Cancún, Mêhicô: Tư nhân hóa Hệ thống Nước

Dẫn nhập

Vào tháng 01 năm 1994, Aguakán, một công ty con mới thành lập thuộc tập đoàn xây dựng Grupo Mexicano de Desarrollo (Tập đoàn Phát triển Xây dựng Mêhicô, GMD), tiếp quản việc vận hành các hệ thống cấp, thoát nước và xử lý nước thải ở Cancún và Isla Mujeres, Mêhicô. Đây là sự nhượng quyền toàn diện lần đầu tiên được cấp cho một công ty tư nhân ở Mêhicô về vận hành hệ thống cấp thoát nước hoặc nước thải. Vào hồi đó, tư nhân hóa có vẻ là cách đáp ứng đúng đắn trước các vấn đề tồn tại kéo dài về bao phủ không đủ, ngân sách thiếu hụt, chất lượng đầu ra tồi, và ô nhiễm môi trường, như là căn bệnh kinh niên trong vận hành của cơ quan công hiện hữu.

Mặc dù đạt được một số cải thiện trong giai đoạn đầu hoạt động của bên nhận nhượng quyền này, các kỳ vọng về năng lực hoàn thành cam kết của Aguakán không được đáp ứng. Suy thoái kinh tế trầm trọng của Mêhicô đã ảnh hưởng đến công ty mẹ, GMD, làm giảm khả năng tiến hành các dự án đầu tư mới. Hai năm sau ngày được cấp nhượng quyền, Aguakán đã không hoàn thành cả về mức độ bao phủ dịch vụ lẫn mục tiêu đầu tư của mình, trong khi hiệu năng về vận hành và thương mãi vẫn thấp. Các bất đồng về qui định điều chỉnh biểu giá trong hợp đồng và về việc bên nhận nhượng quyền không có năng lực đáp ứng các cam kết đầu tư của mình đã dẫn đến đối đầu gay gắt với các cơ quan chính phủ. Đến giữa năm 1996, tòa án ra lệnh cho cơ quan hành chính nhà nước tiếp quản hoạt động của công ty Aguakán và hủy bỏ hợp đồng nhượng quyền được soạn ra chỉ có 32 tháng trước đó.

Nghiên cứu tình huống này được biên soạn bởi Gustavo Merino-Juares và Carolina Gutierrez, dưới sự giám sát của Henry Lee, Giảng viên ngành Chính sách Công, Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy. Nghiên cứu này dựa trên những cuộc phỏng vấn và thông tin có sẵn và nhằm mục đích làm cơ sở cho thảo luận lớp chứ không phải minh họa cho sự điều hành hiệu quả hay kém hiệu quả của một tình huống chính sách hay quản lý hành chính. (0800)

Copyright © 2000 thuộc về President and Fellows của Trường Harvard. Để đặt mua hay xin phép nhân bản tài liệu, xin gọi đến số 617-495-9523, fax 617-495-8878, email cp_sales@harvard.edu, hoặc gửi thư đến Case Program Sales Office, John F. Kennedy School of Government, 79 John F. Kennedy Street, Cambridge, Mass. 02138. Cấm mọi hình thức nhân bản, sửa đổi, biên dịch, lưu trữ trong hệ thống có thể truy xuất, sử dụng trong bảng tính, hoặc truyền đi dưới bất kỳ hình thức hoặc phương tiện gì – điện tử, cơ khí, photocopy, thu băng, hoặc cách khác – nếu chưa được phép của Case Program Sales Office thuộc trường John F. Kennedy School of Government.

Dịch vụ Cấp Thoát Nước ở Cancún

Từ 1976 đến 1995, Cancún, thành phố chính của liên thị Benito Juárez thuộc tiểu bang Quintana Roo, đã phát triển từ một làng đánh cá nhỏ nằm bên bờ biển Caribê của Mêhicô để trở thành một trung tâm du lịch quốc tế lớn (xem Bảng 1 và 2). Với sự trợ giúp đáng kể của chính quyền liên bang, Cancún đã thu hút những làn sóng nhập cư từ các vùng khác của Mêhicô. Dân số đô thị tăng từ 20.000 lên 340.000, và hơn 20.000 phòng khách sạn mới được xây dựng để đáp ứng bùng nổ du lịch. Dòng du khách nghỉ hè hàng năm chiếm đến một phần ba ngoại hối của Mêhicô. Thành phố kế cận Cozumel và hòn đảo nhỏ nằm không xa bờ biển Cancún, Isla Mujeres, cũng hưởng lợi từ du lịch gia tăng.

Do bùng nổ du lịch và dân cư, Cancún gặp phải những vấn đề nghiêm trọng về cung cấp nước uống và dịch vụ thoát nước. Thành phố được chia thành nhiều khu, và hai khu là đặc biệt quan trọng – **khu đô thị**, nơi đa số người dân sinh sống, và **khu khách sạn** dọc theo bờ biển. Năm 1993, chỉ có 60 phần trăm dân cư trong khu đô thị của Cancún có nước máy trong nhà mình, và họ cũng không thể trông chờ vào nước máy 24/24 giờ. Những người còn lại dựa vào vòi nước công cộng hoặc xe tải chở nước, từ đó họ hứng đầy các thùng đem về nhà sử dụng. Tình trạng nước thải lại còn tệ hại hơn. Chỉ có 30 phần trăm dân cư trong khu đô thị được nối kết với hệ thống cống thoát, trong khi 70 phần trăm còn lại hoặc là sử dụng hầm tự hoại hoặc là, trong một số khu vực, cứ đổ nước thải ra chỗ nào trống. Đảo Isla Mujeres chẳng có hệ thống cống thoát nước thải nào cả.

Nhà máy xử lý nước thải chính của thành phố Cancún trước đó được xây dựng với công suất 114 lít mỗi giây, và lưu lượng thực tế đã lên đến mức 180 lít/giây, tức 158 phần trăm của công suất. Nước thải của khu khách sạn được xử lý trong một nhà máy cũng đã khai thác hết công suất và thường ngưng hoạt động do thiếu bảo trì. Mạng lưới ống thoát nước hiện hữu đã không tính đến sự bùng nổ dân cư của Cancún và cần phải mở rộng tức thời. Việc sử dụng vật liệu dẽo (plastic) tạm thời là phổ biến để giải quyết vấn đề rò rỉ, tạo ra một giải pháp chắp vá. Đầm Nichupte gần đó và nước biển đã bắt đầu trả giá cho việc xử lý nước thải yếu kém của Cancún và trở nên ô nhiễm đến mức gây tác hại nghiêm trọng cho sức khỏe của con người và động vật hoang dã.

Quản trị Công, 1980-1993

Dịch vụ cấp và thoát nước ở Mêhicô đã trở thành trách nhiệm của chính quyền thành phố kể từ đầu thập niên 1980. Ở tiểu bang Quintana Roo, cũng như ở nhiều tiểu bang khác, chính quyền thành phố quyết định cung cấp các dịch vụ này bằng cách ký kết một thỏa ước với một cơ quan nhà nước, Ủy ban Nước uống và Nước thải (CAPA). Mặc dù hội đồng CAPA bao gồm các chủ tịch hội đồng thành phố từ tất cả tám chính quyền

thành phố của bang Quintana Roo, cơ quan này lâu nay vẫn nằm dưới sự kiểm soát của chính quyền tiểu bang; chủ tịch CAPA do thống đốc bang Quintana Roo trực tiếp bổ nhiệm.

Mặc dù hoạt động kém hiệu năng, hệ thống cấp và thoát nước của Cancún vẫn có lãi, chủ yếu do biểu giá cao tính vào các khách sạn, một cơ sở khách hàng nhỏ nhưng béo bở và ổn định. Cuối cùng, hầu hết lợi nhuận từ hệ thống này được dùng để hoàn trả vốn vay cho đầu tư trước đây và trợ giá cho những hệ thống đô thị khác, ít có lãi hơn. Ngoài ra, nguồn thu CAPA tạo ra ở Cancún còn phục vụ vai trò quỹ dự phòng cho tình trạng khẩn cấp của chính quyền tiểu bang, nhằm trang trải các chi phí đột xuất bên ngoài ngành cấp và thoát nước. Kiểm soát mạnh mẽ của chính quyền tiểu bang và giám sát yếu kém của chính quyền thành phố là đặc trưng chính của hoạt động CAPA.

Đến 1993, quan chức thành phố và tiểu bang nhận thấy cần phải có hành động khẩn cấp để giải quyết mức độ bao phủ không đủ, chất lượng dịch vụ không thỏa đáng, nhu cầu đầu tư qui mô lớn, và mối đe dọa ô nhiễm đầm Nichupte. Nhưng năng lực huy động tín dụng giới hạn của chính quyền thành phố và tiểu bang đã ngăn trở khu vực công gia tăng sự tham gia vào mở rộng và cải thiện hệ thống. Cung cấp nước uống chỉ chiếm 9 phần trăm trong đầu tư công của tiểu bang, và các cam kết tài chính tăng thêm sẽ vượt quá ngân sách và hạn mức nợ của khu vực công. Chính quyền thành phố yếu kém cả về năng lực vận hành lẫn nhân sự có trình độ để điều hành hệ thống.

Quan chức thành phố và tiểu bang tin rằng một thỏa ước nhượng quyền với một công ty tư nhân hay một nhóm công ty là phương cách tốt nhất để mang lại cải thiện dịch vụ, tránh khỏi sự cam kết nguồn lực giới hạn của mình, và thu được một dòng tiền từ việc cấp quyền vận hành hệ thống. Về phần mình, chính quyền liên bang thấy đây là một cơ hội để củng cố chương trình tư nhân hóa của mình và biến Cancún thành mô hình cho các chính quyền thành phố khác. Sự tham gia của tư nhân cũng sẽ tăng thêm tính minh bạch công khai của CAPA về tài chính và hoạt động, tách biệt vai trò của nó là cơ quan điều tiết ra khỏi vai trò của người vận hành các hệ thống nước.

Con đường đi đến Tư nhân hóa

Vào tháng 10 năm 1993, chỉ bốn tháng sau ngày ý tưởng tư nhân hóa được đưa ra xem xét lần đầu tiên, chính quyền địa phương và tiểu bang công bố cấp nhượng quyền 30 năm cho Desarrollos Hidráulicos de Cancún, S. A. (DHC). DHC là một bộ phận của tập đoàn xây dựng cơ sở hạ tầng Grupo Mexicano de Desarrollo S. A. (GMD) và đề nghị vận hành tài sản nhượng quyền thông qua một công ty con được thành lập chỉ riêng cho mục đích này, Aguakán. Mặc dù DHC không có kinh nghiệm về phân phối bán lẻ nước đến người tiêu dùng cuối cùng, nó có kinh nghiệm về cung cấp nước ở Quintana Roo. (Năm 1991, công ty đã đồng ý xây dựng và vận hành một hệ thống giếng nước công

nghiệp, để bán sỉ nước cho CAPA. Cho dù các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng của nó không đáp ứng đủ các cam kết của mình vào hồi đó, kinh nghiệm chung của DHC được xem là tích cực).

Theo một cựu quan chức CAPA, chính quyền đã ngần ngại không muốn đưa hệ thống này ra đấu thầu công khai do thiếu các thông tin thiết yếu về hoạt động và công suất của hệ thống, cũng như dữ liệu rõ ràng về yêu cầu đầu tư bổ sung. Các quan chức CAPA cũng cảm thấy rằng nhu cầu cấp bách về vốn đầu tư, chính sách tư nhân hóa của quốc gia, và đề nghị dự án hấp dẫn từ DHC, công ty con của một trong những tập đoàn mạnh nhất Mêhicô, là những lý do đủ để cấp nhượng quyền mà không cần trì hoãn thêm nữa. Tuy nhiên, kết luận vội vã này cho tiến trình nhượng quyền và việc thiếu đấu thầu cạnh tranh đã tạo ra quan ngại trong nhiều quan chức của khu vực công và tư.

Hợp đồng Nhượng quyền

Hợp đồng nhượng quyền và các phụ lục kèm theo được soạn ra như những chỉ dẫn định hướng chứ không phải là những qui tắc cụ thể. Quyền và nghĩa vụ của tất cả các bên, kể cả những cam kết của Aguakán đối với mức độ bao phủ của hệ thống và mức đầu tư, cấu trúc biểu giá, và cơ chế điều chỉnh giá, được ghi bằng những điều khoản chung chung hoặc gác lại cho các phụ lục sẽ được đàm phán sau này. Ví dụ, hợp đồng qui định nghĩa vụ của Aguakán phải cung cấp dịch vụ "một cách thường xuyên, đúng lúc, liên tục và hữu hiệu theo đúng tiêu chuẩn chất lượng", nhưng lại để cho một phụ lục đưa ra định nghĩa cho các thuật ngữ này. Nhiều phụ lục chưa bao giờ được ký, và một số chưa bao giờ được soạn ra. Cả hợp đồng lẫn các phụ lục đều không được công bố cho công chúng tham khảo. Theo chính phủ và lãnh đạo công ty DHC, mức độ thông tin về hệ thống đó và các nhu cầu của nó trong tương lai là không đầy đủ để xác lập bất kỳ điều kiện chính xác nào vào lúc đàm phán nhượng quyền.

Chỉ tiêu Thành quả

Trong khi hợp đồng là không đầy đủ, nó có xác lập các chỉ dẫn định hướng cho nhượng quyền này về quyền, độ bao phủ và đầu tư, hiệu năng vận hành và thương mãi, biểu giá, và điều tiết. Nói về quyền đối với tài sản nhượng quyền và quyền sử dụng các tài sản vật chất hiện hữu, DHC sẽ trả cho chính quyền tiểu bang: (1) tiền phí ban đầu 4,5 triệu USD; (2) 1,1 triệu USD trong năm vận hành thứ nhất; và (3) 2,4 triệu USD cho mỗi năm sau đó cho đến khi chấm dứt hợp đồng nhượng quyền. Tất cả những khoản thanh toán này sẽ được gắn chỉ số với tỷ lệ lạm phát. DHC còn đồng ý tiếp thu các khoản nợ, trước đây CAPA đã vay, liên quan đến các hệ thống nước của của Cancún và Isla

Mujeres. Hợp đồng còn cho phép DHC khả năng gia hạn nhượng quyền này sau khi kết thúc thời hạn 30 năm đầu tiên.

Thỏa ước nhượng quyền có chứa đựng các chỉ tiêu thành quả về độ bao phủ của hệ thống và hiệu năng vận hành và thương mãi mà Aguakán phải đạt được. Các chỉ tiêu bao phủ qui định cụ thể việc cung cấp dịch vụ cấp và thoát nước cho một khu vực được định ranh giới bởi Kế hoạch Chỉ đạo Phát triển Đô thị cho Cancún và Isla Mujeres. Hợp đồng qui định rằng 95 phần trăm khu đô thị của Cancún có thể tiếp cận nước máy vào năm 1996, và tiếp cận cống thoát nước và hệ thống xử lý nước thải vào năm 1998. Tuy thế, dịch vụ ở những khu vực khác bên ngoài khu đô thị, dù được bao gồm trong Kế hoạch Phát triển Đô thị bị gác lại cho đàm phán trong tương lai. Hơn nữa, hợp đồng không xác định đơn vị bao phủ, không rõ là nó ám chỉ số lượng hộ gia đình, khu vực địa lý, hay một loại số đo nào khác. Dù sao đi nữa, công ty mẹ GMD đã tính toán, dựa trên các ước tính sơ bộ về nhu cầu mở rộng và bảo trì cơ sở vật chất hiện hữu, rằng sẽ cần đến 160 triệu USD vốn đầu tư trong 5 năm đầu tiên của hợp đồng nhượng quyền để đạt được các chỉ tiêu chung qui định trong hợp đồng.

Ngoài ra còn cần đầu tư trong 5 năm đầu tiên để gia tăng hiệu năng về vận hành và thương mãi. Hiệu năng vận hành được định nghĩa là cắt giảm rò rỉ trong hệ thống, được đo lường bởi hệ số khối lượng nước lên hóa đơn trên khối lượng sản xuất ra. Hiệu năng thương mãi được định nghĩa là mức độ cải thiện lập hóa đơn và thu tiền, được đo lường bởi hệ số khối lượng nước mà hóa đơn được thanh toán trên khối lượng có lập hóa đơn tính tiền. Ngay từ đầu, giám đốc Aguakán lập luận rằng các chỉ tiêu hiệu năng là khó đạt được do dữ liệu không đầy đủ, điều này có khả năng tạo ra các sai sót lớn về số liệu được dùng để tính toán cả hai loại hệ số hiệu năng.

Điều tiết và Thực thi

CAPA ngưng vai trò vận hành hệ thống nhưng vẫn giữ vai trò cơ quan điều tiết, chịu trách nhiệm xét duyệt biểu giá và theo dõi thành quả vận hành của bên nhận nhượng quyền. Nhưng phụ lục hợp đồng được dự trù sẽ qui định chi tiết các qui tắc để CAPA điều tiết lại chưa bao giờ được soạn ra. Theo nhân sự của Aguakán, CAPA theo dõi giám sát thủ tục trình tự nội bộ thay vì kết quả. CAPA giám sát mức độ thường xuyên của bảo trì và kiểm tra an toàn cơ sở vật chất, thay vì chất lượng hay khối lượng của dịch vụ cấp thoát nước, và xử lý nước thải. Hợp đồng không qui định một hệ thống xử phạt hay phạt tiền nếu không tuân thủ đúng các nghĩa vụ theo hợp đồng. Không có thủ tục trình tự trọng tài chính thức trong trường hợp xảy ra tranh chấp giữa CAPA và bên nhận nhượng quyền. Trong những trường hợp nghiêm trọng, thẩm quyền xét xử thuộc về hệ thống tòa án, như thường áp dụng với hợp đồng giữa hai bên tư nhân, nhưng trình tự thủ tục tòa án ở Mêhicô nói chung là rất chậm.

CAPA đã không thay đổi cơ cấu nội bộ để đáp ứng tình hình mới chỉ có một vai trò duy nhất là cơ quan điều tiết ngành nước ở Cancún và Isla Mujeres. Trong khi đó, nó vẫn tiếp tục vận hành dịch vụ cấp thoát nước và xử lý nước thải ở những thành phố khác của bang Quintana Roo. Không thấy xảy ra xung đột lợi ích nào giữa hai chức năng của mình, là cơ quan điều tiết (ở Cancún) và nhà cung cấp dịch vụ (ở những nơi khác trong tiểu bang), quan chức CAPA lập luận rằng một tổ chức điều tiết độc lập là không cần thiết. Cơ sở của lập luận này là cấu trúc của CAPA bao gồm một ban giám đốc điều hành chung lo giám sát hoạt động của tất cả mọi hệ thống nước trong tiểu bang, mỗi hệ thống được quản lý trực tiếp bởi một giám đốc độc lập thuộc khu vực công. Cancún và Isla Mujeres được theo dõi giám sát giống như các hệ thống khác, chỉ có một khác biệt là CAPA phải bảo đảm rằng bên nhận nhượng quyền phải hoạt động đúng theo những cam kết của mình.

Biểu giá Nước và Nước thải

Aguakán phải áp dụng cơ cấu biểu giá hiện hữu do CAPA ấn định và nghị viện bang phê chuẩn. Biểu giá rõ ràng phản ánh tính công bằng và các quan tâm chính trị, và cấu trúc giá mang đặc trưng tính giá dưới chi phí sản xuất và trợ cấp chéo rất lớn. Biểu giá này là thấp so với chi phí của các dịch vụ công khác. Chỉ có 50 phần trăm hộ gia đình có gắn đồng hồ nước, và ngay cả những khách hàng có gắn đồng hồ trả mức phí thấp đến nỗi họ chẳng có động cơ khuyến khích gì để sử dụng nước một cách có trách nhiệm. Ví dụ, phí hàng tháng tối thiểu cho một kết nối nước uống là 14,6 pêsô Mêhicô hay 0,49 pêsô mỗi ngày[1], tức xấp xỉ bằng mức phí của một cuộc gọi ba phút từ một máy điện thoại công cộng.

Hệ thống biểu giá CAPA mà Aguakán kế thừa còn bao gồm trợ cấp chéo rất lớn giữa các loại người sử dụng và các loại dịch vụ khác nhau. Thứ nhất, khách hàng sử dụng cho mục đích thương mãi, công nghiệp và khách sạn trợ cấp cho khách hàng hộ gia đình; sử dụng cho sinh hoạt trả mức giá thấp hơn trên mỗi mét khối, tính bình quân, so với tất cả các mức giá khác. Mức giá cho khách sạn cao hơn mức giá cho sinh hoạt sáu đến bảy lần. Ngay cả khách hàng trong cùng một phân nhóm chịu các mức giá khác nhau. Mức giá tối đa cho nhu cầu sinh hoạt cao hơn mức giá tối thiểu trong cùng phân nhóm này đến hơn mười một lần, và có cả những trường hợp một số hộ gia đình chịu mức giá trên mỗi mét khối cao hơn một số khách sạn hoặc khách hàng công nghiệp (xem Bảng 3). Vậy mà một loại trợ cấp chéo khác lại sử dụng lợi nhuận từ dịch vụ cung cấp nước uống để bù đắp chi phí thoát nước bẩn. Thực chất, năm phần trăm số người sử dụng phải trợ cấp số 95 phần trăm còn lại.

[1] Tỷ giá hối đoái là 3,13 pêsô ăn một đô la Mỹ vào thời điểm cấp nhượng quyền.

Hợp đồng nhượng quyền cho phép Aguakán, trong một số hoàn cảnh nhất định, tăng biểu giá dần dần đối với mục đích sử dụng sinh hoạt và cộng đồng, với điều kiện bên nhận nhượng quyền cải thiện hiệu năng cung cấp dịch vụ. Biểu giá khách sạn sẽ giữ nguyên không đổi theo giá trị thực trong 5 năm. Điều chỉnh giá sẽ được thực hiện theo chỉ số giá cả quốc gia, cho dù có bất đồng ý kiến liên quan đến bao lâu được điều chỉnh giá một lần. Một bộ phận của hợp đồng cho phép điều chỉnh giá hàng tháng, trong khi một bộ phận khác chỉ cho phép tăng giá khi lạm phát tích lũy đạt đến năm phần trăm, lấy lần điều chỉnh giá gần đây nhất làm mốc cơ sở. Mọi thay đổi biểu giá phải được CAPA phê chuẩn, và việc phê chuẩn này có thể rất chậm chạp, điều này có thể ảnh hưởng ngân lưu của Aguakán.

Vận hành của tư nhân gặp nhiều khó khăn: 1994-95

Vào tháng 01 năm 1994, Aguakán bắt đầu vận hành. Bước đầu tiên công ty tiến hành mở rộng phạm vi bao phủ và các hạng mục bảo trì chính yếu. Aguakán mở rộng dịch vụ trong một số khu vực và cải thiện dịch vụ trong một số khu vực khác. Giữa năm 1986 và 1993, thời gian hệ thống nước ở Cancún do CAPA vận hành, số lượng nối kết dịch vụ nước đã gia tăng với tốc độ hàng năm 9,3 phần trăm. Ngay sau khi Aguakán tiếp quản vận hành, tốc độ này đã tăng lên 13 phần trăm mỗi năm. Mức độ bao phủ của cống thoát nước thải cũng tăng lên, nhưng với tốc độ chậm hơn rất nhiều. Đến tháng 02 năm 1997, dịch vụ thoát nước thải được cung cấp cho 37 phần trăm người sử dụng trong khu đô thị của Cancún, có tăng so với mức 30 phần trăm vào năm 1993. Để giải quyết tình trạng gián đoạn cung cấp nước đã ảnh hưởng một bộ phận của khu đô thị của Cancún, Aguakán bảo đảm mức nước đầy đủ thông qua hệ thống các bồn chứa nước phục vụ cho 83 phần trăm khách hàng có nối kết. Có phát hành và quảng bá với khách hàng các lịch thông báo địa điểm nước sẽ được bơm. Có bảo đảm cung cấp nước sẵn sàng cho những người sử dụng này ít nhất là mười giờ mỗi ngày.

Đầu tư Cơ sở hạ tầng

DHC có kế hoạch sử dụng ba (3) nguồn vốn để đáp ứng chương trình đầu tư đầy tham vọng của mình cho Aguakán: tín dụng từ các ngân hàng thương mại, vốn từ công ty mẹ, GMD, và tiền thu từ vận hành hệ thống. Vào lúc được cấp nhượng quyền, DHC chưa giành được tín dụng từ các ngân hàng, nhưng công ty kỳ vọng sẽ không có khó khăn gì với việc vay vốn, trong điều kiện hệ thống Cancún đã hoạt động có lãi và (nếu được vận hành hữu hiệu) có khả năng lợi nhuận sẽ cao hơn. Tuy thế, các tổ chức ngân hàng Mêhicô ngần ngại không muốn cho vay với các dự án dài hạn, bởi vì các tập đoàn xây dựng như công ty mẹ GMD có rủi ro tín dụng cao, do chúng dễ bị tổn hại trước các

thay đổi trong nền kinh tế. Ngoài ra, các ngân hàng do dự vì bên nhận nhượng quyền không có khả năng kiểm soát trực tiếp biểu giá, và họ biết rằng kể từ lúc hệ thống được chuyển giao cho nhà vận hành tư nhân, CAPA và chính quyền tiểu bang sẽ không còn đóng vai người bảo lãnh nữa. Do đó, những khoản vay mà DHC kỳ vọng từ các ngân hàng Mêhicô sẽ không có được.

Khủng hoảng Tài chính Mêhicô

Vào tháng 12 năm 1994, Mêhicô trải qua một trong những đợt suy thoái kinh tế trầm trọng nhất trong nhiều thập niên vừa qua. Dự trữ ngoại hối tại ngân hàng trung ương gần như cạn kiệt buộc chính phủ phải thả nổi đồng pêsô, kéo theo khủng hoảng niềm tin vào khu vực tài chính và tình trạng không chắc chắn về chính trị. Chỉ riêng năm 1995, GDP của Mêhicô giảm gần bảy phần trăm, tỷ lệ lạm phát lên đến 35 phần trăm, và đồng pêsô giảm giá đến 100 phần trăm. Cho dù Hoa Kỳ và IMF đang chuẩn bị một gói trợ giúp tài chính khẩn cấp, niềm tin vẫn rất mong manh và hệ thống ngân hàng thiếu lành mạnh. Với lãi suất trên 80 phần trăm, các danh mục đầu tư cho vay mong manh lại càng xấu đi. Nợ quá hạn chiếm một tỷ lệ lớn trong tổng dư nợ. Hậu quả là, vốn vay trong nước và quốc tế không còn đến với hầu hết các loại hình doanh nghiệp, kể cả hệ thống nước của Cancún.

Cuộc khủng hoảng đã ảnh hưởng trực tiếp đến ngành xây dựng của GMD, thu nhập sút giảm đã thu hẹp nghiêm trọng năng lực đáp ứng các cam kết của mình với DHC và, vì thế, cả với Aguakán. GMD đang trông đợi vào nguồn thu từ chương trình xây dựng đường thu phí tư nhân trị giá 13 tỷ USD của Mêhicô. Công ty này tham gia cả với vai trò một nhà đầu tư vào bên nhận nhượng quyền trong chương trình này lẫn với vai trò một nhà thầu xây dựng. Suy thoái kinh tế của Mêhicô năm 1994 làm sụp đổ cân bằng tài chính của các bên nhận nhượng quyền đường thu phí và làm cho họ mất khả năng thanh toán cho các nhà thầu như GMD. GMD còn được chọn thực hiện một nửa của công trình xây dựng và lắp đặt kỹ thuật cho hệ thống tàu điện tư nhân trị giá 650 triệu USD của Mexico City, khởi công vào tháng 12 năm 1993. Theo sau việc phá giá đồng pêsô, chi phí vượt dự toán rất lớn và lưu lượng vận chuyển giảm đã đẩy tài sản nhượng quyền này đến chỗ hoàn toàn bế tắc.

Vấn đề Biểu giá

Vô vọng với các nguồn tài trợ khác, DHC quay sang biểu giá dịch vụ. Công ty chỉ ra rằng những khách hàng với mức tiêu thụ thấp vẫn được tính giá thấp hơn mức lẽ ra họ phải chịu, và điều chỉnh mức giá là cần thiết. Nhưng các quan chức CAPA bác bỏ ý kiến này, một mực cho rằng biểu giá của Aguakán không được phép tăng lên cho đến

khi nào công ty chứng tỏ cải thiện hiệu năng cao hơn và đáp ứng các cam kết đầu tư của mình. Phạm vi và mức độ điều chỉnh biểu giá mà hợp đồng cho phép đã trở thành chủ đề gây bất đồng ý kiến lớn giữa CAPA và bên nhận nhượng quyền.

Khó khăn của bên nhận nhượng quyền càng tăng thêm vào năm 1995 khi các khách sạn 'nổi loạn' chống lại biểu giá cao. Aguakán đã khởi sự tính các khách sạn 20 phần trăm phụ phí thoát nước thải trên hóa đơn tiền nước của họ, một loại phí mà theo lịch sử để lại họ được miễn thông qua một thỏa ước với Bộ Du lịch. Để phản đối, các khách sạn từ chối thanh toán phí thoát nước thải cũng như tiền nước uống của họ từ tháng 5 đến tháng 9. Họ cho rằng họ không phải chi trả những khoản trợ cấp lớn như thế cho người sử dụng trong nước, nhất là vào mùa ít khách du lịch ở Cancún, và rằng tiền phụ phí thoát nước thải vi phạm thỏa ước của họ với Bộ Du lịch. Lãnh đạo bởi Hiệp hội Khách sạn, với hội viên bao gồm khoảng 70 phần trăm khách sạn ở Cancún, các chủ khách sạn đe dọa từ bỏ hệ thống này và đầu tư nhà máy lọc nước biển của riêng mình để cung cấp nước uống. Cho dù lời đe dọa đó là yếu, nếu tính đến chi phí đầu tư cho dự án đó, doanh thu từ khu khách sạn chiếm gần 70 phần trăm tổng doanh thu, và tài chính của Aguakán bị lung lay do sự kiện này.

Gia tăng Nhân khẩu

Tăng thêm áp lực lên hoạt động của bên nhận nhượng quyền, gia tăng nhân khẩu đã vượt quá dự báo của Kế hoạch Chỉ đạo Phát triển Đô thị. Đến năm 1996, khu đô thị đã phình nở đến 39 phần trăm cao hơn mức ước tính cho năm 2010. Aguakán không thể đuổi kịp sự bùng nổ này. Trong khi nó đang hoàn tất bao phủ trong một khu vực, thì cầu dịch vụ đã nảy sinh ở một khu vực khác. Hơn nữa, CAPA đã giả định rằng khu vực nhượng quyền bao gồm toàn bộ lãnh thổ của các thành phố thuộc Benito Juarez và Isla Mujeres, nhưng theo quan điểm của Aguakán điều này chỉ có nghĩa là cung cấp dịch vụ cho năm cộng đồng nhỏ bổ sung chỉ của riêng Benito Juarez. CAPA, bị áp lực bởi các quan chức dân cử, đòi tái đàm phán việc cung cấp dịch vụ để bao gồm luôn những khu vực này.

Không đạt Chỉ tiêu: 1995-1996

Đến cuối năm 1995, Aguakán không hoàn thành các cam kết về đầu tư và hiệu năng theo hợp đồng nhượng quyền. Nó đã đầu tư 56 triệu USD năm 1994, và 37 triệu USD năm 1995. Theo các cam kết trong hợp đồng, đầu tư chỉ riêng cho năm 1995 phải đạt được 120 triệu USD. Nhiều dự án xây dựng được khởi công nhưng không hoàn thành, có khi chỉ để những ống dẫn nước thải không được kết nối với nhau hoặc kết nối với nhà máy xử lý nước thải. Trong một số khu vực, đường phố bị đào xới để thi công

xây dựng và lắp đặt đường ống, nhưng do thiếu kinh phí, các mương rãnh của đường ống bị để lộ thiên, làm tắt nghẻn giao thông đô thị.

Hiệu năng về vận hành và thương mãi vẫn ở mức thấp kể từ ngày tư nhân hóa (xem Bảng 4). Nói về hiệu năng vận hành, chỉ có 39 phần trăm nước bơm ra khỏi hệ thống trung tâm được lập hóa đơn tính tiền ở khu đô thị của Cancún, 55 phần trăm ở Isla Mujeres, và 75 phần trăm ở khu khách sạn (nguồn thu chính yếu), cho thấy rò rỉ rất lớn cùng những vấn đề khác về tính hoàn thiện của hệ thống. Aguakán đã bắt đầu đặt nền móng để nâng cao hiệu năng thương mãi; đến 1997 công ty đã tăng số lượng đồng hồ nước từ 50 phần trăm lên 86 phần trăm người sử dụng. Nhưng trong năm 1997, Aguakán lập hóa đơn tính tiền chỉ có 69 phần trăm những người có gắn đồng hồ, và chỉ thu được tiền cho 32 phần trăm dịch vụ nước và nước thải đã lập hóa đơn.

Aguakán phải dựa vào quyền cưỡng chế của CAPA để thu hồi những khoản tiền này, nhưng không nhận được sự trợ giúp đáng kể nào. Luật của tiểu bang về nước và nước thải cấm việc ngưng cung cấp dịch vụ vì lý do không thanh toán hay chậm thanh toán. Nhiều nhất là, dịch vụ có thể bị hạn chế đối với con nợ nếu được CAPA phê duyệt, nhưng CAPA thường không nghiêm trong việc ra lệnh hạn chế cung cấp. Mặc dù khoản chậm thanh toán theo pháp lý là nợ ngân sách, nếu không có sự cưỡng chế của CAPA thì chẳng làm được điều gì cả.

Một cảm nhận chung trong giới quan chức địa phương và tiểu bang, cũng như chủ doanh nghiệp tư nhân, là công ty mẹ GMD quan tâm nhiều hơn đến các cơ hội xây dựng của hợp đồng nhượng quyền này hơn là vận hành hệ thống. Thực sự, người ta tin rằng một số doanh thu từ nhượng quyền này được dùng để tài trợ cho các hoạt động khác của GMD. Aguakán thuê chủ yếu các đơn vị thành viên của GMD cho các công trình xây dựng với chi phí cao hơn rất nhiều so với ước tính thị trường. Hợp đồng qui định rằng các công ty địa phương phải đảm trách ít nhất 20 phần trăm công việc xây dựng, nhưng theo một quan chức của CAPA, GMD có quyền lợi tài chính ngay cả trong những công ty địa phương được bên nhận nhượng quyền thuê.

Theo quan chức của DHC và Aguakán, Aguakán có lãi từ vận hành hệ thống, cho dù gặp khó khăn về phát hóa đơn và đòi tiền. Lợi nhuận ròng sau thuế của tài sản nhượng quyền này lên đến khoảng 15 đến 20 phần trăm của doanh thu gộp. Bảng cân đối kế toán rút gọn của Aguakán vào tháng 3 năm 1996 được trình bày ở Bảng 5.

Công chúng nản lòng

Trong lúc đó, dư luận chung về thành quả của bên nhận nhượng quyền xấu đi rất nhanh. Một số người dân trách móc rằng việc nhượng quyền tạo ra các kỳ vọng cải thiện nhưng đã không thực hiện, một số khác chỉ trích công ty hành xử như một tổ chức hành

chính của chính phủ hơn là một công ty tư nhân, và thậm chí một số khác kêu ca về sự trở ngại gây ra bởi các dự án xây dựng dở dang.

Công chúng cho rằng quyền lợi chính trị có dính đến nhượng quyền này, và rằng bên nhận nhượng quyền thu lợi trong khi người tiêu dùng phải trả giá. Một số công dân nghĩ rằng tham nhũng đã làm bẩn qui trình nhượng quyền và chỉ ra việc không có đấu thầu công khai và sự vội vã của CAPA khi cấp nhượng quyền cho DHC.

Đối với nhiều người sử dụng dịch vụ, cuộc thử nghiệm với tư nhân cung cấp dịch vụ đã không thành công, và những cuộc bầu cử chính quyền cấp thành phố năm 1996 ở Benito Juarez cho thấy bằng chứng rõ ràng của sự bất mãn của công chúng. Đảng Partido Revolucionario Institucional (PRI) để mất chính quyền thànhh phố về tay đảng thiên tả Partido de la Revolucion Democrática (PRD). Thị trưởng mới thuộc đảng PRD cổ súy tái quản lý các hệ thống nước và nước thải bởi chính quyền thành phố. Theo sau ngày ông được bổ nhiệm vào đầu tháng 4 là những cuộc biểu tình trên đường phố đòi hỏi chấm dứt nhượng quyền cho DHC. Đến cuối tháng 6, ông thị trưởng quyết định cho Aguakán mười ngày để trình các báo cáo tài chính rõ ràng về hoạt động của mình ở Benito Juarez và chứng tỏ tuân thủ đúng hợp đồng.

Trong cùng thời gian này, bên nhận nhượng quyền còn mất đi sự hỗ trợ của cộng đồng doanh nghiệp. GMD, công ty mẹ của DHC, đã thuê nhiều nhà thầu thi công các hệ thống cấp và thoát nước và đã vi phạm nghĩa vụ thanh toán của mình, tích dồn nợ lên đến hàng triệu pêsô. Căng thẳng chính trị và áp lực xã hội lớn đòi thay đổi đã dẫn đến sự đối đầu công khai hơn giữa chính quyền tiểu bang, quan chức CAPA và lãnh đạo của DHC.

CAPA kiện ra Tòa

Vào giữa năm 1996, CAPA nộp đơn ra tòa kiện bên nhận nhượng quyền. Đơn kiện nêu lên rằng việc cung cấp dịch vụ cấp và thoát nước ở Cancún đang gặp lâm nguy và cần có những biện pháp nhanh chóng để bảo đảm sự liên tục của dịch vụ và các cam kết theo hợp đồng nhượng quyền. Đơn kiện của CAPA tập trung vào năm cáo buộc: (1) các cam kết về dịch vụ và phạm vi bao phủ không được hoàn thành; (2) chi phí vận hành là cao so với sản lượng; (3) Aguakán cơ bản chỉ duy trì những gì đã tiếp nhận từ CAPA chứ chẳng có cải thiện gì đáng kể; (4) công trình xây dựng mới đã không mang lại dịch vụ tốt hơn và bị bỏ dở dang; và (5) bên nhận nhượng quyền đã thuê các công ty con của GMD với mức giá cao hơn thị trường.

Vào tháng 8 năm 1996, một thẩm phán ra phán quyết thiên về phía CAPA. Ông ra lệnh can thiệp bằng hành chính, chỉ định CAPA làm người vận hành tạm thời của tiểu bang và bắt nộp các báo cáo tài chính mới và đánh giá lại thành quả của Aguakán. Để đáp trả, công ty dùng đến các biện pháp pháp lý của riêng mình. DHC yêu cầu tòa áp

dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời *amparo*, một hình thức phong tỏa tạm thời tài sản của Aguakán. *Amparo* ngăn cấm CAPA bán thanh lý bất kỳ tài sản nào của bên nhận nhượng quyền hoặc sử dụng các nguồn lực vượt hơn mức cần thiết cho hoạt động hàng ngày.

Trong lúc đó, ý tưởng chính quyền thành phố tái quản lý các hệ thống nước và nước thải giành được sự ủng hộ to lớn của công chúng ở Cancún. Các tổ chức dân sự như Hiệp hội Câu lạc bộ Nghỉ hè và Hiệp hội Khách sạn, các đảng chính trị đối lập, và người dân Cancún đòi hỏi thu hồi lập tức sự nhượng quyền và giao việc vận hành hệ thống trở lại cho chính quyền thành phố. Nỗ lực riêng của chủ tịch thủ phủ Benito Juarez đã đi xa đến mức nộp đơn thỉnh cầu chính thức lên Quốc hội đòi chấm dứt nhượng quyền này. Cho đến hết năm, chưa có giải pháp khả thi nào là rõ ràng. CAPA và DHC dính vào những cuộc trao đổi và đàm phán căng thẳng về nhiều việc tranh chấp đã phát sinh kể từ ngày cấp nhượng quyền.

Bảng 1. Bản đồ Mêhicô



Bảng 2. Bản đồ Bán đảo Yucatan



Bảng 3
Sai biệt trong Biểu giá trên mỗi mét khối nước tùy theo Nhóm người sử dụng (Pêsô Mêhicô)

Mục dích sử dụng	Mức tiêu thụ, lên đến (m^3)	Giá trung bình mỗi m^3 tiêu thụ		
		Tối thiểu (Min)	Tối đa (Max)	Max / Min
Sinh hoạt	100	0.61	6.98	11.4
Thương mãi	5000	2.15	17.55	8.2
Công nghiệp	5000	1.32	21.32	16.2
Khách sạn (hội viên)	25000	3.91	10.00	2.6
Khách sạn (không hội viên)	25000	3.97	10.29	2.6
Cho cộng đồng	5000	1.31	2.61	2.0

Nguồn: Vera Salazar, Arturo (5-1996). Estudio tarifario sobre los servicios de agua potable y alcantarillado de Cancún e Isla Mujeres. Mimeo (công tác tư vấn thực hiện cho DHC).

Bảng 4
Thống kê Hiệu năng của Aguakán, 1997

Đo lường hiệu năng	Mức 1997
HIỆU NĂNG VẬN HÀNH	
Hệ số nước sản xuất trên nước tính hóa đơn	
Khu đô thị	39%
Isla Mujeres	55%
Khu khách sạn	75%
HIỆU NĂNG THƯƠNG MÃI	
Phần trăm kết nối có gắn đồng hồ nước	86%
Phần trăm kết nối có đồng hồ nhận hóa đơn	69%
Phần trăm số hóa đơn thu được tiền	32%

Bảng 5
Bảng cân đối kế toán tóm lược của Aguakán
Tháng 3 năm 1996

Hạng mục	US$ (000)	$/ m³ nước sản xuất	$/ m³ nước tính hóa đơn
DOANH THU	**10791**	**2.57**	**6.31**
Bán nước, dịch vụ thoát nước, xử lý nước thải và kết nối mới	10791	2.57	6.31
CHI PHÍ	**7829**	**1.86**	**4.58**
Chi phí hoạt động trực tiếp	2430	0.58	1.42
Chi tiêu hoạt động	1900	0.45	1.11
Khấu hao	1051	0.25	0.61
Phí tài nguyên nước (Ủy ban quốc gia về nước)	345	0.08	0.20
Phí nhượng quyền	1102	0.26	0.64
Chi phí tài trợ vốn	1001	0.24	0.59
LỢI NHUẬN TRƯỚC THUẾ	**2962**	**0.71**	**1.73**
Thuế thu nhập (34%)	1007	0.24	0.59
LỢI NHUẬN RÒNG	**1955**	**0.47**	**1.14**
Lợi nhuận ròng trên doanh thu	18%		
Nước sản xuất theo m³	4198146		
Nước tính hóa đơn theo m³	1709314		
Rò rỉ hệ thống (hiệu năng vận hành)	41%		

Nguồn: Vera Salazar, Arturo (5-1996). Estudio tarifario sobre los servicios de agua potable y alcantarillado de Cancún e Isla Mujeres. Mimeo (công tác tư vấn thực hiện cho DHC).