

Tiếp cận các dịch vụ cơ bản



Đô thị là địa bàn phù hợp nhất để cung cấp dịch vụ cơ bản như cấp nước sinh hoạt, xử lý nước thải, thu gom và xử lý rác thải, điện (rộng hơn là năng lượng) và giao thông. Chính quyền địa phương cần được trang bị chuyên môn kỹ thuật cũng như phương tiện tài chính để thực hiện tốt nhiệm vụ này.

Hiện nay, gần một nửa dân thành thị ở các nước đang phát triển không tiếp cận được với dịch vụ cơ bản. Ngoài ra, trong trường hợp có dịch vụ cơ bản, thì chất lượng của nó không phải lúc nào cũng được bảo đảm (cúp điện, nước yếu...) và người dân ở các đô thị cũng thường không có khả năng chi trả phí dịch vụ. Nhưng nếu không có các dịch vụ này, thì những ngành như giáo dục, y tế, nhà ở, các hoạt động kinh tế không thể vận hành ổn định được.



Để người dân có thể tiếp cận được các dịch vụ này, chính quyền cần phải thông qua và tuân thủ một số nguyên tắc sau: công bằng trong tiếp cận dịch vụ, có sự tham gia của các bên có liên quan vào việc xác định dịch vụ, thiết lập mối quan hệ đối tác trong triển khai thực hiện và có cơ chế tài chính bền vững cho đầu tư và khai thác.

Công bằng trong tiếp cận dịch vụ

Khi đề cập đến việc tiếp cận các dịch vụ, cần phân biệt rạch ròi 2 vấn đề sau: Có cơ sở hạ tầng cần thiết hay không và tính liên tục của dịch vụ có được đảm bảo hay không? Giá dịch vụ có vừa túi tiền của người sử dụng hay không?

Nước Pháp đã mất hơn 100 năm để đưa các dịch vụ cơ bản này đến với mọi người dân dưới hình thức kỹ thuật như chúng ta biết ngày nay, với nước sạch tại nhà. Chính vì thế, ở các quốc gia đang phát triển, sẽ hợp lý khi tiếp cận vấn đề này dưới góc độ dịch vụ cơ bản cho mọi người hơn là dưới góc độ cùng một chất lượng dịch vụ cho mọi người.

Hình bên cạnh, từ trên xuống dưới:

Thành phố Macia (Mozambique) được nối vào lưới điện quốc gia; bãi rác Chimalhuacan (Mexico).

Hình bên dưới: tại các đô thị ở Ấn Độ, nước uống được là một thách thức về sức khỏe cộng đồng. Hình bên cạnh, nắp cống ở Pê-ru.

Nói cách khác, cần đảm bảo dịch vụ cho tất cả mọi người với những hình thức và quy chuẩn khác nhau và dần dần sẽ đánh giá và cải thiện để đạt được mục tiêu tất cả mọi người đều được tiếp cận dịch vụ với chất lượng như nhau.

Cách tiếp cận này bao hàm hai yếu tố: tầm nhìn dài hạn dựa trên kế hoạch khả thi và có độ tin cậy cao về việc mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ; sự điều chỉnh công nghệ và tiêu chuẩn dịch vụ tùy theo các tham số khác nhau (nguồn vốn sẵn có để đầu tư cho dịch vụ và chủ yếu là khả năng thanh toán của người sử dụng dịch vụ).

Sự tham gia của các tác nhân vào việc xác định dịch vụ

Lịch sử phát triển dịch vụ cơ bản ở các nước đang phát triển đã chứng minh rằng các mô hình đơn vị nhà nước tập trung, quan liêu, ưu tiên cách tiếp cận thiên về kỹ thuật trong cung cấp và khai thác dịch vụ đều dẫn đến thất bại. Vì các điều kiện tiếp cận dịch vụ mang đặc thù của địa phương, nên mô hình tổ chức cung cấp dịch vụ phù hợp nhất (chí ít là đối với các dịch vụ liên quan trực tiếp với người dân: cấp nước, thu gom rác...) là mô hình đơn vị nhà nước phi tập trung.

Chính quyền trung ương và địa phương, đơn vị cung cấp dịch vụ





Làm hoá đơn, thu tiền và tiếp khách hàng tại hợp tác xã điện lực Tangali (Bangladesh).

dịch vụ đã giao cho; người sử dụng có trách nhiệm tham gia vào việc lựa chọn các định hướng lớn đối với việc cung cấp dịch vụ, giám sát trực tiếp đơn vị cung cấp dịch vụ và đóng phí dịch vụ. Cần duy trì đối thoại thường xuyên giữa tất cả các bên có liên quan. Các công cụ như Quy chế dịch vụ công tại địa phương ở Pháp hoặc Quy chế quốc tế về dịch vụ cơ bản có thể được dùng làm cơ sở để xác định trách nhiệm của các bên thông qua thương lượng.

Giá dịch vụ phù hợp với từng đối tượng xã hội

Ở Chile, cơ chế trợ giá cho các hộ nghèo đã được triển khai thực hiện để giúp các hộ này thanh toán hoá đơn sử dụng nước sạch và xử lý nước thải. Sau khi được chính quyền địa phương xác nhận thuộc diện nào, hộ đó sẽ được giảm từ 25 đến 85% số tiền trên hoá đơn dịch vụ do đơn vị cung cấp dịch vụ gửi đến. Đơn vị cung cấp dịch vụ nhận được trợ cấp trực tiếp từ Thành phố số tiền tương ứng với phần giảm giá. Về phần mình, chính quyền thành phố được chính quyền trung ương cấp cho khoản ngân sách tương ứng. Để được hưởng trợ cấp này, người sử dụng phải thanh toán hoá đơn của mình.

(nhà nước, tư nhân, hợp tác giữa nhà nước và tư nhân, hợp tác xã) và người sử dụng cần phải tham gia và giữ vai trò nhất định trong việc xác định dịch vụ (khung pháp lý, tiêu chuẩn kỹ thuật và môi trường, cơ chế kiểm tra và mức đóng góp của người sử dụng).

Cần phải xác định rõ ràng trách nhiệm của mỗi bên: chính quyền trung ương lập khung pháp lý và ban hành quy định; chính quyền địa phương có trách nhiệm tổ chức dịch vụ (đặc biệt là việc chọn phương thức quản lý), kiểm tra, giám sát việc cung cấp dịch vụ và xác định mức giá; đơn vị khai thác có trách nhiệm lựa chọn phương tiện kỹ thuật, giải pháp nhân sự và tài chính để đạt được những mục tiêu mà cơ quan tổ chức



Trong một gia đình được kết nối với lưới điện quốc gia, thời gian học hàng ngày sau khi tan trường ngay lập tức tăng lên từ 10 đến 15%.

Quản lý mối quan hệ đối tác

Việc lựa chọn phương thức quản lý dịch vụ, mức giá dịch vụ, chương trình đầu tư cần phải thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước tổ chức dịch vụ. Trách nhiệm của đơn vị khai thác dịch vụ là đảm nhận quản lý các công việc thường nhật, bảo trì hệ thống, tính và thu phí dịch vụ, thông tin cho người sử dụng. Trong nhiều trường hợp, thực tế cho thấy có sự nhập nhằng về vai

lựa khách hàng, giá đình trị, thiếu kiểm soát).

Dù đơn vị khai thác là nhà nước hay tư nhân, cũng nên có cách tiếp cận dựa trên quan hệ đối tác và tính chuyên nghiệp trên cơ sở những ý tưởng dài hạn (mục tiêu) và có thể điều chỉnh (thông qua thương lượng). Mối quan hệ được thiết lập qua hợp đồng, hồ sơ yêu cầu kỹ thuật, chương trình nâng cao chất lượng dịch vụ và chỉ số đánh giá hiệu quả. Nội dung của quan hệ

Khuôn khổ tham gia

Ở Pháp, quy chế dịch vụ công tại địa phương được các bên có liên quan như đại biểu nhân dân, đơn vị khai thác nhà nước và tư nhân, hội người sử dụng dịch vụ và Viện ủy thác quản lý dịch vụ công (IGD) thông qua và ký kết. Quy chế này nhấn mạnh đến các nguyên tắc cơ bản trong quản lý: minh bạch, rõ ràng và phân chia trách nhiệm của các bên, sự tham gia của tất cả các bên có liên quan vào việc ra quyết định định hướng, đánh giá hiệu quả dịch vụ... Không mang tính bắt buộc, quy chế này dựa trên sự tham gia tự nguyện và điều chỉnh trên cơ sở giữ uy tín của mỗi bên. Sau khi quy chế được ký kết, các nhóm công tác theo từng lĩnh vực gồm đại diện của các bên ký kết đề ra các chỉ số đánh giá hiệu quả cho từng dịch vụ: cấp nước sạch, xử lý nước thải, thu gom và xử lý rác thải, giao thông công cộng.

trò và trách nhiệm của cơ quan tổ chức dịch vụ và đơn vị khai thác (thường là một doanh nghiệp nhà nước). Điều này có thể ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả dịch vụ (chọn

Một số giải pháp dành cho người thu nhập thấp

Ở Thành phố Port-au-Prince, Công ty cấp nước CAMEP, đơn vị nhà nước, bán nước sỉ cho các ban quản trị khu phố. Ban này quản lý các điểm bơm nước để bán nước có chất lượng với giá thấp cho người dân. Công ty Aguas Argentinas ở Thành phố Buenos Aires đã tổ chức mô hình quản lý có sự tham gia và chia sẻ vai trò trách nhiệm tại các khu vực khó khăn. Doanh nghiệp cung cấp trang thiết bị và khuôn khổ quản lý, còn người dân đóng góp công lao động. Việc tiết kiệm chi phí góp phần làm giảm giá nước ở khu vực này. Tại Thành phố Bangalore, công ty cấp nước BWSSB đưa ra 2 gói dịch vụ cho người sử dụng lựa chọn: dịch vụ tận nhà "truyền thống" với mức giá thích hợp hoặc dịch vụ "tập thể" (một điểm bán nước cho 8 đến 12 hộ) đối với các khu vực có mật độ dân số cao.



Xe bồn bơm nước vào đường ống ở Port-au-Prince (Haiti).

đối tác này phụ thuộc vào nhu cầu và khả năng của cơ quan tổ chức dịch vụ.

Tài chính bền vững

Đầu tư cho dịch vụ cơ bản gồm những khoản đầu tư ngắn hạn (các chi phí liên quan trực tiếp đến việc khai thác dịch vụ: đầu nối, khai thác, bảo trì và sửa chữa) và dài hạn, đặc biệt là đầu tư cho cơ sở hạ tầng, trong đó tuổi thọ của một số công trình có thể hơn 50 năm. Chi phí cho đầu tư ngắn hạn phải do người sử dụng dịch vụ trang trải và cách phù hợp nhất để thực hiện điều này là áp dụng mức biểu phí dịch vụ. Tiền thu từ người sử dụng phải đảm bảo đủ trang trải cho các chi phí trực tiếp (đặc biệt là chi phí bảo trì), Nếu không chất lượng dịch vụ sẽ giảm dần.

Đối với khoản đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng dịch vụ, có nhiều hướng lựa chọn. Nhưng đầu tư ban đầu của nhà nước, thường là những khoản đầu tư không thu hồi lại được, là không thể thiếu. Nguồn vốn có thể đến từ vốn viện trợ quốc tế hoặc vốn vay (hoàn trả vốn vay bằng tiền thuế hoặc đôi khi trích một phần tiền của người sử dụng). Để có thể dễ

dự trù phương án tài chính, thì thời hạn vay càng dài càng tốt (30-40 năm) và chi phí vốn vay càng thấp càng tốt: Hoặc vốn có được từ nguồn có lãi suất thấp (tiết kiệm của người dân, quỹ lương hưu, vốn vay trong khuôn khổ chương trình hợp tác quốc tế), hoặc nhờ các nhà tài trợ quốc tế bảo lãnh để giảm bớt tiền bảo hiểm rủi ro. Cơ quan tổ chức dịch vụ phải tiếp cận được các nguồn vốn vay này. Ở nhiều quốc gia, chính quyền địa phương không được tiếp cận với vốn vay hoặc chỉ được phép



Thu gom rác ở Belem (Braxin).

Ảnh trang bên: Bảo trì đường cống thoát nước ở Bamako (Mali).

Bảo lãnh nhân dân

Ở Braxin, Quỹ bảo hiểm thất nghiệp *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, do những người làm công ăn lương đóng góp bằng cách trích lương của mình và do một ngân hàng nhà nước quản lý nên có thể cho chính quyền địa phương vay dài hạn với lãi suất ưu đãi để đầu tư vào các dự án thoát nước và nhà ở. Gần đây, các đối tác tư nhân trong các dự án thoát nước cũng có thể tiếp cận các khoản vay này.

Giữa nhà nước và tư nhân

Quan hệ đối tác công-tư, kết hợp giữa một cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức dịch vụ và một doanh nghiệp cung cấp dịch vụ, thường được sử dụng để quản lý dịch vụ đô thị. Ngoài mô hình Công ty kinh tế hỗn hợp ở Pháp, các hình thức quan hệ đối tác công-tư khác đều dựa trên quan hệ hợp đồng, với một hồ sơ kỹ thuật cụ thể do đơn vị tổ chức dịch vụ đưa ra và do đối tác tư nhân thực hiện. Quan hệ đối tác công-tư có thể áp dụng cho toàn bộ dịch vụ (khai thác, bảo trì và sửa chữa các công trình, quản lý người sử dụng) hoặc đối với một công trình riêng biệt (một nhà máy thủy điện, một nhà máy cấp nước). Có nhiều hình thức thiết lập mối quan hệ đối tác công-tư:

	Lĩnh vực áp dụng	Thời hạn trung bình	Vốn đầu tư	Đơn vị sở hữu công trình	Nguồn tài chính để chi trả cho đối tác tư nhân
Tư nhân hóa	Dịch vụ	Không xác định	Đối tác tư nhân	Đối tác tư nhân	Từ tiền phí dịch vụ (người sử dụng trả)
Nhượng quyền	Dịch vụ	20 - 30 năm	Đối tác tư nhân	Nhà nước (chuyển giao sau khi hết hợp đồng)	Từ người sử dụng
Khoán gọn	Dịch vụ	10 – 20 năm	Nhà nước	Nhà nước	Từ người sử dụng
Hợp đồng quản lý	Dịch vụ hoặc một số công việc cụ thể (vd: tính phí sử dụng dịch vụ)	1 – 5 năm	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước với cơ chế thưởng theo hiệu quả công việc
Hợp đồng Xây dựng – Khai thác – Chuyển giao (BOT)	Công trình	Thời hạn khấu hao vốn đầu tư	Đối tác tư nhân	Nhà nước (chuyển giao sau khi hết hợp đồng)	Nhà nước đảm trách

Nguồn: Viện Quản lý

tiếp cận với một số nhà tài trợ – một số định chế tài chính quốc tế chỉ cho Chính phủ vay (xem thêm chương *Tài chính đô thị*), mặc dù xu hướng này đang được thay đổi.

Dung hòa giữa lợi ích kinh tế và công bằng xã hội

Dịch vụ cơ bản là hoạt động kinh tế vì lợi ích chung. Điều này đòi hỏi phải có những quy định đặc biệt về tính xã hội của nó. Nhìn chung, đơn vị khai thác phải có đủ nguồn thu để trang trải mọi chi phí (bao gồm cả chi

dụng (dùng cho sinh hoạt hoặc công nghiệp, hộ giàu hay hộ nghèo), nhưng điều này thường gây ra những hiệu ứng xấu, như phát triển dịch vụ thay thế khi mức đóng góp quá cao. Cũng có thể áp dụng hình thức chia sẻ lẫn nhau giữa các dịch vụ (thường là giữa cấp nước sạch và xử lý nước thải, hoặc giữa điện và nước), nhưng cũng có cùng rủi ro như trên. Ngày nay, việc áp dụng biểu giá mang tính xã hội, khi điện người sử dụng được xác định và phân loại rõ ràng và khi đơn vị tổ



phí bảo trì và đầu tư, nếu việc này thuộc nhiệm vụ của đơn vị khai thác). Nguồn thu của đơn vị khai thác bao gồm đóng góp của người sử dụng với mức độ khác nhau (theo biểu phí dịch vụ) và phần trợ giá của nhà nước.

Biểu giá dịch vụ có thể được xây dựng dựa trên nguyên tắc chia sẻ lẫn nhau giữa những người sử

dụng dịch vụ đảm trách trợ giá, được xem là cách tốt nhất.

Các nguồn tài chính bổ sung có thể lấy từ thuế dựa trên nguyên tắc chia sẻ lẫn nhau giữa các vùng miền, các tầng lớp xã hội và thu nhập của người đóng thuế. Chính phủ và chính quyền cấp vùng đóng vai trò quan trọng trong việc tái phân bổ các nguồn tài chính này. ■

Danh mục trang web

- Hội đồng nước thế giới
www.worldwatercouncil.org
- Văn phòng nước quốc tế
www.oieau.fr
- Chương trình đoàn kết vì nguồn nước – PS-Eau
Hội các vấn đề về nước (cấp nước, xử lý nước...) ở các quốc gia đang phát triển.
www.pseau.org
- Viện quản lý theo uỷ thác – IGD
www.fondation-igd.org
- Viện xử lý nước thải
www.iwm.co.uk
- Recycler's World
www.recycle.net
- Chương trình môi trường của LHQ
www.unepie.org
- Cấp nước và xử lý nước thải – Watsan
Chương trình của Ngân hàng Thế giới.
www.worldbank.org/watsan
- Viện quản lý nước quốc tế – IWMI
www.cgjar.org/iwmi
- Tập đoàn nước Suez Lyon – Onde Services
www.suez-env.com
- Tập đoàn nước Veolia
www.veoliaeau.com
- BCEOM (Công ty tư vấn của Pháp)
www.bceom.fr
- Công ty tư vấn Sogreah
www.sogreah.fr
- Công ty tư vấn kỹ thuật và kinh tế – ICEA
www.icea-consult.com
- Liên đoàn doanh nhân Pháp trên thế giới – SEFI
www.seffrance.fr
- Viện nghiên cứu chính trị Rennes – IEP
Chương trình Thạc sĩ ISUR (Thiết kế mạng lưới dịch vụ đô thị ở các nước đang phát triển).
www.rennes.iep.fr
- Danh bạ trang web trực tuyến:
www.villesendevenir.org