

Phân tích các ràng buộc về thể chế trong đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt ở Việt Nam và kiến nghị sửa đổi

■ PGS. TS. NGUYỄN THỊ BÍCH HẰNG

Trường Đại học Giao thông vận tải - Phân hiệu tại TP. Hồ Chí Minh

TÓM TẮT: Tổ chức đấu thầu quyền vận hành nhằm tạo tình cạnh tranh trong ngành vận tải hành khách công cộng (VTHKCC), lựa chọn và giao quyền vận hành cho các nhà vận hành có đủ năng lực, khuyến khích các nhà thầu tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu quả khai thác là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, do một số quy định pháp luật chưa thật sự phù hợp trong lĩnh vực đấu thầu nói chung và đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt nói riêng khiến cho từ năm 2013 đến nay công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt tại TP. Hồ Chí Minh không thể thực hiện được.

Bài báo tập trung phân tích những cơ hội và thách thức do các quy định mới về đấu thầu ảnh hưởng đến công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt và đề xuất các kiến nghị sửa đổi bổ sung để công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt được triển khai có hiệu quả trong thực tế.

TỪ KHÓA: Thể chế, đấu thầu, quyền vận hành, chất lượng dịch vụ xe buýt.

ABSTRACT: There are some purposes of organizing the bus route tendering and operation-creating the competition in the public transport industry, actively select and assign operating rights to qualified operators, encourage contractors to save costs, improve the efficiency of operation. However, because some regulations are not really suitable in the field of bidding in general and bidding for the right to operate and provide bus services in particular, the bidding to operate and provide bus services in Ho Chi Minh City from 2013 to the present can not be done.

The paper has focused on analyzing the opportunities and challenges caused by new bidding regulations, which affect the bidding for bus service operation. In addition, the paper proposes to amend and supplement regulations so that the bidding to operate bus services can be implemented in practice.

KEYWORDS: Institutional, bidding, rights to qualified operators, bus service quality

1. CÁC VĂN BẢN QPPL HIỆN HÀNH VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA CHÚNG ĐẾN CÔNG TÁC ĐẤU THẦU QUYỀN VẬN HÀNH CUNG ỨNG DỊCH VỤ XE BUÝT

Văn bản QPPL có giá trị và hiệu lực pháp lý cao nhất hiện nay trong lĩnh vực đấu thầu là Luật Đấu thầu 43/2013/QH13 [1]. Luật này và các văn bản dưới luật tương ứng ra đời đã tạo ra những cơ hội và thách thức mới cho công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt tại TP. Hồ Chí Minh nói riêng và trên cả nước nói chung. Những ảnh hưởng của các văn bản QPPL về đấu thầu đến công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt có thể được tóm tắt như sau (Bảng 2.1):

Bảng 2.1. Các văn bản QPPL về đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt

TT	Tên văn bản	Cơ hội	Thách thức
1	Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13	Bổ sung định nghĩa về gói thầu phi tư vấn	Hợp đồng trọn gói là loại hợp đồng cơ bản (gói thầu cung cấp dịch vụ phi tư vấn đơn giản giá trị hợp đồng dưới 10 tỷ đồng phải áp dụng hợp đồng trọn gói)
		Bổ sung quy định cung cấp sản phẩm, dịch vụ công	
		Lưu ý cho các nhà thầu quy mô nhỏ khi tham gia dự thầu các gói thầu tư vấn, phi tư vấn và xây lắp	Áp dụng hình thức lựa chọn qua mạng đòi hỏi các nhà thầu phải có kiến thức, có cán bộ chuyên trách về đấu thầu

TT	Tên văn bản	Cơ hội	Thách thức
2	Nghị định số 63/2014/NĐ-CP [2]	Phương thức đấu thầu một giai đoạn hai túi hồ sơ được áp dụng cho đấu thầu rộng rãi, đấu thầu hạn chế đối với gói thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp, hỗn hợp	Các quy định lựa chọn nhà thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công còn rất sơ sài, khó triển khai thực hiện trong thực tế
3	Thông tư số 14/2016/TT-BKHĐT [3] quy định chi tiết lập hồ sơ mời thầu dịch vụ phi tư vấn	Quy định chi tiết lập hồ sơ mời thầu dịch vụ phi tư vấn kèm theo mẫu hồ sơ mời thầu (HSMT) dịch vụ phi tư vấn	Mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn chỉ được quy định áp dụng cho các gói thầu có giá trị nhỏ hơn 10 tỷ đồng
4	Nghị định số 32/2019/NĐ-CP [4] 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	Khuyến khích thực hiện theo hình thức đấu thầu, các đơn vị phải có đơn giá cạnh tranh. Các đơn vị phải đảm bảo chất lượng dịch vụ do mình cung cấp	Về hoạt động đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, Nghị định số 32 không có các hướng dẫn cụ thể

Từ các phân tích ở Bảng 2.1 cho thấy, dịch vụ vận tải hành khách bằng xe buýt trong đó thi được định nghĩa là một loại hình dịch vụ phi tư vấn. Do đó, khi tổ chức đấu thầu lựa chọn đơn vị vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt sẽ sử dụng mẫu hồ sơ mời thầu dịch vụ phi tư vấn ban hành kèm theo Thông tư số 14/2016/TT-BKHĐT, tránh việc phải vận dụng sử dụng mẫu hồ sơ mời thầu mua sắm hàng hóa như trước đây từng khiến cho công tác lập HSMT và hồ sơ dự thầu (HSDT) gặp nhiều bất cập. Quy định chi tiết về lập hồ sơ mời thầu dịch vụ phi tư vấn và mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn được ban hành tạo thuận lợi và tính hợp quy cho việc xây dựng HSMT. Về phương thức đấu thầu, việc áp dụng phương thức đấu thầu một giai đoạn hai túi hồ sơ đối với các gói thầu cung ứng dịch vụ VTHKCC bằng xe buýt có giá trị trên 10 tỷ đồng và phương thức một giai đoạn một túi hồ sơ đối với các gói thầu cung ứng dịch vụ VTHKCC bằng xe buýt có giá trị dưới 10 tỷ đồng.

Quy định cung cấp sản phẩm, dịch vụ công được bổ sung trong Luật Đấu thầu 43/2013/QH13 là một

điểm mới của Luật và đã tạo ra hành lang pháp lý bước đầu để cụ thể và chuẩn hóa các quy định về đấu thầu lựa chọn nhà thầu cung ứng dịch vụ VTHKCC trong các đô thị nói chung và tại TP. Hồ Chí Minh nói riêng.

Việc ưu đãi cho các nhà thầu có quy mô nhỏ khi tham gia dự thầu các gói thầu vận, phi tư vấn và xây lắp cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích các doanh nghiệp, hợp tác xã cung ứng dịch vụ vận tải trên địa bàn thành phố (mà hầu hết có quy mô nhỏ và thuộc đối tượng được hưởng ưu đãi tham dự thầu).

Bên cạnh những thuận lợi nêu trên thì một số khó khăn cũng phát sinh trong công tác đấu thầu do các quy định mới không thật sự phù hợp với đặc thù của ngành VTHKCC, cụ thể:

1) Luật Đấu thầu 43/2013/QH13 quy định hợp đồng trọn gói là loại hợp đồng cơ bản và các gói thầu cung cấp dịch vụ phi tư vấn đơn giản giá trị hợp đồng dưới 10 tỷ đồng phải áp dụng hợp đồng trọn gói. Trong khi đó, do tính đặc thù, hoạt động cung ứng dịch vụ vận tải không phù hợp với loại hợp đồng trọn gói. Lý do là: Thời gian hợp đồng kéo dài (5 năm), tất yếu có sự biến động về chi phí nhiên liệu và tiền lương, khi đó cần điều chỉnh định mức, đơn giá vận chuyển cho phù hợp; khối lượng vận chuyển cũng thường xuyên thay đổi theo nhu cầu đi lại, không thể giữ cố định;

2) Yêu cầu dự toán gói thầu phải bao gồm tất cả các chi phí cho các yếu tố rủi ro và chi phí trượt giá có thể xảy ra trong quá trình thực hiện hợp đồng, gây khó khăn rất lớn cho việc tính toán và phê duyệt dự toán do thiếu cơ sở và hướng dẫn cần thiết;

3) Mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn ban hành kèm theo Thông tư số 14/2016/TT-BKHĐT chỉ được quy định áp dụng cho các gói thầu có giá trị nhỏ hơn 10 tỷ đồng. Do đó, các gói thầu phi tư vấn có giá gói thầu lớn trên 10 tỷ vẫn chưa có quy định riêng về HSMT mà phải chỉnh sửa lại mẫu HSMT này để áp dụng cho phù hợp;

4) Dịch vụ VTHKCC bằng xe buýt là một loại dịch vụ công ích. Phương thức lựa chọn đơn vị cung ứng dịch vụ được khuyến khích là đấu thầu. Hình thức đặt hàng chỉ áp dụng khi thỏa mãn các điều kiện nêu tại Điều 17 của Nghị định số 32/2019/NĐ-CP. Nếu gói thầu không có tính hấp dẫn về tài chính, không mang lại lợi nhuận như mong đợi của nhà vận hành hoặc chỉ có 01 nhà vận hành trên thị trường do rào cản nhập ngành quá lớn thì việc áp dụng phương thức đấu thầu rất khó khăn. Đáng tiếc rằng, các yếu tố cản trở áp dụng phương thức đấu thầu nêu trên đều xuất hiện trong lĩnh vực VTHKCC:

+ Do ngân sách hạn chế và một số các quy định còn chưa rõ ràng nên việc tính đúng, tính đủ trợ giá cho các đơn vị vận hành trong những năm qua tại TP. Hồ Chí Minh không được thực hiện kịp thời, gây khó khăn rất lớn cho hoạt động của đơn vị vận hành và do đó nhiều đơn vị không muốn tiếp tục hoạt động cung ứng dịch vụ vận tải. Tình hấp dẫn về tài chính của các gói thầu không cao khiến cho nhiều gói thầu tuy đã tổ chức đấu thầu nhiều lần vẫn không có nhà thầu tham gia hoặc chỉ có đơn vị đang cung ứng dịch vụ trên tuyến là đơn vị tham gia duy nhất [5];

+ Để nâng cao chất lượng dịch vụ vận tải trên các tuyến xe buýt, các tuyến xe buýt tổ chức đầu thầu quyền vận hành thường yêu cầu đầu tư mới phương tiện. Trung bình đoàn phương tiện trên mỗi tuyến có quy mô 15 - 20 xe thủ nhà vận hành phải đầu tư 20 - 25 tỷ đồng thì mới đủ điều kiện tham gia đấu thầu quyền vận hành trên tuyến. Chi phí đầu tư lớn là rào cản khiến rất ít doanh nghiệp mới tham gia vào ngành VTHKCC;

+ Thời gian khấu hao của phương tiện tính toán trong định mức chi phí vận hành của TP. Hồ Chí Minh ban hành kèm theo Quyết định số 23/2012/QĐ-UBND là 7 năm nhưng quy định trong quy chế đấu thầu, đề hàng dịch vụ công (ch theo Quyết định số 53/2015/QĐ-UBND của thành phố tối đa là 5 năm. Như vậy, thời gian thực hiện hợp đồng đấu thầu chưa đủ để nhà cung ứng dịch vụ khấu hao phương tiện. Nếu sau khi kết thúc hợp đồng 5 năm mà nhà thầu không tiếp tục trúng thầu quyền vận hành thì không thể hoàn vốn đầu tư mua sắm phương tiện. Đây cũng là lý do khiến các doanh nghiệp không thấy an toàn khi tham gia đấu thầu quyền vận hành trên các tuyến mới hoặc tuyến phải đầu tư mới phương tiện.

2. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CÔNG TÁC ĐẦU THẦU QUYỀN VẬN HÀNH TRÊN CÁC TUYẾN XE BUÝT TẠI TP. HỒ CHÍ MINH

Từ năm 2007 đến năm 2011, Trung tâm Quản lý và Điều hành VTHKCC triển khai công tác đấu thầu khai thác dịch vụ vận tải bằng xe buýt trên 12 tuyến, trong đó chỉ có 6 tuyến là thực hiện đấu thầu thành công và đưa vào khai thác hoạt động theo kết quả đấu thầu là các tuyến số 07, 54, 126, 36, 87 và 44. Các tuyến còn lại sau khi chủ đầu tư đã mời thầu lần 2, lần 3 nhưng không có nhà thầu tham gia dự thầu (ngày cả đơn vị đang đảm nhận hoạt động trên tuyến) nên Sở GTVT đã có văn bản cho phép ngừng công tác đấu thầu [5].

Từ năm 2013, khi áp dụng Luật Đấu thầu mới, việc xác định giá gói thầu trở nên khó khăn hơn do không xác định được chi phí dự phòng:

- Ngày 17/3/2015, Trung tâm Quản lý và Điều hành VTHKCC có văn bản số 728/TT-KHĐH trình Sở GTVT TP. Hồ Chí Minh về phương pháp xác lập mức tỷ lệ chi phí dự phòng trong giá gói thầu các tuyến xe buýt. Qua đó, để xuất phương án tính chi phí dự phòng cho các gói thầu khai thác vận tải các tuyến xe buýt có trợ giá làm cơ sở để dự phòng các khoản kinh phí được dành cho công tác điều chỉnh giá trị hợp đồng trên tuyến do tăng chuyển theo nhu cầu; điều chỉnh tăng cự ly tuyến do sắp xếp lại tuyến tuyến, phân luồng giao thông, điều chỉnh chi phí chênh lệch giá nhiên liệu trong đơn giá chi phí vận chuyển theo thông báo liên Sở Tài chính - Sở GTVT TP. Hồ Chí Minh... tại thời điểm khai thác gói thầu;

- Cho đến nay, Trung tâm Quản lý Giao công công cộng vẫn chưa nhận được ý kiến chỉ đạo của Sở GTVT về phương pháp xác lập mức tỷ lệ chi phí dự phòng trong giá gói thầu các tuyến xe buýt;

- Nguồn vốn giao dự toán kinh phí trợ giá xe buýt được giao hằng năm, trong khi để thực hiện công tác

đấu thầu thì thời gian tối thiểu là 3 năm hoặc sẽ là từ 5 đến 7 năm. Việc đòi hỏi cán bộ chính sách về tài chính của UBND TP. Hồ Chí Minh trong giai đoạn dài (từ 3 đến 7 năm) để đảm bảo nguồn tài chính cho doanh nghiệp vận tải đầu tư phương tiện, hoạt động trên tuyến. Ngoài ra, do việc thực hiện đấu thầu phải lường định cả nguồn vốn dự phòng vì vậy mà kinh phí giao dự toán của UBND Thành phố là rất lớn (có thể lên trên 10.000 tỷ đồng).

Vì các lý do nêu trên, công tác đấu thầu quyền vận hành cung ứng dịch vụ xe buýt đã tạm ngưng từ năm 2013 đến nay trong khi việc tổ chức đấu thầu để tạo tính cạnh tranh trong ngành, lựa chọn và giao quyền vận hành cho các nhà vận hành có đủ năng lực, tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu quả khai thác là hết sức cần thiết.

3. KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI CÁC QUY ĐỊNH HÀNH NHẦM "MƠ CỬA" CHO HOẠT ĐỘNG ĐẦU THẦU QUYỀN VẬN HÀNH CUNG ỨNG DỊCH VỤ XE BUÝT

3.1. Kiến nghị áp dụng hình thức hợp đồng điều chỉnh theo đơn giá cho tất cả các gói thầu cung ứng dịch vụ VTHKCC bằng xe buýt

Xét đặc thù của ngành cung ứng dịch vụ VTHKCC: Mọi hoạt động sản xuất kinh doanh của ngành đều phụ thuộc rất lớn vào nhu cầu đi lại của hành khách. Bản thân nhu cầu đi lại của hành khách lại là một yếu tố thường xuyên biến động do chịu tác động của nhiều các yếu tố khác nhau của đời sống xã hội như: phát triển đô thị, phát triển kinh tế - xã hội, biến động dân số... Khi có sự biến động về nhu cầu, tất yếu cần điều chỉnh lại các thông số kỹ thuật khai thác trên các tuyến xe buýt cho tương ứng như: điều chỉnh lái trị trình, điều chỉnh lại thời gian hoạt động, số chuyến xe, giãn cách phát xe.... Do vậy, việc xác định rõ về khối lượng dịch vụ cung ứng (số chuyến xe cần thiết) ngay tại thời điểm lựa chọn nhà thầu và đảm bảo phân kỳ kết hợp đồng trong lĩnh vực VTHKCC là không thực tế. Ngược lại, nếu chủ đầu tư áp đặt một cách chủ quan các thông số này và không thay đổi trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng sẽ làm cho việc cung ứng dịch vụ không theo kịp sự biến động nhu cầu và trở nên kém hiệu quả.

Các phân tích trên cho thấy, việc áp dụng hình thức hợp đồng trọn gói trong lĩnh vực này là không phù hợp. Hình thức giá hợp đồng phù hợp nhất với các hợp đồng cung ứng dịch vụ VTHKCC là hợp đồng điều chỉnh theo đơn giá. Vì bản thân đơn giá vận chuyển hành khách công cộng cũng không theo giá thị trường mà theo quyết định phê duyệt của UBND Thành phố Khi UBND Thành phố phê duyệt bỏ đơn giá mới mà hình thức hợp đồng là trọn gói thì chủ đầu tư cũng không thể điều chỉnh lại giá hợp đồng theo đơn giá mới cho nhà thầu. Điều này là thiếu công bằng cho nhà thầu tham gia đấu thầu vì các doanh nghiệp đặt hàng theo quy định vẫn được điều chỉnh giá trị hợp đồng đặt hàng theo đơn giá mới.

Điều này mâu thuẫn với quy định mới về ký kết, thực hiện và quản lý hợp đồng trong Luật Đấu thầu 43/2013/QH13 và Nghị định số 63/2014/NĐ-CP, trong đó "Hợp đồng trọn gói là loại hợp đồng cơ bản. Khi

quyết định áp dụng loại hợp đồng theo giá cố định hay theo giá điều chỉnh, người phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu phải bảo đảm loại hợp đồng này phù hợp hơn so với hợp đồng trọn gói. Đối với gói thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn đơn giản (giá trị hợp đồng dưới 10 tỷ đồng); gói thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp, hỗn hợp có quy mô nhỏ (giá trị hợp đồng dưới 10 tỷ đồng) phải áp dụng hợp đồng trọn gói. Đây là một "nút thắt" quan trọng cần tháo gỡ trong quá trình triển khai công tác đấu thầu lựa chọn quyền vận hành cung ứng dịch vụ VTHKCC tại Việt Nam nói chung cũng như tại TP. Hồ Chí Minh nói riêng.

3.2. Kiến nghị Chính phủ ban hành các hướng dẫn chi tiết về lựa chọn nhà thầu cung ứng dịch vụ VTHKCC bằng xe buýt

Cũng giống như việc cung ứng thuốc và thiết bị, vật tư y tế, ngành VTHKCC cũng có những đặc thù riêng nên khó áp dụng các quy định chung, hoặc các quy định hướng dẫn mang đặc thù của lĩnh vực xây dựng. Nó cũng đòi hỏi các quy định hướng dẫn chi tiết và đặc thù để thuận tiện trong việc áp dụng và đảm bảo áp dụng đúng pháp luật trong lĩnh vực này. Hiện nay, các quy định lựa chọn nhà thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công còn rất sơ sài, khó triển khai thực hiện trong thực tế.

3.3. Kiến nghị bổ sung những quy định cụ thể cho mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn có giá trị lớn hơn 10 tỷ đồng

Thông tư số 14/2016/TT-BKHĐT ban hành kèm theo mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn. Tuy nhiên, điều bất cập là mẫu HSMT dịch vụ phi tư vấn này chỉ được quy định áp dụng cho các gói thầu có giá trị nhỏ hơn 10 tỷ đồng. Các gói thầu phi tư vấn có giá gói thầu lớn trên 10 tỷ đồng vẫn chưa có quy định riêng về HSMT mà phải chỉnh sửa lại mẫu HSMT này để áp dụng cho phù hợp. Do vậy, để thuận lợi cho công tác đấu thầu, kiến nghị chỉnh sửa, bổ sung các quy định cần thiết để áp dụng cho gói thầu trên 10 tỷ đồng, tránh việc vận dụng để dẫn đến tình trạng tùy tiện và áp dụng sai pháp luật.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Luật Đấu thầu 43/2013/QH13.
- [2]. Nghị định số 63/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu.
- [3]. Thông tư số 14/2016/TT-BKHĐT quy định chi tiết lập hồ sơ mời thầu dịch vụ phi tư vấn.
- [4]. Nghị định số 32/2019/NĐ-CP 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.
- [5]. Báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu khai thác dịch vụ xe buýt của Trung tâm Quản lý giao thông công cộng TP. Hồ Chí Minh.

Ngày nhận bài: 05/12/2019

Ngày chấp nhận đăng: 16/12/2019

Người phản biện: TS. Phạm Phú Cường

ThS. Lê Hoàn