



Những chuyển biến tại các quốc gia, quản lý đô thị và nước sạch đô thị. Trường hợp của Việt Nam và Maroc

Claude de Miras, nhà kinh tế học, giám đốc phụ trách nghiên cứu của Viện nghiên cứu phát triển (IRD)

Giáo sư Trần Hiệu Nhuệ và giáo sư Nguyễn Văn Tín, Trường đại học Xây dựng Hà Nội. Trung tâm nghiên cứu Môi trường Đô thị và Khu công nghiệp (CEETIA)

Fanny Quertamp, Điều phối viên của dự án tại Việt Nam, nghiên cứu sinh tiến sĩ địa lý tại Trường đại học Bordeaux III

Laurent Pandolfi, nhà quy hoạch thuộc Viện quy hoạch quốc gia Pháp.

Dự án nghiên cứu này được tiến hành như một khuôn khổ của những hệ phát triển mới (thiếu điều tiết, tư nhân hoá, phân quyền, quản lý, những quan hệ mới giữa khu vực nhà nước và tư nhân) và những ảnh hưởng của chúng đối với các công cụ quản lý đô thị trong bối cảnh đô thị hóa nhanh chóng tại các nước đang phát triển. Việt Nam là một ví dụ hoàn toàn thiết thực vì quá trình gấp rút đô thị hóa đã được nêu trong chiến lược phát triển kinh tế đất nước. Với tỷ lệ đô thị hóa năm 1999 chỉ đạt 23,47% tức là trong số những nước đô thị hóa thấp nhất trong khu vực, dự kiến đến năm 2020 con số này có thể lên tới 45%.

Vấn đề tổng quát này một mặt đã được áp dụng trong những bối cảnh đất nước đặt dưới sự quản lý của những cơ quan cầm quyền tập trung quyền lực mạnh - cho dù dưới hình thức nền quân chủ nghị viện ở Maroc hay đảng độc quyền lãnh đạo ở Việt Nam - mặt khác nhằm vào vấn đề chiến lược của nước sạch đô thị với tư cách vừa là tác nhân phân tích các yếu tố cấu thành vừa như một điều kiện đảm bảo cho một quá trình đô thị hóa bền vững.

Về phương diện này, những ví dụ tại Maroc và Việt Nam mà chúng tôi đề cập đến trong khuôn khổ của nghiên cứu PRUD có những đặc điểm sau:

- Trong vòng gần năm năm trở lại đây, những đô thị lớn nhất của Maroc (Casablanca, Rabat, Tanger - Tétouan) đã chuyển từ hình thức quản lý dịch vụ đô thị giao cho một cơ quan chức năng sang mô hình quản lý nhượng quyền cho các công ty nước ngoài (công ty cấp nước Lyonnaise des Eaux và tập đoàn Vivendi);
- Về phần mình, Việt Nam đã lựa chọn mô hình phát triển theo cấp độ của các công ty kinh doanh nước sạch cấp thành phố với những thay đổi quan trọng về cơ cấu nhằm giảm thất thoát nước và thất

thu tiền nước, đảm bảo cân đối thu chi, tăng sản lượng của các hệ thống sản xuất và phân phối nước.

Những thách thức liên quan tới Việt Nam: vấn đề cấp nước đô thị ở miền bắc Việt Nam

Năm 2000, vấn đề cung cấp nước sinh hoạt tại các đô thị trong toàn quốc có thể khái quát như sau:

- Chỉ từ 50 - 60% người dân tại các thành phố được dùng nước máy;
- Nhu cầu dùng nước sạch ngày càng tăng trong khi mức độ tiêu thụ hiện nay ước đạt 70 lít/người/ngày. Trong những năm tới mức tiêu thụ sẽ lên tới 180 - 200 lít/người/ngày;
- Tỷ lệ nước thất thoát và tiền nước thất thu trung bình còn ở mức 30 - 40%;
- Chất lượng nước bị suy giảm rõ rệt do tình trạng ô nhiễm các tầng nước ngầm;
- Đơn giá nước sinh hoạt còn thấp (trung bình 3.000 đồng/m³, tức là khoảng 0,2 euro hoặc đôla Mỹ) trong khi các kế hoạch điều chỉnh cơ cấu đòi hỏi những khoản đầu tư lớn.

Trước tình hình đó, chính phủ Việt Nam đã áp dụng một chiến lược điều chỉnh cơ cấu từng bước đối với lĩnh vực nước sạch, trong đó có những mục tiêu chính như sau:

- Tăng khả năng sản xuất nước sạch;
- Đổi mới và phát triển các mạng lưới phân phối nước;
- Nâng cao trình độ quản lý kỹ thuật và tài chính của các công ty kinh doanh nước sạch.

Năm 1998, chính phủ đã đưa ra định hướng mới cho lĩnh vực nước sạch (được coi là vấn đề ưu tiên) nhằm nâng cao tỷ lệ cấp nước tại các đô thị. Các dự án hỗ

trợ song phương và đa phương cũng đã góp phần to lớn vào việc mở rộng những mạng lưới cấp nước và tăng khả năng sản xuất của các công ty kinh doanh nước sạch. Nhưng hiện nay sự hỗ trợ này không đáp ứng đủ nhu cầu và chính phủ đang tìm kiếm những phương thức đầu tư mới. Vấn đề trọng tâm là tìm kiếm nguồn tài chính để cải tạo hệ thống cung cấp nước trong khuôn khổ kinh doanh độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước nhằm đảm bảo công bằng xã hội.

Qua mối quan hệ hợp tác của chúng tôi với Trường đại học Xây dựng Hà Nội - CEETIA - các giáo sư **Trần Hiệu Nhuệ** và **Nguyễn Văn Tín**, mục tiêu của chúng tôi là chứng minh được trong bối cảnh đô thị hiện nay các cơ quan chức năng đã làm thế nào để áp dụng khái niệm dịch vụ đô thị bằng cách đưa dần vào *trên thực tế* những mục tiêu đảm bảo tính bền vững về kinh tế, môi trường và xã hội.

Trong mỗi một bối cảnh đô thị, tỷ lệ đô thị hóa và vai trò hành chính và chính trị của mỗi thành phố ảnh hưởng đến mức độ hoạt động độc lập tương đối của các công ty kinh doanh nước sạch. Hơn nữa, các công cụ kỹ thuật (nước bề mặt và nước ngầm, các mạng lưới phân phối tới từng hộ và việc sát nhập các mạng đường ống) cũng như sự đa dạng của đối tượng khách hàng sử dụng có liên quan mật thiết đến mức độ thất thoát nước và khả năng đầu tư của địa phương.

Trước sự đa dạng này, chúng tôi xin nêu trường hợp của hai thành phố lớn thuộc hàng đô thị cấp 1 ở miền bắc Việt Nam nơi có hiện trạng cung cấp nước rất tương phản nhau, đó là Hà Nội và Hải Phòng.

Tại Hà Nội, sự xuống cấp của mạng lưới cấp nước, việc thu tiền nước theo chế độ khoán (66%) và tình trạng thất thoát nước (57%) vẫn rất cao. Trong khi đó Hải Phòng đã áp dụng một mô hình quản lý tài chính có tính mẫu mực và được nhà tài trợ vốn là Ngân hàng thế giới đánh giá rất cao.

Bên cạnh hai thành phố này chúng tôi cũng có thể bổ sung trường hợp của một số đô thị khác ở cấp thấp hơn (chẳng hạn như thị xã Hà Đông, một đô thị cấp 4 nằm cạnh thành phố Hà Nội và thị xã Hoà Bình, một đô thị cấp 5 sử dụng các nguồn nước bề mặt).

Như vậy, lĩnh vực nước sạch sẽ phản ánh được những cải cách đang được thực hiện trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Những cải cách này cho thấy việc tìm kiếm một phương thức phù hợp không nhất thiết phải là một mô hình trung gian giữa kiểu quản lý bao cấp của nhà nước và kiểu kinh doanh vì lợi nhuận của khu vực kinh tế tư nhân. Các hình thức quản lý "lai" và có tính

độc đáo nhằm kết hợp hiệu quả kỹ thuật với vấn đề công bằng xã hội đang được hình thành tại các công ty kinh doanh nước sạch của Việt Nam, đó là các hình thức cởi mở kêu gọi vốn, xu hướng áp dụng mức giá thực có tính đến chi phí đầu tư và khấu hao, những nỗ lực tăng sản lượng và cơ chế quản lý phù hợp về đồng vốn và con người, tìm kiếm các nguồn vốn vay nước ngoài, v.v...

Tuy nhiên, vấn đề còn lại là liệu về *mặt cung*, nhịp độ phát triển về kỹ thuật và quản lý cũng như khả năng tài chính (nhờ nguồn thu trực tiếp và/hoặc các nguồn vốn vay) của những công cụ này do các doanh nghiệp nhà nước áp dụng có đáp ứng kịp nhu cầu đang tăng mạnh do quá trình đô thị hóa nhanh chóng hay không, trong đó cần tính đến cả những hạn chế về lượng nước sẵn có và khả năng khai thác (cả nước bề mặt và nước ngầm) cũng như những mục tiêu bảo vệ môi trường (chất lượng nước cung cấp và xử lý). Nếu không, về mặt nhu cầu nước sinh hoạt tại đô thị, sẽ nhanh chóng xuất hiện những hình thức đáp ứng của các doanh nghiệp tư nhân hoặc do chính người dân tự xoay sở để bù lấp sự chênh lệch giữa cung và cầu như đào giếng ở các khu vực ven đô, lắp đặt bể nước treo và dùng máy bơm lên cao nhằm tăng áp lực nước và dự phòng khi mất nước, dùng nước đun sôi để nguội và mua nước khoáng, bán lẻ nước sạch, v.v...

Cần có những chỉ số có tính chất mô tả liên quan đến những thiết bị cấp nước sạch như tỷ lệ thất thoát nước, tỷ lệ được mắc nước máy, khối lượng nước tiêu thụ trung bình mỗi ngày trên đầu người, số vòi máy công cộng trên đầu người tại những khu vực chưa có mạng lưới cấp nước hoàn chỉnh, đơn giá mỗi mét khối nước chưa tính thuế áp dụng cho từng mức độ sử dụng, chất lượng lý - hóa của nước sinh hoạt, lượng nước đã phân phối / lượng nước thải phải xử lý, v.v...

Thực trạng tiến triển và các yếu tố phương pháp luận: ví dụ của Hà Nội

1. Cung:

Hiện nay chúng tôi đã xác định được những nguồn thông tin và số liệu chính từ các tổ chức cơ quan của Việt Nam, Pháp và quốc tế. Ngân hàng thế giới (WB), Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Diễn đàn Đô thị (UF), Thương vụ Đại sứ quán Pháp, Cơ quan phát triển Cộng hoà Pháp (AFD) và Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) là những trung tâm tư liệu chính nơi cung cấp những báo cáo của nhiều dự án khác nhau (VD: Dự án cấp nước Hà Nội, Sơ đồ quy hoạch cấp nước thành phố Hải Phòng). Các

nhà tài trợ vốn và các dự án hợp tác với nhiều đại sứ quán của các nước khác (các Đại sứ quán Phần Lan và Đan Mạch) cũng hỗ trợ cho các nghiên cứu của chúng tôi. Do vậy, qua đợt thu thập số liệu đầu tiên, chúng tôi đã khai thác được những số liệu của WB về 67 công ty kinh doanh nước sạch của Việt Nam năm 2001 và xác định được những dự án cũng như những tác nhân đang hoạt động tại Việt Nam. Về phía các cơ quan của Việt Nam, thông qua các mối quan hệ hợp tác, chúng tôi đã có những tiếp xúc đầu tiên với công ty kinh doanh nước sạch Hà Nội và đã thu thập rồi dịch sang tiếng Pháp những tài liệu về các chiến lược phát triển của lĩnh vực nước sạch. Mặt khác, qua tờ Thời báo Kinh tế chúng tôi cũng đã theo dõi được những thông tin và những "hình biểu thị" vấn đề nước sạch được phản ánh trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Tại Hà Nội hiện có 2 công ty kinh doanh nước sạch và 5 xí nghiệp trực thuộc của công ty thứ nhất:

Công ty kinh doanh nước sạch Hà Nội (HNCWBCo)

9 trạm bơm chính và 7 trạm bơm phụ
phân phối nước cho toàn thành phố Hà Nội.

Công ty kinh doanh nước sạch Hà Nội số 2 (HNI No2 CWBCo)

3 trạm bơm,
cung cấp nước cho trung tâm thành phố Hà Nội
và một bộ phận dân cư ở các huyện Đông Anh,

Sóc Sơn và Gia Lâm.

Tổng cộng có 50% số dân trong toàn khu vực Hà Nội được dùng nước máy và tỷ lệ này trong nội thành là 80%.

2. Cầu:

Chúng tôi đã chọn 18 khu vực tiến hành nghiên cứu theo những tiêu chí sau:

- Sự phân bố của mạng lưới cung cấp nước của mỗi trạm bơm. Có 8 trạm bơm cấp nước cho 8 khu vực.
- Thực trạng của mạng lưới: có thể xác định 4 mức độ (cũ chưa được cải tạo, cũ được cải tạo, mới lắp đặt, đang thi công).
- Thời gian đã tiến hành đô thị hóa (khoảng cách so với trung tâm thành phố, thời điểm thành lập quận). Có 3 mức độ được xác định: khu vực đô thị hóa trước năm 1945, khu vực đô thị hóa những năm 60 - 80, khu mới xây dựng và làng ven đô đang trong quá trình đô thị hóa nhanh chóng.
- Kiểu nhà. Tổng cộng chúng tôi đã xác định được 4 kiểu nhà (nhà tư kiểu cũ, nhà tư kiểu hiện đại, nhà tập thể kiểu cũ và nhà chung cư kiểu mới) dù có sử dụng vào mục đích kinh doanh dịch vụ hay không. (xem bảng cuối trang).

Sự chênh lệch về kinh tế - xã hội và không gian

Kết quả điều tra khía cạnh "cầu" tại Hà Nội:

	Quận	Số cuộc ĐT	%
1	Đống Đa	30	16,9
2	Hai Bà Trưng	43	24,2
3	Ba Đình	36	20,2
4	Thanh Xuân	20	11,2
5	Hoàn Kiếm	8	4,5
6	Cầu Giấy	26	14,6
7	Tây Hồ	15	8,4
Tổng		178	100

Các hình thức dùng nước máy và tự tìm kiếm nước của người dân:

	Hình thức	Số cuộc ĐT	%
1	Theo công-tơ	100	56,2
2	Khoán	40	22,5
3	Khoan giếng	31	17,4
4	Hình thức khác	3	7,7
5	Không trả lời	4	2,2
Tổng		178	100

Theo những cuộc điều tra đã thực hiện có 78,7% các hộ trong thành phố được dùng nước máy, trong đó 23,4% có dùng thêm một hình thức khác (chủ yếu là khoan giếng). Tổng cộng có gần 50% số người được hỏi dùng giếng khoan và càng tới những khu xa trung tâm thành phố thì tỷ lệ này càng tăng.

Thu phí:

- 1 - Theo công-tơ (trung tâm TP / ven đô / khu vực mới đô thị hoá)
 - Dân cư: từ 2.000 đồng/m³ đến 7.000 - 8.000 đồng/m³
 - Cơ quan hành chính: 3.500 đồng/m³
 - Dịch vụ: 6.500 đồng/m³
 - Dùng khoán: 2 - 4 m³/người/tháng = 4.000 - 8.000 đồng

Nhằm hạn chế những thất thoát về tiền nước, thành phố Hà Nội đang từng bước lắp đặt mở rộng công-tơ để có thể tính tiền nước dựa trên số lượng tiêu thụ thực tế.

Số lượng:

57% số hộ tiêu thụ từ 1 đến 2 m³/tháng. Vấn đề thiếu nước theo mùa và theo khu vực (dẫn đến các hiện tượng mua bán lẻ nước, dùng chung với máy, bắt trộm nước, v.v...). Vấn đề áp lực bơm theo từng khu vực, tầng nhà và khoảng cách so với mạng đường ống (khiến người dân phải khoan giếng, mua thêm máy bơm, lắp bồn nước trên mái nhà, v.v... làm cho chi phí dùng nước sinh hoạt lên cao).

Chất lượng:

80% những người được hỏi ước tính rằng nước có chất lượng tốt, nhưng 50% số hộ phải cho thêm muối khi rửa rau. Chúng tôi cũng nhận thấy rằng các hộ càng ở khu vực trung tâm đô thị càng quan tâm đến chất lượng nước sinh hoạt. (Xem bảng mức độ hài lòng của các hộ)

Nhìn chung, ngoài những hộ tại các khu mới đô thị hóa không chấp nhận tăng thêm tiền nước, phần lớn người dân thành phố đồng ý trả tiền nước cao hơn để được hưởng một chất lượng cao hơn.

Kết luận:

Vấn đề nước sạch tại Việt Nam dường như có liên quan tới nhiều chính sách khác nhau: quy hoạch lãnh thổ và nhịp độ đô thị hoá, phát triển khu vực kinh tế nhà nước (cổ phần hoá, cân đối kế toán, việc làm và sản lượng của các công ty kinh doanh nước sạch, v.v...) trong khuôn khổ của một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, quyết định mức giá nước được chuyển cho cấp thành phố, chính sách về môi trường, công bằng xã hội và mức sống. Nhưng liệu thách thức có ngang tầm với những nhu cầu tài chính khổng lồ cần huy động để nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp nước sạch bền vững trong vòng 15 năm tới? Nếu tính đến những nguồn vốn lớn mà Nhà nước cần huy động cho toàn bộ các dịch vụ công cộng trên quy mô toàn quốc thì với khả năng tài chính cùng với những số nợ của mình liệu có thể đối mặt với thách thức đó hay không?

Mức độ hài lòng của các hộ ở đô thị:

Các hộ sẵn sàng trả thêm tiền để	Số người khẳng định	%
Nước bơm mạnh hơn	123	69,1
Nước có liên tục	143	80,3
Chất lượng nước tốt hơn	139	78,1
Mức độ vệ sinh cao hơn	131	73,6



Regards croisés sur Hanoi

Transition, spécificité urbaine
et choix de développement

Hà Nội

Thành phố đặc thù
và những lựa chọn cho phát triển

Actes du séminaire / Kỷ yếu hội thảo
12-14 novembre 2002, Hanoi, Vietnam

Institut des Métiers de la Ville (IMV)
Dự án đào tạo chuyên ngành đô thị



Réalisation : Laurent Pandolfi
Ha Van Que
Traduction : Truong Quoc Toan
Mac Thu Huong
Pham Lan Dung