

# 5

## Quá trình phát triển của công tác quản lý nước sạch của Nhà nước: quá độ, thỏa hiệp và đổi mới<sup>1</sup>

*Claude de Miras  
Fanny Quertamp Nguyễn*

Từ gần hai thập kỷ gần đây, tam giác “phân cấp, tư nhân hóa và tự do hóa” được các chính sách điều chỉnh đề ra, đã trở thành hình mẫu mới trong lĩnh vực phát triển trên thế giới. Tuy nhiên, thực hiện phân cấp thể chế một cách có hiệu quả, cùng với kêu gọi khu vực tư nhân nhằm đạt được mức tăng trưởng cạnh tranh và thông thoáng, tác động không đồng đều đến tất cả các nước. Việt Nam với nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa là một ví dụ. Nhưng liệu đây có phải là thời kỳ quá độ tiến đến một nền kinh tế tự do, hay thỏa hiệp giữa những gò ép bên trong và đòi hỏi từ bên ngoài, hoặc sự cạnh tranh dưới hình thức mô hình đặc biệt hay chưa từng được nghĩ đến?

---

<sup>1</sup> Nghiên cứu cụ thể về việc cung cấp nước sạch được thực hiện ở miền Bắc Việt Nam với sự giúp đỡ về thể chế và khoa học của giáo sư Trần Hiếu Nhuệ, giám đốc Trung tâm môi trường đô thị và khu công nghiệp (CEETIA), Trường Đại học Xây dựng Hà Nội, và tiến sĩ Nguyễn Văn Tín, phó chủ nhiệm khoa Công nghệ môi trường, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Viện Đào tạo chuyên ngành đô thị (IMV), Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội, Phòng kinh tế Pháp tại Hà Nội, AFD, ADETEF, SAFEGE, CNEE và tổ chức phi chính phủ EAST, đã cung cấp cho chúng tôi các tài liệu và thông tin (báo chí, băng tổng hợp, tiếp xúc...) và giúp đỡ chúng tôi hoàn thành bài phân tích này. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Ngân hàng Thế giới, Diễn đàn đô thị, cũng như Hiệp hội cấp thoát nước Việt Nam.

Ở Việt Nam, cấp nước<sup>2</sup> ở đô thị có thể là một yếu tố để phân tích tính phức tạp và tình trạng bấp bênh vốn là đặc tính của vấn đề “quá độ/thỏa hiệp/đổi mới”.

Ban đầu, khái niệm sơ đẳng về quá độ đi kèm các chiến lược tự do được áp dụng vào đầu những năm 1990 trong bối cảnh gần đây vẫn còn mang tính kinh tế tập thể. Đây là một quá trình quá độ kép, đi từ chủ nghĩa tập thể đến chủ nghĩa tư bản và từ kém phát triển đến phát triển. Nhưng cũng cần ghi nhận rằng những biến đổi ở Việt Nam (Đổi mới, 1986) đã xảy ra trước khi xuất hiện khái niệm về quá độ: về mặt thời gian, quá độ đã không gây ra thay đổi về thành phần được triển khai cuối thập kỷ 1980. Nói đúng hơn, khái niệm sơ đẳng ban đầu đó đã dựa trên những định hướng mới của chính sách quốc gia để đem lại cho chúng ý nghĩa mới (tiến đến chủ nghĩa tự do). Về mặt nào đó, quá độ đã kịp thời cứu giúp cho một thời kỳ mà nó không lường trước được và cũng không mong muốn những đảo lộn triệt để đến như vậy. Nhưng, có lẽ do không muốn lỡ những cuộc hẹn lịch sử mới và hiểu rằng có thể rút ra bài học cuối cùng từ công cuộc tái cơ cấu mới được thực hiện, người ta đã cho rằng quá độ phải được dự báo trước và có thể phổ biến được qua các phong trào xã hội.

Cho dù xét về mặt kinh tế hay chính trị, ý tưởng về quá độ cũng làm người ta nghĩ đến một mô hình không thể bỏ qua, vừa tự do vừa dân chủ, mà các nước theo chủ nghĩa tập thể về kinh tế đang hướng đến. Quá độ là một khái niệm sơ đẳng thuận tiện mà ban đầu người ta cho rằng có thể thông báo về kết thúc sắp tới của lịch sử<sup>3</sup>, nhưng sau đó người ta thấy rằng xây dựng một nền kinh tế thị trường có hiệu quả là một công việc phức tạp hơn nhiều so với mệnh lệnh “ít Nhà nước hơn!”. Thời kỳ quá độ với tính chất khẳng định hồi kết của chủ nghĩa tập thể và bước tiến tới một nền kinh tế thị trường thắng lợi, đã không thành công. Cả sự biến đổi của nước Nga và tính năng động của Trung Quốc (những ví dụ đáng kể nhất) đều không đúng với mô hình đã đề ra.

Quá độ hoàn toàn không phải là đột ngột chuyển từ trạng thái này sang trạng thái khác như người ta thường hình dung, mà là thỏa hiệp (dẫn đến sự trì trệ từng phần hay của một số khu vực, sự chông chéo, điều chỉnh giữa các nội dung cũ và những sắp đặt mới). Nhưng trong tương lai, chưa chắc các giá trị của quá khứ bị mất hoàn toàn (ở Việt Nam, các mối quan hệ “Đối tác công/tư” như chúng ta đã biết, có bản chất đặc biệt). Những tiến triển đang diễn ra chắc chắn không có nghĩa là hệ thống trước đây đã kết thúc. Đúng là sự can thiệp của các tác nhân bên ngoài và

<sup>2</sup> Liệu đây có phải là nước có thể uống được không? Ở Việt Nam, khi nói đến nước sạch, người ta thường căn cứ vào độ trong chứ không phải mức độ sạch có thể uống được.

<sup>3</sup> Fukuyama, 1994 (xem mục Tài liệu tham khảo).

những khẩu hiệu của họ không phải là vô nghĩa trong các chuyển biến, nhưng không nên quên rằng những chuyển biến này đã trở nên cần thiết. Các hệ thống đang vận hành sẽ không thể tái hiện và tiếp tục tồn tại về mặt chính trị nếu các sáng kiến tạo dựng lại không được đưa ra đúng lúc. Điều này nói lên rằng chắc chắn có sự kết hợp giữa những khẩu hiệu của bên ngoài và nhu cầu bên trong (buộc Nhà nước phải thay đổi trước thách thức của đô thị và phải điều chỉnh cơ cấu của một hệ thống đang hấp hối).

Trừ phi biến động hiện tại dẫn đến sự sắp đặt mới chưa từng được nghĩ đến, do kết hợp giữa việc sửa đổi các chính sách hiện hành với phản ứng của các chủ thể, còn sự sắp đặt hiện nay lúc thì gắn liền với hệ tư tưởng, lúc thì gắn liền với thói quen văn hóa, xã hội. Khác với thời kỳ quá độ theo đường thẳng lý tưởng, chúng ta sẽ thấy những quãng đường uốn vòng, không rõ ràng. Thông thường, thực tế không giống với dự định ban đầu: nếu như các khẩu hiệu quốc tế luôn đi kèm sự phát triển bên trong, sẽ là sai lầm nếu coi các chuyển biến về thể chế và xã hội như những hình chiếu máy móc của mệnh lệnh từ bên ngoài và như cách thể hiện hiển nhiên của thời kỳ quá độ đang diễn ra.

Như vậy, không phải là quá độ từ “chủ nghĩa tập thể” đến “chủ nghĩa tự do”, mà chính thỏa hiệp giữa “nhu cầu về dịch vụ tập thể đô thị” và “sức bền quốc gia” đóng vai trò kim chỉ nam trong cách tiếp cận của chúng tôi với vấn đề cung cấp nước sạch ở đô thị đồng bằng sông Hồng, miền Bắc Việt Nam.

Nếu từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới (1986), một phong trào tái tổ chức thể chế rộng lớn đã được triển khai, và nếu kinh tế tập thể chắc chắn là một đòi hỏi từ bên trong và là đối tượng của một phong trào điều chỉnh cơ cấu rộng lớn, thì rõ ràng sự thay đổi đột ngột đã được dự báo trong hệ thống tự do kinh doanh, với việc phổ biến bàn tay vô hình và xóa bỏ chế độ bảo trợ của Nhà nước, đã không xảy ra. Thay vào đó, một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được hình thành. Hệ thống kinh tế này tạo thành một quy trình động hơn là trạng thái tĩnh. Từ 10 năm trở lại đây, những chuyển biến trong lĩnh vực cung cấp nước sạch ở đô thị đã xác nhận tính mềm dẻo và sáng tạo trong đổi mới hoạt động quản lý nước ở đô thị Việt Nam. Những chuyển biến này còn gặp khó khăn trong việc xác định bản chất chính xác của mô hình Việt Nam, phi vật chất ở một số khía cạnh chính trị (vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản), nhưng hoàn toàn không có điều tiết và tự do ở những khía cạnh khác (khu vực không chính thức, bảo hiểm xã hội còn yếu, bất bình đẳng tăng thêm). Nhưng, liệu có phải ngày nay sở hữu tập thể về tư liệu sản xuất xác định chế độ xã hội chủ nghĩa, hay nói nôm na hơn, khả năng hạn chế, hay thậm chí chống lại đói nghèo bằng cách khuyến khích các chính sách kinh tế mang tính xã hội?

## Các dữ liệu về cơ cấu: đô thị hóa, nhu cầu và nguồn nước

Với dân số gần 80 triệu người, năm 1999, Việt Nam có tỷ lệ đô thị hóa là 23,5%, ở đây cần nhấn mạnh rằng mức độ đô thị hóa còn hạn chế này là do phong trào di dân trong nước gần đây tăng lên, đặc biệt là sau khi việc kiểm soát di cư trở nên thoáng hơn. Sự tăng trưởng tích cực của đô thị, tỉ lệ đô thị hóa còn thấp nhưng vẫn đang tăng, cùng với tỉ lệ tăng dân số 2,1%/năm, sẽ làm tăng đáng kể nhu cầu về nước sạch trong tương lai.

### Mức độ đô thị hóa tăng làm thay đổi nhu cầu về nước

Nếu nước là một yếu tố tự nhiên và mang tính huyền thoại, thì nước cũng nằm trong cấu trúc của quá trình đô thị hóa ở Việt Nam. Sự tăng trưởng của đô thị, đi kèm với tăng trưởng kinh tế từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, đang làm thay đổi cách đặt vấn đề về nước. Nguồn nước ngầm bị ô nhiễm trực tiếp từ nước thải gia đình và công nghiệp, từ nitrat do thâm canh nông nghiệp ở ngoại thành. Đất đô thị trở nên không thể thấm nước, tình trạng quá cũ của đường ống nước thải làm tăng nguy cơ ngập lụt và trôi đất đô thị do nước ngập bề mặt. Tình trạng ô nhiễm chéo giữa nông thôn ngoại thành và vùng đô thị hóa càng nặng nề do mở rộng đô thị bằng cách sáp nhập làng xóm ngoại ô. Một trong những hậu quả về lý thuyết của những tác hại chéo là tác động lạm phát của chúng lên chi phí xử lý nước cung cấp cho thành phố.

**Bảng 1: Số liệu về nhu cầu nước ở Việt Nam từ 1995 đến 2025 (tỉ m<sup>3</sup>/năm)**

Kiểu nhu cầu	1995	2000	2010	2020	2025
Đô thị	1,2	1,8	3,3	4,8	6,0
Công nghiệp	2,8	3,6	5,9	9,6	12,3
Nông thôn	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2
Tổng số	4,6	6,1	10,1	15,5	19,5

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 1996.*

Trong 10 năm gần đây, tăng trưởng dân số và kinh tế đã làm tăng nhu cầu nước sinh hoạt và công nghiệp ở Hà Nội. Năm 1997, theo Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), nhu cầu nước sạch của các hộ gia đình là 180 lít/người/ngày, trong khi đó các công ty cấp nước của thành phố chỉ có thể cung cấp khoảng 100 lít/người/ngày (JICA, 1997). Ngoài nhu cầu nước sinh hoạt (chiếm 68%), còn có nhu cầu nước cho sản xuất công nghiệp (17%) và cho các mục đích khác (15%).

Trên cả nước, nhu cầu nước ở đô thị sẽ tăng gấp 5 lần trong khoảng thời gian từ 1995 đến 2025.

Dân số tăng, hoạt động đa dạng ở đô thị, mức sống được cải thiện, thay đổi phong cách sống làm tăng nhu cầu về nước của các đô thị lớn. Như vậy, nhu cầu nước của Hà Nội từ 1995 đến 2010 sẽ phải tăng từ 344.800 m<sup>3</sup>/ngày lên 528.600 m<sup>3</sup>/ngày<sup>4</sup>, tức là tăng 53% trong vòng 15 năm.

### Di sản của nền kinh tế chỉ đạo

Việt Nam vẫn mang đậm dấu ấn của thời kỳ kinh tế tập thể mặc dù đã qua nhiều giai đoạn thay đổi kể từ khi tiến hành công cuộc đổi mới. Trong nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, những mặt hàng tiêu thụ hàng ngày (dầu, xăng, đường, gạo, thịt...) và phần lớn các sản phẩm kinh doanh (trong đó có nhà ở, điện, nước, v.v) được bao cấp và phân phối theo định mức. Giờ đây, trao đổi hàng hóa đóng vai trò chủ yếu trong tất cả các khu vực kinh tế, dưới dạng trực tiếp hay gián tiếp (thị trường đất đai và bất động sản). Cải tổ doanh nghiệp nhà nước và chính sách tư nhân hóa một phần dịch vụ công (bao gồm giáo dục và y tế) cho thấy thời kỳ kinh tế chỉ đạo và bao cấp đã kết thúc. Tuy nhiên, một số loại hàng hóa chiến lược và tượng trưng – như nước sạch – dường như vẫn nằm ngoài quan hệ hàng hóa đó. Giá nước vẫn còn rẻ vì vẫn được bao cấp.

**Bảng 2: Thay đổi giá nước ở Hà Nội từ 1994 đến 2004 (đồng/m<sup>3</sup>)**

Loại sử dụng	Trước 1994	1994	1997	2001	2004
Hộ gia đình	600	1.000	1.500	2.000	2.000
Công sở	1.600	2.000	3.000	3.500	3.500
Kinh doanh, dịch vụ		5.000		6.500	6.500
Nước ngoài		5.000		6.500	3.500
Giá trung bình tính theo đồng Việt Nam		3.250			3.875
Giá trung bình tính theo USD		0,3			0,2

Nước đúng là một trong những lĩnh vực mang tính biểu tượng qua đó cách tư duy của chủ nghĩa tập thể vẫn tồn tại và đứng vững. Trên thực tế, khác với điện, điện thoại, phương tiện giao thông cá nhân hay nhà ở, nước sạch vẫn ở mức giá tương đối rẻ và hầu như không thay đổi. Ở khía

<sup>4</sup> Từ 403.000 lên 674.000 m<sup>3</sup>/ngày vào những ngày nhu cầu tăng cao.

ạnh này, chúng ta có thể thấy rằng điện mới tăng giá (mặc dù đã không ngừng tăng giá trong suốt thập kỷ 1990). Trong 4 năm, giá trung bình của 1 Kw/h (giá chưa tính thuế) đã tăng 1,6 lần, tức là tăng đều mỗi năm gần 13% (trong bối cảnh lạm phát ít).

Sau lần tăng giá năm 2001, giá nước rất ổn định. Trong giai đoạn 1997-2001, giá nước tăng trung bình 4,2%/năm. Trong 10 năm, từ 1994 đến 2004, giá danh nghĩa của nước tăng trung bình dưới 3% mỗi năm. Trong thời kỳ này, tỉ lệ lạm phát rất thấp (hoặc đôi khi bằng 0 như năm 1999 và 2000), vì thế có thể kết luận rằng giá nước ổn định hoặc tăng rất ít trong 10 năm từ 1994 đến 2004. Quy ra đô-la Mỹ (USD), giá nước thậm chí còn giảm<sup>5</sup>.

Số liệu của Công ty cấp nước cho thấy, 23% người dùng có đồng hồ nước, 49% tổng số tiền nước được tính theo chế độ khoán, chỉ 30% tương ứng với lượng nước cung cấp thực tế và có hóa đơn (theo đồng hồ). Tổng cộng có khoảng 70% nước bị thất thoát vì những lý do khác nhau: tình trạng đường ống (2,3%), mạng lưới phân phối và các điểm nối quá cũ (31,8%), không có hóa đơn (35%). Năm 1994, thành phố có 900 vòi nước công cộng, nhưng chúng sẽ bị xóa bỏ dần dần.

Thống kê trên đây cho thấy tình trạng hoạt động của các công ty nước: vẫn sản xuất không theo lôgic định lượng, không theo khối lượng cần cung cấp. Đây chính là một biểu hiện của quan niệm xã hội chủ nghĩa về sản xuất vật chất: khối lượng cần cung cấp tùy thuộc vào mục tiêu do cơ quan quản lý đề ra, không tính đến quản lý chất lượng, năng suất và lãi. Vì vậy năm 1994, theo số liệu chính thức, Công ty cấp nước Hà Nội bị thâm hụt 10,112 tỉ đồng.

Điều này giúp chúng ta hiểu những thông lệ về thể chế và tiền giá định về tư tưởng thực chất gắn với việc phân phối nước (nhiều kiểu sử dụng, lãng phí...). Di sản về thể chế và tư tưởng đó – đặc biệt rõ nét trong lĩnh vực cấp nước sạch cho đô thị – sẽ đè nặng lên cách thức và nhịp độ cải cách lĩnh vực cung cấp nước sạch. Nước vẫn là một vấn đề xã hội đặc biệt, ngành sản xuất cuối cùng còn được bao cấp nặng nề, nhưng cũng là biểu tượng kinh tế cuối cùng của thời kỳ tập thể đối với một số phạm vi chính trị của Đảng cộng sản Việt Nam, cũng như với số ít dân cư, những người đã lớn lên và sống theo tư duy Nhà nước bao cấp.

Văn hóa bao cấp cơ cấu vẫn tồn tại trong bộ máy nhà nước và kinh tế gia đình của người dân Hà Nội. Một mặt, các công ty cấp nước vẫn theo

<sup>5</sup> So sánh với giá 1m<sup>3</sup> nước sạch năm 2001 và tính bằng USD: 1,6 ở Chennai, 1,38 ở Bangalore, 1,17 ở Hyderabad và 0,61 ở Colombo (Ấn Độ), và 0,53 ở Katmandou (Nepal) (nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Water and Sanitation Program*).

Giá nước ở Thượng Hải năm 1999 là 1,15 (nguồn: Nhân dân nhật báo, 04/12/2002).

tư duy bao cấp, không lo đến hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên, đây không phải là quan điểm của đa số giám đốc các công ty cấp nước, trước tiên họ phải sản xuất đủ khối lượng nước theo mục tiêu đề ra. Theo cách tính kinh tế, tư duy này không có hiệu quả về mặt cơ cấu, vì càng thất thoát nhiều nước thì số tiền bao cấp càng lớn: sự tồn tại của công ty vẫn hoàn toàn không liên quan đến kết quả kế toán, không khuyến khích nâng cao hiệu quả kinh tế. Hơn nữa, hệ thống bao cấp cơ cấu đó và chu trình của nó thường không rõ ràng. Cuối cùng, người dân ngày càng cảm nhận rõ rằng giá nước khá rẻ, do đó họ sử dụng nguồn nước như thể nó không bao giờ cạn kiệt, dẫn đến lãng phí ngày càng nhiều. Nếu còn tiếp tục tồn tại, tư duy này sẽ ngăn cản mọi hoạt động tái cơ cấu ngành nước và các dịch vụ công nói chung.

Tư duy bao cấp bắt nguồn từ việc nguồn nước ở Việt Nam đặc biệt dồi dào có ảnh hưởng đáng kể đến các hoạt động gắn với nước. Thông thường, người dân lấy nước theo 3 loại chính sau đây: nước sạch trong các thành phố lớn: việc lắp ống dẫn nước đến từng gia đình đang ngày càng phổ biến; nước giếng hoặc nước giếng khoan hoặc lấy từ nguồn thiên nhiên khác; và nước mưa. Tùy theo cách thức lấy nước và chất lượng nước, người ta sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau (nấu nướng, uống, dùng cho nhà vệ sinh, giặt giũ...). Đối với nước sạch, có hai cách tính tiền chính: theo đồng hồ và theo mức khoán (cách tính này không phụ thuộc vào mức sử dụng thực tế, do đó đương nhiên không thể tính toán được chi phí cấp nước sạch).

Ngành nước bắt đầu được cải cách từ cuối những năm 1980. Đây là một thành phần của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong thập niên 1980, cung cấp nước theo khối lượng được ưu tiên tuyệt đối trong hoàn cảnh cực kỳ khó khăn của Việt Nam thời đó. Từ năm 1991, cung cấp nước cho đô thị cũng như nông thôn đã trở thành một trong những chính sách ưu tiên của Chính phủ. Các khoản viện trợ quốc tế, song phương và đa phương, đã góp phần đáng kể để cải tạo, nâng cấp và mở rộng hệ thống dẫn và cấp nước. Sau đó, đổi mới thể chế ngành nước dần dần trở thành điều kiện không thể thiếu để phát triển, nhưng không nhất thiết phải phù hợp với khuôn mẫu quốc tế là tư hữu hóa hay nhượng lại. Cũng tương tự như vậy, trong bù đắp chi phí và kinh doanh nước, quan điểm của Việt Nam vẫn mang tính đặc biệt so với làn sóng tự do hóa trên thế giới. Chiến lược cấp nước của Việt Nam vẫn phát triển dần dần theo một sơ đồ không dễ hiểu ngay lập tức, bởi vì hướng và quy mô phát triển nhận thấy được vẫn thường được diễn đạt bằng các khái niệm tế nhị với tính chất hỗn tạp, không bền vững và cải tiến.

Để đề cập đến cải cách chính sách cấp nước ở đô thị, chúng tôi đã xem xét khả năng cung cấp tổng thể trên quy mô quốc gia, dựa trên những văn bản luật và chương trình quốc gia ở đô thị. Trong khuôn khổ công

trình nghiên cứu PRUD, chúng tôi đã tiến hành ba nghiên cứu trường hợp: Hà Nội, Hải Phòng và Hà Đông, với nội dung tóm tắt dưới đây.

Ở Hà Nội, sự xuống cấp của đường ống, cách tính tiền theo mức khoán (66%) và tỉ lệ thất thoát cao (57%), cũng như sự ghép nối về thể chế khiến cho cái cách ngành nước trở nên vô cùng khó khăn. Hải Phòng là một ví dụ đặc biệt về quản lý tài chính, được nhà tài trợ (Ngân hàng Thế giới) đánh giá cao, với hoàn cảnh đặc biệt xét cả từ góc độ điều kiện tự nhiên (nước mặn) lẫn từ góc độ loại hình sử dụng (nhu cầu cho công nghiệp chiếm phần lớn). Chúng tôi hoàn tất bức tranh này bằng nghiên cứu về Hà Đông, một thành phố nhỏ hơn nằm cạnh Hà Nội; Hà Đông giúp đưa vào thêm vấn đề mở rộng mạng lưới đến những khu vực hành chính khác nhau.

### **Sự phát triển của chiến lược cung cấp nước ở đô thị**

Sau khi tham khảo các văn bản luật và trao đổi với đội ngũ cán bộ phụ trách cấp nước ở đô thị, chúng tôi đưa ra đây tổng hợp về chiến lược quốc gia về cung cấp nước cho đô thị và sự phát triển của nó qua ba giai đoạn, từ những năm 1990.

#### ***Từ cuối những năm 1980 đến 1994: từ bỏ nền kinh tế kế hoạch và đấu tranh chống thất thoát nước<sup>6</sup>***

Đối với các công ty cấp nước Việt Nam, những năm 1990 được đánh dấu bằng nỗ lực nhằm giảm thất thoát nước và tăng doanh thu. Hai mục tiêu này là kết quả của quyết định của Chính phủ vào cuối những năm 1980 để xóa bỏ hệ thống bao cấp khu vực dịch vụ công hoặc ít nhất là điều chỉnh dần. Với hướng đi mới này, các công ty cấp nước không còn được coi như những đơn vị sản xuất do hệ thống kế hoạch trung ương chi phối. Thậm chí họ còn được phép phát triển khả năng tự chủ tài chính. Các công ty nhà nước phải bắt đầu thay đổi phương thức hoạt động bằng cách tối ưu hóa sản xuất nước; việc lắp đồng hồ nước cho từng gia đình trở nên phổ biến; nhiều vòi nước công cộng bị đóng. Những thiết bị tính tiền cho từng gia đình và nhập tiền thu được vào quỹ được đưa vào sử dụng, ngoài ra người ta còn áp dụng chế độ kế toán mới và có những chương trình duy tu và sửa chữa mạng lưới. Các công ty này còn dự kiến

<sup>6</sup> Giảm thất thoát đến dưới 10% sản lượng - ngay cả đối với đường ống mới - là một mục tiêu kỹ thuật và kinh tế khó khăn và được thực hiện với chi phí phụ gia tăng. Người ta cho rằng 15% thất thoát là chấp nhận được khi đường ống nước ở tình trạng tốt. Nếu lượng nước thất thoát lên đến trên 20%, cần có những biện pháp giảm thất thoát hoặc cải tạo mạng lưới cấp nước.



thành lập dịch vụ khách hàng như một bộ phận không thể tách rời khỏi hình ảnh và hoạt động của họ.

Nếu như cung cấp nước trở thành một lĩnh vực ưu tiên của Chính phủ kể từ năm 1991, thì một trong những biện pháp đầu tiên trong cải cách ngành nước được tiến hành năm 1994, với nội dung nhằm giảm thất thoát nước về mặt vật chất cũng như tài chính (xem quyết định số 06/BXD/DT ngày 18/04/1994). Tỷ lệ thất thoát nước trên cả nước trung bình là 40-50% và có thể lên đến 70% ở một số thành phố như Hải Phòng. Một mặt, những thất thoát này là hậu quả của mạng lưới cũ kỹ trong tình trạng xấu, mặt khác, đây là hậu quả của việc thất thu (thất thoát tài chính). Như vậy, tình trạng này đặt ra cả vấn đề chất lượng mạng lưới và vấn đề duy tu, và đặt câu hỏi về quản lý kinh doanh ở các công ty cấp nước. Do đó, chương trình chống thất thoát nước đầu tiên được vạch ra năm 1994, trước hết nhằm đánh giá tình trạng của từng địa phương, từ đó tính toán tỷ lệ và nguyên nhân thất thoát. Lắp đặt đồng hồ nước trên diện rộng và xóa bỏ thu tiền theo mức khoán nhằm giảm thất thu chính là nội dung chủ yếu của chương trình này. Tuy nhiên, nâng cao chất lượng dịch vụ (phát hiện rò rỉ, giảm cát nước...) và đấu tranh chống lãng phí cũng được thực hiện đồng thời. Đây chính là giai đoạn đầu tiên – giai đoạn cơ bản – của cải cách ngành cấp nước trên quy mô quốc gia.

Trong giai đoạn đầu tiên này, nhiều dự án viện trợ song phương đã được triển khai (dự án do Phần Lan tài trợ ở Hà Nội rõ ràng là ví dụ điển hình nhất). Từ cuối những năm 1980, thông qua viện trợ song phương, các doanh nghiệp nước ngoài bắt đầu thâm nhập vào lĩnh vực này do thấy trước được khả năng đem lại lợi nhuận. Tiêu biểu là chính sách của Pháp về vấn đề này: cho phép doanh nghiệp tư nhân hoạt động ở Việt Nam qua chương trình “Nghị định thư về tài chính”. Kể từ giữa những năm 1990, những khoản tài trợ đa phương đã thay thế hình thức tài trợ đầu tiên kể trên. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) dần dần vào thay thế, tập trung được những khoản tài trợ ngày càng lớn hơn nhằm phân bổ các dự án trên cả nước được tốt hơn.

### ***1998-1999: luật khung và thông tri về biểu giá, một bước tiến đáng kể của tiến trình cải cách***

Chiến lược cấp nước ở đô thị thực sự bắt đầu từ năm 1998<sup>7</sup>. Các mục tiêu chủ yếu liên quan đến số lượng, nhằm nâng cao khả năng sản xuất và phân phối nước trên toàn lãnh thổ, hướng tới cấp nước cho 80% dân

<sup>7</sup> Quyết định số 63/TTg và chỉ thị số 40/TTg của Thủ tướng Chính phủ.

cư đô thị năm 2000 (tức là 80-100 lít/người/ngày), ưu tiên các thành phố lớn (Hà Nội, TP.Hồ Chí Minh và Hải Phòng), với mục tiêu 100% dân cư được cung cấp nước theo tiêu chuẩn 120-150 lít/người/ngày<sup>8</sup>.

Ở đô thị năm 1998, tình hình được ghi nhận như sau:

- Có khoảng 190 trạm bơm nước với tổng công suất 2,6 m<sup>3</sup>/ngày.
- Mạng lưới xuống cấp nghiêm trọng: trên tổng số 5.400 km đường ống, 60% được lắp đặt từ ít nhất 35 năm; ngoài ra mạng lưới trong tình trạng này chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu. Tỷ lệ thất thoát rất cao (>30%).
- Tỷ lệ được lắp ống nước còn thấp: 60% dân cư trong các thành phố lớn, 50% trong các thành phố bậc trung và 30% trong các đô thị nhỏ. Tổng cộng chưa đến một nửa dân cư đô thị được lắp đường ống nước sạch.
- Các tiêu chuẩn cấp nước dao động trong khoảng 50-60 lít/người/ngày. Bể nước của các gia đình thường đặt trên trần nhà nên cần sử dụng bơm để đưa nước lên. Tình trạng cặn nước và khan hiếm nước thường xuyên xảy ra.
- Chất lượng nước không đáp ứng các tiêu chuẩn vệ sinh.
- Sự phối hợp giữa các cấp trong sản xuất và phân phối nước chưa chặt chẽ. Nhiều bộ có liên quan: trước tiên là Bộ Xây dựng, tiếp đó là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư...
- Còn thiếu đào tạo về quản lý và kinh doanh, dẫn đến thất thoát lớn về tài chính (ước tính tổng thất thoát vật chất và tài chính chiếm 50-60% sản lượng).

Về mặt địa lý, ba vùng kinh tế lớn được ưu tiên: Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh, TP.Hồ Chí Minh - Biên Hòa - Vũng Tàu và Đà Nẵng - Huế - Dung Quất. Tiêu chuẩn đề ra cho các đô thị loại I là 80% dân cư được lắp ống nước năm 2000 (150 lít/người/ngày), 100% năm 2010 (160 lít/người/ngày) và 100% năm 2020 (180 lít/người/ngày) để ngang tầm với các thành phố lớn ở châu Á như Bangkok, Kuala Lumpur hay Jakarta.

Để đáp ứng những nhu cầu này, cuối năm 1998, Thủ tướng Chính phủ ra chỉ thị trong đó nhấn mạnh những điểm chính sau:

- Quy hoạch đất đai theo các dự án ưu tiên;
- Cải tổ các công ty nước nhằm tăng cường khả năng tự cân đối tài chính và giảm trợ cấp của Nhà nước (bao gồm tự cân đối tài chính, rà soát lại biểu giá và hệ thống kế toán, tin học hóa cách tính tiền, v.v.);

<sup>8</sup> Lượng nước tiêu thụ cho sinh hoạt trung bình một năm ở châu Âu thường được ước tính khoảng 140 lít/ người/ngày.

- Đấu tranh chống thất thoát tài chính;
- Hiện đại hóa công nghệ và sản xuất các thiết bị và vật liệu cần thiết;
- Bảo vệ và sử dụng hợp lý nguồn nước;
- Nâng cao năng lực của các văn phòng nghiên cứu trong nước.

**Bảng 3: Dự kiến nhu cầu nước năm 1998**

Giai đoạn	Dân số đô thị (triệu người)	Tỷ lệ được lắp ống nước	Tiêu chuẩn (l/ng/ngày)	Nước dùng trong sinh hoạt	Nước dùng trong công nghiệp	Tổng số (triệu m <sup>3</sup> /ngày)	Số vốn đầu tư cần thiết (triệu USD)
1998	14,7	47	-	-	-	2,5	-
Từ nay đến 2000	23,4	75	120	2,1	2,2	4,3	900
Từ nay đến 2010	30,4	95	150	4,5	4,5	8,8	2.165
Từ nay đến 2020	46,0	100	160	7,6	8,3	15,9	3.570

*Nguồn: Bộ Xây dựng, 1998, tr. 14.*

Năm 1999, Bộ Xây dựng (quyết định số 2834/BXD/KTQH) bổ sung thêm quyết định 63 với việc trình một chương trình khung về “Hướng phát triển của mạng lưới phân phối nước ở đô thị Việt Nam đến năm 2020”, đặc biệt nhấn mạnh bảo vệ nguồn nước, quy hoạch đất đai, đẩy nhanh tiến độ các dự án dùng vốn ODA đang triển khai, đấu tranh chống thất thoát nước. Ngoài ra, năm 1999, Bộ Xây dựng và Ban Vật giá chính phủ cùng công bố một thông tri về biểu giá nước (số 03/1999 TTLT/BXD-BVGCP ngày 16/06/1999). Văn bản hướng dẫn này đề ra các nguyên tắc xác định giá bán nước sạch, bao gồm cả chi phí khai thác thuộc các giai đoạn sản xuất, phân phối và kinh doanh nước. Văn bản này cũng có tính đến ý kiến của khách hàng, khả năng thanh toán và hoàn trả các khoản vay của họ, đồng thời tính đến mức cân đối kế toán (khai thác) và tài chính (đầu tư) của các công ty nước. Quyết định này cho thấy bản chất của cải cách các công ty nước trong khi giá vẫn bị quản lý<sup>9</sup>, dao động giữa cân đối kinh doanh của các công ty và khả năng thanh toán của người sử dụng/khách hàng.

<sup>9</sup> Nhưng sẽ là sai lầm nếu cho đây là biểu hiện trực tiếp của di sản của chủ nghĩa tập thể. Trên thực tế, trong một số hoàn cảnh của nền kinh tế thị trường, nhà nước rất quan tâm đến biến động giá cả của các tài sản cốt yếu (trong đó có giá 1 m<sup>3</sup> nước). Xem ví dụ về lập khung giá nước ở Casablanca (Marốc) với dịch vụ công được ủy quyền cho Ondéo (Suez-Công ty nước Lyon).

### *Những năm 2000: tổng kết, trở ngại và hướng phát triển*

Năm 2000, tình hình cung cấp nước ở đô thị trên cả nước như sau:

- 50-60% dân cư được sử dụng nước sạch;
- Nhu cầu luôn gia tăng: ước tính lượng nước tiêu thụ hiện nay là 70 lít/người/ngày, trong những năm tới là 120-150 lít/người/ngày;
- Thất thoát nước (vật chất và tài chính) ước tính trung bình khoảng 30-40%;
- Chất lượng nước giảm rõ rệt do ô nhiễm nước ngầm;
- Giá nước còn thấp (trung bình 3.000 đồng/m<sup>3</sup>, tương đương với 0,2 euro), trong khi chi phí khai thác và đầu tư liên tục tăng, gây sức ép đối với cân đối kế toán.

Nhiều dự án được tài trợ đa phương hay song phương đã giúp cải thiện đáng kể tình trạng cung cấp nước trong phần lớn các đô thị ở Việt Nam. Tất cả 61 thành phố cấp tỉnh đều được trang bị hệ thống cấp nước. Hiện có 241 trạm bơm với tổng công suất dự kiến là 2,96 triệu m<sup>3</sup>/ngày. Trong số 547 thị trấn, thị xã trên cả nước, 140 đã được cung cấp nước với công suất 163.680 m<sup>3</sup>/ngày, 66% trạm bơm khai thác nguồn nước mặt và 34% khai thác nguồn nước ngầm. Các thành phố chính có hệ thống cung cấp nước lớn, ngày càng hiện đại hơn: TP.Hồ Chí Minh (850.000 m<sup>3</sup>/ngày), Hà Nội (400.000 m<sup>3</sup>/ngày) và Hải Phòng (136.000 m<sup>3</sup>/ngày).

Tổng đầu tư của các dự án cấp nước ở các đô thị Việt Nam trong giai đoạn 1996-2000 lên đến hơn 1 tỉ USD (trong đó 200 triệu là khoản viện trợ không hoàn lại, khoảng 400 triệu là vốn ODA và 350 triệu vay từ các tổ chức quốc tế); thêm vào đó là gần 2.000 tỉ đồng đầu tư của Chính phủ và các địa phương Việt Nam. Nhờ số tiền đầu tư này, tổng công suất nước sản xuất được đã lên tới 600.000 m<sup>3</sup>/ngày.

Năm 2001, Hội nghị quốc tế về cung cấp nước ở đô thị lần thứ IV đã đưa ra số liệu tổng kết đầu tiên. Mạng lưới cấp nước được mở rộng với việc lắp đặt có hệ thống ở các tỉnh. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khó khăn do các nguyên nhân khác nhau, ví dụ như chất lượng nước, tỉ lệ thất thoát cao, quản lý các công ty nước vẫn theo hình mẫu cũ, biểu giá không thích hợp, v.v. Nhiều lý do được đưa ra: tốc độ đô thị hóa cao; thủ tục hành chính và tài chính nặng nề; thiếu phối hợp giữa trạm xử lý nước, mạng lưới phân phối và quản lý tài chính của các công ty nước. Hậu quả là tỉ lệ thất thoát nước ở đô thị vẫn rất cao: khoảng 30-40%. Tỉ lệ thất thoát thấp nhất là ở Đà Lạt (19,2%) và Vũng Tàu (21,5%); một trong những nơi có tỉ lệ thất thoát cao, nhất là Hà Nội (57%). Ở một số thành phố, mặc dù

các trạm bơm mới được xây dựng nhưng tỉ lệ thất thoát vẫn lớn (>50%) do đường ống dẫn nước đã quá cũ, đó là trường hợp của Trà Vinh, Nam Định, Cần Thơ và Hà Tĩnh.

Cuối năm 2001, số liệu tổng kết cho thấy có 170 dự án đang được triển khai ở Việt Nam trong lĩnh vực cấp nước ở đô thị (trị giá 11.500 tỉ đồng trong đó 8.562 tỉ do nhà tài trợ nước ngoài cấp vốn). Công suất sản xuất nước đạt 3,27 triệu m<sup>3</sup>, tức là gấp 1,75 lần so với năm 1991. Từ năm 2001, thời hạn các khoản vay là 10 năm, với lãi suất hàng năm 5,4% (các khoản vay cho các dự án đã triển khai trước đó vẫn giữ lãi suất hàng năm 7,2%).

Từ 1998 đến 2000, hai quy định mới được đưa vào: "phát triển bền vững" và "xã hội hóa" việc cấp nước ở nông thôn. Việc xây dựng cơ sở hạ tầng rất tốn kém và đòi hỏi những khoản đầu tư lớn mà Việt Nam không thể tự mình có đủ. Do đó, Việt Nam tìm kiếm những hình thức tài trợ khác ngoài ODA, hơn nữa ODA ngày càng kèm theo nhiều điều kiện. Nếu như các thành phần kinh tế và xã hội đều được huy động, thì sự tham gia của họ cũng khác nhau tùy theo ở môi trường nông thôn hay thành thị. Ở nông thôn, chính sách "xã hội hóa" đang hình thành và được chính thức khuyến khích năm 2000. Chính sách này "nhằm huy động toàn dân tham gia vào các hoạt động, đa dạng hóa các hình thức đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhóm như các hộ gia đình, các nhóm kinh doanh, các hợp tác xã, các doanh nghiệp, để tham gia góp vốn, tham gia thực hiện, duy tu, quản lý và kinh doanh các dự án và dịch vụ cấp nước sạch". Ở thành thị, về nguyên tắc, giá nước nhằm vào các tầng lớp xã hội và kinh tế sung túc, để người nghèo có nhiều cơ hội tiếp cận với nước sạch hơn.

Cuối cùng, bản tổng kết này đề cập đến những nghịch lý của cách tính giá nước. Thật vậy, giá nước hiện nay không phù hợp với tinh thần của chỉ thị số 40/1998/CT-TTg là vừa tăng cường quản lý cân bằng, vừa phát triển việc cấp nước ở đô thị. Để làm được điều này, "cần đưa ra giá nước theo các nguyên tắc tính toán phù hợp với khả năng chi trả của khách hàng và khả năng hoàn trả nợ".

Phân tích này thể hiện hai trở ngại: một mặt, các công ty nước hoạt động không có lãi và ngành nước vẫn còn được trợ cấp nhiều; mặt khác, trước nhu cầu ngày càng tăng, có nhiều phương thức tài trợ có điều kiện. Chính phủ đang tìm kiếm những hình thức đầu tư và quản lý mới, không phải cùng một khuôn mẫu duy nhất. Các hình thức đối tác tư nhân-Nhà nước dường như được khuyến khích phát triển trong toàn bộ lĩnh vực hạ tầng và dịch vụ công.

## Chiến lược hợp tác và hình thức đối tác Nhà nước-tư nhân

Về tổng thể, ở đô thị cũng như ở nông thôn, thập niên 1990 được đánh dấu bằng sự xuất hiện của chiến lược quốc gia về cung cấp nước sạch, giúp đặt ra các mục tiêu dài hạn và nâng cao hiệu quả của các thiết bị. Mặc dù đã có nhiều tiến bộ, nhưng tình hình vẫn chưa được như ý muốn về nhiều mặt và đầu những năm 2000 được đánh dấu bằng nhiều nhận xét: nhiều vùng nội đô và ngoại ô vẫn chưa có hệ thống cung cấp nước sạch thực sự. Thật vậy, chương trình quốc gia ít tính đến việc mở rộng đô thị về mặt dân số cũng như không gian, và kèm theo nó là nhu cầu về nước gia tăng, các nguồn nước tại chỗ hạn chế, lượng nước thải tăng, và vấn đề phát triển bền vững được đặt ra. Tuy nhiên, dự án cải cách thể chế của ngành cấp nước đang được triển khai rộng rãi nhưng chủ yếu vẫn còn mang tính thăm dò, chưa giải quyết được nhiều vấn đề, đặc biệt là phương thức tài trợ và hình thức quản lý cần thiết. Vấn đề này đã xuất hiện từ cuối những năm 1990 ở Việt Nam và trở thành vấn đề chiến lược đối với sự phát triển của ngành cấp nước, và là chủ đề của những cuộc tranh luận về tư tưởng, xã hội và kinh tế hiện nay khi nằm trong mối quan hệ của Việt Nam với các thể chế quốc tế và các cơ quan phát triển.

### *Tổng kết về thể chế: các hình thức đối tác Nhà nước-tư nhân đa dạng*

Cải cách ngành cung cấp nước sạch ở đô thị đã hình thành vào đầu những năm 1990 với việc kết hợp dần dần sự biến đổi của các thể chế với các phương thức đầu tư vào cơ sở hạ tầng tương ứng.

Giai đoạn đầu tiên trong quá trình phát triển ngành cấp nước được đánh dấu bằng việc tăng công suất sản xuất nước (trạm xử lý và cải tạo mạng lưới).

Trong giai đoạn hai diễn ra vào cuối những năm 1990, mạng lưới cấp nước được mở rộng, các dự án cấp nước được triển khai trên toàn quốc, đồng thời đây là giai đoạn đặt cơ sở cho cải cách thể chế. Từ đầu những năm 2000, cải cách thể chế trở thành thách thức lớn nhất của ngành cấp nước, thậm chí là điều kiện để ngành này phát triển bền vững, đặt ra vấn đề "khả năng được ủng hộ" về kinh tế và tài chính của quá trình cải cách đang diễn ra. Trên thực tế, đây là thời gian hoàn trả những khoản cho vay đầu tiên từ những năm 1985-1990 (trường hợp của Hà Nội) và trước tình trạng không có khả năng chi trả của các công ty nước, các nhà tài trợ đặt ra những điều kiện cho vay mới tạo cạnh tranh giữa các công ty nước của Nhà nước, và đề xuất những hình thức đối tác Nhà nước-tư nhân mới.

Từ năm 2001, các nhà tài trợ quốc tế (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Cơ quan Phát triển Pháp), các công ty nước thuộc tỉnh – thông qua Hội cấp thoát nước Việt Nam và các cơ quan hành chính liên quan (Bộ Xây dựng và Bộ Tài chính) – cùng thống nhất những hạn chế sau khi rà soát lại chiến lược chung. Lượng vốn đầu tư cần thiết cho ngành cấp thoát nước đòi hỏi Nhà nước phải dần dần không còn là đối tác duy nhất. Tuy nhiên, đối với chính quyền Việt Nam, tư nhân hóa ngành cấp nước ở đô thị chỉ là mặt buộc phải chấp nhận.

### *Chiến lược của Ngân hàng Thế giới*

Ngân hàng Thế giới là một trong những nhà tài trợ chính cho cấp nước ở các đô thị Việt Nam và với tư cách này, đây là một trong những đối tác chính có ảnh hưởng quan trọng đến cải cách ngành nước ở Việt Nam. Từ 1998 đến 2003, Ngân hàng Thế giới đã đầu tư 98,6 triệu USD vào lĩnh vực cấp nước và hơn 80 triệu USD vào chương trình thoát nước ở ba thành phố chính. Chiến lược của Ngân hàng Thế giới trong lĩnh vực cấp nước có thể được tiến hành từng bước. Vào đầu thập kỷ 1990, phương châm của họ là “tư nhân hóa, lợi nhuận”. Sau đó, theo nguyên tắc thực tế<sup>10</sup>, tổ chức quốc tế này đã có bước hành động mềm dẻo hơn và tiến triển dần.

Hiện nay, Ngân hàng Thế giới đang tìm cách phát triển hình thức đối tác mềm dẻo giữa “tư nhân” và “Nhà nước”, nhằm tăng hiệu quả của các phương thức đã đưa ra, không phân biệt các loại hình đối tác, nhà đầu tư hay doanh nghiệp. Hoàn trả lại các khoản vay từ cuối những năm 1980 là một vấn đề khó khăn đối với các công ty nước, vì vẫn qua trung gian là trợ cấp của Nhà nước. Ngược lại, từ những năm 2000, các khoản tín dụng đều kèm theo điều kiện và tạo ra sự cạnh tranh giữa các công ty nước để nâng cao hiệu quả. Qua dự án mới “*Performance benchmarking urban supply*” (2002), Ngân hàng Thế giới đặt các công ty nước vào thế cạnh tranh, nhưng đồng thời vẫn đồng ý cấp những khoản vay bổ sung. Ngân hàng Thế giới thận trọng hơn với khu vực tư nhân và đi theo hướng mà Nhà nước (và Bộ Xây dựng) đề ra.

Trong cách đặt vấn đề này về cải cách lĩnh vực cấp nước, ý nghĩa xã hội - mối quan tâm thường trực của chính quyền quốc gia - được chú ý nhiều hơn trong các chính sách tài trợ quốc tế. Chính quyền Việt Nam không muốn tư nhân hóa toàn bộ ngành cấp nước, nhất là ở các thành phố lớn để tránh gạt người nghèo ra ngoài lề, cũng như tránh khủng hoảng xã hội và chính trị.

<sup>10</sup> Trước đòi hỏi - thực tế hay được nêu ra - của Nhà nước là xây dựng một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đối với Ngân hàng Thế giới, các đối tác tư nhân đã có mặt trong ngành nước. Ngân hàng Thế giới khuyến khích thành lập liên doanh giữa một doanh nghiệp công chính và xây dựng với công ty cấp nước của tỉnh, với hy vọng rằng cơ cấu này sẽ độc lập với UBND và hoạt động trên cơ sở hợp đồng giữa hai doanh nghiệp. Ngân hàng Thế giới cho rằng, Chính phủ đã mở cửa đối với cách tiếp cận mới này, nhưng trước tiên cần thử nghiệm qua một dự án thí điểm. Vai trò của Hội các công ty nước phải được tăng cường và chính thức hóa, ngoài ra nên lập một diễn đàn bao gồm một số công ty. Về mặt này, Hải Phòng là một mô hình tốt.

Theo Ngân hàng Thế giới, nếu các công ty nước buộc phải có lãi, thì biểu giá phải do họ lập ra; ngược lại, nếu mục tiêu là chính trị, thì nên có một hệ thống trợ giúp xã hội.

### *Chiến lược của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)*

ADB tham gia vào các hoạt động phát triển lĩnh vực cấp nước và hạ tầng phục vụ thoát nước từ năm 1993. Chương trình viện trợ bao gồm hỗ trợ kỹ thuật cho TP.Hồ Chí Minh để lập sơ đồ cấp nước chủ đạo, và ba dự án ở 18 tỉnh với tổng số tiền cho vay lên tới 195 triệu USD. Nhận thức được vai trò quan trọng của khu vực tư nhân trong phát triển hạ tầng cấp nước, năm 2000 ADB đã cho vay 35 triệu USD để triển khai dự án BOT (Xây dựng, Vận hành, Chuyển giao) nhà máy xử lý nước Thủ Đức ở TP.Hồ Chí Minh. Đây là dự án BOT với sự tham gia nhiều nhất của tư nhân (tổng số vốn: 140 triệu USD), minh chứng cho mong muốn khuyến khích những hình thức đối tác Nhà nước-tư nhân của ADB. Sự hiện diện của ADB trong dự án kiểu này cho phép các doanh nghiệp tư nhân nhận được những khoản vay dài hạn, đề xuất những hình thức quản lý và công nghệ xây dựng tiên tiến, và cuối cùng là đẩy nhanh việc thực hiện dự án<sup>11</sup>.

Mặc dù mong muốn của ADB là rất rõ ràng và khuyến khích rộng rãi sự phát triển của khu vực tư nhân, nhưng những dự án BOT gần đây lại

<sup>11</sup> "Chúng tôi hy vọng rằng phương thức hợp tác như trong dự án Thủ Đức và những dự án đã thành công ở những nơi khác trong khu vực khác có thể được nghiên cứu tỉ mỉ tại Việt Nam và hy vọng những mô hình hợp tác như vậy cần được chủ động thực hiện hơn nhằm giảm bớt gánh nặng của Chính phủ trong việc tài trợ cho cơ sở hạ tầng. Ngân hàng Phát triển châu Á luôn sẵn sàng hỗ trợ Chính phủ Việt Nam trong việc xây dựng quy chế tự chủ cho các tổ chức, năng lực điều tiết và tạo điều kiện tiếp cận với các chuyên gia kỹ thuật cần thiết để hỗ trợ các dự án này". Tài trợ và phát triển cơ sở hạ tầng môi trường tại Việt Nam: Trường hợp "Hội thảo về cung cấp nước và xử lý nước thải" do ông John Sammy, đại diện toàn quyền Ngân hàng Phát triển châu Á tại Việt Nam, chủ trì, Hà Nội, ngày 22/3/2001.



thất bại. Điều này cho thấy sự phản đối của chính quyền Việt Nam đối với những phương thức mới này trong tài trợ và quản lý hạ tầng cấp nước.

### ***Chiến lược của Pháp: Phòng kinh tế và Cơ quan Phát triển Pháp***

Pháp mất 10 năm kể từ 1989 để giúp các doanh nghiệp Pháp hoạt động ở Việt Nam thông qua các “thỏa thuận trên nghị định thư”. Lẽ ra điều này giúp họ xâm nhập được vào thị trường mới nổi lên này và hoạt động lâu dài ở đây. Thế nhưng, giờ đây kết quả đã thay đổi vì các doanh nghiệp này đã rút đi sau một số thất bại. Cuối cùng, lĩnh vực cấp nước bị cho là không đem lại lợi nhuận. Thực vậy, nếu như các dự án BOT được khuyến khích từ giữa năm 1997 và có vẻ phát triển trong nhiều loại hình hạ tầng như đường bộ, đường sắt, v.v., thì chúng lại thất bại trong lĩnh vực nước. Và nếu các nhà đầu tư vẫn thấy ở đây một phương thức tài trợ có thể triển khai, thì Chính phủ Việt Nam dường như lại có thái độ ngập ngừng.

Sau 10 năm đầu tiên tài trợ cho các dự án trong lĩnh vực nước và giúp doanh nghiệp Pháp hoạt động ở Việt Nam, kết quả đã thay đổi. Trong số hàng chục doanh nghiệp đến đây từ cuối những năm 1990, chỉ một số ít tiếp tục hoạt động vì những lý do khác nhau<sup>12</sup>. Như vậy, lĩnh vực nước từng được coi như miền đất hứa đối với các doanh nghiệp Pháp nổi tiếng thế giới, giờ đây lại là một con đường rất hẹp, thậm chí là ngõ cụt.

Từ cuối những năm 1990, Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) đã tiếp tục công việc của Cơ quan mở rộng kinh tế (PEE) trong lĩnh vực cấp nước (PEE chỉ còn tập trung vào các dự án thoát nước và xử lý rác đem lại lợi nhuận nhiều hơn). Động thái này cho thấy vị thế mới của Pháp trong lĩnh vực cấp nước. Từ đó, với tư cách là nhà tài trợ chính, AFD chủ trương phát triển quan hệ đối tác Nhà nước-tư nhân ở Việt Nam.

### ***Tổng hợp kiểm kê các chiến lược thể chế***

Sau thập kỷ đầu tiên cải cách ngành cấp nước, người ta có thể thấy rõ những lĩnh vực đã đạt được những chuyển biến đáng kể và những lĩnh vực chưa có thay đổi quan trọng.

<sup>12</sup> SAUR rút lui từ tháng 9/2003 sau thất bại của dự án Hạ Long. OTV-Vivendi tiếp tục hoạt động (dự án do ADB tài trợ trong các thành phố hạng trung). SAFEGE còn đang lưỡng lự ở lại Việt Nam, mặc dù đã có uy tín vững chắc. SADE ở Đà Nẵng cũng rút lui vì Ngân hàng Thế giới không tài trợ cho phần tiếp theo của dự án nữa (mạng lưới chính được lắp đặt, nhưng mạng lưới phụ và trạm xử lý nước mới vẫn chưa hoàn thành). Công ty nước Lyon cũng rút lui sau khi dự án BOT thất bại.

Nói một cách sơ lược, trong 10 năm, cải cách chủ yếu nhằm tăng sản lượng nước bổ sung và cải tiến kỹ thuật bằng cách nâng cấp các hệ thống cũ hay đầu tư mới để đáp ứng với nhu cầu ngày càng tăng. Các mục tiêu chủ yếu nhằm giảm thất thoát vật chất và tài chính, tăng công suất, mở rộng mạng lưới và lắp đặt đồng hồ tới các hộ sử dụng trên phạm vi rộng. Tuy nhiên, các nỗ lực hướng nhiều hơn đến việc tăng công suất, thậm chí mở rộng các dự án sản xuất nước (Việt Trì, Hải Dương, Yên Bái, Lào Cai, Gia Lâm), mà ít chú ý đến cải tạo và mở rộng mạng lưới phân phối.

Hiện nay, nhìn từ góc độ nhu cầu, sự tăng trưởng của các đô thị lớn báo trước nhu cầu sẽ tăng mạnh, với các hình thức sử dụng đa dạng hơn (gia đình, công nghiệp, nông nghiệp, du lịch, v.v.). Trong tình hình môi trường đáng lo ngại của một số thành phố về vấn đề thoát nước, cần có nhiều phương tiện kỹ thuật mới, đắt tiền, để xử lý nước. Đảm bảo đáp ứng nhu cầu trên cả nước và chất lượng nước đòi hỏi những khoản đầu tư lớn trong tương lai. Vấn đề vốn vẫn chưa giải quyết được. Nếu như gần đây, viện trợ đa phương và song phương đã giúp đáp ứng nhu cầu bằng cách khắc phục một phần lạc hậu, thì các khoản tín dụng nước ngoài sẽ không đủ cho nhu cầu trong tương lai. Hơn nữa, huy động những nguồn vốn đa phương mới luôn kèm theo điều kiện cải cách các công ty nước và cho phép tỉ lệ đáng kể tư nhân tham gia. Cho dù giải pháp vốn như thế nào, vấn đề biểu giá vẫn đang được đặt ra và tiếp tục là cơ sở của cải cách và sự vững chắc của nó.

Nhưng ngoài khía cạnh tài chính và kinh tế, khả năng tiếp cận nước và biểu giá là những thách thức chính trị chiến lược. Liệu các UBND có chấp nhận tăng giá nước và lùi bước trước luận chứng tài chính và kế toán của các công ty cấp nước? Để ủng hộ cải cách ngành cấp nước, liệu các nhà tài trợ quốc tế có phải áp đặt – thông qua các điều kiện cấp vốn – mô hình của họ vào Việt Nam, bằng cách mời gọi ngày càng nhiều khu vực tư nhân? Liệu yêu cầu có thay thế nhu cầu và liệu có có là cơ sở để ngành cấp nước được ủng hộ không? Liệu quan niệm nước là hàng hóa theo quy định quốc tế có chiến thắng cách tiếp cận nước là phương tiện điều tiết và mang ý nghĩa xã hội không? Hay là trừ phi chính quyền Việt Nam mở rộng tư duy hàng hóa sang lĩnh vực cấp nước như đã từng làm đối với y tế và giáo dục (“xã hội hóa” được hiểu là tư nhân hóa một phần)? Rõ ràng Việt Nam đang đứng ở ngã ba đường về chính sách nước trong tương lai. Nhưng cũng cần hiểu rằng đây không phải là hai mô hình kỹ thuật về quản lý nước sạch đã tồn tại và luôn đối đầu với nhau từ một thập kỷ này mà cho đến nay chưa phân thắng bại. Tình hình hoàn toàn khác: đối với các cơ quan quốc tế, bức tranh toàn cảnh đã rõ ràng, khẩu hiệu đã được đưa ra và các công cụ đã được điều chỉnh; đối với

phía Việt Nam, cách đặt vấn đề lại khác hẳn: chính quyền dường như biết chính xác điều mà họ không muốn và thậm chí cả điều mà họ căm ghét. Thế nhưng con đường cải cách ngành cấp nước chưa được vạch ra. Nếu như nền tảng tư tưởng của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa không thể thay đổi, thì các hình thức quản lý cần khuyến khích, tiến độ cải cách, những thứ cần loại bỏ và những sáng kiến mới cần chấp nhận vẫn đang trong quá trình tranh luận. Một vấn đề lớn mang ý nghĩa kếp đang mở ra, không chỉ về vấn đề cấp nước, mà còn về cải cách thể chế và chính sách để làm khuôn khổ và thúc đẩy vấn đề cấp nước.

Từ năm 1997, người ta đã tiến hành thí điểm các mô hình quản lý ở đô thị cũng như ở nông thôn. Miền Nam là nơi thích hợp nhất vì gần như tất cả các quan điểm mới có thể xem xét đều nằm ở đây, dù dưới hình thức BOT ở TP.Hồ Chí Minh hay tư nhân hoá một lĩnh vực (xây dựng). Mặc dù những thí điểm này còn hạn chế và chưa đa dạng, nhưng nó tập hợp các dự án thí điểm mà chính quyền (Bộ Xây dựng và Chính phủ) theo dõi sát sao, đặc biệt về phần "bù đắp chi phí" và "khả năng chi trả" hoặc "đồng ý thanh toán" của người tiêu dùng-sử dụng.

## Những mặt chính của mô hình quản lý nước sạch ở Việt Nam

Nếu cuộc tranh luận quốc tế có thể chia thành hai trào lưu tư duy chính (một bên là trào lưu tự do, đại diện là Ngân hàng Thế giới và các nhóm tư nhân lớn, còn bên kia là trào lưu chống đối lại tư nhân hoá<sup>13</sup>), thì ở Việt Nam cuộc tranh luận xoay quanh nhiều vấn đề không hoàn toàn thuộc trào lưu nào. Có hay không một mô hình đặc thù của Việt Nam? Ngay cả khi Việt Nam buộc phải cải cách các công ty cấp nước và các hình thức khác nhau của quan hệ đối tác Nhà nước-tư nhân đang trong quá trình thăm dò, cũng không chắc chắn rằng từ đây Việt Nam rốt cuộc sẽ rút ra được nguyên tắc. Giờ đây, các thử nghiệm tư nhân hóa và những mong đợi từ các dự án BOT có vẻ như không được ủng hộ.

Giai đoạn cải cách này được đánh dấu bằng những bước tiến và những bước lùi. Cho dù Chính phủ chọn phương án nào, nhiều vấn đề vẫn mở, cho thấy sau những thách thức kinh tế, nước vẫn là một vấn đề chính

<sup>13</sup> Trào lưu này phản đối tư nhân hóa nhưng không có ý kiến gì về việc cần có điều tiết từ khu vực nhà nước làm thoả mãn mong muốn của họ.

trị và xã hội nhạy cảm. Những trở ngại hiện nay xoay quanh một số yếu tố phụ thuộc lẫn nhau: quy chế và mức độ phân cấp của các công ty cấp nước, biểu giá nước và các mô hình quản lý công ty cấp nước.

### *Vị thế của các công ty cấp nước*

Từ năm 1995, Luật Doanh nghiệp nhằm mục tiêu cải cách các công ty nhà nước. Năm 1998, các công ty cấp nước được coi là những đơn vị kinh tế công ích phải từ bỏ bao cấp, nhưng vẫn chịu sự kiểm soát của UBND. Mục tiêu lâu dài là "cung cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt của nhân dân, tự chủ về tài chính và phục vụ lợi ích công". Nghị quyết của Hội nghị lần thứ 3, BCHTW Đảng cộng sản Việt Nam khóa 9 (2001), về "Tiếp tục chính sách đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước" nêu rõ rằng các công ty cấp nước không còn mang tính công ích mà là những công ty thương mại.

Việc thay đổi vị thế từ doanh nghiệp công ích sang doanh nghiệp kinh doanh ngày càng phổ biến và ngày càng được thể hiện rõ hơn trong các văn bản luật (xem Luật Doanh nghiệp nhà nước). Sự độc quyền của các công ty cấp nước bị coi là vật cản đối với cải cách ngành nước. Thế nhưng mở cửa cho các doanh nghiệp khác vẫn còn là vấn đề khó khăn, nhất là ở các thành phố lớn. Các công ty cấp nước đang trong tình trạng độc quyền, nhưng không được lạm dụng. Để làm điều này, Chính phủ phải thông qua khung luật pháp cần thiết để bảo đảm lợi ích của người sử dụng. Tuy nhiên, cải cách các công ty cấp nước chỉ có thể có hiệu quả khi tăng mức độ tự chủ của họ đối với UBND.

Năm 1990, nghị quyết 217 chỉ ra rằng biểu giá nước được phân cấp cho địa phương, từ Ban Vật giá chính phủ chuyển xuống UBND các tỉnh, đồng thời giảm trợ cấp của Nhà nước. Từ đó, sau khi HĐND bàn bạc, UBND mỗi tỉnh thông qua biểu giá do công ty cấp nước của tỉnh lập ra. Mối quan hệ giữa chính quyền và các công ty cấp nước trở nên căng thẳng, thậm chí xung đột với nhau. Mức độ phụ thuộc của các công ty cấp nước đối với chính quyền địa phương khiến cho giá thực tế không thể được áp dụng thực sự. Do đó nhất thiết phải tách rời hai cơ quan này. Hiện nay, quyền quyết định trong lĩnh vực giá vẫn thuộc về HĐND, cơ quan lập pháp cấp tỉnh. Thông tư 03 của Bộ Xây dựng là biểu giá để tham khảo; nhưng để áp dụng, các công ty cấp nước phải trình giá lên UBND, sau đó UBND đưa lên HĐND để thông qua. Ở đây, phân cấp kìm hãm nghiêm trọng sự phát triển của ngành nước. Trong khi giá điện, dầu và tiền lương của nhân công tăng lên, thì giá nước vẫn không đổi. Hậu quả của việc phân cấp là không công bằng về giá trong các tỉnh lân cận với những điều

kiện thiên nhiên tương đương, tạo ra bất công xã hội. Thật vậy, nghiên cứu ở một số thành phố cho thấy có những bất công lớn giữa giá nước và thu nhập trung bình của nhân dân, các thành phố lớn như Hà Nội và TP.Hồ Chí Minh được hưởng giá nước bao cấp, trong khi các tỉnh phía Bắc phải trả giá rất cao. Bất công ngày càng bị các tỉnh không được ưu tiên chỉ trích và là nguồn gốc sinh ra những xung đột mới.

### *Biểu giá nước*

Ở phần lớn các nước phát triển, nước được coi là nguồn lực kinh tế bao gồm chi phí sản xuất, cấp, thoát và xử lý nước thải. Trong phương thức phân phối và sử dụng nước, một trong những nguyên tắc tham khảo hiện nay khẳng định rằng "nước được trả bằng nước"<sup>14</sup>, tức là thông qua hóa đơn tiền nước, người sử dụng trả các chi phí chính liên quan đến vốn đầu tư và vận hành các thiết bị của ngành nước. Ở Việt Nam, vấn đề biểu giá trở thành trọng tâm và là chủ đề của những cuộc tranh luận về chiến lược.

Một cuộc hội thảo về giá nước đã được Hội cấp thoát nước tổ chức năm 2002. Chủ đề xoay quanh vấn đề tự cân đối tài chính của các công ty cấp nước và lập biểu giá. Một số nghiên cứu cho thấy rằng từ nay Công ty cấp nước Hà Nội phải hoàn trả các khoản vay đã ký với Phần Lan, trong khi vẫn chưa tự mình chi trả được tất cả các chi phí (điện, tiền lương...) bằng nguồn vốn tự có và vẫn được UBND TP.Hà Nội trợ cấp. Đề xuất của Hội cấp thoát nước là nhằm khuyến khích các công ty cấp nước tự cân đối tài chính và như vậy phải tăng gấp đôi giá nước để đảm bảo doanh nghiệp hoạt động có lãi. Tuy nhiên, UBND và nhất là HĐND TP.Hà Nội phản đối tăng giá nước. Đây không chỉ là tình trạng của riêng Hà Nội, mà là vấn đề chung và vẫn tiếp diễn ở Việt Nam.

Vấn đề nước khác với vấn đề điện vì lý do thể chế. Trong ngành điện, Bộ Công nghiệp quyết định giá (có thoả thuận với Chính phủ). Trong khi ngành nước (cấp và thoát nước) thì do UBND thành phố quyết định, sau khi đã được HĐND thành phố thông qua. Như vậy, vấn đề là do bản chất chính trị, gắn với chính sách xã hội về nước. Ngoài ra cũng đã có chính sách xã hội đối với thương binh và liệt sĩ. Vì lý do bầu cử, các ủy viên HĐND không muốn cho phép tăng giá nước. Cải cách ngành nước ở Hà Nội dường như bị đình trệ vì liên quan đến xung đột lợi ích tư tưởng trên

---

<sup>14</sup> Ở đây chúng tôi không đề cập đến phản ứng về tính rất hẹp của khẩu hiệu này. Điều làm tránh né hoàn toàn việc xác định mức giá hợp lý, hay chiến lược đầu tư giữa các lĩnh vực liên quan trong ngành điện, cấp nước, thoát nước hay điện thoại di động.

nền di sản kinh tế tập thể của cơ chế bao cấp<sup>15</sup> (cả đối với dân nghèo lẫn các công ty cấp nước được trợ cấp).

Khi nói đến mức giá mà người dân chấp nhận được, nội dung cụ thể của khái niệm này không được nói rõ. Thường xuyên trong các cuộc tranh luận về giá, người dân không được tham khảo ý kiến. Thế nhưng, các cuộc điều tra ở Hà Nội và Hải Phòng cho thấy người dân nói chung sẵn sàng trả tiền nhiều hơn để được hưởng dịch vụ cấp nước đều đặn và chất lượng tốt. Giá nước không phải là một khoản chi lớn đối với các hộ gia đình ở thành thị, tuy ở nông thôn không phải như vậy. Nói chung, người dân ý thức được rằng nước được trợ cấp và biết rằng giá nước sẽ phải tăng, giống như đối với các dịch vụ khác. Tuy nhiên, xét từ phía cầu, đòi hỏi của người dân là điều kiện quyết định việc tăng giá đã được báo trước này, tức là với biểu giá cao hơn, Công ty cấp nước – hay bất kỳ một doanh nghiệp nào khác – sẽ phải cung cấp một dịch vụ chất lượng cao hơn.

Ngân hàng Phát triển châu Á đưa ra một biểu giá dưới 3% thu nhập hàng tháng của một hộ gia đình, nhưng theo thống kê năm 2002, thu nhập trung bình của hộ gia đình ở đô thị là 1,3 triệu đồng, trong khi giá nước là 2.100 đồng/m<sup>3</sup>, tương đương với 0,65% thu nhập trung bình hàng tháng, điều này chứng minh rằng các hộ có đủ khả năng (hoàn toàn mang tính lý thuyết) trả tiền nước. Hơn nữa, chi phí nước trong thu nhập trung bình hàng tháng trên đầu người rất khác nhau tùy theo vùng địa lý: 0,8% ở Hà Nội, 0,6% ở TP.Hồ Chí Minh, 0,8% ở Đà Nẵng, 0,5% ở Vũng Tàu, so với 3,5% ở Hà Giang, 3,2% ở Cao Bằng, 1,5% ở Hưng Yên và 2,1% ở Tiền Giang. Phân cấp trong chính sách về nước và đặc biệt là biểu giá dẫn đến những bất công chính về xã hội và khu vực địa lý, ưu tiên các thành phố lớn nơi người dân có mức sống cao nhất.

Ngoài ra, các công ty cấp nước lại phê phán việc trợ giá: trên thực tế, chính sách xã hội về nước nhằm vào các đối tượng khó khăn, coi lượng nước tối thiểu tiêu thụ là 16 m<sup>3</sup>/tháng (135 lít/ngày). Thế nhưng, theo các báo cáo của Ngân hàng Thế giới, lượng tiêu thụ tối thiểu có thể được xác định ở mức 8 m<sup>3</sup> (50-60 lít/ngày), điều này có nghĩa là đại đa số người

<sup>15</sup> Mặc dù đã có những nỗ lực để nâng cao chất lượng mạng lưới, thất thoát vẫn không giảm mà ngược lại còn có xu hướng tăng lên. Do đó thất thoát dường như thực sự gắn với vấn đề quản lý của Công ty cấp nước Hà Nội. Hai giả thiết được đưa ra: 1) hoặc là mức độ thất thoát tài chính tăng, do sự chiếm dụng tăng từ phía nhân viên của doanh nghiệp, 2) hoặc những sắp đặt giữa các hộ gia đình và nhân viên (khoán) tăng lên trong khi lượng nước tiêu thụ tăng. Như vậy, tỉ lệ thất thoát không phải là yếu tố mà Công ty cấp nước cần cảnh giác, vì UBND sẽ "lấp lỗ hổng" dưới hình thức trợ cấp.

dân được coi là nghèo trong khi họ có khả năng trả tiền nước. Tiêu chuẩn 16 m<sup>3</sup> là quá nhiều và góp phần làm tăng trợ giá nước.

Nhằm bù vào những thất thoát do giá nước sinh hoạt thấp, một số tỉnh đã tăng giá nước đối với các hình thức sử dụng khác (cụ thể là công nghiệp và dịch vụ) lên rất cao (5.000 đến 7.000 đồng/m<sup>3</sup>), hậu quả trực tiếp là số lượng giếng khoan của tư nhân tăng nhiều. Giá nước cho sản xuất công nghiệp ở mức cao khiến các doanh nghiệp phải tự khoan giếng để có được nước giá rẻ, do đó làm phức tạp công tác quản lý nguồn nước và theo dõi chất lượng nước ngầm.

Ngoài vấn đề giá, còn tồn tại vấn đề một phần tiền nước không thu được vì thất thoát và vì hệ thống quản lý kém hiệu quả. Thật vậy, chế độ khoán vẫn tồn tại – đôi khi ngay cả khi đã lắp đồng hồ nước – và thiếu sự tương thích người sử dụng và giá cả làm dẫn đến những thất thoát tài chính lớn cho dù đã có những chuyển biến đáng kể trong 10 năm gần đây. Ví dụ như ở Hà Nội, rất ít cơ sở dịch vụ và kinh doanh thực sự trả tiền nước theo giá hiện hành. Ngược lại, mặc dù năm 2001 đã có luật mới quy định giảm giá nước cho người nước ngoài, nhưng một số người vẫn phải trả theo giá cũ (6.500 đồng/m<sup>3</sup>).

Vấn đề giá nước ở TP.Hồ Chí Minh còn nổi cộm hơn nhiều, một mặt vì nhu cầu rất lớn, mặt khác vì thất bại của nhiều dự án BOT liên quan trực tiếp đến giá nước<sup>16</sup>. Trung tâm kinh tế này dường như phản ánh những căng thẳng giữa Nhà nước đang giữ độc quyền trong lĩnh vực nước và khu vực tư nhân muốn tham gia thị trường. Cho dù hình thức quản lý nào được lựa chọn, vấn đề giá nước vẫn cần được giải quyết.

### *Các mô hình quản lý công ty cấp nước*

Biểu giá nước phụ thuộc một phần vào quy chế của các công ty cấp nước. Nếu mục đích của các công ty này là kinh doanh mà UBND không chấp nhận tăng giá, thì tình hình trở nên không có lối thoát. Nếu giá tăng và nếu các công ty cấp nước tiếp tục được nhận trợ cấp mà không nghĩ đến lợi nhuận và nâng cao chất lượng dịch vụ, thì về lâu dài hệ thống sẽ không đứng vững được. Như vậy, vấn đề là phải lựa chọn mô hình quản lý. Đây chính là vấn đề cốt yếu mà các đối tác trong lĩnh vực nước đặt ra mà không nhận được câu trả lời thống nhất và dứt khoát. Rõ ràng đây vừa là vấn đề kỹ thuật, vừa là vấn đề chính trị.

<sup>16</sup> Theo đề nghị của UBND TP.Hồ Chí Minh, giá nước trung bình cho giai đoạn 2004-2013 sẽ là 4.200 đồng/m<sup>3</sup> thay vì 2.500 đồng như hiện nay. Giá nước sinh hoạt sẽ tăng từ 1.700 đồng lên 2.800 đồng/m<sup>3</sup> ([www.vnexpress.net](http://www.vnexpress.net)).

Mô hình của Hải Phòng là mô hình đầu tiên được khuyến khích mạnh mẽ: cải cách nội bộ công ty cấp nước bằng vốn đầu tư nước ngoài. Quản lý phân cấp có thể được triển khai vì đang tồn tại nhiều mạng lưới ở khu vực đô thị được cấp nước. Con đường này cho thấy hiệu quả của dịch vụ và khuyến khích nâng cao chất lượng dịch vụ công và dẫn đến cải tổ lại các công ty nhà nước. Tuy nhiên, mô hình này không thể thực hiện được trên khắp cả nước, nhất là ở những thành phố lớn.

Hiện nay, tăng trưởng đô thị của hai thành phố lớn của Việt Nam rất cần những khoản đầu tư lớn mà nhà nước không đủ khả năng đáp ứng. Tuy nhiên, cần phải thỏa mãn nhu cầu ngày càng tăng và thường là cục bộ. Do đó, các mạng lưới quy mô nhỏ được phát triển theo các hình thức quản lý đa dạng (BOT, đầu tư tư nhân, dự án đô thị của Việt Nam...) và trở thành những con đường cần khám phá.

Mặc dù đã thử tư nhân hóa ngành cấp nước ở một số thành phố lớn dưới hình thức BOT, xu hướng mới này vẫn chưa được ưu đãi, hay dường như vẫn còn đang được tranh luận. Các hình thức “đối tác Nhà nước-Nhà nước” (VINACONEX) có vẻ được Nhà nước tán thành hơn. Vấn đề là cần biết được khu vực nhà nước có đủ khả năng tài chính, và nhất là kỹ thuật, để đáp ứng nhu cầu dự kiến. Thật là nghịch lý khi khu vực tư nhân, qua “xã hội hóa” ngành nước, được khuyến khích mạnh mẽ ở nông thôn, nhưng vẫn dưới sự điều khiển của các cơ quan quản lý (tổ chức phi chính phủ nước ngoài hay doanh nghiệp tư nhân Việt Nam). Kết thúc thời hạn, sau khi đã ký kết hợp đồng với công ty nước của tỉnh, các mạng lưới quy mô nhỏ này lại sáp nhập vào công ty nước, giúp kịp thời và nhanh chóng đáp ứng nhu cầu nước cho sinh hoạt hoặc cho các mục đích khác.

Hiện nay, “xã hội hóa” ngành nước ở đô thị là vấn đề mang tính thời sự, và nếu Chính phủ rút ra bài học từ những kinh nghiệm đã qua, thì sẽ đưa ra những thể thức khác. Chính phủ mở cửa đối với những hình thức đặc biệt, cố gắng làm cho chúng thích ứng với thực tế của đất nước và các lựa chọn chiến lược và tư tưởng của mình.

## Suy nghĩ kết luận

Đối với các thành phố lớn của Việt Nam, chúng tôi nhắc lại rằng mục tiêu đề ra cho kế hoạch lắp đặt đường ống và tiêu thụ như sau: 80% năm 2000 (150 lít/người/ngày), 100% năm 2010 (160 lít/người/ngày) và 100% năm 2020 (180 lít/người/ngày), số dự án cấp nước ở đô thị tương ứng với 11.500 tỉ đồng trong đó 3/4 là vốn nước ngoài.



Để đạt được các mục tiêu này, vấn đề cấp nước ở Việt Nam vẫn tập trung vào cung. Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Phần Lan, một chiến lược gồm hai giai đoạn đã được xúc tiến. Giai đoạn 1 (1990-2000) nhằm tăng cường khả năng thể chế và quản lý của các công ty cấp nước, sửa chữa và lắp đặt mới mạng lưới phân phối ở đô thị (đặc biệt là ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP.Hồ Chí Minh, Hải Phòng<sup>17</sup>). Giai đoạn 2 nhằm giảm hạn chế trong việc cung cấp nước và sản xuất để đáp ứng nhu cầu ở mức cao.

Hơn nữa, vấn đề được cấp nước đối với người nghèo ở Hà Nội cũng khá khó khăn như ở phần lớn các thành phố đang phát triển. Nhưng quan trọng là những chuyển biến kinh tế vĩ mô cho thấy ở Việt Nam nghèo đói đang bị đẩy lùi<sup>18</sup>: mục tiêu 10% dân số sống dưới ngưỡng nghèo năm 2005 so với tỉ lệ rất cao cách đây 20 năm (40% năm 1985). Trong giai đoạn đầu tiên (1993-1998), *"yếu tố chính để giảm nghèo là tăng trưởng kinh tế gắn với phân đất cho nông dân làm ăn nhỏ, tự do hóa và đa dạng hóa nông nghiệp"* (Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, 2002). Đồng thời, một nền công nghiệp mới nổi lên, do phát triển phân cực ở Đông Nam Á và theo ví dụ của Trung Quốc, góp phần đưa mức tăng trưởng lên cao (gần đến hai chữ số). Người ta tìm kiếm sự năng động trong mở rộng đô thị, trải qua vô sản hóa và phân cấp xã hội đô thị. Nhưng chính vì thế, hiện tượng ngoài lề về kinh tế - xã hội và hiện tượng ra khỏi đô thị không như nhối như ở các nước đang phát triển khác. Rõ ràng là mức độ tham gia vào phân chia lao động quốc tế sẽ để lại dấu ấn rõ nét, kể cả trong chính sách đối với các khu vực ở đô thị. Việc cung cấp nước ở Việt Nam trở nên cấp thiết vì trong vài năm Việt Nam đã đạt tăng trưởng kinh tế và đô thị mạnh mẽ (về mặt thể chế kể từ 1989 với chính sách Đổi mới, sau đó trên thực tế kể từ đầu những năm 1990, tăng trưởng hơi thấp năm 1997, và với tốc độ ổn định từ năm 2000). Ở Việt Nam, chính cung tăng chậm hơn nhu cầu nước ở đô thị vì lý do vốn đầu tư và tài chính. Thâm hụt ngân sách nhà nước Việt Nam (3%) và lạm phát tuy đã được khống chế nhưng đã hạn chế đáng kể khả năng trợ cấp của Nhà nước. Hơn nữa, tích lũy quốc gia mặc dù tăng nhưng vẫn không đủ để chi cho nhu cầu phát triển hạ tầng phục vụ cho các dịch vụ công cộng. Khi không thể trông chờ vào Nhà nước, những nguồn vốn khác phải được huy động. Trong những năm 1990,

<sup>17</sup> 53 thị xã của tỉnh cũng nằm trong mục tiêu đạt tỉ lệ được cấp nước từ 70 đến 80%. Chi phí ước tính lên đến 750 triệu USD.

<sup>18</sup> *"Phân tích số liệu của các vùng giai đoạn 1993-1998 cho thấy rằng thu nhập của 1/5 dân số nghèo nhất rõ ràng tăng mạnh hơn thu nhập của 2/5 dân số giàu nhất (Basilacan, Pernia & Estrada, 2003)", do Jacquet & Charnoz (2003) trích dẫn.*

ở Việt Nam, người ta thường xuyên tranh luận về vấn đề trợ cấp, tư nhân hóa, quản lý ít phụ thuộc quyền lực chính trị. Quan hệ đối tác Nhà nước-tư nhân đã xuất hiện trong bối cảnh đô thị ở nhiều nơi (Casablanca, Rabat, Buenos Aires, v.v.) và dường như cũng là con đường mà Việt Nam sẽ theo, nhưng cần chỉ ra rằng trong chiến lược cung cấp nước, Việt Nam cố gắng tạo lập học thuyết riêng của mình: từ khi Đổi mới, Việt Nam tránh được làn sóng tự do và các khẩu hiệu quốc tế bằng cách rất đặc thù: chính quyền trung ương thực sự tán thành kinh tế thị trường và mở cửa ra thế giới, nhưng lại thay đổi theo ý mình một cách kiên quyết. Việt Nam đã đề ra những giải pháp riêng trên cơ sở “thử nghiệm và sai lầm”. Hình thức BOT được đánh giá rất cao trong thời kỳ quá độ, thập kỷ 1990, khi người ta tin rằng các đối tác tư nhân sẽ giải quyết được vấn đề tài trợ cho phát triển ở các nước đang phát triển. Viện trợ phát triển sẽ nhường chỗ cho các dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Nhưng cuộc khủng hoảng ở châu Á năm 1997, các cổ đông rất nhạy cảm với nhận xét “đất nước-nguy cơ”, các công ty đa quốc gia rà soát lại chính sách đối với các nước đang phát triển<sup>19</sup>, chuyển từ “BOT được Nhà nước bảo đảm kinh doanh” sang “BOT không được bảo đảm về kinh doanh” (Jacquet & Charnoz, 2003, tr. 12)<sup>20</sup>, đây chính là các nguyên nhân làm giảm đáng kể thành công của các phương thức này với tư cách là phương thuốc đặc trị cho vấn đề vốn xây dựng hạ tầng đô thị. Hiện nay, tình trạng này lại cho thấy con đường quan hệ đối tác Nhà nước-tư nhân, nhưng theo cách đặc biệt bởi vì không còn phó thác cho các đối tác quốc tế. Về mặt này, bước ngoặt của nước lớn láng giềng Trung Quốc rất có tác dụng xây dựng; chúng ta có thể đọc đoạn trích từ báo sau đây nói về hướng đi của Trung Quốc trong lĩnh vực điện thoại di động: “Không phải là vấn đề của Nhà nước, vốn luôn lo lắng về ưu đãi trong nước, lo các đối tác lớn trên thế giới tranh mất chiếc bánh. Lựa chọn mang tính dân tộc chủ nghĩa này rõ ràng có lợi cho các bên Trung Quốc tham gia; các bên nước ngoài không được ưa thích, chỉ được tham gia (rất ít) vào các thỏa thuận của Tổ chức Thương mại thế giới. Bắc Kinh khuyến khích cạnh tranh, nhưng chỉ giữa các đơn vị nhà nước với nhau. Hai nhà cung cấp dịch vụ nắm giữ giấy phép mạng điện thoại di động: China Mobil và China Unicom. [...] Đối với các nhà cung cấp thiết bị, tình hình có vẻ dễ chịu hơn, nhưng Nhà nước vẫn là một bên tham gia theo chính sách công nghiệp, cho dù đó là các tập đoàn nhà nước hay tư nhân. Chính phủ đã khuyến khích các tổ

<sup>19</sup> Ưu tiên các nước nổi bật hẳn hoặc tốt hơn là các nước Đông Âu.

<sup>20</sup> Đây là sự phân chia rủi ro mới giữa Nhà nước và các bên tham gia, ví dụ về mặt giá đầu vào (inputs).

hợp diện từ địa phương hợp tác trên mọi phương diện với các đối tác nước ngoài để nhanh chóng tiếp thu được kỹ năng công nghệ"<sup>21</sup>.

Thông tin đã được đưa ra: nhất định sẽ có những kiểu đối tác tư nhân-Nhà nước ở Đông Nam Á, nhưng theo phương thức hoàn toàn khác với mô hình quen thuộc đã tiến hành cho đến bây giờ, ngay cả ở tầm cỡ quốc tế.

Hiện nay, các công ty cấp nước có nhiệm vụ tự mình cải tạo các mạng lưới cũ, giám thất thoát, xóa bỏ vòi nước công cộng (đầu những năm 1990) và chuyển hình thức tính tiền khoán sang tính theo đồng hồ của từng hộ gia đình.

Mạng lưới có thể được mở rộng dưới nhiều hình thức khác nhau: cơ quan xúc tiến chịu chi phí và tính toán lại với người sử dụng mới qua chi phí nối đường ống, có sự tham gia của tư nhân hay những tập đoàn lớn của Việt Nam.

Các giả thiết sau đây có thể được đưa ra về quá trình tiến triển của thể chế Việt Nam trong ngành cấp nước:

- Các công ty cấp nước nhà nước và đội ngũ nhân viên vẫn được giữ lại vì những lý do lịch sử, nhưng sẽ không tham gia mở rộng đô thị. Biểu tượng này của nền kinh tế tập thể được giữ lại. Vì những thách thức trong cuộc bầu cử ở địa phương (UBND tỉnh) xoay quanh vấn đề nước, nên rất khó đẩy nhanh tiến trình của cuộc cải cách này.
- Các khoản đầu tư mới để phân phối và làm sạch nước đều trực tiếp hoặc gián tiếp thu trên khách hàng, đặc biệt là tầng lớp trung lưu.
- Việc lựa chọn cơ quan tham gia có thể tập trung vào các nhà đầu tư Việt Nam, ít ra đây là điều dường như được rút ra từ những thử nghiệm với tư nhân. Tuy nhiên, giả thiết gần thực tế nhất là sự tham gia của các tập đoàn kỹ thuật-tài chính nhà nước lớn của Việt Nam, thuộc tư bản nhà nước và đã hoạt động tích cực, ví dụ trong lĩnh vực xây dựng (VINACONEX). Đây là một mô hình kiểu Hàn Quốc (Chaebol).

Nhưng vấn đề không phải là nền tảng tài chính và năng lực quản lý, mà là năng lực làm chủ các kỹ thuật đặc thù của ngành nước. Nếu chiến lược này, trước tiên chỉ có người Việt Nam tham gia, sau đó có thể thông qua tư bản nhà nước, được kiểm nghiệm trong lĩnh vực năng lực sản xuất mới và phân phối nước, thì rất có thể sẽ tiếp thu được kỹ năng kỹ thuật. Thế nhưng, khu vực đối tác tư nhân nước ngoài (Ondeo, Veolia, SAUR) có lẽ không thể chờ đợi thêm nữa một sự điều chỉnh không thể xảy ra trong

<sup>21</sup> Chính phủ Trung Quốc muốn tạo điều kiện để xuất hiện các công ty lớn quốc gia, Frédéric Bobin, *Le Monde*, thứ ba ngày 30/12/2003, tr. 14.

ngành ngày. Họ có thể quyết định chuyển sang các nước chắc chắn hơn (các nước Trung và Đông Âu) hoặc có luật chơi rõ ràng hơn. Có thể họ sẽ mệt mỏi vì trò đùa mà thời kỳ quá độ tạo ra, giúp Việt Nam thử nghiệm huy động được các nguồn lực và kỹ năng chuyên môn trong 10 năm.

Hơn nữa, các công ty cấp nước và thoát nước sẽ không còn, hoặc ít, khả năng đối mặt với những nhu cầu rất lớn do tăng trưởng đô thị và những cản trở hiển nhiên về môi trường trong xử lý nước thải. Nhưng nếu muốn sớm xây dựng trong ngành cấp nước một khu vực thực sự của Việt Nam và mang tính chất nhà nước (mặc dù có cạnh tranh), thì có thể trình độ năng lực và kinh nghiệm của các công ty nhà nước này vẫn chưa đủ. Các dịch vụ mà những phương tiện thể chế và kỹ thuật mới này cung cấp sẽ thiếu hụt đáng kể so với nhu cầu cấp và thoát nước ngày càng tăng rất nhanh ở đô thị.

Nếu chiến lược này mang tinh thần độc lập và tự hào dân tộc mạnh mẽ, thì nó cũng là một cuộc chạy đua thực sự chống lại một bên là những nhu cầu cấp và thoát nước ở đô thị, hiện nay được tính theo tiêu chuẩn quốc tế (về khối lượng cũng như về chất lượng), và bên kia là việc thành lập tương ứng những năng lực thể chế, tài chính và kỹ thuật của quốc gia trong lĩnh vực cấp nước.

Vấn đề nhức nhối cần được làm sáng tỏ có lẽ là đặc thù của ngành nước. Tư duy về độc lập dân tộc và phát triển liệu đã được xác minh trong tất cả các dịch vụ công cộng ở đô thị chưa? Liệu đây có phải là một di sản tư tưởng vẫn còn tồn đọng của một thể hệ sẽ rời công việc trong khoảng 10 năm nữa không? Và nếu cuộc chạy đua giữa tăng nhu cầu và xây dựng những thiết bị hoàn toàn của quốc gia là không cân sức, thì phương án nào khác sẽ là cần thiết và được tán thành?

Cuối cùng, dường như cuộc tranh luận về tư nhân hay Nhà nước sắp kết thúc ở các nước đang phát triển. Sau khi nhận ra trình độ quản lý tối khá phổ biến<sup>22</sup> của các cơ quan của thành phố, sau thắng lợi của thị trường, từ vài năm trở lại đây, chúng ta đã bước sang một thời kỳ mới, vì sự định hướng không chỉ dừng lại ở việc lựa chọn giữa tư nhân hoặc Nhà nước, mà còn mở rộng ra thành nhị thức tư nhân và Nhà nước. Tuy nhiên, vẫn còn sớm để coi những thể chế này như phương thuốc đặc trị. Thật vậy, cho dù kết hợp quan hệ đối tác như thế nào đi nữa, thì tình trạng chỉ có một cơ quan tham gia dẫn tới độc quyền ở đô thị. Vấn đề không phải

<sup>22</sup> Năng suất thấp, trợ cấp nhiều, sử dụng nhiều nhân công, thất thoát nước và thất thu cao, dịch vụ chất lượng kém và không phù hợp với quá trình đô thị hóa.

là cơ quan nào và tư cách tư nhân hay Nhà nước, mà là điều chỉnh cơ quan đó nhằm tránh hoặc ngăn chặn tình trạng độc quyền hóa.

Việt Nam muốn tạo cạnh tranh mạnh mẽ giữa các bên tham gia với sự điều tiết chính của Nhà nước, điều này không loại trừ việc tìm kiếm thỏa hiệp giữa nhiều yếu tố xung quanh lĩnh vực cấp nước. Việt Nam là một ví dụ sáng tạo điển hình về mở rộng hình thức đối tác Nhà nước-tư nhân.

## Tài liệu tham khảo

- ADETEF, 2003, La réforme des entreprises publiques au Vietnam. 10 p. (note).  
[ADETEF, 2003, *Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, 10 tr. (chú thích)]
- Basilacan Arsenio M., Pernia Ernesto M., Estrada Gemma Esther B., 2003, Economic growth and poverty reduction in Vietnam. Bangkok: Asian Development Bank. (ERD Working paper n<sup>o</sup> 42).
- Bộ Xây dựng, 1998, Định hướng phát triển cấp nước đô thị đến năm 2020. Hà Nội, 81 tr.
- Bộ Xây dựng, 1999, Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 (Ban hành để thực hiện quyết định số 10/1998/QĐ-TTg ngày 23/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ). Hà Nội, 84 tr.
- Bộ Xây dựng, 1999, Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020.
- Bộ Xây dựng, 2001, Hội nghị cấp nước đô thị toàn quốc lần thứ IV. Hà Nội, 136 tr.
- Bộ Xây dựng, 2003, Dự án phát triển cấp nước đô thị Việt Nam (P073763). Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Hà Nội: Black & Veatch International và VIWASE, 122 tr. + phụ lục
- Fukuyama Francis, 1994, La fin de l'histoire et le dernier homme. Paris: Flammarion (Champs).  
[Fukuyama Francis, 1994, *Hồi kết của lịch sử và con người cuối cùng*. Paris: Flammarion (Champs)]
- Hội cấp thoát nước Việt Nam, 2000, Water supply and sanitation in provincial towns in Vietnam. Hanoi, 30-11 au 3-12-2000, 591 p. (Technical Papers).
- Jacquet Pierre, Charnoz Olivier, 2003, Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté. AFD, Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003), 20 p.  
[Jacquet Pierre, Charnoz Olivier, 2003, *Cơ sở hạ tầng, tăng trưởng và giảm nghèo*. AFD, Bài viết cho Diễn đàn Pháp-Việt (6-13/9/2003), 20 tr.]

- JICA, 1997, The study on Hanoi water supply systems in 1997. Final Report. 29 p.
- Maison du Droit Vietnamo-Française, 1997, Colloque franco-vietnamien sur les grands projets d'infrastructures. Actes juridiques et économiques et financiers, Hanoi 19/20/21 mai 1997. Paris: Hachette, Lagardère SCA, 262 p.
- [*Nhà pháp luật Việt-Pháp, 1997, Hội thảo Pháp-Việt về những dự án hạ tầng lớn. Kỹ yếu pháp lý, kinh tế và tài chính, Hà Nội, 19-20-21/5/1997. Paris: Hachette, Lagardère SCA, 262 tr.*]
- Ministry of Agriculture and Rural Development, 1999, National workshop on capacity building for water resources management in Vietnam, Water Resources Consulting Services. Asian Development Bank.
- Ministry of Construction, Ministry of Agriculture and rural Development, 2000, National Rural Clean Water Supply and Sanitation Strategy up to Year 2020. Hanoi, 83 p.
- Nguyễn An Lich, Duong Duc Tin, 1994, Public health and gender impacts of Hanoi water supply system. Hanoi: Hanoi University environmental and sociological study, 106 p.
- Pollard Richard, Hoang Thi Hoa, 2001, Global small towns water and sanitation initiative. Comparative study of water supply and sanitation services management models in small towns of developing countries, Vietnam Case study. Preliminary findings. ADCOM Consulting Company with Hydroconseil, 18 p.
- SAGEP-SOGREA, WMI, 2000, Projet d'amélioration de la gestion technique et commerciale du service des eaux de la ville de Hadông, province de Ha Tay. Analyse technique, économique et financière du projet. Étude de faisabilité. Protocole franco-vietnamien. 88 p.
- [*SAGEP-SOGREA, WMI, 2000, Dự án nâng cao quản lý kỹ thuật và kinh doanh của ngành nước thị xã Hà Đông, tỉnh Hà Tây. Phân tích kỹ thuật, kinh tế và tài chính của dự án. Nghiên cứu khả thi. Biên bản Pháp-Việt. 88 tr.*]
- Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, 2001, Báo cáo về phát triển con người của Việt Nam 2001, Đổi mới và sự nghiệp phát triển con người. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 149 tr.
- UNDP, 1999, Human Development Report 1999. New York: UNDP, Oxford University Press, 172 p.
- UNDP, 2003, Human Development Report 2003. New York: UNDP, Oxford University Press, 292 p.
- Van den Berg Caroline, 2002, Viet Nam evolving management models for small towns water supply in a transitional economy. Water and Sanitation Program. ADCOM, 28 p.
- Viện Quy hoạch đô thị-nông thôn (Chủ biên), Đặng Xuân Đường, dưới sự hướng dẫn của Tô Thị Minh Thông, hợp tác với Gubry Patrick, Huguet Jerrold W.,

1996, Dân số và môi trường ở đô thị Thành phố Hà Nội. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 110 tr. (Dự án VIE/93/P02).

*Tài liệu mới:* National Institute for Urban and Rural Planning (NIURP) (ed.), Dang Xuan Duong, under the dir. of To Thi Minh Thong, in coll. with GUBRY Patrick, HUGUET Jerrold W., 1996, Population and urban living environment in Hanoi city. Hanoi: The National Political Publishing House, 77 p. (VIE/93/P02 project).

The World Bank, BAD, FAO, UNDP, 1996, Viet Nam water resources sector review. May 1996, 150 p.

The World Bank, 2002, Benchmarking, urban water supply, socialist Republic of Vietnam. East Asia Urban Development Sector Unit, Vietnam, April 2002, 19 p.

The World Bank, Institute for Urban Studies, 2002, Role of community in management and operation for water supply and sanitation projects of districts, small towns and rural residential areas in Vietnam. Hanoi.



*Patrick Gubry, 4/2005*

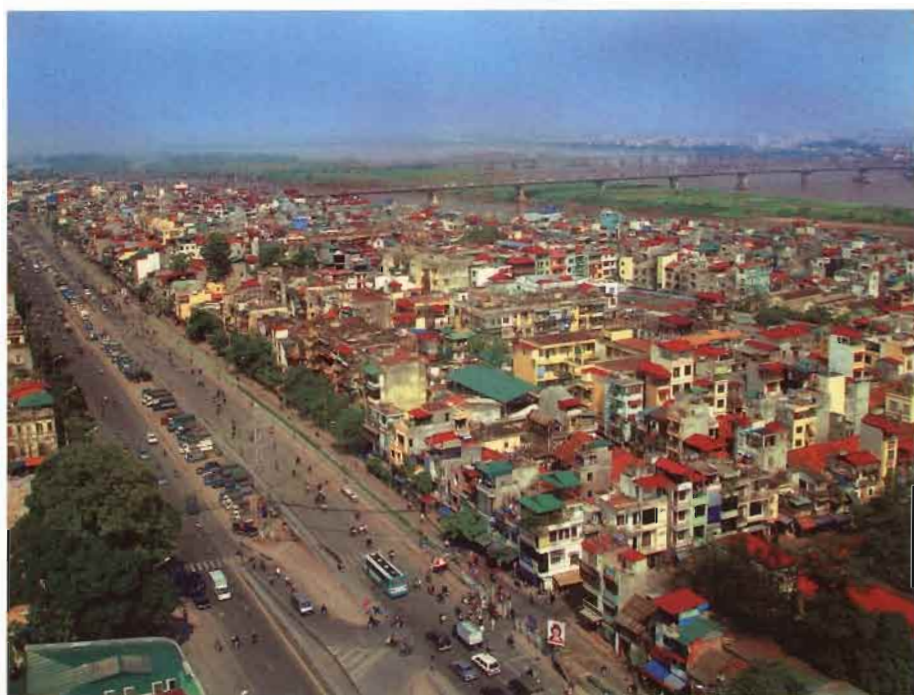
TP.Hồ Chí Minh: Đô thị mới Phú Mỹ Hưng, quận 7,  
những tòa nhà hiện đại



CHỦ BIÊN

Nguyễn Thị Thiều, Phạm Thúy Hương, Patrick Gubry  
Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset

# Đô thị Việt Nam trong thời kỳ quá độ



IMV  
VIỆN ĐÀO TẠO  
CHUYÊN NGÀNH ĐÔ THỊ  
HÀ NỘI

  
THẾ GIỚI  
NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

PADDI  
TRUNG TÂM DỰ BÁO  
VÀ NGHIÊN CỨU ĐÔ THỊ  
TP. HỒ CHÍ MINH

Nguyễn Thị Thiêng, Phạm Thúy Hương, Patrick Gubry, Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset (chủ biên).- Đô thị Việt Nam trong thời kỳ quá độ.  
- Hà Nội: Nhà xuất bản Thế Giới, IMV, PADDI, 2006, 324 tr.; 24 cm.

Internet Viện Đào tạo chuyên ngành đô thị (IMV): [www.imv-hanoi.com](http://www.imv-hanoi.com)  
Thư điện tử PADDI: [paddi@hcm.fpt.vn](mailto:paddi@hcm.fpt.vn)  
Internet Thế Giới: [www.thegioipublishers.com.vn](http://www.thegioipublishers.com.vn)

Cuốn sách này được xuất bản với sự hợp tác của Vùng Île-de-France, Vùng Rhône-Alpes và Đại sứ quán Pháp tại Việt Nam.

Ảnh trang bìa:

Khu phía đông quận Hoàn Kiếm, trên hữu ngạn sông Hồng. Khu này được xây ngoài đê (bên kia đường Trần Quang Khải) nên thường bị ngập vào mùa mưa. Ở đây có các dãy nhà ống nằm lẫn với các khu tập thể. Ta cũng nhận ra hai cây cầu chính của Hà Nội: cầu Chương Dương dành cho xe cơ giới, và phía sau là cây cầu Long Biên lịch sử (trước đây là cầu Doumer). Cầu Long Biên được xây dựng từ năm 1898 đến 1902, do Gustave Eiffel thiết kế, công ty Daydé và Pillé của vùng Creil và các công nhân Việt Nam thực hiện. Với chiều dài 1.682 m, khung kim loại, có 19 nhịp, cây cầu này được coi như một kỳ tích về kỹ thuật và kiến trúc thời bấy giờ; từ năm 1967 đến năm 1971, cầu bị Mỹ ném bom nhiều lần. Hiện nay, cầu dành cho tàu hỏa, người đi xe đạp và người đi bộ; hiện nay đã có chương trình khôi phục và tôn tạo cầu. Bên kia sông, trên tả ngạn sông Hồng là quận Long Biên (trước đây là Gia Lâm) (ảnh: Patrick Gubry, 11/2005).

- © Nhà xuất bản Thế Giới, IMV, PADDI, 2006  
[Xuất bản bằng tiếng Pháp lần thứ nhất:
  - © Nhà xuất bản Karthala, Paris 2006]
- VN-ThG-1-16-0

Chủ biên  
Nguyễn Thị Thiêng, Phạm Thúy Hương, Patrick Gubry  
Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset

# Đô thị Việt Nam trong thời kỳ quá độ

IMV  
243A Đê La Thành  
Quận Cầu Giấy  
Hà Nội, Việt Nam

NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI  
46 Trần Hưng Đạo  
Hà Nội,  
Việt Nam

PADDI  
216 Nguyễn Đình Chiểu  
Quận 3, TP.Hồ Chí Minh,  
Việt Nam