



ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT TÀI NGUYÊN NƯỚC NĂM 2023:

Khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia phục hồi “sông chết”

PGS. TS. BÙI CÔNG QUANG, TS. ĐÀO TRỌNG TỬ

Hội Tươi Tiềm Việt Nam

1. MỞ ĐẦU

Sông chết là khái niệm để chỉ các dòng sông bị ô nhiễm nặng, không có khả năng tự làm sạch, ảnh hưởng lớn đến đời sống của cộng đồng và phát triển kinh tế - xã hội thuộc lưu vực sông. Hiện nay, ba lưu vực sông có tình trạng môi trường nước ô nhiễm nặng gồm: Sông Cầu, hệ thống sông Nhuệ - sông Đáy, sông Đồng Nai, nếu không có biện pháp xử lý ô nhiễm kịp thời thì trong tương lai, nguồn nước các con sông này không thể sử dụng cho sản xuất và sinh hoạt.

Nguyên nhân gây ô nhiễm là do không kiểm soát được chất thải từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội; không thực hiện tốt việc xử lý nước thải; không phân tách được nước mưa và nước thải sinh hoạt ở các đô thị; gia tăng dân số kéo theo nhiều hệ lụy gây ô nhiễm môi trường nước. Người dân các khu vực ven sông đổ chất thải trực tiếp xuống sông làm tắc nghẽn dòng chảy và làm suy giảm chất lượng nước sông đến mức không thể sử dụng được. Do đó, cải tạo, phục hồi, làm sống lại các dòng sông chết là yêu cầu cấp thiết của cộng đồng ven các sông chết này nói riêng và của đất nước nói chung.

Ở Hà Nội, một số dự án đã, đang được thực hiện để góp phần cải thiện ô nhiễm như dự án thoát nước nhằm cải thiện môi trường giai đoạn 1 và giai đoạn 2, bao gồm: Cải tạo hệ thống thoát nước khu vực nội thành, cải tạo kè và công trình hạ tầng kỹ thuật dọc các sông Tô Lịch, Kim Ngưu, Lừ, Sét; cải tạo nạo vét hồ nội thành; các nhà máy xử lý nước thải đầu tư, đưa vào vận hành: Kim Liên, Trúc Bạch, Bảy Mẫu, Nhà máy xử lý nước thải Yên Sở. Mặc dù mục tiêu hồi sinh những “dòng sông chết” gồm sông Tô Lịch, Nhuệ, Đáy, Tích, Kim Ngưu, Lừ, Sét đã được Hà Nội quan tâm từ cách đây nhiều năm thông qua các đề án cải tạo, biện pháp nhằm ngăn chặn ô nhiễm. Tuy nhiên, mức độ ô nhiễm tại 7 sông được cải thiện chậm, làm ảnh hưởng đến đời sống của người dân Thủ đô. Hiện nguồn lực để khôi phục “sông chết” của Nhà nước có hạn. Chính vì vậy, việc xã hội hóa, vận động các tổ chức, cá nhân tham gia vào khôi phục “sông chết” là cần thiết và khả thi. Nhận thức được điều này, Luật Tài nguyên nước (TNN) năm 2023 đã quy định “khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia phục hồi các hồ các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm”.

2. QUY ĐỊNH VỀ XÃ HỘI HÓA BẢO VỆ, PHÁT TRIỂN NGUỒN NƯỚC

2.1. Quy định hoạt động xã hội hóa trong Luật TNN năm 2023

Điều 4 Luật TNN năm 2023 quy định, Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia thực hiện các hoạt động điều tra cơ bản; bảo vệ, phát triển TNN; phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm; phòng, chống và khắc phục tác hại do nước gây ra. Tổ chức, cá nhân tham gia phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm sẽ được hưởng ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật này và pháp luật khác có liên quan (điểm e khoản 1 Điều 35 Luật TNN năm 2023).

Luật cũng khuyến khích tổ chức tài chính phát triển tín dụng xanh, trái phiếu xanh và các sản phẩm tài chính để hỗ trợ cho hoạt động phục hồi nguồn nước. Theo khoản 4 Điều 74 Luật TNN, tổ chức, cá nhân tham gia thực hiện các dự án có hoạt động phục hồi nguồn nước được hưởng các ưu đãi sau: Tổ chức, cá nhân được hưởng ưu đãi, hỗ trợ, miễn, giảm thuế, tiền cấp quyền khai thác TNN; Được Nhà nước bảo đảm tiếp nhận kết quả thực hiện đầu tư; Ưu tiên tham gia cung cấp các dịch vụ công do Nhà nước đặt hàng; Tham gia đấu thầu nhận các hợp đồng, dự án sử dụng nguồn vốn trong và ngoài nước phù hợp với chức năng nhiệm vụ hoạt động; Tổ chức, cá nhân thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư được bảo đảm đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

2.2. Quy định hoạt động xã hội hóa trong một số văn bản pháp quy khác

Hiện nay, xã hội hóa được khuyến khích đối với nhiều lĩnh vực. Có thể coi đó là xu hướng tất yếu đối với hoạt động phát triển, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Tại Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/1/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế cũng đã xác định rõ tầm quan trọng của việc đa dạng hóa các nguồn lực và thúc đẩy xã hội hóa: “...đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực; thúc đẩy xã hội hóa, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực đầu tư ngoài Nhà nước; áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý, khai thác, sử dụng các nguồn lực cho phát triển; sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách để khơi thông, giải phóng tối đa và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực hiện có, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”. Theo đó, đổi mới thể chế, chính sách theo hướng xã hội hóa ngành nước là cần thiết và thiết yếu, góp phần quan trọng trong công tác quản lý, bảo vệ và phát triển TNN thông qua huy



▲ Một đoạn sông Tô Lịch, Hà Nội

động các nguồn vốn, nguồn lực của các tổ chức, cá nhân, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách Nhà nước và bảo đảm các chính sách về TNN được thực thi một cách hiệu quả, đồng bộ. Quy định chính sách xã hội hóa để tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động nêu trên; xây dựng được chính sách minh bạch, rõ ràng, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích được các nhà đầu tư tham gia.

Theo Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, được sửa đổi, bổ sung năm 2020, tại Điều 5. Chính sách của Nhà nước trong phòng, chống thiên tai quy định: Khuyến khích tổ chức, hộ gia đình, cá nhân chủ động thực hiện biện pháp phòng, chống thiên tai; khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng công trình, nghiên cứu và áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ vào hoạt động phòng, chống thiên tai. Nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia phòng, chống thiên tai. Ưu đãi, khuyến khích doanh nghiệp bảo hiểm kinh doanh bảo hiểm rủi ro thiên tai; hỗ trợ đối với doanh nghiệp tham gia đầu tư sản xuất, kinh doanh ở vùng thường xuyên chịu tác động của thiên tai theo quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về doanh nghiệp và pháp luật về phòng, chống thiên tai; chính sách miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các khoản đóng góp cho phòng, chống thiên tai.

Luật số 64/2020/QH14: Đầu tư theo phương thức đối tác công tư lại quy định: Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP. Lĩnh vực đầu tư, quy mô và phân loại dự án PPP: Thủy lợi;

cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải. Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau: Xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có; Vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có.

Các đặc điểm chính của các quan hệ đối tác đặc biệt này là: (1) Lợi ích chung giữa khu vực nhà nước và tư nhân; (2) phân bổ rủi ro hợp lý; (3) tính bền vững về tài chính của dự án; (4) giảm chi phí của các dự án cơ sở hạ tầng; (5) có các điều kiện tốt hơn để tiếp cận thị trường vốn; (6) đảm bảo sớm chấm dứt việc vốn nhà nước, dựa trên các tiêu chí cơ hội, hoặc mức độ thuận tiện; (7) cấm hoặc hạn chế việc sử dụng quyền lực của Nhà nước. Các hình thức đối tác công - tư có thể là: DCM (thiết kế-xây dựng-bảo trì), DCMO (thiết kế-xây dựng-bảo trì-vận hành), BOO (xây dựng-sở hữu-vận hành), BOOT (xây dựng- sở hữu- vận hành-chuyển giao), thiết kế - xây dựng-tài chính-vận hành (DBFO). Các nước tùy theo điều kiện thực tế của mình mà vận dụng một hoặc một số hình thức đối tác công- tư.

Đặc biệt, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 quy định chính sách của Nhà nước trong hoạt động thủy lợi (Điều 4) như: Ưu đãi thuế đối với tổ chức, cá nhân quản lý, khai thác công trình thủy lợi cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi theo quy định của pháp luật về thuế; hỗ trợ tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng mới, sửa chữa, nâng cấp hệ thống thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng; hệ thống tưới tiên tiến, tiết kiệm nước; hệ thống tưới, tiêu tiên tiến và hiện đại; hệ thống xử lý nước thải để tái sử



dung; Hỗ trợ tổ chức, cá nhân cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi trong trường hợp phục vụ phòng, chống, khắc phục hậu quả hạn hán, thiếu nước, xâm nhập mặn, sa mạc hóa, lũ, ngập lụt, úng...

3. NHỮNG BẤT CẬP TRONG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI HÓA LIÊN QUAN ĐẾN TNN

Có thể thấy rằng, qua quá trình thực thi và triển khai thực hiện Luật TNN, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về TNN và các chính sách liên quan cho thấy, về cơ bản phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong xã hội, nâng cao nhận thức, trách nhiệm và hành động của các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức, cá nhân và người dân về bảo vệ TNN. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực tế cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như: Chưa có quy định cụ thể để triển khai chính sách xã hội hóa trong lĩnh vực liên quan đến TNN và BVMT, thủy lợi, phòng chống thiên tai. Các Luật chỉ nói chung chung, hỗ trợ, ưu tiên các hoạt động xã hội hóa, nhưng cụ thể hỗ trợ như thế nào, ưu tiên như thế nào thì không rõ. Mặc dù, Luật chỉ đưa ra những điều khái quát, mang tính định hướng, nhưng chưa có Nghị định hay Thông tư nào hướng dẫn việc thực hiện các hoạt động này. Việc huy động kinh phí từ khu vực tư nhân cho xây dựng, nâng cấp công trình thủy lợi, phòng chống thiên tai, xử lý nước thải... còn gặp nhiều khó khăn do chưa có cơ chế tài chính thu hút. Mặt khác, do chưa tiếp cận quản lý TNN phục vụ đa mục tiêu nên việc đầu tư từ ngân sách nhà nước còn hạn chế.

Mặc dù việc xã hội hóa trong lĩnh vực TNN đã được đề cập trong Luật TNN năm 2023, tuy nhiên, về cơ bản các hoạt động liên quan đến TNN vẫn chủ yếu chỉ giao cho các cơ quan quản lý nhà nước và sử dụng nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước. Điều 26, Điều 27 của Luật quy định trách nhiệm phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm cạn kiệt là do Bộ TN&MT và UBND các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện. Tuy nhiên, hiện nay, với tình trạng thiếu thông tin, số liệu quan trắc số lượng và chất lượng nguồn nước, số liệu điều tra cơ bản để phục vụ công tác quản lý nhà nước về TNN, phục vụ hỗ trợ ra quyết định; suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm các dòng sông đang là vấn đề nổi cộm, cần được giải quyết sớm và triệt để...

4. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP THỰC HIỆN HIỆU QUẢ XÃ HỘI HÓA NGÀNH NƯỚC

Thứ nhất, để bảo đảm các yêu cầu về quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ TNN bền vững trước điều kiện thực tế về nguồn lực còn hạn chế của nước ta hiện nay và trong khoảng 10 năm tới, đặc biệt là với sự phát triển vượt bậc của nền tảng công nghệ số ở trên thế giới, do đó cần phải có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân có nguồn lực về kinh tế, nguồn lực về con người, cơ sở hạ tầng, công nghệ mới có thể đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao trong công tác quản trị TNN.

Thứ hai, cần làm rõ một số khái niệm liên quan đến xã hội hóa trong quản lý, khai thác TNN, BVMT, phòng chống thiên

tai... trong Luật TNN, Luật Thủy lợi, Luật BVMT; Căn cứ quy định cụ thể các nguồn lực xã hội hóa gồm các nguồn lực nào. Nội dung xã hội hóa cần phải được lồng ghép vào trong các hoạt động quản lý, khai thác TNN, BVMT, phòng chống thiên tai... Nội dung xã hội hóa không phải là mới, nhiều ngành khác đã vận dụng thành công như ngành Giáo dục, Y tế... vì vậy, cần học hỏi, rút kinh nghiệm thực hiện hoạt động xã hội hóa từ các ngành này.

Thứ ba, khi thực hiện các hoạt động xã hội hóa trong các lĩnh vực liên quan đến TNN, BVMT, phòng chống thiên tai, bảo vệ rừng... cần phải thực hiện hạch toán đầy đủ, minh bạch.

Thứ tư, vận dụng các hoạt động xã hội hóa cần sự sáng tạo và học tập kinh nghiệm quốc tế. Ví dụ về xã hội hóa BVMT nước của nước ngoài thông qua “Hợp đồng sông”. Hợp đồng sông là một biện pháp hiệu quả để khôi phục, cải thiện và bảo tồn một con sông thông qua việc ký kết hợp đồng giữa cơ quan hành chính nhà nước, với đơn vị cung cấp dịch vụ nước, các công ty, hiệp hội hoặc các tổ chức khác có liên quan. Một điểm quan trọng cần nhấn mạnh là giai đoạn chuẩn bị của Hợp đồng sông bao hàm việc thu thập tất cả các thông tin kỹ thuật cần thiết cũng như tiến hành các nghiên cứu, phân tích và chẩn đoán các điều kiện lưu vực sông và các vấn đề có thể xảy ra.

5. KẾT LUẬN

TNN cho những nguồn lợi quan trọng đối với loài người cả về lợi ích phục vụ đời sống và giá trị môi trường nước. Nó có những đặc điểm rất khác biệt với những tài nguyên thiên nhiên khác: Nước cần thiết cho sự sống; nước tuân theo quy luật thủy lực; nước rất dễ bị tổn thương. Do vậy, việc khai thác, sử dụng hiệu quả, bảo vệ và phát triển TNN không giống như tài nguyên thông thường. Vì thế, thực hiện chính sách xã hội hóa đối với khai thác, sử dụng, bảo vệ và phát triển TNN cần phải chú ý đến những đặc điểm này và phải chịu sự quản lý của Nhà nước; Phải tuân theo quy hoạch, kế hoạch phát triển TNN của Nhà nước. Đặc biệt, mọi hoạt động xã hội hóa ngành nước cần đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội nhưng nhất thiết phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của khu vực và của cả nước.

Với sự thay đổi của các cơ chế chính sách về xã hội hóa, tài chính TNN trong Luật TNN năm 2023, hy vọng sẽ huy động được các nguồn lực xã hội “chung tay” bảo vệ TNN cả về số lượng và chất lượng, khôi phục được các dòng sông “chết,” bảo đảm công bằng trong khai thác, sử dụng nước của các ngành; nâng cao mức bảo đảm an ninh TNN quốc gia, BVMT, hệ sinh thái các dòng sông và các giá trị văn hóa gắn liền với nước của nhân dân Việt Nam■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật số 28/2023/QH15 của Quốc hội: Luật TNN.
2. Luật số 72/2020/QH14 của Quốc hội: Luật BVMT.
3. Luật số 08/2017/QH14 của Quốc hội: Luật Thủy lợi.