

# NGHIÊN CỨU ĐỀ XUẤT CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH VỀ XÃ HỘI HÓA TRONG QUẢN TRỊ VÀ PHÁT TRIỂN TÀI NGUYÊN NƯỚC Ở VIỆT NAM

Nguyễn Chí Nghĩa, Nguyễn Đỗ Linh, Phạm Trung Thành,  
Phạm Thị Mai Thanh, Nguyễn Thị Thanh Hương

*Liên đoàn Quy hoạch và Điều tra  
Tài nguyên nước Miền Bắc (NVWATER)*

**Đỗ Trường Sinh**

*Trung tâm Quy hoạch và Điều tra  
Tài nguyên nước Quốc gia (NAWAPI)*

**Phạm Thị Huệ**

*Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường*

Email: nguyenchinghia@gmail.com

## TÓM TẮT

Thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về huy động mọi nguồn lực để phát triển kinh tế xã hội, việc quản trị tài nguyên nước trong kỷ nguyên mới cần nguồn lực rất lớn. Theo Tổng Cục Thống kê, giá trị tăng thêm toàn ngành công nghiệp năm 2020 ước tính tăng 3,36% so với năm 2019, trong đó ngành cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải tăng 5,51%. Điều này cho thấy nhu cầu vốn của lĩnh vực nước là rất lớn. Căn cứ vào kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam, nhóm nghiên cứu về quản trị thông minh và phát triển nguồn nước đã xác định được 5 nội dung trọng tâm về kinh tế hóa, xã hội hóa. Đề xuất bổ sung vào văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước: thứ nhất, quy định hành lang thông tin minh bạch, cơ sở dữ liệu mở cho mọi nhà đầu tư và người dân có thể truy cập; thứ hai, có chế tài khuyến khích đầu tư dài hạn vào lĩnh vực nước, gắn kết theo chuỗi giá trị; thứ ba, cơ chế tuyển chọn nhà đầu tư công khai, bình đẳng; thứ tư, khuyến khích phát triển các doanh nghiệp đầu tư quản trị nước thông minh theo hướng tập trung, cấp nước liên tỉnh; thứ năm, đưa quản trị tài nguyên nước thông minh vào hoạt động trên cơ sở các mô hình quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông; thúc đẩy cơ chế kiểm tra kiểm soát độc lập, thường xuyên để đảm bảo tất cả các doanh nghiệp cấp thoát nước hoạt động bình đẳng, tuân thủ pháp luật.

**Từ khóa:** xã hội hóa ngành nước, tài nguyên nước, quản trị tài nguyên nước thông minh

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật tài nguyên nước (TNN) năm 2012, Chương VI- Tài chính về tài nguyên nước có đề cập đến nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt động tài nguyên nước, tiền cấp quyền khai thác. Nội dung huy động nguồn lực để thực hiện các hoạt động quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra chưa được quy định.

Cũng theo Luật này, kinh phí điều tra cơ bản tài nguyên nước và kinh phí đối với các hoạt động quản lý chủ yếu bố trí trong dự toán ngân sách nhà nước. Thực tế hơn 10 năm triển khai Luật TNN 2012 cho thấy, khi nguồn vốn phụ thuộc vào nguồn

ngân sách mà không có các nguồn khác sẽ không thể bảo đảm các yêu cầu về quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước bền vững. Đứng trước các yêu cầu thực tế nêu trên, để có đủ nguồn lực thúc đẩy sự phát triển vượt bậc đáp ứng các nhu cầu to lớn của xã hội về TNN cần phải có sự tham gia của xã hội.

Tại Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 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,....”.

Đổi mới thể chế, chính sách theo hướng xã hội hóa ngành nước nói chung và quản trị TNN nói riêng là rất cần thiết và thiết yếu, tạo nguồn lực phát triển TNN thông qua huy động các nguồn vốn, nguồn lực xã hội, 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 [1].

Nội dung bài báo thể hiện các kết quả ban đầu nghiên cứu các nội dung quy định chính sách xã hội hoá, tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động lĩnh vực quản trị TNN tổng hợp, thông minh; đề xuất xây dựng được khung chính sách minh bạch, rõ ràng, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích được các nhà đầu tư tham gia.

## 2. NỘI DUNG NGHIÊN CỨU

### 2.1. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết được mục tiêu, nghiên cứu lựa chọn phương pháp nghiên cứu có sự kết hợp bởi thu thập, tổng hợp số liệu với phân tích, kế thừa có sử dụng các dữ liệu từ điều tra thực tế và tận dụng các ý kiến góp ý của chuyên gia. Nguồn dữ liệu nghiên cứu chính là các dữ liệu thu thập gồm văn bản pháp luật của các lĩnh vực có liên quan trong và ngoài nước; kết quả thu thập khảo sát ở các địa phương về các nội dung xã hội hóa, hội hóa của các lĩnh vực có liên quan.

### 2.2. Tổng quan về xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công ở Việt Nam

#### 2.2.1. Tổng quan chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác xã hội hóa

Kiên định con đường đi lên chủ nghĩa xã hội, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn nhận thức sâu sắc về tầm quan trọng của chính sách xã hội; khẳng định đó là công cụ hiệu quả để thúc đẩy phát triển toàn diện con người và thể hiện tính ưu việt của chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Chủ trương chính sách về Xã hội hóa được gắn với quá trình đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (Năm 1986): Tại Đại hội VI, chúng ta đã đề ra và thực hiện từng bước việc đổi mới các chính sách kinh tế trên cơ sở đổi mới tư duy kinh tế và tổng kết các thử nghiệm trong thực tế. Thực tế đã chứng minh giai đoạn 1986-1990 là giai đoạn "khởi động" cho một sự phát triển kinh tế mạnh mẽ của đất nước sau này. Đại hội VI đã cụ thể hóa nội dung chính của công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa trong chặng đường đầu tiên là phải thực hiện 03 chương trình: 1) lương thực, thực phẩm; 2) hàng tiêu dùng và 3) hàng xuất khẩu trong những năm còn lại của chặng đường đầu tiên của thời kỳ quá độ. Ba chương trình này liên quan chặt chẽ với nhau và huy động nguồn lực toàn thể xã hội để thực hiện [1].

Đại hội Đảng Toàn quốc lần thứ VII (năm 1991) tiếp tục có những nhận thức mới, toàn diện và sâu sắc hơn về công nghiệp hóa gắn với hiện đại hóa và trong đó đề cập đến lĩnh vực Dịch vụ kinh tế - kỹ thuật trong việc đáp ứng yêu cầu sản xuất, đời sống và hợp tác quốc tế. Thực hiện đường lối công nghiệp hóa của Đại hội VII, nền kinh tế đã có những bước phát triển cao hơn, có chất lượng hơn, đi vào thực chất hơn so với nhiều năm trước.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (năm 1996) đã xác định mục tiêu, nhiệm vụ của công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta đến năm 2020 và mục tiêu đến năm 2000 và năm 2020. Đại hội VIII đã bổ sung, phát triển thành 06 quan điểm lớn chỉ đạo quá trình CNH, HĐH. Các ngành công nghiệp được chú trọng phát triển trước hết là công nghiệp chế biến, công nghiệp hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu; xây dựng có chọn lọc một số cơ sở công nghiệp nặng về dầu khí, than, xi măng, cơ khí, điện tử, thép, phân bón, hoá chất, một số cơ sở công nghiệp quốc phòng. Giai đoạn này có rất nhiều thành tựu đạt được, trong đó nguồn lực của xã hội đã được huy động để phát triển đất nước và tạo động lực cho các giai đoạn sau [1].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001) với chủ đề là "Phát huy sức mạnh toàn dân tộc, tiếp tục đổi mới, đẩy mạnh CNH, HĐH, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa". Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm đầu của thế kỷ XXI (2001-2010) là "Chiến lược đẩy mạnh CNH, HĐH theo định hướng XHCN, xây dựng nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một

nước công nghiệp". Chúng ta thấy trong chủ đề của Đại hội đã thể hiện rõ mục tiêu phải huy động sức mạnh toàn dân tộc, đây chính là dấu mốc về chủ trương xã hội hóa sâu rộng mà Đảng đã chỉ ra.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X (Năm 2006) đã tiếp tục bổ sung và nhấn mạnh một số điểm mới trong tư duy về công nghiệp hóa, đặc biệt coi trọng phát triển giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, xem đây là nền tảng và động lực cho phát triển đất nước.

Ở giai đoạn này, nhờ huy động được nguồn lực của toàn xã hội đã tập trung để nâng cao chất lượng các ngành công nghiệp có lợi thế cạnh tranh, tạo ra sản phẩm xuất khẩu và thu hút nhiều lao động, như: chế biến nông, lâm, thủy sản; may mặc, giày dép, đồ nhựa, đồ gỗ gia dụng; cơ khí đóng tàu, công nghiệp chế tạo thiết bị đồng bộ, thiết bị điện, thiết bị xây dựng, máy nông nghiệp, phương tiện giao thông, sản xuất và lắp ráp cơ - điện tử; công nghiệp hỗ trợ, công nghiệp công nghệ thông tin, sản xuất phần mềm.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2010) đã nhất trí thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), trong đó: "Từ nay đến giữa thế kỷ thứ XXI, toàn Đảng, toàn dân ta phải ra sức phấn đấu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa". Đây chính là chủ trương lớn về huy động nguồn lực toàn diện của đất nước để thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII (Năm 2016) đã thông qua mục tiêu tổng quát của giai đoạn 2016-2020, đó là: "Đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới; phát triển kinh tế nhanh, bền vững, phấn đấu sớm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại..."

Giai đoạn này các chính sách của Nhà nước đã cụ thể hóa các chủ trương của Đảng và khẳng định xu thế hội nhập và đẩy mạnh tự do thương mại là không thể đảo ngược, đặc biệt rõ ràng sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Các quy chế, thông lệ quốc tế và cam kết về mở cửa thị trường, tự do hóa thương mại, về tư nhân hóa, kể cả là các lĩnh vực truyền thống và là nhiệm vụ của Nhà nước phải dần được thực hiện phù hợp

với lộ trình mà Chính phủ đã cam kết. Điều đó có nghĩa là tư nhân sẽ tham gia tích cực hơn vào việc cung cấp các dịch vụ công, trong đó hai lĩnh vực chính là giáo dục và y tế, còn Nhà nước sẽ giảm trách nhiệm trong việc cung cấp các dịch vụ này và tăng tính trách nhiệm của cộng đồng. Như vậy, mục tiêu xã hội của nhiều mảng dịch vụ công sẽ hướng dần sang mục tiêu lợi nhuận [1].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII (Năm 2021) nhấn mạnh: "Tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế. Cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả đầu tư, nhất là đầu tư công. Cơ cấu lại, phát triển lành mạnh các loại thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất để huy động, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực". Đây chính là chủ trương lớn, xuyên suốt để huy động tối đa các nguồn lực trong và ngoài nước để phát triển đất nước đến năm 2030 tầm nhìn 2045 của nước ta. Qua gần 3 năm thực hiện chủ trương này, các chính sách đã tập trung cơ cấu lại thị trường bất động sản, đất đai, tài nguyên để đất đai, tài nguyên được sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả cao; cơ cấu lại các ngành công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ theo hướng tập trung phát triển các lĩnh vực, sản phẩm có tiềm năng, lợi thế công nghệ cao, giá trị gia tăng cao, sức cạnh tranh cao trong hội nhập kinh tế quốc tế; và theo xu hướng này sẽ cơ cấu lại hệ thống doanh nghiệp nói chung để phát triển lực lượng doanh nghiệp Việt Nam lớn mạnh, tăng cường gắn kết giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với doanh nghiệp trong nước [1].

Thực tiễn triển khai các chủ trương xã hội hóa để huy động nguồn lực phát triển kinh tế xã hội của của mảng dịch vụ công ở nước ta qua các giai đoạn từ 1986 đến nay là: 1) Làm đã thay đổi nhận thức của xã hội trong việc sử dụng các dịch vụ sự nghiệp công do đơn vị sự nghiệp ngoài công lập cung ứng; 2) Đã mở rộng mạng lưới, thu hút các nguồn vốn đầu tư ở trong nước và nước ngoài tham gia phát triển dịch vụ sự nghiệp công; 3) Đa dạng hoá loại hình, phương thức hoạt động và sản phẩm dịch vụ công, tạo sự cạnh tranh, phát triển kỹ thuật, thúc đẩy nâng cao chất lượng, góp phần giảm áp lực, sự quá tải trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp của các đơn vị sự nghiệp công lập; đồng thời từng bước đáp ứng được một phần nhu cầu sử dụng dịch vụ chất lượng cao của một bộ phận dân cư; 4) Tạo sự

chủ động cho các cơ sở sự nghiệp công lập chủ động, phát huy sáng tạo trong việc thu hút các nguồn vốn đầu tư của xã hội thông qua huy động vốn, liên doanh, liên kết để mở rộng, nâng cao chất lượng dịch vụ và góp phần tăng thu nhập cho cán bộ, viên chức đơn vị; 5) Góp phần giảm sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ sự nghiệp công.

### **2.2.2. Định hướng về xã hội hóa dịch vụ công về quản trị và phát triển tài nguyên nước ở Việt Nam**

Theo chủ trương của Đảng [2] đã xác định rõ tầm quan trọng của việc đa dạng hóa các nguồn lực và thúc đẩy xã hội hóa”.

Luật TNN 2012 đã quy định, nước phục vụ mục đích sinh hoạt được ưu tiên hàng đầu và được ưu đãi về vốn để đầu tư những công trình cấp nước sinh hoạt và sử dụng nước tiết kiệm hiệu quả [3]. Bên cạnh đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 54/2015/NĐ-CP quy định ưu đãi đối với hoạt động sử dụng nước tiết kiệm hiệu quả. Trong đó, đã quy định cụ thể các trường hợp được ưu đãi về vay vốn, miễn, giảm thuế đối với các hoạt động sử dụng nước tiết kiệm hiệu quả.

Một trong những định hướng lớn của Luật TNN sửa đổi được xác định theo hướng xây dựng được cơ chế, chính sách minh bạch, rõ ràng, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn, khuyến khích các nguồn lực xã hội (tài chính, con người, công nghệ) của các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực trong thực thi TNN, giảm áp lực chi ngân sách nhà nước.

Kết quả nghiên cứu làm rõ 5 nội dung trọng tâm về kinh tế hóa, xã hội hóa cần phải được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật gồm: Thứ nhất, quy định hành lang thông tin minh bạch, cơ sở dữ liệu mở cho mọi nhà đầu tư và người dân có thể truy cập. Thứ hai, có chế tài khuyến khích đầu tư dài hạn vào lĩnh vực nước, gắn kết theo chuỗi giá trị. Thứ ba, cơ chế tuyển chọn nhà đầu tư công khai, bình đẳng. Thứ tư, khuyến khích phát triển các doanh nghiệp đầu tư quản trị nước thông minh theo hướng tập trung, cấp nước liên tỉnh. Thứ năm, đưa quản trị TNN thông minh vào hoạt động trên cơ sở các mô hình quản lý tổng hợp TNN theo lưu vực sông; thúc đẩy cơ chế kiểm tra kiểm soát độc lập, thường xuyên để đảm bảo tất cả các DN cấp thoát nước hoạt động bình đẳng, tuân thủ pháp luật.

### **2.2.3. Thực trạng về cơ chế chính sách xã hội hóa dịch vụ công về quản trị và phát triển tài nguyên nước Việt Nam**

Kể từ khi Luật TNN 2012 có hiệu lực thi hành, có thể thấy rằng qua quá trình thực thi và triển khai thực hiện Luật TNN và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về TNN và các chính sách đã 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, do chưa có quy định về xã hội hóa các hoạt động quản lý, điều tra, quy hoạch.v.v... nên đại đa số để thực hiện các nội dung này vẫn dựa chủ yếu vào nguồn lực từ vốn ngân sách. Do chưa có cơ chế, chính sách cụ thể tạo điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích các nguồn lực xã hội (nguồn lực về tài chính, con người, công nghệ) của các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội tham gia thực hiện các hoạt động thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ, ngành, địa phương dẫn đến việc thực thi các chính sách, pháp luật còn chậm, hiệu quả thấp, thiếu đồng bộ và gây áp lực rất lớn lên ngân sách nhà nước.

Trong Luật TNN năm 2012 (khoản 4 Điều 4. Chính sách của Nhà nước về TNN của Luật đã quy định “có cơ chế khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ tiên tiến để quản lý, bảo vệ, phát triển các nguồn nước, khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả TNN,v.v... Tuy nhiên, về cơ bản các hoạt động liên quan đến TNN vẫn chủ yếu giao cho các cơ quan quản lý nhà nước và sử dụng nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước là chủ yếu.

Bên cạnh đó, còn thiếu chính sách, quy định để tính toán đầy đủ giá trị của TNN, dẫn đến các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp chưa tính toán đủ giá thành sản phẩm, chưa xác định chính xác hiệu quả sử dụng nước, dẫn đến việc tính thiếu, thu không đủ dẫn đến việc sử dụng nước không tiết kiệm, thất thoát, lãng phí nước, gây thất thu ngân sách nhà nước và gián tiếp đã triệt tiêu động lực phát triển, không kêu gọi được việc xã hội hóa trong ngành nước, nhất là cấp nước cho nông nghiệp.



### Kinh nghiệm xã hội hóa ngành nước trên thế giới

Tại Hàn Quốc, vào đầu những năm 1960, các công trình cấp nước và thoát nước chưa được thiết lập phù hợp ở các vùng cao, các khu dân cư tái định cư và vùng ngoại ô thành phố [3,4]. Do đó, các vấn đề về nước và vệ sinh ở những khu vực này càng trở nên nghiêm trọng hơn. Mặc dù hệ thống cấp nước công cộng đã được xây dựng vào thời điểm đó, nhưng chúng không thể đáp ứng được nhu cầu nước ngày càng tăng nhanh [4]. Vào mùa hè, khi tình trạng thiếu nước gia tăng, các toa xe nước đã được triển khai ở những khu vực thiếu hệ thống cấp nước công cộng (Hình H.1).



H.1. Xe cấp nước ở khu vực vùng cao Hàn Quốc những năm 1960

Để cải thiện điều kiện sống và tình trạng nước & vệ sinh ở các vùng nông thôn, chính phủ Hàn Quốc đã xúc tiến “Dự án cấp nước quy mô làng”. Đến năm 1970, dự án đã được thiết lập được hệ thống cấp nước cho 418 thôn. Thành công đạt được của dự án đã tạo động lực để phát triển rộng rãi các Dự án cấp nước quy mô làng ở các vùng nông trên toàn đất nước những năm 70.

Thực hiện chủ trương trên ở quy mô toàn quốc, Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện huy động nguồn vốn từ 3 nguồn. Trong đó, địa phương hỗ trợ 1/3 chi phí xây dựng bằng vốn vay và ngân sách; người dân gánh 1/3 chi phí; phần còn lại do ngân sách trung ương hỗ trợ. Chính phủ trung ương đã sử dụng nguồn vốn từ các khoản vay để thực hiện chủ trương này.

Cách thức lựa chọn ưu tiên cao nhất được dành cho các làng có 1) bùng phát hoặc có nguy cơ mắc các bệnh truyền nhiễm qua đường nước, 2) thị trấn nổi bật thực hiện tốt việc huy động nguồn lực từ người dân và các tổ chức xã hội 3) các hòn đảo

hoặc khu vực xa đô thị, và 4) các làng có khả năng chi trả với ít nhất 1/3 chi phí xây dựng. Kết quả là đến năm 2015 có 6.520 hệ thống cấp nước quy mô thôn và 10.120 công trình cấp nước nhỏ lẻ đã được hoàn thành. Điều này đã góp phần cải thiện điều kiện sống, điều kiện vệ sinh ở các vùng nông thôn, núi cao [4].

Để xóa đi nỗi lo lắng và không tin tưởng vào chất lượng an toàn nước uống của người dân, quy trình xử lý nước tiên tiến lần đầu tiên được áp dụng tại 3 nhà máy nước lớn ở đầu nguồn sông Hàn, 15 nhà máy ở đầu nguồn sông Nakdong và 2 nhà máy ở đầu nguồn sông Geum. Tất cả các địa điểm của các nhà máy nước này đều bị suy giảm chất lượng nước nguồn do nước do nước thải sinh hoạt hoặc nước thải công nghiệp [5]. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ sử dụng Quỹ quản lý lưu vực đầu nguồn để chi phí xây dựng bổ sung quy trình xử lý nước tiên tiến cho các nhà máy trên, quỹ này được trích từ các khoản phí thu được từ những người sử dụng nước khu vực hạ lưu. Nhờ nguồn vốn của Quỹ này mà việc bổ sung công nghệ, quy trình xử lý nước tiên tiến trong các nhà máy cấp nước đã tăng khoảng ba lần vào năm 2015, so với năm 2000 khi quy trình xử lý tiên tiến lần đầu tiên được áp dụng. Điều này thể hiện sự quyết tâm của Chính phủ và sự vào cuộc của toàn hệ thống chính trị, xã hội thì vấn đề dù có lớn đến đâu cũng giải quyết được.

Đối với các nước Châu Âu, nhiều mô hình huy động nguồn lực của xã hội đã được áp dụng để cấp đủ nước bảo đảm chất lượng đến các công cuộc cải cách tìm ra công thức phù hợp hơn với mô hình kinh tế xã hội của các quốc gia. Trên cơ sở này, kết hợp các mục tiêu quản lý, nguồn lực tài chính dẫn đến sự phát triển vượt bậc của quản lý dịch vụ nước trong hơn 20 năm qua [5,6]. Xuất phát từ một mô hình chủ yếu là sử dụng các nguồn lực công, sang mô hình có sự tham gia sâu rộng của khu vực tư nhân, từ đó đã mở ra nhiều mô hình quản lý mới lĩnh vực nước [6,7,8,9].

Hiện nay, việc quản lý nước ở Châu Âu có ba mô hình chính: 1) mô hình công, ở đó các tổ chức công có trách nhiệm trực tiếp phụ trách việc cung cấp và quản lý dịch vụ hoặc ủy thác cho một tổ chức quản lý thuộc sở hữu công; 2) mô hình hỗn hợp, trong đó thường có một tổ chức công (thường là chính quyền địa phương) và một số công ty tư nhân

cùng thực hiện quản lý tài nguyên và thực hiện các dịch vụ về nước; hoặc mô hình tư nhân quản lý dịch vụ nước dưới sự chỉ định của tổ chức công. Công ty tư nhân đó có trách nhiệm thực hiện quản lý các dịch vụ theo hợp đồng. Trong trường hợp này quyền sở hữu công đối với cơ sở hạ tầng vẫn thuộc trách nhiệm của tổ chức công; 3) Mô hình tư nhân phụ trách tất cả các nhiệm vụ quản lý, đầu tư các dịch vụ nước, bao gồm cả cơ sở hạ tầng theo thỏa thuận cho phép từ các cơ quan quản lý.

Theo báo cáo EurEau 2018 về “Việc quản lý các dịch vụ cấp nước ở châu Âu”, ngoại trừ Anh và xứ Wales, nơi tất cả các dịch vụ cấp nước đều theo mô hình quản lý tư nhân; mô hình quản lý công phổ biến hơn ở phần còn lại của châu Âu. Trong khi quản lý công trực tiếp được sử dụng nhiều ở Síp, Croatia, Hungary, Luxembourg và Na Uy, thì ở Hy Lạp, Ireland và Malta, việc ủy quyền quản lý trong một công ty dịch vụ thuộc sở hữu công phổ biến hơn; các nước Serbia, Thụy Điển và Hà Lan có sự kết hợp cả hai mô hình công và tư [7,8,9].

Nhóm nghiên cứu đã tổng kết và rút ra những nét cơ bản về quản lý cấp nước trên thế giới và bài học cho công tác xã hội hóa quản trị TNN ở Việt Nam như sau:

Hiện nay, đa số các nước phát triển và đang phát triển trên thế giới đều có Luật Cấp nước riêng hoặc kết hợp với một số lĩnh vực khác như thoát nước, TNN, sức khỏe cộng đồng...Tùy theo điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội của mỗi nước, đa số Chính phủ hoặc cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức quản lý, sở hữu tài sản công trình cấp nước như Nhật, Hàn Quốc, Úc, Malaysia.v.v..[10, 11]; một số nước giao cho khối tư nhân thực hiện như Anh, Estonia.v.v...và quy định các chính sách để kiểm soát hoạt động cấp nước của doanh nghiệp tư nhân. Trên cơ sở rà soát khoảng 20 Luật Cấp nước trên thế giới về quản lý cấp nước cho thấy sự chung tay giữa khối nhà nước và khối tư nhân mang lại nhiều tối ưu về mặt xã hội cũng như nguồn lực để giải quyết các yêu cầu của thực tiễn về TNN.

Khi có nhiều thành phần tham gia thì việc quản lý rủi ro cấp nước là một nội dung quan trọng cần được quy định, luật hóa. Trong đó quy định, các đơn vị tư nhân phải có năng lực tài chính là điều kiện cần để tham gia các dự án điều tra cơ bản, cải tạo, mở rộng mạng lưới cấp nước. Khi đó Chính

phủ phải thực hiện vai trò bảo đảm sự công bằng và quản lý giá nước. Quản lý rủi ro cấp nước đã và đang được quan tâm tại các quốc gia phát triển. Đối với giá nước được quản lý dựa trên nguyên tắc bảo đảm khôi phục chi phí cần thiết đối với các dịch vụ cấp nước được áp dụng ở hầu hết các quốc gia.

Về việc xã hội hóa dịch vụ về nước nói chung và cấp nước nói riêng được nhiều nước sử dụng. Mục tiêu là thu hút đầu tư tư nhân, giảm gánh nặng ngân sách của Chính phủ và nâng cao hiệu quả chất lượng dịch vụ. Các quy định hướng đến tạo cơ chế ưu đãi cho các công ty tư nhân đầu tư, quản lý vận hành để tối đa hóa hiệu suất với mức chi phí thấp nhất, nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ và cho phép các công ty đầu tư nâng cấp, mở rộng phạm vi dịch vụ. Việc xã hội hóa cũng sẽ dẫn đến khả năng phải điều chỉnh giá để cân bằng lợi ích giữa các bên cũng như để tạo nguồn tài chính cho các khoản đầu tư mới. Thực tế cho thấy, để đạt được những hiệu quả của việc xã hội hóa cần phải có một khung pháp lý chặt chẽ. Nếu không có các hình thức tạo điều kiện thì dễ dẫn đến tình trạng chỉ phát triển được các dịch vụ về nước ở những khu vực có thu nhập cao, còn các khu vực dân cư có thu nhập thấp sẽ không thu hút được đầu tư. Để xây dựng được các quy định chặt chẽ cần phải có một cơ quan pháp lý đủ năng lực, uy tín và đòi hỏi phải có các cam kết, ràng buộc đủ mạnh về pháp lý.

*\* Bài học cho xã hội hóa quản trị tài nguyên nước tại Việt Nam*

Từ yêu cầu thực tế của nước ta và kinh nghiệm quản lý TNN trên thế giới cho thấy để chủ trương xã hội hóa quản trị TNN được thành công cần thiết phải có các quy định từ luật đến các văn bản dưới luật làm rõ vai trò, trách nhiệm của cơ quan quản lý Nhà nước; rõ quyền lợi, nghĩa vụ của khối ngoài công lập đối với hoạt động quản trị TNN (cấp giấy phép, ký hợp đồng cấp nước...); hơn thế nữa cần quy định thống nhất hoạt động quản trị TNN là hoạt động sản xuất kinh doanh có điều kiện[12,13].

#### **2.2.4. Đề xuất mục tiêu, cơ chế chính sách xã hội hóa dịch vụ công về quản trị và phát triển tài nguyên nước ở Việt Nam**

##### **2.2.4.1. Xác định mục tiêu xã hội hóa dịch vụ công về quản trị và phát triển tài nguyên nước**

Căn cứ vào chủ trương, thực tiễn xã hội hóa các lĩnh vực ở Việt Nam và kinh nghiệm trên thế giới.

Nhóm tác giả đã xác định được bộ mục tiêu gồm 4 nội dung:

- Huy động tối đa nguồn lực của toàn xã hội để đầu tư cho bảo vệ và phát triển TNN đáp ứng các yêu cầu của đất nước theo định hướng của Đảng và nhà nước đến năm 2030 định hướng đến năm 2045. Tạo điều kiện để người dân, đặc biệt là các đối tượng chính sách, người nghèo được nguồn nước bảo đảm;

- Bảo đảm nguồn lực để đầu tư cho bảo vệ và phát triển TNN đáp ứng các yêu cầu của đất nước theo định hướng của Đảng và nhà nước đến năm 2030 định hướng đến năm 2045;

- Hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách, hành lang pháp lý để giải phóng tối đa các nguồn lực của đất nước, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực; thúc đẩy xã hội hóa, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích được các nhà đầu tư tham gia các mô hình quản trị, quản lý, khai thác, sử dụng và phát triển TNN;

- Tạo dựng được môi trường cạnh tranh lành mạnh, phát triển, bình đẳng dựa trên cơ sở luật pháp để thúc đẩy phát triển các mô hình quản trị và phát triển TNN các khu vực trong và ngoài công lập.

*2.2.4.2. Đề xuất cơ chế chính sách xã hội hóa dịch vụ công về quản trị và phát triển tài nguyên nước ở Việt Nam*

Nhóm cơ chế về chính sách chống độc quyền quy định trong luật, nghị định, thông tư về quản trị và phát triển TNN gồm: 1) Các quy định về sự chuyển giao từ nhà nước sang tư nhân, xã hội; 2) Các quy định chuyển giao từ tư nhân sang tập thể, cộng đồng, xã hội (để khắc phục độc quyền tư nhân); 3) Các quy định về chuyển giao từ tư nhân sang nhà nước (chính là quốc hữu hóa để chống độc quyền tư nhân).

Nhóm cơ chế quy định mức độ xã hội hóa: 1) Xã hội hóa toàn bộ, bao gồm cả quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt; tức là chủ sở hữu từ bỏ quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt (hình thành sở hữu xã hội như các quỹ phi lợi nhuận, mô hình kinh doanh mà chủ sở hữu đã từ bỏ tất cả các quyền chiếm hữu, định đoạt và sử dụng). 2) Xã hội hóa một cấu phần, công đoạn của sở hữu, bao gồm:

+ Xã hội hóa cấu phần quyền sử dụng dịch vụ công (như sở hữu tư nhân nhưng nhà nước thuê sử dụng dưới hình thức “chiếm hữu tư, định đoạt tư, sử dụng công”; hoặc sở hữu nhà nước nhưng tư nhân thuê sử dụng dưới hình thức “chiếm hữu công, định đoạt công, sử dụng tư”);

+ Xã hội hóa cấu phần quyền định đoạt dịch vụ công (có thể là chuyển giao quyền sở hữu, từ bỏ quyền sở hữu, tiêu dùng, quyền tiêu hủy, như cổ phần hóa hình thành sở hữu hỗn hợp là chuyển giao quyền sở hữu cho xã hội, tư nhân hóa là chuyển giao quyền sở hữu từ nhà nước sang tư nhân, quốc hữu hóa là chuyển giao quyền sở hữu từ tư nhân sang nhà nước; tài trợ tiền cho lập một quỹ phi lợi nhuận, thừa kế tài sản cho tổ chức phi lợi nhuận,... nhưng không can thiệp vào quản lý và hoạt động của quỹ là từ bỏ quyền sở hữu);

+ Xã hội hóa cấu phần quyền chiếm hữu dịch vụ công (chủ sở hữu không từ bỏ quyền sở hữu nhưng ủy quyền cho tư nhân hoặc xã hội quyền vận hành, quản lý dịch vụ công, phân biệt với từ bỏ quyền chiếm hữu là tư nhân hóa, như giao quyền tự chủ toàn phần cho các đơn vị sự nghiệp công lập).

### **3. KẾT LUẬN**

➤ Lĩnh vực nước nói chung và quản trị, phát triển tài nguyên nước nói riêng đã và đang được Đảng, Chính phủ quan tâm. Nhiều chính sách phát triển đã được xây dựng. Trong bối cảnh đất nước đang nỗ lực thực hiện nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, lĩnh vực tài nguyên nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường đang có bước chuyển tích cực từ sửa đổi bổ sung Luật Tài nguyên nước năm 2012, đến cập nhật một loạt chính sách để khuyến khích xã hội hóa và sự tham gia của cả lĩnh vực công – tư trong quản trị và phát triển tài nguyên nước ở Việt Nam;

➤ Nghiên cứu đã kết hợp các kinh nghiệm của Hàn Quốc, Quốc tế và thực tiễn chỉ đạo của Đảng, nhà nước để xác định được 2 nhóm chính sách cần cập nhật bổ sung nhằm tăng cường xã hội hóa các dịch vụ công lĩnh vực nước nói chung và quản trị, phát triển tài nguyên nước nói riêng là 1) Nhóm cơ chế về chính sách chống độc quyền và 2) Nhóm cơ chế quy định mức độ xã hội hóa. Trong đó nhóm 2 có ba mức là a) Xã hội hóa toàn bộ; b) Xã hội hóa cấu phần quyền định đoạt dịch vụ công; và c) Xã hội hóa cấu phần quyền chiếm hữu dịch vụ công;

➤ Căn cứ vào các kết quả ban đầu, bước tiếp theo cần cụ thể hóa các nội dung đề xuất cơ chế chính sách theo các nhóm trên, đưa các kiến nghị cụ thể để đưa vào quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng □

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Các văn kiện Đại hội Đảng Toàn quốc lần thứ VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII
2. Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15 tháng 01 năm 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
3. Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 do Quốc Hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành ngày 21 tháng 6 năm 2012.
4. Cho, M.R. (2003). Trend and prospect of urbanization in Korea: reflections on Korean cities. *Economy and Society* v.60. pp.10-39.
5. Choi, Suing-il. (2012). The Research Outline of Intelligent Management System of Water Distribution Network. The 9th International Symposium on Water Supply Technology. November 20-22, 2012. Yokohama, Japan.
6. United nations economic commission for Europe (2013). The European Union Water Initiative National Policy Dialogue Achievements and lessons learned.  
[https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/NPD\\_Publication\\_2013/EUWI\\_NPD\\_Achievements\\_and\\_lessons\\_learned\\_High\\_Resolution\\_Eng\\_NEW.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/NPD_Publication_2013/EUWI_NPD_Achievements_and_lessons_learned_High_Resolution_Eng_NEW.pdf)
7. Governments, UNECE and WHO/Europe scale up commitments for human rights to water and sanitation under the Protocol on Water and Health. (2023).  
[Http://www.unece.org/index.php?id=20848](http://www.unece.org/index.php?id=20848).
8. National Policy Dialogues on Integrated Water Resources Management under the EU Water Initiative. (2023).  
[Http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/brochure/Brochures\\_Leaflets/NPD\\_en\\_web.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/brochure/Brochures_Leaflets/NPD_en_web.pdf)
9. Peep Mardiste, UNECE, on the EU Water Initiative National Policy Dialogues. (2013).  
<http://www.youtube.com/watch?v=fBZlzHP7zO0> (general NPD overview),
10. Governments, UNECE and WHO/Europe scale up commitments for human rights to water and sanitation under the Protocol on Water and Health. (2023). <http://www.unece.org/index.php?id=30351> (Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan).
11. The Water Convention and the Protocol on Water and Health. (2023). UNECE.  
<http://www.unece.org/env/water/npd/news.html>.
12. Kinh nghiệm quản lý cấp nước trên thế giới và bài học cho cấp nước Việt Nam. (2021). Tạp chí QHXD số 101+102. <https://www.viup.vn/vn/Su-co-moi-truong-va-vai-tro-cua-QHDT-n131-Kinh-nghiem-quan-ly-cap-nuoc-tren-the-gioi-va-bai-hoc-cho-cap-nuoc-Viet-Nam-d13515.html>
13. Báo cáo tổng kết thi hành Luật Tài nguyên nước năm 2012 số 153/BC-BTNMT ngày 09 tháng 12 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

### LỜI CẢM ƠN

Nội dung trong bài báo được hỗ trợ kinh phí từ Đề tài khoa học cấp Bộ “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn xác lập mô hình quản trị tài nguyên nước thông minh, phát triển tài nguyên nước phù hợp với điều kiện ở Việt Nam”, mã số TNMT.2022.01.41.



## RESEARCH ON PROPOSAL OF MECHANISMS AND POLICIES ON SOCIALIZATION IN WATER RESOURCE MANAGEMENT AND DEVELOPMENT IN VIETNAM

Nguyen Chi Nghia, Nguyen Do Linh, Pham Trung Thanh,  
Pham Thi Mai Thanh, Nguyen Thi Thanh Huong,  
Do Truong Sinh, Pham Thi Hue

### ABSTRACT

*Implementing the policy of the Party and the State on mobilizing all resources for socio-economic development, the management of water resources in the new era requires huge resources. According to the General Statistics Office, the added value of the entire industry in 2020 is estimated to increase by 3.36% compared to 2019, of which the water supply industry, waste and wastewater treatment and management activities increase by 5.51%. This shows that the capital demand of the water sector is very large. Based on international experience and practice in Vietnam, the research team on smart governance and water resource development has identified 5 key contents of economic and socialization that are proposed to be added to the culture. Legal documents on water resources include: Firstly, regulations on transparent information corridors, open databases for accessible to all investors and citizens. Secondly, there are sanctions to encourage long-term investment in the water sector, linked along the value chain. Third, the mechanism for selecting investors is open and equal. Fourth, encourage the development of enterprises investing in smart water management in the direction of centralization and inter-provincial water supply. Fifth, put smart water resource management into operation on the basis of models of integrated water resources management by river basin; promote an independent and regular inspection and control mechanism to ensure all water supply and drainage enterprises operate equally and comply with the law.*

**Keywords:** socialization of water industry, natural resources, Smart water resource management.

**Ngày nhận bài:** 23/3/2023;

**Ngày gửi phản biện:** 25/3/2023;

**Ngày nhận phản biện:** 18/4/2023;

**Ngày chấp nhận đăng:** 28/4/2023.

**Trách nhiệm pháp lý của các tác giả bài báo:** Các tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về các số liệu, nội dung công bố trong bài báo theo Luật Báo chí Việt Nam.