chất lượng và hiệu quả dịch vụ. Đấu thầu dịch vụ công ích không chỉ nhận được sự quan tâm đặc biệt của các nhà hoạch định chính sách, các doanh nghiệp, các nhà tài trợ mà cả sự quan tâm từ các nhà nghiên cứu. Đã có những nghiên cứu về đấu thầu trong một số lĩnh vực như y tế, giao thông (ví dụ: Dachis, 2010). Tuy nhiên, các nghiên cứu về đấu thầu trong lĩnh vực thoát nước chưa nhiều.

Trong những năm qua, ở Việt Nam, dịch vụ thoát nước do các công ty công ích hoặc các công ty có nguồn gốc sở hữu nhà nước thực hiện thông qua phương thức kế hoạch giao việc hoặc hợp đồng đặt hàng. Các phương thức này được cho là không minh bạch, không hiệu quả (Lê Thị Bích Ngọc, 2017).

Chính phủ (2011, 2013, 2014) đã ban hành các văn bản pháp quy quan trọng cho việc áp dụng phương thức đấu thầu dịch vụ thoát nước ở Việt Nam. Theo đó, đấu thầu vận hành nhà máy xử lý nước thải – một hạng mục của hệ thống thoát nước đã bước đầu được áp dụng tại một số thành phố lớn (Phi Hùng, 2017). Tuy nhiên thực tế, đấu thầu dịch vụ này vẫn rất hiếm và khó đi vào cuộc sống.

Mục tiêu của bài báo nhằm phân tích thực trạng áp dụng phương thức đấu thầu dịch vụ thoát nước ở Việt Nam và nguyên nhân của những hạn chế từ góc nhìn của lý thuyết "người đại diện". Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số kiến nghị cho các nhà hoạch định chính sách cũng như thực tiễn của Việt Nam. Những luận điểm của bài báo dựa trên việc phân tích chính sách hiện hành, phỏng vấn sâu các nhà quản lý và chuyên gia, cũng như những trải nghiệm của tác giả với tư cách là tư vấn về dịch vụ thoát nước ở một số đô thị Việt Nam. Phương pháp 'nghiên cứu từ trải nghiệm' cho phép tác giả vừa là thành viên của "sự việc" vừa là người tổng hợp, phân tích, và đưa ra các phát hiện khoa học.

2. Cơ sở lý luận về đấu thầu dịch vụ công ích

2.1. Lý thuyết người đại diện

Đấu thầu dịch vụ công ích là quá trình chính quyền đô thị lựa chọn doanh nghiệp tư nhân bên ngoài thay mình cung cấp dịch vụ thông qua đấu thầu (Monga & Sharma, 2016).

Trong quan hệ hợp đồng dịch vụ công ích, chính quyền nhà nước - người sở hữu hạ tầng dịch vụ - có trách nhiệm cung cấp nhưng lại thuê doanh nghiệp tư nhân cung cấp dịch vụ này. Người dân đô thị là khách hàng sử dụng dịch vụ phải trả phí/giá hoặc thuế cho chính quyền. Chính quyền sử dụng số tiền thu được từ người dân để chi trả cho đơn vị cung cấp dịch vụ. Trong sự dàn xếp này, quan hệ giữa chính quyền và doanh nghiệp cung cấp dịch vụ là quan hệ đại diện, trong đó, chính quyền là chủ sở hữu (hay người ủy thác) và doanh nghiệp là người đại diện.

Theo lý thuyết người đại diện, hình thành và duy trì mối quan hệ hợp đồng giữa chủ sở hữu và người đại diện tồn tại nhiều vấn do bất cân xứng thông tin. Bất cân xứng thông tin là tình trạng một bên trong mối quan hệ có nhiều thông tin hơn bên còn lại. Trong mối quan hệ hợp đồng giữa chủ sở hữu và người đại diện, người đại diện thường là người nắm giữ nhiều thông tin hơn (Necmec & cộng sự, 2012). Cũng theo lý thuyết người đại diện, mục tiêu của người ủy thác và người đại diện không phải lúc nào cũng giống nhau. Khi mục tiêu của họ khác nhau, bất cân xứng thông tin sẽ tạo ra những kẻ hở cho các hành vi cơ hội (Jensen & Meckling, 1976). Cụ thể, lúc đó đơn vị đại diện sẽ che giấu các hành động và theo đuổi các mục tiêu của bản thân mình chứ không phải của đơn vị ủy thác. Vì không có khả năng tiếp cận thông tin đầy đủ như đơn vị đại diện, đơn vị ủy thác phải gánh chịu thêm các chi phí đại diện – những chi phí phát sinh do đơn vị đại diện phải thiết lập những cơ chế giám sát và khen thưởng để hạn chế các hành vi cơ hội. Lý thuyết này hoàn toàn phù hợp cho phân tích mối quan hệ hợp đồng dịch vụ công ích giữa một bên là chính quyền đô thị (chủ sở hữu hạ tầng đô thị) và đơn vị cung cấp dịch vụ (đơn vị đại diện) (Necmec & cộng sự, 2012).

Theo Shetterly (1998), quá trình đấu thầu gồm ba giai đoạn: 1) giai đoạn tiền đấu thầu; 2) giai đoạn lựa chọn người thầu khoán; 3) giai đoạn giám sát hợp

đồng. Cả ba giai đoạn này đều có thể nảy sinh vấn đề thông tin bất cân xứng do đơn vị ủy thác không quan sát được một cách trực tiếp các hành động và thông tin của người đại diện (đơn vị nhận thầu). Điều này làm phát sinh hai loại rủi ro: 1) rủi ro đạo đức; và 2) rủi ro lựa chọn ngược. Rủi ro đạo đức phát sinh khi hành vi của đơn vị nhận thầu không được giám sát hợp lý. Điều này dẫn đến tình huống đơn vị nhận thầu sẽ lẩn tránh thực hiện những công việc mà lẽ ra họ phải làm hoặc là họ có làm nhưng không đảm bảo đúng số lượng, chất lượng như đã cam kết. Rủi ro lựa chọn ngược phát sinh khi đơn vị ủy thác thiếu thông tin nên đã không chọn được đơn vị nhận thầu tốt nhất. Giảm thiểu hai loại rủi ro này đều đồng nghĩa với phát sinh thêm chi phí đại diện và chi phí này có thể phát sinh ở các ba khâu của quá trình đấu thầu (Necmec & cộng sự, 2012).

2.2. Những nhân tố ảnh hưởng đến việc phát triển phương thức đấu thầu trong cung cấp dịch vụ công ích

Các nhà nghiên cứu (ví dụ Nermec & cộng sự, 2012) chỉ ra rất nhiều các nhân tố nhằm hạn chế rủi ro và hướng đến sự thành công của quá trình đấu thầu dịch vụ công ích, có thể chia thành ba nhóm như sau: 1) Nhóm nhân tố thể chế, 2) Nhóm nhân tố quản trị của chính quyền đô thị; 3) Nhóm nhân tố gắn với hợp đồng.

2.2.1. Nhóm nhân tố thể chế

Đấu thầu dịch vụ công ích là một quá trình khá phức tạp, sự thành công của quá trình này phụ thuộc rất lớn của chất lượng nền pháp quyền. Nermec & cộng sự (2012) cho rằng, mục tiêu cải thiện hiệu quả dịch vụ thông qua đấu thầu sẽ khó trở thành hiện thực nếu như thiếu hành lang pháp lý hoặc hành lang pháp lý không rõ ràng minh bạch và việc thực thi pháp luật không được tôn trọng.

Trước hết, thể chế cần thúc đẩy cạnh tranh trong đấu thầu. Monga & Sharma (2016) cho rằng cạnh tranh giữa các đơn vị dự thầu rất quan trọng, nó làm tăng quyền lực của đơn vị ủy thác và là động lực khiến các đơn vị dự thầu đưa ra giá hợp đồng thấp hơn hoặc cải thiện chất lượng dịch vụ tốt hơn. Cạnh tranh kết hợp với đấu thầu cạnh tranh giảm được những tổn thất phát sinh từ thông đồng, tham nhũng, và các hành vi lợi dụng chức vụ và quyền hạn khác. Vì vậy, cạnh tranh trong đấu thầu góp phần tiết kiệm ngân sách cho chính quyền đô thị. Điều này ám chỉ rằng chính phủ cần có những chính sách khuyến khích, thu hút các doanh nghiệp thuộc tham gia vào lĩnh vực dịch vụ công ích.

Thứ hai, thể chế cần minh bạch để tạo niềm tin vào sự công bằng trong đấu thầu. Prager (1994) tin rằng có thu hút được các doanh nghiệp dự thầu hay không phụ thuộc vào niềm tin của các doanh nghiệp này vào sự minh bạch, công bằng của chính quyền trong quá trình đấu thầu, và thực hiện những cam kết trong quá trình thực thi hợp đồng.

Theo Nemec & cộng sự (2012), so với các nước phát triển, đấu thầu dịch vụ công ích ở các nước đang phát triển khó khăn hơn nhiều do môi trường cạnh tranh theo cơ chế thị trường chưa thực sự phát triển, các hình thức độc quyền và độc quyền nhóm vẫn tồn tại. Thêm vào đó, ở các nước này, cơ sở pháp lý thường thiếu và chất lượng thực thi luật pháp còn yếu, đồng nghĩa với nguy cơ cao nảy sinh tham nhũng, thông đồng.

2.2.2. Nhóm nhân tố về quản trị của chính quyền đô thị

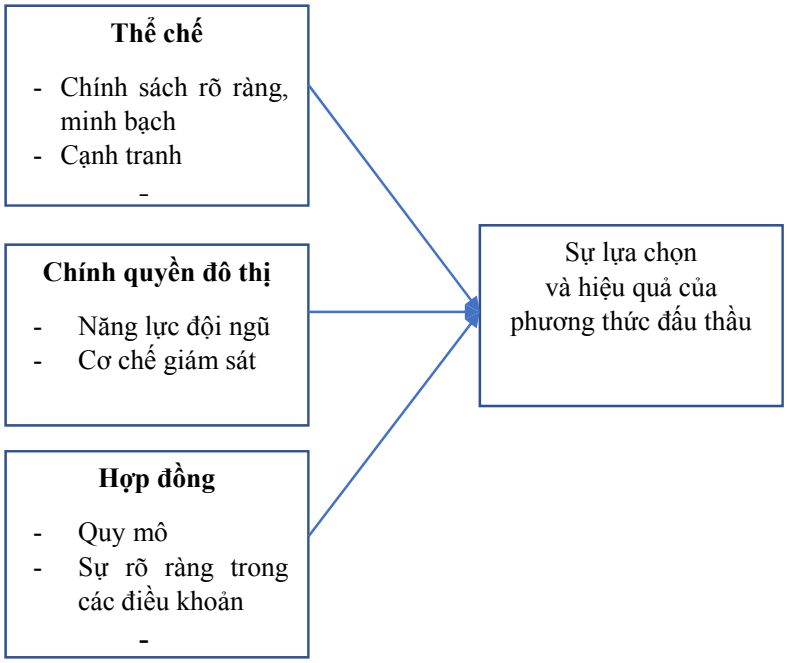
Romzek & Johnston (2002) cho rằng, năng lực của chính quyền đô thị trong đánh giá và lựa chọn đúng đơn vị dự thầu rất quan trọng. Nó giúp giảm rủi ro lựa chọn ngược, hay nói cách khác, nó giúp chính quyền đô thị có thể chọn được đơn vị nhận thầu phù hợp nhất.

Tuy nhiên, theo Prager (1994), sự tham gia của chính quyền vào quá trình đấu thầu dịch vụ công ích chưa dừng lại khi việc lựa chọn và ký kết hợp đồng hoàn tất. Thực tế, khâu khó khăn và tốn kém nhất đó là khâu giám sát quá trình thực thi hợp đồng vì có sự bất cân xứng thông tin và mâu thuẫn về mục tiêu giữa chính quyền và doanh nghiệp như lý thuyết người đại diện đã đề cập. Để có thể lựa chọn "trúng" đơn vị nhận thầu và để kiểm soát quá trình thực thi hợp đồng một cách hiệu quả, tiết kiệm, đảm bảo hợp đồng được thực hiện theo đúng những điều khoản đã ký kết, chính quyền đô thị cần phải có đội ngũ nhân sự chuyên nghiệp, không chỉ có kiến thức và khả năng thiết kế xây dựng hợp đồng và quá trình đấu thầu, mà còn phải có kiến thức và có năng lực kỹ thuật và phương tiện liên quan đến dịch vụ đấu thầu.

2.2.3. Nhóm nhân tố gắn với hợp đồng

Theo Monga & Sharma (2016) sự rõ ràng của các tiêu chí trong hợp đồng cũng là nhân tố quyết định sự thành công của quá trình đấu thầu dịch vụ công ích. Điều này giúp công việc giám sát được dễ dàng hơn.

Hình 1: Khung phân tích về lựa chọn và hiệu quả đấu thầu dịch vụ thoát nước



Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Quy mô hợp đồng cũng rất quan trọng (Prager, 1994). Những dự án có quy mô lớn có sức hấp dẫn hơn những dự án quy nhỏ. Tương tự, độ dài của hợp đồng càng lớn thu hút được càng nhiều đơn vị tham gia đấu thầu. Điều này ám chỉ rằng, nguồn kinh phí dành cho dịch vụ đấu thầu cần đầy đủ và ổn định. Guerrini & Romano (2017) cho rằng đấu thầu nên đồng hành với ban hành giá dịch vụ để huy động sự đóng góp của người sử dụng dịch vụ đảm bảo nguồn thu và hoàn chỉnh hình thức hợp đồng và tránh xung đột.

Những phân tích trên cho phép xây dựng một khung phân tích về lựa chọn phương thức đấu thầu và hiệu quả cung ứng dịch vụ thoát nước (Hình 1). Khung phân tích định hướng cho những thảo luận về thực trạng, nguyên nhân những tồn tại trong lựa chọn phương thức đầu thầu dịch vụ này ở nước ta.

3. Phương pháp nghiên cứu

Như đã trình bày, mục tiêu nghiên cứu là nhằm phân tích thực trạng và những vấn đề tiềm ẩn trong lựa chọn phương thức đầu thầu dịch vụ thoát nước ở Việt Nam từ góc nhìn lý thuyết người đại diện. Với mục tiêu này, nghiên cứu áp dụng tổng hợp các phương pháp, bao gồm phân tích chính sách, phỏng vấn chuyên gia và nhà hoạt động thực tiễn, và trải nghiệm thực tiễn của tác giả trong hoạt động tư vấn về đấu thầu dịch vụ thoát nước - một loại dịch vụ công ích. Cụ thể:

- *Phân tích chính sách*: Tác giả tiến hành phân tích những quy định liên quan tới đấu thầu dịch vụ công ích nói chung, dịch vụ thoát nước nói riêng để đánh giá các yếu tố về thể chế, tính nhất quán và sự rõ ràng trong chính sách;

-*Thảo luận nhóm*: Tác giả đã tham gia và thu thập dữ liệu từ 15 buổi thảo luận nhóm và tọa đàm với các đại diện của Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố, đại diện từ các sở ban ngành và các công ty cung cấp dịch vụ thoát nước ở 15 tỉnh/thành phố, thuộc Chương trình Quản lý nước thải và Dự án thoát nước và chống ngập úng do GIZ tài trợ và 2 tỉnh thuộc Dự án Nâng cao năng lực bền vững cho các dự án chống úng ngập và giảm thiểu ô nhiễm môi trường do DANIDA tài trợ;

-*Phỏng vấn*: Tác giả đã tiến hành 8 cuộc phỏng vấn với chuyên gia dự án GIZ, lãnh đạo và cán bộ sở Xây dựng của một số tỉnh, thành phố thuộc 2 dự án nêu trên;

-*Quan sát và trải nghiệm*: Với tư cách là tư vấn, tác giả có điều kiện quan sát quá trình lựa chọn hình thức cung cấp dịch vụ ở 15 tỉnh/thành phố thuộc dự

án GIZ và DANIDA.

Dữ liệu được tổng hợp, so sánh và phân tích theo các yếu tố được thể hiện ở khung phân tích.

4. Kết quả và thảo luận

4.1. Mô tả hệ thống thoát nước đô thị và các hình thức hợp đồng dịch vụ thoát nước ở Việt Nam

Hệ thống thoát nước bao gồm những hạng mục chính như hệ thống mạng lưới (cống, kênh, mương…), hồ điều hòa, trạm bơm và nhà máy xử lý nước thải. Chi phí đầu tư vào hệ thống thoát nước thường rất lớn. Cho đến nay, nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng thoát nước chủ yếu từ Ngân sách Nhà nước và nguồn vốn ODA. Các khoản chi này xu hướng tăng, tuy nhiên chưa đáp ứng nhu cầu. Do nguồn vốn hạn chế, đầu tư mới chỉ tập trung ở các đô thị lớn, đầu tư không đồng bộ, tỷ lệ bao phủ của dịch vụ còn rất thấp. Theo Bộ Xây dựng (2016), tỷ lệ bao phủ của dịch vụ chỉ khoảng 40-50%, cả nước có khoảng 685 đô thị lớn nhỏ nhưng mới chỉ có 17 nhà máy xử lý nước thải đô thị, và chỉ mới 10% nước thải được xử lý (World Bank & AUSAID, 2013). Chính vì vậy, ô nhiễm nguồn nước ngày càng báo động và đang tác động tiêu cực đến cuộc sống, sức khỏe người dân đô thị Việt Nam.

Ở Việt Nam có 3 loại hợp đồng đang áp dụng cho dịch vụ thoát nước đô thị Việt Nam: hợp đồng giao kế hoạch, hợp đồng đặt hàng, và hợp đồng trọn gói (thông qua đấu thầu hoặc chỉ định thầu). Đặc điểm cụ thể của từng loại hợp đồng như sau:

4.1.1. Hợp đồng giao kế hoạch

Hợp đồng giao kế hoạch chỉ áp dụng với các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Hàng năm, các doanh nghiệp xây dựng kế hoạch trình lên các cơ quan cấp trên xét duyệt. Việc xét duyệt dựa vào 3 tiêu chí: 1) khối lượng công việc thực hiện năm trước; 2) dự kiến khối lượng công việc tăng thêm trong năm kế hoạch; và 3) khả năng của ngân sách địa phương. Trong ba yếu tố nêu trên thì yếu tố thứ

Bảng 1: Sự khác biệt giữa các loại hợp đồng trong lĩnh vực thoát nước

Đặc điểm	Hợp đồng giao kế hoạch	Hợp đồng đặt hàng	Hợp đồng trọn gói
Căn cứ xây dựng	Khối lượng công việc năm trước Dự kiến thay đổi trong năm kế hoạch Khả năng Ngân sách địa phương	Khối lượng công việc năm trước Dự kiến thay đổi trong năm kế hoạch Khả năng Ngân sách địa phương	Công việc vận hành toàn bộ hệ thống
Quy mô hợp đồng và nguồn kinh phí	Hạn chế	Hạn chế	Lớn hơn
Độ dài hợp đồng	Hàng năm	Hàng năm	5 -10 năm
Doanh nghiệp	Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên	Doanh nghiệp mọi thành phần	Doanh nghiệp mọi thành phần
Lựa chọn doanh nghiệp vận hành	Chỉ định thầu	Chỉ định thầu	Đấu thầu hoặc chỉ định thầu
Phân định quyền hạn, trách nhiệm giữa chủ sở hữu và doanh nghiệp	Không rõ	Không rõ	Rõ ràng hơn
Tính chủ động của doanh nghiệp/Rủi ro	Bị động/rủi ro cao	Bị động/rủi ro cao	Chủ động/rủi ro thấp
Căn cứ nghiệm thu hợp đồng	Khối lượng công thực hiện, không quan tâm đến chất lượng.	Khối lượng công thực hiện, không quan tâm đến chất lượng.	Dựa vào chất lượng dịch vụ
Chất lượng dịch vụ/ Hiệu quả	Thấp Thấp	Thấp Thấp	Cao hơn Cao hơn

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

3 đóng vai trò quan trọng nhất. Vào cuối năm, doanh nghiệp quyết toán với cơ quan nhà nước dựa vào khối lượng công việc thực sự thực hiện trong năm.

4.1.2. Hợp đồng đặt hàng

Hợp đồng đặt hàng dịch vụ thoát nước tương tự như hợp đồng giao kế hoạch, ngoại trừ loại hợp đồng này được áp dụng đối với các doanh nghiệp không phải là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

4.1.3. Hợp đồng trọn gói

Hợp đồng trọn gói có thời hạn ngắn nhất là 5 năm và dài nhất là 10 năm. Doanh nghiệp tham gia hợp đồng này có trách nhiệm quản lý và vận hành hệ thống thoát nước và được đảm bảo đầy đủ tài chính. Nguồn kinh phí cho hợp đồng là từ nguồn thu từ giá dịch vụ mà "hộ xả thải" phải trả, từ ngân sách hàng năm của chính quyền đô thị và từ các nguồn khác. Việc lựa chọn đơn vị vận hành theo hình thức hợp đồng chọn gói có thể qua đấu thầu hoặc có thể qua chỉ định thầu (Bộ Xây dựng, 2015).

So với phương thức "giao kế hoạch" hay "đặt hàng", hợp đồng trọn gói có nhiều tiến bộ hơn. Cụ thể sự khác biệt giữa hợp đồng trọn gói, hợp đồng đặt hàng và hợp đồng giao kế hoạch được tóm tắt ở Bảng 1.

4.2. Thực tế đấu thầu dịch vụ thoát nước đô thị Việt Nam

Dưới đây là kết quả từ nghiên cứu thực tế đấu thầu ở 15 thành phố tỉnh lị ứng với 15 tỉnh nghiên cứu.

Về cơ bản các mạng lưới thoát nước đô thị đều do các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoặc có nguồn gốc từ doanh nghiệp nhà nước vận hành. Trong 15 thành phố, có 8 thành phố có nhà máy xử lý nước thải. Trong đó, 4 nhà máy được vận hành bởi các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên hoặc công ty cổ phần có vốn nhà nước chi phối, 1 nhà máy được vận hành bởi công ty cổ phần tư nhân có vốn nhà nước <49% (đây là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên mới chuyển sang hình thức cổ phần từ năm 2017), 3 nhà máy còn lại do 1 công ty cổ phần không có vốn nhà nước vận hành. Cụ thể các loại hình doanh nghiệp tham gia vận hành hệ thống thoát nước ở 15 thành phố xem bảng 2.

Việc lựa chọn đơn vị vận hành mạng lưới ở tất cả 15 thành phố đều không qua đấu thầu mà là chỉ định thầu. Đặc biệt, thông tin từ phỏng vấn cho thấy có 1 công ty cổ phần không có vốn nhà nước được lựa chọn vận hành tới 3 nhà máy xử lý nước thải và việc lựa chọn này có sự can thiệp của các quan chức với giá thầu khá cao.

Đã có một số thành phố đã áp dụng hợp đồng trọn gói không qua đấu thầu nhưng khi triển khai thực hiện gặp khó khăn về tài chính cho hợp đồng và khó khăn phát sinh ở giai đoạn nghiệm thu (do không có tiêu chí kỹ thuật rõ ràng) vì vậy, các thành phố này lại quay lại hình thức hợp đồng đặt hàng.

Tóm lại, nghiên cứu cho thấy hình thức đấu thầu trong lĩnh vực thoát nước còn rất hạn chế. Vì sao hình thức đấu thầu được coi là tiên tiến trên thế giới lại chưa được áp dụng rộng rãi trong lĩnh vực dịch vụ thoát nước ở Việt Nam? Phần tiếp theo phân tích

Bảng 2: Các loại hình doanh nghiệp vận hành hệ thống thoát nước ở 15 thành phố

Đơn vị vận hành	Mạng lưới (Tổng số 15)	Nhà máy xử lý nước thải (Tổng số 8)
Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên hoặc công ty cổ phần nhà nước nắm giữ >51%	14	4
Công ty Cổ phần tư nhân có vốn nhà nước <49%[1]	1	1
Công ty cổ phần không có vốn nhà nước	Chỉ 1 phần mạng lưới của 1 thành phố	3

1 công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên chuyển sang công ty cổ phần từ năm 2017
Nguồn: Tác giả phỏng vấn.

các nguyên nhân theo ba nhóm nhân tố.

4.3. Nhóm nhân tố thể chế

4.3.1. Môi trường thể chế không rõ ràng chưa thực sự khuyến khích phương thức hợp đồng đấu thầu

Chính phủ (2011), Chính phủ (2013) và Chính phủ (2014) lần lượt ban hành các nghị định về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần, về sản xuất và cung ứng dịch vụ công ích, và về thoát nước và xử lý nước thải. Những nghị định này đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng cho áp dụng hình thức đấu thầu trong lĩnh vực thoát nước đô thị Việt Nam. Tuy nhiên, theo ý kiến của chuyên gia, có sự mâu thuẫn và không chặt chẽ trong các văn bản pháp quy khiến cho phương thức đấu thầu dịch vụ thoát nước không đi vào cuộc sống. Cụ thể, theo Chính phủ (2013), khoản 1 Điều 5, phương thức đấu thầu được xếp đứng đầu theo thứ tự ưu tiên trong việc lựa chọn phương thức cung ứng dịch vụ công ích. Nhưng Điều 10 về "điều kiện tổ chức đấu thầu thực hiện sản xuất và cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích" lại yêu cầu tổ chức đấu thầu chỉ được thực hiện khi đáp ứng một số điều kiện cụ thể.

Thêm vào đó, có sự không nhất quán giữa quy định của Chính phủ (2014) và Bộ Xây dựng (2015). Trong khi Chính phủ (2014) quy định rõ về áp dụng hợp đồng trọn gói dựa vào chất lượng đầu ra, thì Bộ Xây dựng (2015) khi ban hành thông tư hướng dẫn thực hiện quy định của Chính phủ (2014) lại đưa ra ba mẫu hợp đồng chính quyền đô thị có thể lựa chọn cho lĩnh vực thoát nước là: hợp đồng giao kế hoạch, hợp đồng giao việc và hợp đồng trọn gói (có thể chỉ định thầu hoặc đấu thầu). Sự không nhất quán này đã tạo ra lý do hợp pháp cho các chính quyền đô thị tiếp tục trì hoãn đấu thầu dịch vụ thoát nước. Thông tin phỏng vấn và thảo luận nhóm cho thấy một số chính quyền đô thị và doanh nghiệp "cố tình" cho rằng chưa đủ điều kiện để áp dụng phương thức hợp đồng trọn gói đặc biệt hợp đồng trọn gói đấu thầu để tiếp tục áp dụng các hình thức hợp đồng giao kế hoạch hoặc đặt hàng.

4.3.2. Môi trường thể chế chưa thúc đẩy tính cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ thoát nước

Các chuyên gia cho rằng môi trường thể chế không rõ ràng khiến kinh doanh lĩnh vực thoát nước càng rủi ro, vì vậy, khó thu hút các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân tham gia. Việt Nam có 63 tỉnh thành nhưng cả nước chỉ có 71 doanh nghiệp cung cấp dịch vụ thoát nước (trung bình, mỗi địa phương có hơn 1 doanh nghiệp). Mặc dù văn bản không cấm, song thực tế doanh nghiệp ở một địa phương hiếm khi tham gia đấu thầu ở một địa phương khác (trừ trường hợp đấu thầu vận hành nhà máy xử lý nước thải). Như vậy, hầu như mỗi địa phương chỉ có một lựa chọn cho việc cung cấp dịch vụ thoát nước ở địa phương mình. Điều này đồng nghĩa với việc thiếu cạnh tranh.

4.4. Năng lực quản trị của chính quyền đô thị

Kết quả nghiên cứu cho thấy ở 15/15 thành phố, các chính quyền đô thị không có hồ sơ tài sản hệ thống thoát nước, họ không biết hệ thống thoát nước của họ có những gì và hiện trạng ra sao, đầu tư bao giờ và giá trị đầu tư bao nhiêu. Lý giải cho điều này, 100% chính quyền đô thị cho rằng hệ thống thoát nước của họ hình thành từ thời Pháp thuộc, trải qua nhiều thời kỳ, hệ thống thoát nước do nhiều chủ đầu tư tiến hành, nhưng không được bàn giao đầy đủ nên dữ liệu về hệ thống thoát nước thiếu rất nhiều, đặc biệt về mặt giá trị. Thiếu hồ sơ tài sản gây trở ngại cho công tác quản lý tài sản, cho xác định khối lượng công việc và chi phí vận hành làm căn cứ để định giá hợp đồng và lựa chọn, giám sát nhà thầu.

Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra rằng dù có chính sách đấu thầu, nhưng cán bộ chính quyền đô thị không mặn mà vẫn tìm mọi lý do để duy trì các phương thức truyền thống. Lý giải cho hiện tượng này, các chuyên gia cho rằng do phương thức hợp đồng giao kế hoạch và hợp đồng đặt hàng đã tồn tại trong nhiều thập kỷ. Nhiều cơ quan nhà nước thích các phương thức này vì họ có quyền được giao, được đặt hàng, được dành những đơn hàng riêng cho những đơn vị nhất định. Về bản chất đây là cơ chế "xin-cho", không có cạnh tranh, không minh bạch, không hiệu quả nhưng các phương thức này đã và đang mang lại lợi ích và quyền lực cho những người thực hiện của chính quyền. Bản thân doanh nghiệp được giao việc cũng không hài lòng với sự thiếu minh bạch, không rõ ràng và rủi ro cao của các phương thức hợp đồng này. Nhiều doanh nghiệp cho biết về nguyên tắc hợp đồng cho năm mới phải được ký kết vào quý 4 năm trước, nhưng thực tế có thể đến tháng 10 năm sau mới chính thức được ký và lúc đó họ mới biết giá chính xác của hợp đồng, trong suốt thời gian chờ đợi, doanh nghiệp vẫn phải thực hiện các nhiệm vụ thoát nước.

Thiếu nhân lực và nhân lực không có đủ năng lực

cũng là nhân tố đang cản trở tiến trình đấu thầu. Kết quả nghiên cứu cho thấy nhiều đơn vị quản lý thuộc thành phố không đủ năng lực và nguồn nhân lực để xây dựng biểu mẫu và dự thảo hợp đồng một cách hiệu quả, bao gồm cả dự toán giá trị hợp đồng làm cơ sở đấu thầu.

Lý thuyết người đại diện đã chỉ ra rằng, trong bối cảnh bất cân xứng thông tin giữa người ủy thác và người đại diện thì hoạt động giám sát hết sức quan trọng. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cho thấy sự giám sát rất thiếu và yếu trong suốt cả quá trình đấu thầu và thực thi hợp đồng. Nguyên nhân là giám sát chưa được coi trọng và chính quyền đô thị rất thiếu nhân lực, trong khi đó cơ chế giám sát cộng đồng chưa được phát huy hiệu quả.

4.5. Quy mô và tính rõ ràng của các điều khoản hợp đồng

Về quy mô, kinh phí cho vận hành dịch vụ thoát nước vẫn từ nguồn ngân sách nhà nước là chủ yếu, đóng góp từ người sử dụng dịch vụ còn khiêm tốn. Thực tế, nguồn ngân sách địa phương có hạn nên kinh phí dành cho dịch vụ thoát nước thấp hơn nhiều so với nhu cầu thực tế. Ở nhiều **đô thị**, kinh phí mới đáp ứng được từ 20 – 50% nhu cầu. Kinh phí hạn chế và không ổn định đã ảnh hưởng rất lớn đến khả năng áp dụng hợp đồng trọn gói, đặc biệt là hợp đồng đầu thầu vì với số kinh phí hạn chế, chính quyền đô thị chỉ có thể thuê các doanh nghiệp nạo vét bùn ở một số tuyến cống trọng yếu, đối phó thụ động đối với tình trạng ngập úng, thiên tai...

Kinh phí cho dịch vụ thoát nước hạn chế là do nhiều đô thị vẫn dựa vào nguồn ngân sách hạn chế của địa phương mà chưa quan tâm khai thác nguồn thu khác. Chính phủ (2014) qui định áp dụng giá dịch vụ thoát nước đối với nước thải thay phí bảo vệ môi trường để huy động đóng góp của người sử dụng dịch vụ, tăng nguồn thu cho dịch vụ thoát nước, đồng thời giảm áp lực cho ngân sách. Đã có một số thành phố đã áp dụng giá dịch vụ thoát nước, nhưng vẫn còn nhiều tỉnh chưa mà vẫn duy trì phí bảo về môi trường ở mức rất thấp. Ở những tỉnh áp dụng giá dịch vụ, kinh phí cho vận hành hệ thống thoát nước thường cao hơn ở những đô thị đang áp dụng phí bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, có một điểm chung là mức phí môi trường/giá dịch vụ thoát nước các tỉnh đang áp dụng thấp hơn giá thành khá nhiều.

Về mặt kỹ thuật, tồn tại hai vấn đề cản trở quá trình áp dụng hợp đồng trọn gói đấu thầu. Thứ nhất, ở khâu chuẩn bị hồ sơ, còn thiếu nhiều định mức công việc, đơn giá làm căn cứ để xác định khối lượng công việc, lập dự toán hợp đồng. Thứ hai, ở khâu nghiệm thu hợp đồng, các chuyên gia và các nhà thực tiễn cho rằng điều quan trọng nhất là phải kiểm soát được chất lượng sản phẩm đầu ra, chứ không phải là số lượng công việc. Thay vì yêu cầu doanh nghiệp phải nạo được bao nhiêu m^3 bùn trong một năm, thì nên yêu cầu doanh nghiệp đảm bảo hệ thống cống thông suốt. Tuy nhiên, bộ tiêu chuẩn kỹ thuật hiện có đã lỗi thời và không bao gồm tất cả các hạng mục trong hệ thống thoát nước. Điều này gây khó khăn cho khâu giám sát, đánh giá, nghiệm thu hợp đồng. Đây cũng là nguyên nhân quan trọng khiến một số thành phố không thể áp dụng hợp đồng trọn gói, đặc biệt là hợp đồng trọn gói đấu thầu mà đã phải quay lại với hình thức hợp đồng đặt hàng như đã nêu ở phần trên.

5. Kết luận và kiến nghị

Đấu thầu dịch vụ thoát nước là một xu hướng, nó làm tăng tính minh bạch, tính cạnh tranh, vì vậy, làm tăng hiệu quả và chất lượng của dịch vụ thoát nước đô thị. Mặc dù vậy, kết quả nghiên cứu cho thấy, trong những năm qua, hình thức hợp đồng đấu thầu dịch vụ này ở các đô thị Việt Nam chưa thực sự đi vào cuộc sống. Các hình thức hợp đồng theo cơ chế "xin-cho" vẫn thịnh hành.

Để đưa hình thức đấu thầu dịch vụ thoát nước vào cuộc sống có hiệu quả, nghiên cứu đề xuất một số kiến nghị như sau.

5.1. Về thể chế

Các cơ quan chính phủ, Bộ Xây dựng cần rà soát và bổ sung sửa đổi các văn bản pháp lý cho nhất quán. Cụ thể, Bộ Xây dựng (2015) cần được rà soát và sửa đổi cho phù hợp với quy định của Chính phủ (2014) về áp dụng hợp đồng trọn gói trong lĩnh vực dịch vụ thoát nước đô thị. Tương tự, Chính phủ (2013) cần được sửa đổi Điều 10 để nhất quán với Điều 5 theo hướng khuyến khích đấu thầu dịch vụ công ích.

Cơ quan nhà nước cần ban hành các cơ chế chính sách tạo môi trường kinh doanh hấp dẫn để thu hút các doanh nghiệp tham gia lĩnh vực thoát nước, khuyến khích và tăng cường sự cạnh tranh của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ ở mọi địa phương, đồng thời nghiên cứu đề xuất cơ chế giám sát cộng đồng đối với quá trình lựa chọn và cung ứng dịch vụ thoát nước.

5.2. Về năng lực chính quyền đô thị

Các chính quyền đô thị cần có cán bộ chuyên trách về lĩnh vực thoát nước đô thị, có kế hoạch đào tạo họ, trang bị cho họ các kiến thức, kỹ năng không chỉ liên quan đến hoạt động thoát nước mà còn cả những kiến thức liên quan đến quản lý, giám sát và kiến thức về xây dựng hợp đồng.

5.3. Về hợp đồng

Các chính quyền đô thị cần sớm ban hành giá dịch dịch vụ thoát nước thay cho phí bảo vệ môi trường để tạo nguồn thu bền vững cho hoạt động thoát nước, giúp hình thức đấu thầu có thể vận dụng được.

Bộ Xây dựng cần nghiên cứu ban hành đầy đủ và cập nhật bộ định mức công việc, đơn giá cho tất cả các hạng mục của hệ thống thoát nước làm cơ sở cho việc dự toán hoạt động hệ thống thoát nước, xác định giá hợp đồng, đồng thời nghiên cứu ban hành các tiêu chí kỹ thuật làm cơ sở cho khâu nghiệm thu, giám sát hợp đồng.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Xây dựng (2015), Thông tư số *04/2015/TT-BXD Hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 80/2014/NĐ-CP* của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải, ban hành ngày 03 tháng 4 năm 2015.

Chính phủ (2011), *Nghị định 59/2011/NĐ-CP về chuyển DN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần*, ban hành ngày 18 tháng 7 năm 2011.

Chính phủ (2013), *Nghị định 130/2013/NĐ-CP về sản xuất và cung ứng dịch vụ công ích*, ban hành ngày 16 tháng 10 năm 2013

Chính phủ (2014), *Nghị định số 80/2014/NĐ-CP về thoát nước và xử lý nước thải*, ban hành ngày 6 tháng 8 năm 2014.

Dachis, Benamin (2010), *Picking up Savings: The benefits of Competition in Municipal Waste Services*, C.D Howe Institute Commentary 308 - Urban Issues, Toronto, Ontario, Canada.

Guerrini, A. & Romano, G. (2017), *Contract renegotiation by an Italian wastewater utility: Action research to promote effective tariff revision*, DOI: 10.1016/j.jup.2017.08.004.

Jensen, M. & Meckling, W. (1976), 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure', *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

Lê Thị Bích Ngọc (2017), 'Privatization of Public goods and services: A case of Urban Wastewater service in Vietnam', *Proceeding of "Flaming Compliance and Dynamics Conference"*, Business School, National Economics University, Hanoi, November 3rd 2017, 655-661.

Bộ Xây dựng (2016), *Báo cáo đánh giá, đề xuất các chính sách khuyến khích và điều kiện tham gia đầu tư ngành nước*, Dự án Cấp nước và Nước thải Đô thị (Khoản tín dụng số Cr.4948), Hà Nội.

Monga, A. & Sharma, D. (2016), 'Theory and Practice of Contracting out Local Public Service in India', *Journal of Governance & Public Policy*, 6(2), 49-60.

Nemec, Juraj, Merickova, M.B. & Vozarova, Z. (2012), 'Management of Contracting Public Services and its Quality in Slovakia', *The NISPACEE Journal of Public Administration*, 1, 55-74.

Phi Hùng (2017), Đấu thầu dịch vụ công: Vì sao Hà Nội muốn đi tiên phong?, truy cập lần cuối ngày 23 tháng 9 năm 2018, từ <https://baomoi.com/dau-thau-dich-vu-cong-vi-sao-ha-noi-muon-di-tien-phong/c/23000300.epi>.

Prager, J. (1994), 'Contracting out Government Services: Lessons from the Private Sector', *Public Administration Review*, 54(2), 176-184.

Romzek, B.S. & Johnston, J.M. (2002), 'Effective Contract Implementation and Management: Preliminary Model', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 423-453.

Shetterly, D.R. (1998), 'The influence of contract designs on Contractor Performance', *Public Performance & Management Review*, 24(1), 53-68.

World Bank & AUSAID (2013), Đánh giá hoạt động quản lý nước thải đô thị Việt Nam, truy cập lần cuối cùng ngày 19 tháng 8 năm 2018, từ <http://vwsa.org.vn/vn/article/667/danh-gia-hoat-dong-quan-ly-nuoc-thai-do-thi-viet-nam-bao-cao-chinh.html>.