

BỘ XÂY DỰNG

Địa chỉ: 37 Lê Đại Hành – Hà Nội ĐT: 04-39760271; Fax: 04-39742132

BÁO CÁO

**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT CẤP, THOÁT NƯỚC**

Hà Nội, 7/2023

MỤC LỤC

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN	3
1. Bối cảnh xây dựng chính sách	3
2. Mục tiêu xây dựng chính sách	11
II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH	12
1. Chính sách 1: Phát triển hệ thống cấp, thoát nước đồng bộ, thống nhất và hiệu quả theo chiến lược, quy hoạch và kế hoạch	12
2. Chính sách 2: Nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước, thoát nước, đổi mới mô hình quản lý vận hành hệ thống cấp nước, thoát nước	26
3. Chính sách 3: Bảo đảm nguồn lực cho hoạt động đầu tư, phát triển cấp nước, thoát nước.....	36
4. Chính sách 4: Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước	46
III. Ý KIẾN THAM VẤN	55
IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ	56

BỘ XÂY DỰNG **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

DỰ THẢO 7/2023

BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
Đề nghị xây dựng Dự án Luật Cấp, thoát nước

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

1.1. Phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải tại Việt Nam

a) Bối cảnh xây dựng chính sách

Theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013, tại Điều 34 quy định “*Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội*” và Điều 43 quy định “*Công dân có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*”. Môi trường trong lành có thể được hiểu là môi trường vật chất mà chất lượng của nó cho phép cuộc sống được đảm bảo an toàn, hài hòa với tự nhiên. Quyền con người được sống trong một môi trường trong lành, dưới góc độ pháp lý, là chất lượng môi trường xung quanh đạt tiêu chuẩn cho phép. Việc thiếu hệ thống cấp nước an toàn, thu gom xử lý nước thải đạt quy chuẩn ảnh hưởng đến sức khỏe và sự phát triển của hàng tỷ người trên thế giới nói chung và hàng triệu người Việt Nam nói riêng, đồng thời có tác động lớn đến việc thực hiện các quyền khác của con người.

Mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Development Goals - SDGs) giai đoạn 2015-2030 liên quan đến *Nước sạch và vệ sinh* (SDG6) của Liên Hợp Quốc bao gồm 12 chủ đề chính: *Nước uống, Dịch vụ vệ sinh và môi trường, chất lượng nước cho sinh hoạt cá nhân; nước thải, chất lượng nước, mức sử dụng, áp lực nước, quản lý nước, quản lý xuyên biên giới, hệ sinh thái nước, hợp tác về nước, và sự tham gia của các thành phần liên quan.*

Theo Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV đã chỉ rõ “*Hệ thống pháp luật của nước ta cơ bản đầy đủ, ổn định, thống nhất. Tuy nhiên, vẫn chưa đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong tình hình mới; một số quy định còn bất cập, gây kìm hãm, cản trở sự phát triển. Tiếp tục thực hiện nhiệm vụ tăng cường xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, công tác xây dựng pháp luật, hoàn thiện thể chế phải được các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị chú trọng, không ngừng nâng cao chất lượng, đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, hội nhập quốc tế, phát triển đất*

nước nhanh, bền vững. Mục tiêu của công tác xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV là hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý để thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2025, 12 định hướng phát triển đất nước, 6 nhiệm vụ trọng tâm và 3 đột phá chiến lược đã được Đại hội XIII của Đảng đề ra. *Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch, có sức cạnh tranh quốc tế; lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm; tăng cường giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; thúc đẩy đổi mới sáng tạo*”.

Kết luận số 36/KL-TW của Bộ Chính trị ngày 26/3/2022 về bảo đảm an ninh nguồn nước và an toàn đập, hồ chứa nước đến năm 2030 xác định mục tiêu *“Bảo đảm số lượng, chất lượng nước phục vụ dân sinh trong mọi tình huống; đáp ứng nhu cầu sử dụng nước cho sản xuất, kinh doanh của các ngành, lĩnh vực, đặc biệt là các ngành kinh tế quan trọng, thiết yếu; mọi người dân, mọi đối tượng được tiếp cận, sử dụng nước công bằng, hợp lý.”*

Các Luật hiện hành liên quan đến quản lý, đầu tư phát triển cấp nước, thoát nước (bao gồm thoát nước mưa, nước thải và xử lý nước thải) như: Luật Xây dựng (quy định hoạt động xây dựng công trình cấp nước, thoát nước), Luật Quy hoạch đô thị (có hệ thống thoát nước đô thị), Luật Bảo vệ môi trường (quy định về yêu cầu chất lượng nước xả thải), Luật Tài nguyên nước (yêu cầu về bảo vệ, khai thác nguồn nước), Luật An toàn thực phẩm, Luật Bảo vệ người tiêu dùng, Luật Doanh nghiệp v.v...chưa có các nội dung quy định về quản lý dịch vụ cấp, thoát nước sạch bao gồm: mô hình tổ chức quản lý; trách nhiệm quản lý nhà nước; quản lý dịch vụ cấp, thoát nước; điều tiết các mối quan hệ trong cung cấp dịch vụ cấp, thoát nước; bảo đảm an ninh, an toàn cấp nước và thoát nước. Hiện nay, văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao nhất điều chỉnh hoạt động cấp nước, thoát nước là Nghị định số 117/2007/NĐ-CP ngày 11/7/2007 về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch, Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 về thoát nước và xử lý nước thải; lĩnh vực cấp cấp nước, thoát nước đang chịu chi phối của các văn bản pháp lý có hiệu lực cao hơn là các Luật có liên quan.

Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Kế hoạch số 290/KH-UBKHCNMT15 ngày 30/11/2021 của Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường; Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ; Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 48/QĐ-TTg ngày 03/02/2023 của Thủ tướng Chính phủ đã *giao Bộ xây dựng nghiên cứu xây dựng Dự án Luật Cấp, Thoát nước, thời gian trình Quốc hội năm 2024-2025.*

b) Bối cảnh phát triển cấp nước

Từ những năm 1990, cùng với yêu cầu hội nhập, hợp tác quốc tế và đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, quá trình phát triển kinh tế - xã hội và đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ; nhu cầu cấp nước sạch ở Việt Nam đang

chịu những áp lực ngày càng lớn. Nhận thức được tầm quan trọng của việc cung cấp nước sạch là cơ sở nền tảng cho sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững, Đảng và Nhà nước đã chú trọng quan tâm nhiều đến công tác phát triển cấp nước. Định hướng phát triển cấp nước đô thị quốc gia đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 63/1998/QĐ-TTg ngày 18/3/1998 và Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại quyết định số 104/2000/QĐ-TTg ngày 25/8/2000. Khi đó, tổng công suất các nhà máy nước tập trung khu vực đô thị mới đạt được 2,1 triệu m³/ngđ. Tiếp theo đó, sau 10 năm thực hiện, tổng công suất đã nâng lên được 5,48 triệu m³/ngđ với tỷ lệ bao phủ dịch vụ cấp nước đô thị đạt trên 70% và Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Định hướng phát triển cấp nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 tại Quyết định số 1929/QĐ-TTg ngày 20/11/2009 đã góp phần thúc đẩy ngành nước phát triển, từng bước đáp ứng nhu cầu sử dụng nước tại các đô thị của Việt Nam.

Ngày 11/7/2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 117/2007/NĐ-CP về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch (Nghị định số 117), tiếp theo là Nghị định số 124/2011/NĐ-CP ngày 28/12/2011 về sửa đổi, bổ sung một số Điều của Nghị định số 117/2007/NĐ-CP (Nghị định số 124). Trên cơ sở Nghị định được ban hành, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ ngành đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn và triển khai thực hiện. Nghị định số 117 và Nghị định số 124 là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất điều chỉnh hoạt động cấp nước, là công cụ quản lý cấp nước thống nhất từ trung ương đến địa phương. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tổ chức, sắp xếp lại bộ máy quản lý, phân công, phân cấp trách nhiệm cho các cơ quan chuyên môn; tổ chức lập và phê duyệt quy hoạch cấp nước theo thẩm quyền; chỉ đạo, quản lý và tổ chức triển khai đầu tư phát triển cấp nước trên địa bàn.

Dịch vụ cấp nước đô thị được cải thiện đáng kể, đặc biệt tại các đô thị lớn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế. Đến tháng 12/2022 đối với khu vực đô thị trên cả nước có khoảng hơn 250 doanh nghiệp cấp nước, đang vận hành khoảng 750 nhà máy nước và mạng đường ống cấp nước bao phủ khu vực đô thị, khu dân cư nông thôn lân cận; so với năm 2010, tổng công suất các nhà máy nước đã tăng từ 6,2 triệu m³/ngđ lên khoảng 11,6 triệu m³/ngđ. Trung bình trên toàn quốc, tỷ lệ dân cư đô thị được cung cấp nước sạch tăng từ 76% lên 92%; tỷ lệ thất thoát, thất thu nước sạch giảm 29% xuống còn khoảng 17%. Đối với khu vực nông thôn, đã có hàng ngàn doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư, vận hành công trình cấp nước; tổng số công trình cấp nước tập trung khoảng 16.573 công trình, tỷ lệ dân cư nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh đạt khoảng 88,5%, trong đó 51% đạt QCVN 01:2009/BYT (áp dụng cho các trạm cấp nước có công suất > 1000 m³/ngđ), với khoảng 44% người dân nông thôn (28,5% triệu người) được cấp nước từ công trình cấp nước tập trung; tỷ lệ mẫu nước của các trạm cấp nước có công suất < 1000 m³/ngđ đạt

QCVN 02:2009/BYT năm 2018 là 61,6%.

Trước thực trạng và yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới và đáp ứng tình hình phát triển kinh tế - xã hội, phát triển hạ tầng kỹ thuật có tính đến việc ứng phó với biến đổi khí hậu, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Điều chỉnh Định hướng phát triển cấp nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 tại Quyết định số 2502/QĐ-TTg ngày 22/12/2016. Trải qua 25 năm thực hiện Định hướng phát triển cấp nước đô thị và khu công nghiệp, hoạt động cấp nước tại Việt Nam không ngừng tăng trưởng, phát triển và mở rộng và cho đến nay, nhưng chưa có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh một cách toàn diện, có hệ thống về hoạt động cấp nước.

c) Bối cảnh phát triển thoát nước và xử lý nước thải

Việt Nam nằm trong khu vực có khí hậu nhiệt đới gió mùa, có bờ biển dài, địa hình có độ dốc lớn từ Tây sang Đông, chịu nhiều ảnh hưởng của mưa bão, lũ, thủy triều và những biến động bất thường của thời tiết. Việt Nam cũng là một nước đông dân trên thế giới, tính đến năm 2021 dân số nước ta khoảng 98,5 triệu người. Trên lãnh thổ cả nước có 869 đô thị lớn nhỏ khác nhau với tỷ lệ đô thị hóa đạt khoảng 40,5% và gần 300 khu công nghiệp với hàng chục ngàn các nhà máy xí nghiệp. Hàng ngày, các đô thị, khu công nghiệp thải ra một lượng nước thải lớn cần phải xử lý để không ảnh hưởng đến môi trường nước, môi trường đô thị và cuộc sống của nhân dân. Do vậy vấn đề đảm bảo tiêu thoát nước và vệ sinh môi trường, đáp ứng các yêu cầu phát triển bền vững của chúng ta là hết sức quan trọng và cấp thiết.

Trong bối cảnh sự phát triển nhanh chóng các đô thị và các khu công nghiệp tại Việt Nam từ những năm thập kỷ 90 thế kỷ 20, ngày 05/3/1999 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Định hướng phát triển thoát nước đô thị Quốc gia đến năm 2020 đã góp phần thúc đẩy ngành thoát nước phát triển, từng bước đáp ứng yêu cầu thoát nước và vệ sinh môi trường của các đô thị Việt Nam. Trải qua 10 năm thực hiện Định hướng phát triển thoát nước, mạng lưới thoát nước đô thị Việt Nam không ngừng phát triển và mở rộng. Dịch vụ thoát nước ngày càng được cải thiện, đặc biệt tại các đô thị lớn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới.

Ngày 28/5/2007, Chính Phủ ban hành Nghị định số 88/2007/NĐ-CP về thoát nước đô thị và khu công nghiệp, quy định về hoạt động thoát nước tại khu vực đô thị và các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất, khu công nghệ cao; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân và hộ gia đình có hoạt động liên quan đến thoát nước trên lãnh thổ Việt Nam. Đối với các khu dân cư tập trung nông thôn có điều kiện xây dựng hệ thống thoát nước tập trung thì khuyến khích áp dụng Nghị định này. Bộ Xây dựng ban hành Thông tư hướng dẫn Nghị định 88/2007/NĐ-CP (Thông tư số 09/2009/TT-BXD ngày 21/5/2009). Song song với việc ban hành Nghị định, các quy định hướng dẫn, phê duyệt quy hoạch..., sự chỉ đạo điều hành của Chính phủ, các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp cùng với sự tài trợ và

hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, các nhà máy xử lý nước thải tại một số đô thị, khu công nghiệp đã được đầu tư xây dựng và đi vào hoạt động, góp phần giảm ô nhiễm nguồn nước và ô nhiễm môi trường. Bên cạnh những kết quả đạt được, 88/2007/NĐ-CP còn bộc lộ những hạn chế, bất cập, cần phải được sửa đổi bổ sung phù hợp với thực tiễn và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của đất nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày về thoát nước và xử lý nước thải, tiếp tục hoàn thiện các chính sách quy định về lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải.

Sự phát triển nhanh chóng các đô thị và các khu công nghiệp tại Việt Nam đã đặt ra yêu cầu cấp bách về đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị nói chung, thoát nước và xử lý nước thải nói riêng. Định hướng phát triển Thoát nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam trong bối cảnh hiện nay là cơ sở cho việc phát triển dài hạn hệ thống thoát nước, thu gom và xử lý nước thải ở các đô thị, khu công nghiệp và làng nghề một cách hiệu quả, đúng hướng, góp phần kiểm soát lũ lụt, bảo vệ môi trường đô thị, tài nguyên nước và thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội. Ngày 20/11/2009, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1930/QĐ-TTg phê duyệt Định hướng Thoát nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 (gọi tắt là Định hướng năm 2009), định hướng cho sự phát triển thoát nước đô thị và khu công nghiệp trên toàn quốc, trên cơ sở đó các Bộ, ngành và địa phương lập kế hoạch, các chương trình hành động cụ thể để phát triển lĩnh vực thoát nước đô thị và khu công nghiệp một cách ổn định và bền vững trong từng giai đoạn.

Sau 07 năm thực hiện Định hướng năm 2009, lĩnh vực thoát nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đã đạt được những thành quả nhất định, hệ thống thoát nước tại các đô thị dần được đầu tư xây dựng mới, cải tạo và hoàn thiện hệ thống cũ, nâng cao năng lực và hiệu quả thoát nước, thu gom và xử lý nước thải cho các đô thị (từ 16 nhà máy xử lý nước thải đô thị với tổng công suất 454.000 m³/ngày tăng lên 45 nhà máy xử lý nước thải đô thị với tổng công suất 983.000 m³/ngày). Tuy nhiên, do tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và thế giới có nhiều thay đổi, sau sự bùng nổ về kinh tế đã có những dấu hiệu suy thoái rõ rệt ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện các chính sách về môi trường trong đó có thoát nước và xử lý nước thải đô thị và khu công nghiệp. Để thích ứng với tình hình phát triển về kinh tế - xã hội của Việt Nam, nhiều thể chế, chính sách trong lĩnh vực môi trường liên quan đến thoát nước đô thị và khu công nghiệp đã được thay đổi cho phù hợp với tình hình thực tế, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt điều chỉnh Định hướng phát triển thoát nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 nhằm mục đích đề xuất điều chỉnh lại một số chỉ tiêu nêu trong Định hướng năm 2009 cho phù hợp với tình hình thực tế theo các giai đoạn phát triển kinh tế xã hội, có tính đến việc ứng phó với biến đổi khí hậu (sau đây viết tắt là BĐKH) theo các kịch bản cập nhật đã được phê duyệt cũng như các giải pháp chính để thực hiện các đề xuất điều chỉnh đó.

Đến nay, hệ thống thoát nước các khu dân cư thuộc các đô thị lớn, các lưu vực sông chủ yếu là hệ thống thoát nước chung. Nước thải sinh hoạt cùng với nước mưa được xả trực tiếp ra các cống, kênh, rạch vào các sông chính của lưu vực. Một vài đô thị có một phần hệ thống thoát nước riêng là Huế, Vũng Tàu, Đà Lạt, Thái Hòa, Bình Dương và Cần Thơ,... Tỷ lệ thu gom nước thải của phạm vi phục vụ hệ thống thoát nước đô thị toàn quốc đạt khoảng 64%; có khoảng 70% hộ gia đình đã đầu nối vào hệ thống thoát nước đô thị nhưng hầu hết lượng nước thải được xả thẳng ra hệ thống tiêu thoát nước bề mặt, chỉ có 15% tổng lượng nước thải được thu gom xử lý (tỷ lệ thực hiện còn thấp hơn so với Điều chỉnh Định hướng phát triển thoát nước và xử lý nước thải đến năm 2020 tỷ lệ đề ra đạt từ 15 - 20%). Tính đến tháng 12/2021, có 71 nhà máy xử lý nước thải đô thị đang vận hành ở hơn 50 đô thị, với tổng công suất thiết kế là 1,38 triệu m³/ngày, công suất thực tế là 670.000 m³/ngày.

Từ công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và thực tiễn triển khai thực hiện như trên và kết quả đạt được trong quản lý triển khai thực hiện hoạt động thoát nước và xử lý nước thải đã được nêu cụ thể tại Báo cáo kết quả thi hành pháp luật trong lĩnh vực cấp, thoát nước. Và qua 25 năm từ khi định hướng phát triển thoát nước được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 1999 hoạt động thoát nước và xử lý nước thải tại Việt nam không ngừng tăng trưởng, nhưng phát triển còn chậm và thực trạng, yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới để đáp ứng tình hình phát triển kinh tế - xã hội, phát triển mở rộng hạ tầng kỹ thuật thoát nước và xử lý nước thải cần, có tính đến việc ứng phó với biến đổi khí hậu cho đến nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh một cách toàn diện, có hệ thống về hoạt động thoát nước và xử lý nước thải.

1.2. Bối cảnh quốc tế

Lĩnh vực cấp, thoát nước hiện nay được quản lý, điều tiết bởi các quy định cấp Luật tại nhiều quốc gia, không chỉ riêng đối với khu vực các nước phát triển tại Châu Âu như Úc, Phần Lan, Thụy Điển, Ireland,... mà đối với khu vực Châu Á, hầu hết các quốc gia cũng đã xây dựng Luật cấp, thoát nước như Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Philippines, Indonesia, Thái Lan, Lào, Campuchia...

Hiện nay, hầu hết các nước phát triển và đang phát triển trên thế giới đều có Luật Cấp nước, Luật Thoát nước hoặc Luật Cấp, thoát nước hoặc kết hợp với một số lĩnh vực khác như tài nguyên nước, sức khỏe cộng đồng, xây dựng... Nội dung Luật cấp thoát nước của các quốc gia chủ yếu quy định về quản lý đầu tư, vận hành và bảo dưỡng công trình cấp, thoát nước, quản lý đầu nối, chất lượng dịch vụ, vai trò, công cụ kiểm soát của Chính phủ. Tùy theo điều kiện kinh tế- chính trị - xã hội của mỗi nước, đa số Chính phủ các quốc gia quản lý cấp, thoát nước bao gồm cả quản lý tài sản hoặc chiếm cổ phần chi phối như Nhật, Hàn Quốc, Úc, Malaysia,...; một số ít các quốc gia giao cho khối tư nhân thực hiện như Anh, Estonia,... và quy định các chính sách để quản lý hoạt động cấp, thoát nước của doanh nghiệp tư nhân bằng quy định pháp luật. Nhìn chung, Chính phủ các nước

quan tâm đến việc cung cấp nước sinh hoạt, thu gom xử lý nước thải và phát triển kinh - tế xã hội; bảo đảm quyền được sử dụng nước sạch hay quyền được tiếp cận nước sạch, đồng thời bảo đảm môi trường sống của người dân.

Trong 10 Luật về ngành nước của các quốc gia bao gồm: Estonia, Phần Lan, Ai-len, Hàn Quốc, Malaysia, Philippines, Romania, Nam Úc - Úc, Bang Victoria - Úc, Thụy Điển, có 07 Luật viết riêng cho lĩnh vực cấp nước và có 03 Luật chung cấp, thoát nước; bên cạnh đó, có 05 Luật hướng đến quy định về dịch vụ cấp nước (Estonia, Phần Lan, Ai-len, Romania, Thụy Điển); còn lại một số quốc gia tập trung vào đối tượng nước phục vụ công cộng (Estonia). Về kết cấu, các Luật có kết cấu chủ yếu chia thành các Chương/phần (ngoại trừ Luật của Estonia viết thành 17 điều và không chia thành các phần); phần mở đầu sẽ là những quy định, nguyên tắc chung, giải thích các thuật ngữ về chuyên ngành sử dụng trong Luật; phần nội dung thường bao gồm các quy định về đầu tư, quản lý vận hành cấp nước, thẩm quyền của quản lý nhà nước, giá dịch vụ cấp nước, tiêu chuẩn chất lượng nước, kinh doanh và giấy phép,... và phần cuối là các vấn đề về xử phạt, thi hành.

Trên cơ sở nghiên cứu Luật Thoát nước của 10 quốc gia và các khu vực được lựa chọn phù hợp với tính sẵn có của Luật/Đạo luật bằng Tiếng Anh và phân bố lãnh thổ mà trong đó quy định dịch vụ thoát nước cũng như quản lý lưu vực sông (Khu vực Châu Á: Nhật Bản, Malaysia, Singapore, Đài Loan và Ấn Độ; Châu Âu; Châu Mỹ: Mỹ, Canada; Châu Úc: Úc). Đặc điểm cơ bản của Luật như phạm vi pháp lý của các luật này từ cấp nhà nước và đô thị (Ấn Độ, Úc và Canada) cho đến cấp khu vực phù hợp với sự khác nhau về quản lý của nhà nước và/hoặc đô thị. Luật ở Nhật Bản và Đài Loan định nghĩa mục đích cũng như quy định nguyên tắc quản lý lưu vực sông là quy hoạch tổng thể của các hệ thống thoát nước. Tuy nhiên, Singapore, Malaysia, Úc (Bang Queensland) và Canada (thành phố Toronto) quy định nền tảng pháp lý (bổ phận và nghĩa vụ) của dịch vụ thoát nước như đơn vị quản lý các công trình thoát nước, phát triển thoát nước, nghĩa vụ đầu nối hệ thống thoát nước và hạn chế dịch vụ, phí thoát nước và các mục khác. Châu Âu (Khung hướng dẫn các chỉ số giới hạn trong nước) và Mỹ (Đạo luật về nước sạch) quy định chính sách phát triển thoát nước phù hợp với chính sách quản lý môi trường nước. Châu Âu, Mỹ, Hàn Quốc và Nhật Bản ban hành chính sách phát triển thoát nước phù hợp với việc sử dụng nước ở lưu vực sông.

Từ yêu cầu thực tế về quản lý phát triển cấp, thoát nước Việt Nam, kinh nghiệm quốc tế, việc ban hành Luật mới điều chỉnh về cấp, thoát nước là hết sức cần thiết, nhằm kịp thời thể chế hóa định hướng lãnh đạo của Đảng về bảo đảm cung cấp nước sạch an toàn, ổn định, kiểm soát ô nhiễm từ nước thải và chống ngập lụt; làm công cụ pháp lý, quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả cao, đồng bộ, thống nhất, nhằm điều chỉnh toàn diện các hoạt động cấp nước sạch, thoát nước và xử lý nước thải. Luật Cấp, thoát nước sẽ là công cụ quan trọng nhằm tăng cường nguồn lực ngân sách và xã hội giúp chính quyền các địa phương quản lý,

xây dựng, phát triển hệ thống cấp nước, thoát nước hiệu quả, bền vững phục vụ nhu cầu thiết yếu của con người, bảo vệ sức khỏe người dân, góp phần phát triển kinh tế, xã hội và hội nhập quốc tế.

1.3. Vai trò của nước sạch và nước thải đối với đời sống con người

- Về cấp nước:

Ngày 28/7/2010, Đại Hội đồng Liên hiệp quốc đã thông qua một Nghị quyết công nhận được tiếp cận nguồn nước sạch và hệ thống vệ sinh là một quyền cơ bản của con người. Nhiều nước trên thế giới cũng đã quy định sử dụng nước sạch là quyền của con người. Ở Việt Nam, cùng với điều kiện kinh tế - xã hội ngày càng phát triển, chất lượng cuộc sống của con người ngày càng được quan tâm nhiều hơn, được tiếp cận nguồn nước sạch cũng cần được quy định trong văn bản pháp luật và thể hiện là quyền của người dân Việt Nam phù hợp với nhu cầu phát triển tất yếu của thế giới.

Nước sạch là một loại thực phẩm, hàng hóa đặc biệt, có tác động trực tiếp đến sức khỏe và mọi hoạt động thiết yếu khác của cuộc sống con người. Các sự cố về nguồn nước, công trình cấp nước ảnh hưởng đến cuộc sống, tính mạng, sức khỏe con người trong vùng phục vụ (một vùng trong một đô thị cho đến nhiều đô thị, nông thôn); chịu tác động ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, phát triển kinh tế - xã hội, khủng bố, an ninh chính trị. Vì vậy, cần thiết phải nâng tầm quan trọng bảo đảm an ninh, an toàn nguồn nước sạch và được thể chế trong văn bản pháp luật cao nhất.

Quan điểm của Đảng, Nhà nước về quản lý phát triển cấp nước: Theo Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 06/01/2012 Hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020 với quan điểm phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng phải kết hợp chặt chẽ với bảo đảm quốc phòng, an ninh; thu hẹp khoảng cách vùng, miền và mục tiêu từng bước phát triển đồng bộ và hiện đại, cung cấp ổn định nước đạt tiêu chuẩn. Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư kết cấu hạ tầng, rà soát, hoàn thiện thể chế, sửa đổi bổ sung các luật có liên quan và các văn bản dưới luật để tạo thuận lợi cho phát triển hạ tầng. Và một lần nữa tại Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII vừa qua, chính sách tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới đã xác định thực hiện đồng bộ các giải pháp giảm thiểu ảnh hưởng xấu từ ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu tới sức khỏe; tập trung nguồn lực xây dựng, nâng cấp các hệ thống cấp thoát nước; bảo đảm người dân được tiếp cận sử dụng nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh.

- Về thoát nước và xử lý nước thải

Trong quá trình phát triển, các khu đô thị ở Việt Nam đã và đang phải đối mặt với những thách thức lớn về bảo vệ môi trường và ứng phó với những tác động ngày càng khó lường của biến đổi khí hậu và nước biển dâng, đặc biệt là các

vấn đề về thoát nước, chống ngập và xử lý nước thải. Trước tình hình đó, Chính phủ Việt Nam đã và đang tích cực đầu tư cho hệ thống thoát nước và xử lý nước thải nhằm bảo đảm môi trường sống của người dân. Năm 2005, trạm xử lý nước thải ở Hà Nội (Kim Liên và Trúc Bạch) là những công trình xử lý đầu tiên ở Việt Nam được xây dựng bằng vốn vay ODA của JICA. Sau đó, việc xây dựng các nhà máy xử lý nước thải đã được đẩy mạnh dần bằng cách sử dụng chủ yếu nguồn vốn tài trợ nước ngoài như JICA, Ngân hàng Thế giới, KfW (Ngân hàng Phát triển Đức), Ngân hàng Phát triển Châu Á, v.v., đến nay có khoảng 82 nhà máy xử lý nước thải đô thị tập trung đang hoạt động với tổng công suất thiết kế là 1,47 triệu m³/ngày và khoảng 80 nhà máy xử lý nước thải đang trong giai đoạn lập kế hoạch hoặc thiết kế, xây dựng. Mặt khác, vẫn còn một số vấn đề liên quan đến hệ thống thoát nước và quản lý hệ thống cần được giải quyết để cung cấp dịch vụ thoát nước thỏa đáng cho người dân cũng như cải thiện môi trường nước và giảm thiểu ngập úng.

Nước thải là sản phẩm được thải từ các hộ thoát nước sau khi sử dụng. Trong nước thải có thể chứa nhiều hóa chất, mầm bệnh...nếu không qua xử lý, diệt vi khuẩn mà thải trực tiếp ra môi trường sẽ gây ra tình trạng ô nhiễm. Do đó, việc thu gom và xử lý nước thải phải khắc phục triệt để nguồn gây ô nhiễm, đáp ứng quá trình phát triển mạnh mẽ của nhân loại, vừa góp phần bảo vệ môi trường tự nhiên. Tuy nhiên, việc phát triển hệ thống thoát nước và xử lý nước thải ở hầu hết các địa phương vẫn chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; việc giám sát, quản lý và xử lý các vấn đề liên quan đến thoát nước và xử lý nước thải chưa được thực hiện một cách có hệ thống; Tình trạng ngập úng và ô nhiễm môi trường do nước thải vẫn đang là bài toán khó đối với các cấp chính quyền. Vì vậy, xây dựng Luật Cấp, Thoát nước ở Việt Nam là hết sức cần thiết, làm công cụ quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả, đồng bộ, thống nhất, điều chỉnh toàn diện các hoạt động cấp nước, thoát nước. Đồng thời, cũng là động lực quan trọng để chính quyền trung ương và địa phương xây dựng phát triển hệ thống cấp nước, thoát nước nhằm mở rộng ngân sách và nguồn nhân lực cho việc thúc đẩy sự phát triển hệ thống cấp nước, thoát nước phục vụ nhu cầu thiết yếu của con người, bảo vệ sức khỏe cho người dân, góp phần phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

a) Mục tiêu tổng thể:

- Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đồng bộ làm công cụ quản lý, phát triển cấp nước, thoát nước từ điều tra cơ bản, định hướng, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đầu tư xây dựng đến khai thác vận hành nhằm cung cấp nước sạch ổn định, bền vững, bảo vệ môi trường, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống, bảo vệ sức khỏe con người, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và hội nhập quốc tế.

- Tăng cường quản lý, đáp ứng khả năng tiếp cận hiệu quả quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước và bảo đảm quyền được tiếp cận nguồn nước sạch của

người dân, quyền xả thải có kiểm soát. Nhà nước có cơ chế, chính sách huy động các nguồn lực đầu tư và vận hành công trình cấp nước, thoát nước; hỗ trợ đầu tư công trình cấp nước, thoát nước nông thôn, các khu vực khó khăn.

b) Mục tiêu cụ thể:

- Đảm bảo phân định rõ ràng quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và sự phối hợp, hợp tác giữa các Bộ ngành liên quan, chính quyền địa phương, doanh nghiệp kinh doanh và người dân để đầu tư phát triển, vận hành và quản lý các công trình và dịch vụ cấp nước, dịch vụ thoát nước hiệu quả.

- Thiết lập cơ chế huy động các nguồn lực cần thiết ở cấp Nhà nước, chính quyền địa phương và các bên liên quan trong đầu tư, xây dựng, vận hành và quản lý các công trình và dịch vụ cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Từ yêu cầu thực tiễn và kết quả nghiên cứu, rà soát các quy định pháp luật điều chỉnh về hoạt động cấp nước, thoát nước, xử lý nước thải tại Việt Nam; qua đánh giá mức độ phù hợp và hiệu quả thực tế của các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh về hoạt động cấp nước, thoát nước, xử lý nước thải thời gian qua và tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, Bộ Xây dựng nhận thấy cần thiết phải ban hành mới Luật Cấp, Thoát nước.

Việc đề nghị xây dựng Luật Cấp, Thoát nước đã được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ trong các Nghị quyết, Chương trình, Kế hoạch và Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ nhằm điều chỉnh toàn diện các hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải góp phần phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh, an toàn cấp nước, xử lý nước thải nhằm nâng cao môi trường sống và bảo vệ sức khỏe cho người dân. Để đạt được các mục tiêu xây dựng chính sách như đã đặt ra ở trên, đề nghị xây dựng dự án Luật Cấp, thoát nước sẽ tập trung giải quyết 04 chính sách bao gồm: (1) Phát triển hệ thống cấp nước, thoát nước đồng bộ, thống nhất và hiệu quả theo quy hoạch, định hướng, chiến lược, chương trình; (2) Nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước, thoát nước, đổi mới mô hình quản lý vận hành hệ thống cấp, thoát nước; (3) Bảo đảm nguồn lực cho hoạt động đầu tư, phát triển cấp nước, thoát nước; (4) Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước.

Mỗi chính sách sẽ bao gồm các quy định, chính sách cụ thể, kế thừa và cụ thể hóa quy định hiện hành và được đề xuất mới. Báo cáo đánh giá tác động tập trung vào 04 chính sách lớn, quan trọng đối với công tác quản lý cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải được thể hiện trong đề nghị xây dựng dự án Luật Cấp, Thoát nước như sau:

1. Chính sách 1: Phát triển hệ thống cấp, thoát nước đồng bộ, thống nhất và hiệu quả theo chiến lược, quy hoạch và kế hoạch

1.1. Xác định vấn đề bất cập

b) Về cấp nước

- Về cơ sở dữ liệu:

+ Hiện nay, Bộ Xây dựng và các địa phương quản lý thông tin dữ liệu chỉ tiêu cấp nước theo 03 chỉ tiêu chính bao gồm: công suất cấp nước, tỷ lệ dân số được sử dụng nước sạch theo hệ thống cấp nước tập trung, tỷ lệ thất thoát, thất thu nước sạch ... theo Mẫu biểu dữ liệu ngành Xây dựng trên cơ sở Thông tư số 06/2018/TT-BXD của Bộ Xây dựng về hệ thống chỉ tiêu thống kê ngành Xây dựng và Thông tư số 01/2023/TT-BXD ngày 16/01/2023 quy định chế độ báo cáo định kỳ thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Xây dựng. Tuy nhiên, số lượng chỉ tiêu báo cáo ít, hàng năm tồn tại tình trạng một số địa phương không gửi báo cáo hoặc báo cáo muộn, báo cáo thiếu số liệu, số liệu thay đổi bất thường...

+ Về phía các đơn vị cấp nước, nhiều đơn vị cấp nước theo điều kiện thực tế đã sử dụng một số phần mềm quản lý vận hành, giám sát và điều khiển hệ thống cấp nước như: Phần mềm tính toán thủy lực, quản lý tài sản, bản đồ GIS, SCADA, phần mềm kiểm soát đồng hồ đo nước, kế toán ... Tuy nhiên, hoạt động này khác nhau giữa các đơn vị cấp nước, và số lượng dữ liệu báo cáo tới cơ quan quản lý tại địa phương, trung ương còn hạn chế, chưa tương ứng với thực tế giám sát.

Do vậy thực tế, dữ liệu về cấp nước ở cấp trung ương, địa phương còn hạn chế, chưa đầy đủ, chưa thống nhất, có khi không chính xác do thiếu công cụ nghiên cứu, thiếu kinh phí. Kết quả là chưa hỗ trợ hiệu quả cho công tác xây dựng định hướng, quy hoạch, kế hoạch phát triển cấp nước, quyết định đầu tư, đầu tư xây dựng và quản lý trong lĩnh vực cấp nước.

Nguyên nhân:

Do thiếu quy định hoạt động điều tra cơ bản về cấp nước trong quy định hiện hành, bao gồm quy định về các hoạt động điều tra cơ bản, quy định về tổ chức thực hiện như thời gian thực hiện, căn cứ thực hiện, nguồn kinh phí, trách nhiệm và phân cấp quản lý của Bộ Xây dựng, UBND cấp tỉnh, các tổ chức, cá nhân.

- Về định hướng, chiến lược phát triển cấp nước:

+ Đối với khu vực đô thị, các địa phương dựa theo Điều chỉnh Định hướng phát triển cấp nước đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 đã được Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt tại Quyết định số 2502/QĐ-TTg ngày 22/12/2016, các quy hoạch cấp nước có liên quan để ban hành Định hướng phát triển cấp nước trên địa bàn tỉnh. Đối với khu vực nông thôn, các địa phương xây dựng Chiến lược cấp nước nông thôn theo Quyết định số 1978/QĐ-TTg ngày 24/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

+ Tuy nhiên Định hướng mới chỉ ra quan điểm, mục tiêu, phương pháp cơ bản nhằm định hướng phát triển cấp nước cho các đô thị ở Việt Nam và hiệu lực,

hiệu quả về pháp lý chưa đảm bảo để doanh nghiệp có trách nhiệm thực hiện và cơ quan quản lý kiểm tra giám sát. Mặt khác, việc ban hành Định hướng phát triển cấp nước đô thị và khu công nghiệp và Chiến lược quốc gia cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn riêng biệt cho hai khu vực sẽ gây khó khăn cho mục tiêu phát triển đồng bộ cấp nước Việt Nam không phân biệt đô thị, nông thôn, không phân biệt địa giới hành chính.

Nguyên nhân: Do chưa có quy định về định hướng phát triển cấp nước trên phạm vi toàn quốc.

- Về quy hoạch cấp nước:

+ Trước khi Luật Quy hoạch năm 2017 được ban hành, việc tách riêng quy hoạch cấp nước giữa đô thị và nông thôn làm hai khu vực này thiếu tính gắn kết, công trình cấp nước nông thôn kém hiệu quả, hạn chế hình thành vùng cấp nước quy mô lớn bao gồm cả đô thị, nông thôn. Quá trình quy hoạch tách rời cấp nước đô thị và nông thôn cùng với quá trình huy động tư nhân tham gia đầu tư cấp nước trong thời gian qua đã tạo ra các đơn vị cấp nước với vùng phục vụ cấp nước nhỏ lẻ, rời rạc thiếu gắn kết đô thị và nông thôn, nguồn nước thiếu bền vững. Cùng với sự phát triển, mở rộng đô thị, khi mở rộng dịch vụ cấp nước cấp nước đô thị ra vùng nông thôn lân cận gây lãng phí đầu tư do hạn chế sử dụng lại công trình cấp nước nông thôn. Quy hoạch cấp nước phải điều chỉnh nhiều lần.

+ Giai đoạn lập quy hoạch cấp nước không xác định cụ thể điều kiện địa chất, vị trí các công trình ngầm, việc đầu tư hạ tầng giao thông. Khi triển khai các dự án đầu tư, các yếu tố trên tác động đến thay đổi hướng tuyến, vị trí đường ống cấp nước. Yêu cầu điều chỉnh quy hoạch cấp nước là không thể tránh.

+ Hiện nay, các quy hoạch cấp nước các địa phương (trừ thành phố trực thuộc trung ương) gần như hết hiệu lực hoặc phải tích hợp vào quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch xây dựng. Việc đầu tư các công trình cấp nước theo quy hoạch gặp khó khăn. Mặt khác, việc điều chỉnh quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh (có tích hợp quy hoạch cấp nước) sẽ gặp khó khăn với cấp thẩm quyền là Thủ tướng Chính phủ. Trong những năm gần đây, nguồn nước bị ô nhiễm, khô hạn hay xâm nhập mặn do tác động biến đổi khí hậu và của con người. Nhu cầu đầu tư công trình cấp nước quy mô vùng tỉnh, vùng liên tỉnh phù hợp với điều kiện nguồn nước bị xâm nhập mặn, phải dẫn nước từ xa, đòi hỏi nhu cầu vốn đầu tư rất lớn. Phát triển cấp nước bền vững phải gắn liền với khả năng của đáp ứng nguồn nước trước biến đổi khí hậu, cấp nước không phụ thuộc địa giới hành chính. Các công trình cấp nước quy mô vùng tỉnh, vùng liên tỉnh phải được xác định trong quy hoạch tỉnh, quy hoạch vùng.

Nguyên nhân:

Theo Luật Quy hoạch, nội dung quy hoạch cấp nước, thoát nước trong quy hoạch tỉnh, quy hoạch vùng chỉ mang tính định hướng, thiếu nội dung thoát nước chống ngập, không đủ các nội dung lập các dự án đầu tư. Trong thời gian tới sẽ

gặp khó khăn khi đầu tư các dự án cấp nước, thoát nước mang tính vùng.

- Về đầu tư xây dựng công trình cấp nước:

+ Quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chưa quan tâm đến việc bảo đảm an toàn đường ống cấp nước trong phạm vi kết cấu hạ tầng giao thông, đặc biệt liên quan đến việc sửa chữa, cải tạo đường ống. Khi thực hiện dự án giao thông gây khó khăn khi thực hiện di dời, đền bù, không bảo đảm cấp nước an toàn tạo áp lực cho việc duy trì cấp nước ổn định.

+ Bất cập trong đầu tư xây dựng các tuyến ống cấp nước trong phạm vi bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ: Khi dự án giao thông được thực hiện, đơn vị cấp nước phải di dời tài sản cấp nước mà không được đền bù. Như vậy gây khó khăn cho đơn vị cấp nước, ảnh hưởng đến đầu tư đồng bộ, hiệu quả, không bảo đảm cấp nước an toàn.

+ Đầu tư, quản lý phát triển cấp nước nông thôn chưa phù hợp điều kiện nguồn nước, biến đổi khí hậu, chưa đáp ứng yêu cầu bền vững. Thực tế đặc điểm dân cư nông thôn phân tán, điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Do vậy, nhiều công trình cấp nước nông thôn đầu tư quy mô nhỏ lẻ có chi phí đầu tư lớn, suất đầu tư bình quân đầu người rất cao, chi phí vận hành cao; đa số sử dụng nguồn nước tại chỗ không bền vững (cạn kiệt hay ô nhiễm); chất lượng nước sạch không đạt quy chuẩn quy định; chất lượng xây dựng công trình và sử dụng vật liệu thiếu bền vững; giá nước thấp không đủ chi phí tái đầu tư và vận hành bảo dưỡng, vì vậy nhiều công trình xuống cấp, hư hỏng gây lãng phí đầu tư.

+ Khó khăn trong đầu tư công trình cấp nước quy mô vùng liên tỉnh: Trong những năm gần đây, nguồn nước bị ô nhiễm, khô hạn hay xâm nhập mặn do tác động biến đổi khí hậu và của con người. Nhu cầu đầu tư công trình cấp nước quy mô vùng liên tỉnh phù hợp với điều kiện nguồn nước bị xâm nhập mặn, phải dẫn nước từ xa. Các công trình cấp nước quy mô vùng liên tỉnh đòi hỏi nhu cầu vốn đầu tư rất lớn, cần có sự phối hợp của UBND nhiều tỉnh.

+ Đối với khu vực dân nghèo, khu vực khó khăn hoặc khu dân cư ở xa, doanh nghiệp tư nhân từ chối trách nhiệm tham gia đầu tư phát triển cấp nước, không đáp ứng yêu cầu cấp nước của cộng đồng. Vai trò quản lý nhà nước trong việc bảo đảm an ninh, an toàn nguồn nước sạch cho người dân bị hạn chế.

Nguyên nhân:

+ Quy định tại Phụ lục 1A Thông tư số 35/TT-BGTVT 2017 của Bộ GTVT sửa đổi Thông tư số 50/2015: Đối với thi công công trình thiết yếu trong phạm vi bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ: Cam kết tự di chuyển hoặc cải tạo công trình và không đòi bồi thường khi ngành đường bộ có yêu cầu di chuyển hoặc cải tạo”.

+ Thiếu quy định, ưu đãi đầu tư cho phát triển cấp nước nông thôn.

+ Thể chế pháp luật về cấp nước chưa đầy đủ, chặt chẽ, doanh nghiệp vận

dụng theo Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp (tại một số địa phương đã gặp tình trạng khó khăn khi chỉ đạo doanh nghiệp cấp nước mở rộng phạm vi, nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước theo quy hoạch, kế hoạch. Trong khi đó, hội đồng quản trị doanh nghiệp chỉ quyết định thực hiện khi bảo đảm lợi nhuận và đáp ứng yêu cầu tăng giá nước (ví dụ như TP. Cần Thơ)) sẽ hạn chế vai trò quản lý nhà nước trong việc bảo đảm an ninh, an toàn nguồn nước sạch cho người dân.

+ Hiện nay chưa có cơ chế chính sách quản lý, đầu tư cho đến vận hành công trình cấp nước quy mô vùng liên tỉnh, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển cấp nước.

b) Về thoát nước và xử lý nước thải

- Về cơ sở dữ liệu:

+ Hiện nay, cơ sở dữ liệu ở hầu hết các đô thị, đặc biệt đô thị lớn không đầy đủ, hệ thống thoát nước tồn tại qua nhiều thời kỳ, không có bản vẽ chi tiết chỉ có bản vẽ sơ họa kích thước, chưa có phần mềm quản lý (Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, Hải Phòng, v.v.). Hồ sơ chủ yếu là hồ sơ giấy, việc cập nhật theo dõi số liệu bằng thủ công. Thiếu cơ sở dữ liệu tại các địa phương nhất là Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện chưa thực sự quan tâm báo cáo đầy đủ các hồ sơ kỹ thuật về hệ thống thoát nước chưa được quản lý, lưu trữ chặt chẽ; nhiều hồ sơ bị thất lạc hoặc chưa đầy đủ. Hệ thống thoát nước ở các đô thị cũ đã được đầu tư qua nhiều năm, chắp vá và không đồng bộ, khiến cho việc thu thập, cập nhật dữ liệu rất khó khăn.

+ Một số ít các tỉnh, thành phố (Hà Nội, Cần Thơ, Tiền Giang, Lâm Đồng, Nam Định) đang xây dựng kế hoạch khảo sát, số hóa bản đồ hệ thống thoát nước và xử lý nước thải, phục vụ công tác quản lý, duy tu, bảo dưỡng và quản lý quy hoạch. Kho dữ liệu làm cơ sở vừa cung cấp dữ liệu phục vụ công tác điều hành, quản lý và dự báo vừa khai thác trực tiếp để xây dựng các ứng dụng mới. Và vẫn còn thiếu các cơ sở dữ liệu này không có đủ cơ sở hướng tới thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu đô thị liên thông phục vụ quản lý tại địa phương. Và thiếu về cơ sở dữ liệu nên việc xây dựng giá/lộ trình giá dịch vụ thoát nước chưa sát với thực tiễn.

+ Việc xây dựng dữ liệu hệ thống thoát nước hiện trạng và tương lai cần nguồn kinh phí lớn, thời gian dài và cần thêm nhân lực quản lý; đồng thời chưa xác định ai là người chủ trì xây dựng, dữ liệu xây dựng cần có hướng dẫn chi tiết, cụ thể để đồng bộ.

+ Cơ sở dữ liệu về thoát nước của các tỉnh hiện nay chủ yếu là quản lý thủ công, qua bản vẽ (hoàn công) và cá file bản vẽ quy hoạch trên phần mềm Autocad. Phần lớn hệ thống thoát nước đô thị được đầu tư qua nhiều thời kỳ, nhiều chủ đầu tư khác nhau, đồng thời quy định về việc quản lý, bàn giao dữ liệu về hệ thống thoát nước còn rời rạc, chưa đồng bộ. Cơ sở dữ liệu về thoát nước mưa và thoát nước thải ở các huyện, xã còn thiếu và chưa được quan tâm, báo cáo.

+ Chưa có quy định xử phạt trong việc cung cấp thông tin về hạ tầng kỹ thuật, dẫn đến việc cung cấp thông tin cho cơ quan quản lý nhà nước còn chậm

hoặc sơ sài, chưa sát thực tế.

Nguyên nhân:

+ Do thiếu quy định điều tra cơ bản cơ sở dữ liệu thoát nước và xử lý nước thải, quy định các hoạt động thuộc đối tượng điều tra định kỳ thường xuyên và không định kỳ; trách nhiệm tổ chức, cá nhân phải cập nhật kết quả thực hiện vào hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu; trách nhiệm và phân cấp quản lý và nguồn kinh phí thực hiện.

+ Việc thiết lập hệ thống quản lý còn lúng túng; công tác điều tra, khảo sát, thu thập dữ liệu thiếu kinh phí.

+ Chưa có quy định hướng dẫn cụ thể về phương pháp quản lý tài sản, xây dựng, cập nhật, lưu trữ cơ sở dữ liệu của hệ thống thoát nước.

- Về định hướng phát triển thoát nước:

Điều chỉnh định hướng phát triển thoát nước khu đô thị và công nghiệp Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 (sau đây gọi tắt là Định hướng) được Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 06/4/2016 tại Quyết định số 589/QĐ-TTg, đặt ra các mục tiêu cụ thể đến năm 2025 như 50% tổng lượng nước thải tại các đô thị loại II trở lên và 20% đối với các đô thị từ loại V trở lên được thu gom và xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật trước khi xả ra môi trường; 100% các đô thị không còn tình trạng ngập úng thường xuyên trong mùa mưa,... Các mục tiêu này khó có thể đạt được nếu tiếp tục quỹ đạo như hiện nay. Để đạt được mục tiêu, tính toán đơn giản, sẽ cần đầu tư gấp 7-8 lần so với 20 năm qua (2000-2020) trong vòng 30 năm tới.

Nguyên nhân

Có số ít địa phương (Cần Thơ, Thừa Thiên Huế, Thái Bình) ban hành định hướng, kế hoạch thực hiện Định hướng của Chính phủ 589/QĐ-TTg hoặc ban hành định hướng phát triển hạ tầng kỹ thuật (thành phố Quy Nhơn), phát triển thoát nước (Điện Biên). Tuy nhiên định hướng thoát nước không đề cập ở cấp tỉnh phải thực hiện và quan trọng là không có quy định về chi phí để thực hiện các nội dung công việc này.

- Về quy hoạch thoát nước:

+ Theo Luật Quy hoạch và Luật Xây dựng quy định quy hoạch thoát nước và xử lý nước thải là nội dung của quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị và quy hoạch xây dựng. Nội dung của quy hoạch thoát nước và xử lý nước thải trong các quy hoạch này không đủ điều kiện để xác định, lập dự án đầu tư xây dựng; ngoài ra việc điều chỉnh quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh có quy trình thủ tục hành chính và thời gian thực hiện kéo dài, khó khăn điều chỉnh quy hoạch, nhất là khi dự án đầu tư xây dựng công trình thoát nước theo tuyến có phạm vi thực hiện lớn.

+ Các vấn đề đặt ra trong Quy hoạch thoát nước: Quy hoạch công trình thoát

nước mặt, nước thải và nhà máy xử lý nước thải (Quy hoạch lưu vực tổng thể hệ thống thoát nước), quy hoạch về cao độ nền và chống ngập đô thị lồng ghép ứng phó biến đổi khí hậu,... Hệ thống thoát nước là cơ sở hạ tầng kiểu mạng lưới và phát triển theo khu vực. Mạng lưới cống phải được lắp đặt dưới hầu hết các con đường trong các lưu vực và nhà ở, nhà hàng, tòa nhà thương mại, v.v. phải được kết nối với mạng lưới cống để thực hiện và tối đa hóa chức năng và công suất của hệ thống thoát nước.

+ Đa số các địa phương cho rằng hiện nay quy định lập quy hoạch chuyên ngành thoát nước chỉ cho các thành phố trực thuộc Trung ương là một hạn chế, bởi nhiều đô thị trực thuộc tỉnh hiện có nhu cầu lập để làm cơ sở triển khai các dự án đầu tư nhưng thiếu căn cứ pháp lý. Các đô thị khác muốn lập quy hoạch thoát nước làm cơ sở triển khai thực hiện dự án đầu tư thì chưa thể thực hiện do chưa có quy định hướng dẫn. Vì vậy, gây ra những khó khăn cho việc thực hiện đầu tư các công trình thoát nước đồng bộ tại các địa phương và gây bất cập cho việc xây dựng cơ sở để kêu gọi đầu tư cũng như thiết lập các dự án đầu tư

Nguyên nhân:

+ Quy định phân vùng thoát nước theo điều kiện địa hình, phân bố dân cư, điều kiện kinh tế, kỹ thuật, tiêu thoát nước thủy lợi và lưu vực sông trong các đề án quy hoạch mới mang tính tổng thể do các công trình thoát nước có phạm vi trải dài và trên diện rộng nên không xác định được công trình thoát nước theo vị trí, hướng tuyến và theo lưu vực cụ thể.

+ Nghĩa vụ lập quy hoạch thoát nước tổng thể để cải thiện chất lượng nước các nguồn nước công cộng. Quy hoạch thoát nước theo lưu vực nhằm thực hiện từng dự án thoát nước một cách hiệu quả nhất nhằm đạt được và duy trì quy chuẩn chất lượng môi trường nước. Tuy nhiên, kế hoạch và nội dung quy hoạch hệ thống thoát nước theo các quy hoạch tỉnh, quy hoạch chung xây dựng, quy hoạch kinh tế xã hội còn thiếu tính khả thi như nguồn lực, lộ trình, thời gian thực hiện đầu tư xây dựng các công trình thoát nước và xử lý nước thải. Theo đó, thiếu quy hoạch toàn diện hệ thống thoát nước theo lưu vực trong các quy hoạch khác không đủ điều kiện để xác định, lập dự án đầu tư xây dựng.

+ Nội dung quy hoạch thoát nước là một nội dung quy hoạch đô thị, riêng đối với 5 đô thị trực thuộc trung ương được lập quy hoạch chuyên ngành thoát nước. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP, các đô thị loại III trở lên được khuyến khích lập riêng, nhưng từ khi Luật Quy hoạch có hiệu lực thì các quy hoạch chuyên ngành không được khuyến khích thực hiện. Các đô thị được lập quy hoạch chuyên ngành thoát nước có sức hút đầu tư và được quan tâm, đầu tư bài bản các công trình thoát nước và xử lý nước thải như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Huế, Hải Phòng, Bình Dương, An Giang, Vũng Tàu, Vĩnh Phúc,...

- Về đầu tư phát triển công trình thoát nước (nước mưa, nước thải) và xử lý nước thải:

+ Những năm qua, cùng với tăng trưởng kinh tế và đô thị hóa, tốc độ đô thị hóa tại các đô thị lớn mở rộng và gia tăng nhanh chóng như thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng,.. nguồn lực đầu tư chính từ ngân sách, ODA hạn chế trong 5 năm gần đây. Trong khi hầu như không có nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư phát triển hệ thống thoát nước và xử lý nước thải do cơ chế, chính sách không thu hút được nguồn lực đầu tư. Nhu cầu nguồn vốn đầu tư thoát nước và xử lý nước thải trước mắt tập trung cho các đô thị lớn, các lưu vực sông đến 2030 dự kiến cần khoảng 220.000 tỷ đồng, trong khi khả năng cân đối vốn ngân sách khó khăn.

+ Đầu tư không đồng bộ giữa mạng lưới đường thoát nước và nhà máy xử lý nước thải nên không khai thác hết công suất thiết kế nhà máy xử lý nước thải, giảm hiệu quả đầu tư công trình. Một số dự án thoát nước chống ngập được đầu tư nhưng triển khai còn chậm và hiệu quả chưa cao, chưa xử lý cơ bản tình trạng ngập úng tại một số địa phương và theo kịp với dự báo tình hình trước diễn biến thời tiết, biến đổi khí hậu. Nhiều hệ thống thoát nước mưa (nước mặt) tại các đô thị bị vượt tải, khả năng thoát nước không theo kịp thực tiễn của tác động biến đổi khí hậu và hiện tượng thời tiết cực đoan.

Nguyên nhân:

+ Việc thu hút nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách khó khăn nên nguồn lực đầu tư còn hạn chế. Mạng lưới thoát nước vẫn chưa được lấp đặt/nâng cấp do thiếu vốn đầu tư và nhiều trường hợp địa phương không muốn tiến hành đào bới do mất nhiều thời gian và công sức. Các ống cống cũ, kênh hở/nửa hở và sông vẫn được sử dụng làm đường thu gom nước thải sau khi dự án hoàn thành nên không đồng bộ.

+ Lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải là dịch vụ công ích nhưng chính quyền các cấp hầu như chưa quan tâm phân bổ kinh phí đầu tư mà chủ yếu từ nguồn vốn ODA hoặc ngân sách không đủ cho duy tu, bảo dưỡng công trình thoát nước, xử lý nước thải.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Điều tra cơ bản, định hướng, chiến lược, quy hoạch cấp nước, thoát nước được xây dựng nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý, đầu tư phát triển đồng bộ, có tầm nhìn dài hạn, được xây dựng bởi cơ quan quản lý nhà nước, chính quyền địa phương và sự tham gia của doanh nghiệp cấp nước, thoát nước.

- Thiết lập và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu cấp nước, thoát nước đảm bảo tính liên tục của cơ sở dữ liệu. Thúc đẩy hệ thống cơ sở dữ liệu cấp nước, thoát nước ở các địa phương bằng cách cung cấp các hướng dẫn cụ thể về thủ tục và kỹ thuật trong việc xây dựng và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu cấp nước, thoát nước.

- Quy hoạch cấp nước, thoát nước được xây dựng nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý, đầu tư phát triển cấp nước, thoát nước cho kế hoạch phát triển chung và dài hạn của dự án ưu tiên; ưu đãi sử dụng đất; cơ chế ưu đãi, hỗ trợ đầu tư, vận

hành công trình cấp nước, thoát nước. Cơ sở pháp lý của quy hoạch cấp nước, thoát nước cần được quy định trong Luật Cấp, Thoát nước, điều này giúp cho việc xây dựng hệ thống công trình cấp nước, thoát nước đồng bộ tích hợp mạng lưới đường ống cấp nước với nhà máy cấp nước, mạng lưới cống thoát nước mưa với nguồn tiếp nhận, mạng lưới đường công thoát nước với nhà máy xử lý nước thải.

- Phát triển hệ thống thoát nước ổn định và đồng bộ bao gồm xây dựng mạng lưới thu gom, chuyển tải và nhà máy xử lý nước thải theo từng giai đoạn, phù hợp với quy hoạch được cấp thẩm quyền phê duyệt, phát huy tối đa công suất thiết kế các nhà máy xử lý nước thải bảo đảm hiệu quả quản lý và đầu tư xây dựng.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

1.3.1. Phương án 1:

Giữ nguyên như chính sách hiện nay.

1.3.2. Phương án 2:

Sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, bao gồm:

Sửa đổi, bổ sung Luật Tài nguyên nước năm 2012, trong đó bổ sung quy định về cơ sở dữ liệu sử dụng nước sạch, định hướng cấp nước, quy hoạch và đầu tư các công trình cấp nước; phân vùng cấp nước, lưu vực thoát nước mưa, thoát nước thải, chống ngập. Sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó bổ sung quy định cơ sở dữ liệu nước thải, định hướng thoát nước, xử lý nước thải.

Sửa đổi, bổ sung nội dung quản lý cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải về lập định hướng, chiến lược, quy hoạch trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan: Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 117/2007/NĐ-CP ngày 11/7/2007 về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch; Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 về thoát nước và xử lý nước thải; Nghị định số 98/2019/NĐ-CP ngày 27/12/2019 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định thuộc lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật. Thông tư số 04/2015/TT-BXD ngày 03/4/2015 của Bộ Xây dựng về hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 80/2014/NĐ-CP; Thông tư số 15/2021/TT-BXD ngày 15/12/2021 của Bộ Xây dựng hướng dẫn về công trình hạ tầng kỹ thuật thu gom, thoát nước thải đô thị, khu dân cư tập trung.

Giải pháp này yêu cầu phải sửa đổi bổ sung 02 Luật kèm theo một số Nghị định chuyên ngành cấp nước, thoát nước; khối lượng sửa đổi bổ sung lớn, tác động đến chức năng nhiệm vụ của nhiều Bộ ngành, ảnh hưởng đến tính quản lý chuyên ngành cấp, thoát nước không đáp ứng được mục tiêu phát triển đồng bộ, hiệu quả trong thời kỳ đổi mới.

1.3.3. Phương án 3:

Xây dựng hình thành nội dung trong Luật Cấp, thoát nước mới, bao gồm các nội dung sau:

- Quy định hoạt động điều tra cơ bản về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải theo hướng quy định rõ các hoạt động thuộc đối tượng điều tra định kỳ thường xuyên và không định kỳ; trách nhiệm tổ chức, cá nhân phải cập nhật kết quả thực hiện vào hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu; Phục vụ xây dựng định hướng, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển cấp, thoát nước và yêu cầu thông tin, số liệu nhu cầu sử dụng nước sạch, thoát nước, xử lý nước thải phục vụ công tác quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Định hướng, chiến lược phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải xác định quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo, tầm nhìn, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp và tổ chức thực hiện nhiệm vụ, chương trình phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải trên phạm vi toàn quốc. Chiến lược phát triển cấp nước, thoát nước 10 năm, 20 năm phù hợp chiến lược phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

- Quy định quy hoạch chuyên ngành về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải làm rõ nhiệm vụ lập quy hoạch, nội dung quy hoạch theo hướng quy hoạch đô thị và nông thôn nhằm phù hợp với thực tế. Quy định bắt buộc phải có các giải pháp quy hoạch thoát nước phòng, chống ngập úng (hạn chế san lấp hồ ao, giải pháp tích trữ hồ điều hòa, tiêu thoát nước mưa) khi lập, điều chỉnh quy hoạch đô thị mới tại các khu đô thị, khu dân cư, khu công nghiệp,....., các giải pháp tăng khả năng tiêu thoát nước, giảm thiểu ngập úng.

- Quy định kế hoạch đầu tư phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, kế hoạch/chương trình kiểm soát chống ngập phải phù hợp với quy hoạch cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải chuyên ngành hoặc nội dung quy hoạch cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng. Kế hoạch phát triển cấp, thoát nước được xác định theo giai đoạn ngắn hạn (1 năm), trung hạn (5 năm), dài hạn (10 năm) trên cơ sở quy hoạch phê duyệt.

- Quy định quản lý đầu tư xây dựng công trình cấp nước, thoát nước, xử lý nước thải và quy định quản lý nguồn lực nhà nước, tư nhân và các nguồn lực khác cho công trình cấp nước, thoát nước, xử lý nước thải. Hỗ trợ khoản vốn cần thiết của trung ương đối với các công trình thoát nước và xử lý nước thải tại địa phương để thực hiện việc xây dựng mới hoặc cải tạo hệ thống thoát nước. Hỗ trợ đầu tư cấp nước khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

- Đề xuất Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.4.1. Phương án 1:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Về mặt tích cực:

Không có tác động tích cực, do không điều chỉnh đến tổ chức, cá nhân hoạt

động liên quan đến việc sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch, thoát nước và xử lý nước thải, vẫn giữ nguyên tình trạng hiện nay. Do các vấn đề bất cập còn tồn tại và phải tự điều chỉnh trong thời gian dài dẫn đến tổn chi phí chung của xã hội trong tương lai.

- Về mặt tiêu cực:

+ Đối với Nhà nước:

Khó giải quyết vấn đề bất cập, khó kiểm soát hậu quả và chưa đáp ứng được mục tiêu của quản lý phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

Không phải bỏ sung chi phí lập quy hoạch chuyên ngành cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Tuy nhiên các dự án cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải bị chậm triển khai theo các nội dung đã phân tích, ảnh hưởng và thiệt hại về cơ sở hạ tầng và các hoạt động kinh tế xã hội của đất nước, gây suy thoái môi trường, giải pháp thi công phức tạp gây tăng chi phí đầu tư và vận hành.

+ Đối với doanh nghiệp:

Không huy động tối đa các nguồn lực để đầu tư phát triển hệ thống thoát nước; hạn chế doanh nghiệp tham gia đầu tư cấp nước nông thôn do hiệu quả đầu tư thấp.

Ảnh hưởng tới các hoạt động kinh tế và đời sống xã hội bị đình trệ do không cung cấp đủ nước sạch, vẫn còn tình trạng ngập úng, suy giảm chất lượng cuộc sống và điều kiện vệ sinh môi trường. Các doanh nghiệp khó tham gia đầu tư hệ thống cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Thiệt hại về kinh tế xã hội do chậm triển khai các dự án cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải có thể lên tới hàng ngàn tỷ đồng.

+ Đối với người dân:

Người dân nông thôn khó được tiếp cận nguồn nước sạch; môi trường sống của người dân khó được cải thiện. Chưa đảm bảo yếu tố dân sinh bền vững do thực trạng cấp nước, thoát nước tồn tại nhiều hạn chế yếu kém và bất cập; chưa cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người dân.

b) Tác động về giới:

Chính sách không phân biệt giới nên không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Tuy không tác động đến hệ thống pháp luật nhưng việc thực hiện các chính sách về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải vẫn tiếp tục gặp nhiều khó khăn và bất cập như đã phân tích. Đặc biệt công tác quy hoạch cấp nước, thoát nước

không được quy định rõ ràng và cụ thể trong hệ thống pháp luật hiện hành làm cho hiệu quả công tác lập, quản lý và triển khai hiệu quả thấp.

1.4.2. Phương án 2:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Do có sự điều chỉnh về chính sách trong nhiều văn bản pháp luật hiện hành nên có tác động tích cực đến môi trường đầu tư, kinh doanh dịch vụ thoát nước. Giải pháp này phải huy động nhiều nguồn lực để sửa đổi bổ sung các văn bản; tuy nhiên, việc sửa đổi, bổ sung tác động tích cực như phương án 3. Các thiệt hại về cơ sở hạ tầng và chất lượng môi trường vẫn tiếp tục bị suy thoái do việc chậm đầu tư các hệ thống cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Về mặt tích cực:

+ Đối với Nhà nước: Việc phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành, địa phương, đặc biệt trong việc đầu tư triển khai đồng bộ các hạng mục công trình cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải sẽ bảo đảm hiệu quả, tránh lãng phí và do đó sẽ có tác động tích cực nhất định đối với Nhà nước về mặt kinh tế, xã hội.

+ Đối với doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân: việc sửa đổi các quy định hiện hành tạo hành lang pháp lý cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân và cộng đồng có đủ cơ chế pháp lý để có cơ hội và lợi ích kinh tế khi tham gia vào hoạt động đầu tư xây dựng công trình thoát nước và xử lý nước thải.

- Về mặt tiêu cực:

+ Đối với Nhà nước: Các Bộ ngành, địa phương sẽ phải mất nhiều nguồn lực (kinh phí, con người, thời gian) để thực hiện sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên. Chức năng nhiệm vụ của các Bộ, ngành được phân công nằm tản mát trong nhiều luật ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước; đặc biệt trong công tác xây dựng, phê duyệt, thực hiện dự án; yêu cầu phải có cơ chế phối hợp chặt chẽ, phù hợp và trách nhiệm thực thi cao từ các bên (là một trong những tồn tại, bất cập hiện nay trong công tác quản lý), rất dễ xảy ra tình trạng kéo dài, không hiệu quả, gây lãng phí nguồn lực của các Bộ, ngành, địa phương.

+ Đối với doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân: các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân muốn tham gia đầu tư, vận hành công trình cấp, thoát nước phải tiếp cận nhiều văn bản pháp luật gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới do không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này có tác động về thủ tục hành chính tương tự phương án 3.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc sửa đổi quy định pháp luật hiện hành tác động hệ thống pháp luật của nhiều lĩnh vực khác về tài nguyên nước và bảo vệ môi trường do phải ghép lĩnh vực quản lý chuyên ngành, cụ thể vào lĩnh vực quản lý chung.

Sửa đổi, bổ sung quy định trong Luật Quy hoạch năm 2017; trong đó quy định quy hoạch cấp nước chuyên ngành được lập riêng cho vùng tỉnh nhằm cụ thể hóa nội dung quy hoạch cấp nước trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh.

1.4.3. Phương án 3:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

Tác động tích cực cho đến môi trường đầu tư, kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân. Tạo ra môi trường công khai, minh bạch trong hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, khuyến khích các thành phần tham gia đầu tư xây dựng, phát triển đồng bộ hệ thống cấp thoát nước. Phương án này cần một chi phí thấp hơn phương án 2 sửa đổi, bổ sung hoàn thiện văn bản pháp luật. Ngoài ra, phương án này đi sâu vào quản lý chuyên ngành cấp thoát nước đang là mối quan tâm của Đảng, Nhà nước ta cũng như quốc tế (hầu hết các quốc gia trên thế giới đã ban hành luật về cấp nước, thoát nước).

- Về mặt tích cực:

+ Đối với Nhà nước: quy định nguồn kinh phí cho hoạt động điều tra cơ bản về cơ sở dữ liệu cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, vận hành hệ thống thông tin kiểm soát số liệu cụ thể để có giải pháp thực hiện định hướng, quy hoạch và triển khai đầu tư xây dựng đồng bộ công trình cấp thoát nước tại các địa phương. Hệ thống thông tin được minh bạch, rõ ràng sẽ thu hút, huy động được từ nguồn vốn xã hội hoá, vốn vay sẽ giúp ngân sách Nhà nước tiết kiệm được kinh phí với hàng nghìn tỷ đồng so với phương án 1 nhưng vẫn đảm bảo các yêu cầu đối với công tác quản lý nhà nước, hỗ trợ ra quyết định.

Cần bổ sung chi phí lập quy hoạch chuyên ngành thoát nước và xử lý nước thải. Chi phí dự kiến cho công tác lập quy hoạch chuyên ngành cho các đô thị cấp III trở lên (64 quy hoạch tỉnh và 104 đô thị) mỗi 5 năm từ 460 tỷ tới 570 tỷ (90-114 tỷ/năm). Tuy nhiên các dự án thoát nước và xử lý nước thải bị sẽ được đẩy nhanh và hợp lý về kỹ thuật sẽ tiết kiệm hàng nghìn tỷ mỗi năm.

+ Đối với doanh nghiệp: làm tăng cơ hội đầu tư, sinh lợi của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư các dự án/hoạt động được hưởng các cơ chế ưu đãi, hỗ trợ khi thực hiện dự án và các lợi ích kinh tế lâu dài khi dự án hoàn thành.

+ Đối với cộng đồng, cá nhân: với cộng đồng dân cư có lợi ích môi trường sống được cải thiện, giảm ô nhiễm môi trường nước được giải quyết sớm và hiệu quả sẽ nâng cao sức khoẻ, đời sống văn hoá tinh thần, từ đó có những ảnh hưởng tích cực đến đời sống xã hội, phát triển kinh tế của cộng đồng dân cư.

Giảm nhẹ ảnh hưởng tới các hoạt động kinh tế và đời sống xã hội do ngập

úng, chất lượng cuộc sống và điều kiện vệ sinh môi trường được cải thiện. Các doanh nghiệp thuận lợi và tích cực tham gia đầu tư hệ thống thoát nước và xử lý nước thải.

- Về mặt tiêu cực:

+ Đối với Nhà nước: Nhà nước phải xây dựng được chính sách minh bạch, rõ ràng, công bằng và chính sách phải thu hút sự tham gia của doanh nghiệp. Trong quá trình triển khai thực hiện có thể phát sinh những tiêu cực cần phải rà soát, điều chỉnh chính sách.

+ Đối với doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân: các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân tham gia vào các dự án/hoạt động này sẽ mất nguồn lực (thời gian, nhân lực, nguồn vốn đầu tư) tuy nhiên vẫn trong giới hạn được đảm bảo.

b) Tác động về giới:

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này có phát sinh thêm thủ tục hành chính đối cơ quan chuyên môn quản lý tại địa phương, doanh nghiệp là báo cáo về cơ sở dữ liệu. Đưa các nội dung cơ bản của Nghị định số 80/2014/NĐ-CP, Nghị định số 117/2007/NĐ-CP vào Luật Cấp, Thoát nước.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Nghị định số 117/2007/NĐ-CP, Nghị định số 80/2014/NĐ-CP được thi hành và tuân thủ, nội dung đưa vào Luật Cấp, Thoát nước sẽ nâng cao hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao tính thống nhất, đồng bộ, quản lý chặt chẽ.

Sửa đổi, bổ sung quy định trong Luật Quy hoạch năm 2017; trong đó quy định quy hoạch cấp nước chuyên ngành được lập riêng cho vùng tỉnh nhằm cụ thể hóa nội dung quy hoạch cấp nước trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề).

Với các phân tích nêu trên, kiến nghị lựa chọn phương án 3 do những ưu thế vượt trội về tác động kinh tế, xã hội và môi trường; quản lý chuyên ngành cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải; đặc biệt, phương án này thể chế hóa được một số chủ trương lớn của Đảng và Chính phủ trong giai đoạn hiện nay như huy động tối đa các nguồn vốn, nguồn lực nhằm xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Phương án 3 bảo đảm mục tiêu tăng tính hiệu lực, hiệu quả, thống nhất, đơn giản và minh bạch về quản lý phát triển lĩnh vực cấp nước, vực thoát nước và xử lý nước thải.

2. Chính sách 2: Nâng cao chất lượng dịch vụ và đổi mới mô hình quản lý vận hành hệ thống cấp nước, thoát nước

2.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về cấp nước:

+ Chất lượng nguồn nước ngày một suy giảm do tình hình biến đổi khí hậu, nước biển dâng kết hợp với thiên tai, lũ lụt; việc quản lý chất lượng nước, chất lượng dịch vụ cấp nước tại các khu đô thị, khu chung cư nảy sinh nhiều vấn đề bất cập. Nguồn nước đang bị suy thoái và cạn kiệt do ô nhiễm từ nguồn nước thải, chất thải sinh hoạt, từ các hoạt động sản xuất và tác động của biến đổi khí hậu gây ra. Đầu năm 2016, hàng triệu người dân vùng Đồng bằng sông Cửu Long và vùng Tây Nguyên đã bị thiếu nước sinh hoạt do xâm nhập mặn và khô hạn. Chất lượng nguồn nước thô (sông, suối, hồ và nước ngầm) bị nhiễm amoni, nitrit, asen...

+ *Nguyên nhân:* Do tình trạng suy thoái nguồn nước cả về số lượng và chất lượng, Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã quy định một chương cho công tác bảo vệ tài nguyên nước. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định bảo vệ nguồn nước của Luật Tài nguyên nước chưa nghiêm, chưa đáp ứng yêu cầu. Quan trọng hơn, các quy định về bảo vệ công trình khai thác, xử lý, cung cấp nước sạch chưa được quy định trong văn bản ở cấp Luật.

+ Việc xảy ra tình trạng cắt nước sinh hoạt liên tục, trong thời gian dài do các sự cố về rò rỉ đường ống, vỡ đường ống xảy ra ở nhiều đô thị tại TP. Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Quảng Ninh.... Do năng lực quản lý yếu kém tại các khu chung cư cao tầng, khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn nên chất lượng nước sạch không bảo đảm quy định. Việc phát triển đô thị thiếu kiểm soát dẫn đến tình trạng thiếu nước cục bộ hoặc áp lực nước giảm không đáp ứng yêu cầu.

+ *Nguyên nhân:* Thiếu quy định về điều kiện năng lực đơn vị tham gia vận hành công trình cấp nước và thiếu chế tài xử lý vi phạm.

+ Đối với khu vực nông thôn, mô hình tổ chức quản lý vận hành công trình cấp nước chưa thống nhất, mô hình quản lý cấp nước đa dạng bao gồm: Ủy ban nhân dân xã, hợp tác xã, thôn, bản, đơn vị sự nghiệp công lập, công ty cổ phần hoặc tư nhân. Các tỉnh đang giao trung tâm nước sạch nông thôn quản lý công trình cấp nước như: Bà Rịa Vũng Tàu, Bến Tre, Quảng Ninh... Nhiều tỉnh, thành phố đã huy động đến vài chục doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư, vận hành. Tuy nhiên, năng lực quản lý vận hành chưa đáp ứng yêu cầu, giá nước thấp không đủ chi phí đầu tư cải tạo, duy tu bảo dưỡng công trình, nhiều công trình cấp nước nông thôn hư hỏng gây lãng phí đầu tư.

+ *Nguyên nhân:* Thiếu quy định về mô hình tổ chức quản lý vận hành công trình cấp nước, điều kiện năng lực đơn vị tham gia vận hành công trình cấp nước nông thôn.

+ Vấn đề bất cập về vùng phục vụ cấp nước: Mỗi vùng phục vụ chỉ do một

doanh nghiệp thực hiện dịch vụ cấp nước đang hạn chế sự cạnh tranh, không thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh và không khuyến khích doanh nghiệp nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước. Việc giao vùng phục vụ cấp nước trải qua nhiều giai đoạn đầu tư, thông qua các dự án cấp nước, xã hội hóa cấp nước, cấp nước nông thôn; giao vùng phục vụ cấp nước chưa gắn với phân vùng cấp nước trong quy hoạch, thực tế đang chông chéo chưa rõ ràng. Việc ký kết thỏa thuận thực hiện dịch vụ cấp nước chưa đầy đủ, chưa chặt chẽ. Ngoài ra, cấp nước có tính độc quyền theo vùng phục vụ dẫn đến khó khăn khi UBND thực hiện điều chỉnh vùng phục vụ cấp nước. Trong khi các doanh nghiệp cấp nước trong vùng phục vụ chậm hoặc không đủ năng lực triển khai đầu tư phát triển cấp nước, nhằm đảm bảo nhu cầu sử dụng nước sinh hoạt cho người dân và phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, tại nhiều địa phương, UBND tỉnh đã kêu gọi nhà đầu tư khác, điều này đã gây nên sự chông lán, tranh chấp về vùng phục vụ cấp nước.

+ *Nguyên nhân*: Vai trò quản lý nhà nước để kiểm soát tính độc quyền tự nhiên theo vùng phục vụ cấp nước chưa cao.

+ Khó khăn khi thực hiện lựa chọn đơn vị cấp nước theo vùng phục vụ, đặc biệt đối với khu vực dân cư nông thôn lân cận khu vực đô thị có đầu tư cấp nước chưa hiệu quả nhưng chính quyền địa phương không giao cho đơn vị cấp nước đô thị được.

+ *Nguyên nhân*: Quy định việc lựa chọn đơn vị cấp nước tuân thủ theo pháp luật đấu thầu, trong khi các đơn vị cấp nước có vốn nhà nước chi phối không được tham gia. Dự án đầu tư mạng đường ống theo vùng phục vụ cấp nước phức tạp, tổng mức đầu tư biến động lớn theo điều kiện địa chất, hạ tầng giao thông và chất lượng vật liệu, thiết bị gây khó khăn cho quá trình đấu thầu.

+ Vấn đề bất cập về quản lý đầu nối: Tại khu vực nông thôn, nhiều hộ dân yêu cầu đầu nối nhưng không sử dụng. Tỷ lệ đầu nối khu vực nông thôn nhiều nơi còn thấp. Do hiệu quả đầu tư cấp nước nông thôn thấp hoặc không bằng khu vực đô thị, doanh nghiệp giảm chi phí đầu tư để giảm giá nước sạch.

+ *Nguyên nhân*: Nghị định số 117/2007/NĐ-CP quy định đơn vị cấp nước thực hiện đầu nối và chi phí đầu nối được tính trong giá nước; tại khu vực nông thôn phải trả chi phí đầu nối hoặc được trả dần vào lượng nước sử dụng.

+ Chất lượng dịch vụ cấp nước gắn liền với việc thực hiện kế hoạch cấp nước an toàn (KHCNAT). Tỷ lệ đơn vị cấp nước các tỉnh/thành phố lập KHCNAT còn thấp. KHCNAT của đơn vị cấp nước thường chỉ được lập 01 lần, chưa được đánh giá kết quả thực hiện và cập nhật hàng năm; đồng thời cũng chưa được Ban Chỉ đạo cấp tỉnh kiểm tra, kiểm soát thường xuyên. Việc thực hiện bảo đảm cấp nước an toàn được quy định tại Nghị định số 117/2007/NĐ-CP và Thông tư số 08/2012/TT-BXD về hướng dẫn thực hiện bảo đảm cấp nước an toàn. Đến năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình quốc gia về bảo đảm cấp nước an toàn giai đoạn 2016-2025 nhằm thúc đẩy việc thực hiện bảo đảm cấp

nước an toàn. Tuy nhiên, kết quả thực hiện cấp nước an toàn chưa đạt được yêu cầu đặt ra, đa số các đơn vị cấp nước hoạt động theo theo hình thức mà chưa quan tâm đầu tư thực hiện.

+ *Nguyên nhân:* Quy định pháp lý hiện hành về thực hiện KHCHNAT chưa cao, trách nhiệm thi hành còn hạn chế. Ngoài ra, xét trong một trường hợp khác, hành vi khủng bố, âm mưu đầu độc, phá hoại hệ thống cấp nước có thể xảy ra gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng đến tính mạng của cả cộng đồng người dân; việc bảo đảm an ninh, an toàn công trình cấp nước cần được quy định cụ thể.

b) Về thoát nước và xử lý nước thải:

- Về lựa chọn đơn vị thoát nước vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước:

Việc lựa chọn các đơn vị thoát nước thực hiện quản lý vận hành hệ thống thoát nước còn gặp khó khăn như: Các địa phương gặp khó khăn trong quá trình triển khai các thủ tục lựa chọn đơn vị thoát nước; Có không nhiều đơn vị tham gia đấu thầu lựa chọn đơn vị thoát nước, làm giảm tính lựa chọn và cạnh tranh.

Nguyên nhân:

+ Chưa có hướng dẫn rõ ràng và cụ thể về việc lựa chọn hình thức dịch vụ vận hành và bảo trì: Giao nhiệm vụ/ Đặt hàng/ Đấu thầu (Theo quy định tại Điều 17 Nghị định số 80/2014/NĐ-CP, đối với hệ thống thoát nước đô thị, khu dân cư nông thôn tập trung được đầu tư bằng vốn ngân sách Nhà nước, việc lựa chọn đơn vị thoát nước tuân thủ theo quy định pháp luật hiện hành về cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích và chủ sở hữu hệ thống thoát nước tổ chức lựa chọn đơn vị thoát nước trên địa bàn do mình quản lý. Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định dịch vụ thoát nước đô thị thuộc danh mục sản phẩm công ích và do đó có thể thực hiện thông qua hình thức giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu).

+ Chưa có những hướng dẫn chi tiết về nội dung hợp đồng, giá gói thầu và tiêu chí đánh giá để lựa chọn đơn vị thoát nước;

+ Luật đấu thầu chưa có quy định cho các trường hợp đấu tư đối với thoát nước và xử lý nước thải trong các tình huống đột xuất;

+ Năng lực của các cán bộ quản lý thoát nước địa phương và phổ biến các trường hợp áp dụng hiệu quả còn hạn chế;

+ Lĩnh vực thoát nước bị ảnh hưởng bởi thiên tai, biến đổi thời tiết nhưng chưa có cơ chế đặc biệt để xử lý các tình huống bất khả kháng.

- Về thực hiện dịch vụ vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước:

+ Các đơn vị vận hành thoát nước (các công ty thoát nước, công ty môi trường đô thị, hoặc công ty dịch vụ công ích) phụ trách vận hành và bảo trì các công trình thoát nước thường không tham gia vào giai đoạn thiết kế và thi công, hoặc không phải là chủ sở hữu các tài sản thoát nước. Trong hầu hết các trường hợp, các Chủ đầu tư (thông thường là UBND cấp tỉnh với các công trình thoát

nước sử dụng vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn do mình quản lý) và các chủ sở hữu (UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện được ủy quyền) triển khai công tác thiết kế và thi công các công trình thoát nước trước khi ký hợp đồng vận hành và bảo trì và bàn giao công trình cho các đơn vị vận hành thoát nước. Do đó việc nắm bắt kỹ thuật về công trình thoát nước thường gặp khó khăn do các quá trình chuyển giao.

+ Đơn vị vận hành thoát nước gặp khó khăn trong việc đầu tư vào nghiên cứu và phát triển cải thiện và tối ưu hóa các hệ thống thoát nước cũng như yêu cầu thanh toán chi phí sửa chữa lớn hoặc các chi phí ngoài kế hoạch.

+ Quy trình thực hiện công tác vận hành và bảo trì chưa được chuẩn hóa, ảnh hưởng đến chất lượng.

+ Cơ sở dữ liệu về thoát nước chưa được xây dựng bài bản, thiếu đồng bộ: Tại nhiều địa phương, hệ thống thoát nước đã được xây dựng qua nhiều thời kỳ với nhiều Chủ đầu tư khác nhau dẫn đến không có đầy đủ hồ sơ quản lý tài sản theo quy định. Ngoài ra, việc quản lý hồ sơ chưa được số hóa gây khó khăn cho việc theo dõi và quản lý. Một số địa phương đã và đang số hóa cơ sở dữ liệu nhưng chưa có quy định thống nhất từ trên nên có thể xảy ra tình trạng không nhất quán giữa các địa phương.

+ Công tác bảo vệ công trình thoát nước còn nhiều bất cập, tình trạng lấn chiếm, phá hoại công trình thoát nước vẫn tồn tại.

Nguyên nhân:

+ Quy trình chuyển giao kỹ thuật qua các giai đoạn chưa được thực hiện chặt chẽ và toàn diện từ bước thiết kế, thi công và quản lý vận hành bởi các chủ sở hữu khác nhau;

+ Thiếu dữ liệu đầy đủ mang tính hệ thống về công trình thoát nước cũng như hồ sơ tài sản về hệ thống thoát nước;

+ Nghị định số 80/2014/NĐ-CP chưa quy định chi tiết về yêu cầu xây dựng cơ sở dữ liệu;

+ Chưa có quy định về thống nhất hình thức cơ sở dữ liệu;

+ Dự toán được lập và giao theo niên độ ngân sách hàng năm và thường bị giới hạn theo một mức cố định nên rất khó để chi phụ trội cho các khoản phát sinh ngoài kế hoạch;

+ Chưa có chỉ dẫn kỹ thuật thực hiện quy trình vận hành và bảo trì;

+ Chưa có quy trình kiểm tra, thanh tra, xử phạt, quản lý, nghiệm thu chất lượng công tác vận hành và bảo trì;

+ Chưa có quy định về hành lang bảo vệ công trình thoát nước dẫn đến nhiều trường hợp vi phạm lấn chiếm, phá hoại công trình thoát nước;

+ Quy chuẩn Việt Nam QCVN 50:2013/BTNMT của BTNMT mới chỉ

ban hành quy định về bùn thải từ quá trình xử lý nước, chưa có quy định về bùn thải thu gom từ quá trình nạo vét hệ thống thoát nước đô thị;

+ Quy chuẩn kỹ thuật môi trường QCVN 14:2008/BTNMT về nước thải sinh hoạt, áp dụng đối với các cơ sở công cộng, cơ sở dịch vụ, khu dân cư, nhà hàng ăn uống, cửa hàng thực phẩm và Nghị định 80/2014/NĐ-CP mới chỉ quy định về xả vào nguồn tiếp nhận nhưng chưa có quy định xả vào hệ thống thoát nước. Việc thiếu quy định về điểm này gây vấn đề một số cơ sở kinh doanh dịch vụ, thực phẩm xả thải chứa nhiều dầu mỡ vào hệ thống thoát nước gây ách tắc cống rãnh.

- Quản lý, bàn giao tài sản công trình thoát nước: Việc quản lý, bàn giao tài sản công trình thoát nước chưa được thực hiện chặt chẽ gây nên một số vấn đề thực tế như sau:

+ Chủ đầu tư khu đô thị mới bàn giao nhà/ căn hộ cho người sử dụng trong khi hệ thống hạ tầng kỹ thuật bao gồm hệ thống thoát nước chưa hoàn thiện, chưa đảm bảo về chất lượng nhưng vẫn đưa vào sử dụng. Do đó, người dân phải sinh hoạt trong điều kiện hạ tầng kém chất lượng trong khi chính quyền địa phương chưa thể kiểm tra, quản lý do chưa được bàn giao hạ tầng.

+ Chính quyền địa phương không được biết về tiến độ và chất lượng của dự án phát triển đang/ đã triển khai.

+ Một số chính quyền địa phương tự ban hành quy định về bàn giao, quản lý tài sản, tuy nhiên, do chưa có căn cứ quy định từ cấp trung ương nên nội dung quy định địa phương có những điểm không đồng bộ và toàn diện.

Nguyên nhân:

+ Luật Quản lý sử dụng tài sản công 2017, Nghị định 80/2014/NĐ-CP quy định chưa thống nhất về sở hữu tài sản công – công trình thoát nước. Ngoài ra, cũng chưa quy định rõ trách nhiệm của chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu, đơn vị thoát nước đối với tài sản công - công trình thoát nước;

+ Điều 36 Nghị định số 11/2013/NĐ-CP có quy định về thủ tục hoàn thành, chuyển giao, đưa công trình vào khai thác sử dụng, tuy nhiên, các nội dung chưa được cụ thể để đạt hiệu quả thực thi. Do đó, vẫn xảy ra các bất cập nêu trên;

+ Các nội dung cụ thể chưa được quy định bao gồm: Đối tượng, nội dung, thời điểm, quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của bên giao và bên nhận trước, trong và sau khi bàn giao; kế hoạch bàn giao; quy trình và thủ tục bàn giao, v.v.

- Tỷ lệ đấu nối hộ thoát nước thấp: Điều 7 và Điều 33 của Nghị định số 80/2014/NĐ-CP quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm lập và phê duyệt quy định về đấu nối thoát nước với các hộ thoát nước. Mặc dù một số dự án thoát nước đã có thỏa thuận đấu nối, hợp đồng đấu nối giữa các hộ dân và đơn vị vận hành hệ thống thoát nước, tuy nhiên thực tế tỷ lệ đấu nối vẫn thấp.

Nguyên nhân:

- + Thiếu kinh phí đầu nối;
- + Hạn chế về nhận thức và sự sẵn sàng của người dân;
- + Chưa có chế tài đủ hiệu lực bắt buộc các hộ dân đầu nối thoát nước.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Lựa chọn chủ đầu tư, đơn vị cấp, thoát nước đáp ứng năng lực tài chính, kỹ thuật trong đầu tư, vận hành công trình.

- Quản lý vận hành công trình cấp, thoát nước đáp ứng yêu cầu bền vững và hiệu quả kinh tế. Khai thác, sử dụng và quản lý tài sản công trình cấp, thoát nước hiệu quả.

- Quản lý dịch vụ cấp, thoát nước, bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ hợp pháp của đơn vị cấp, thoát nước và khách hàng sử dụng dịch vụ. Nâng cao trách nhiệm của đơn vị cấp, thoát nước và vai trò quản lý của chính quyền địa phương trong quản lý dịch vụ cấp, thoát nước. Kiểm soát giá dịch vụ, bảo đảm hài hòa lợi ích của đơn vị cấp nước với khách hàng sử dụng nước sạch; người xả nước có trách nhiệm chi trả chi phí thu gom và xử lý nước thải.

- Bảo đảm an ninh, an toàn cấp nước và bảo vệ vệ sinh môi trường đối với nước thải.

- Vật tư, thiết bị ngành nước (sản xuất, cung cấp lưu hành đảm bảo hợp quy,...)

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

2.3.1. Phương án 1:

Giữ nguyên như chính sách hiện nay.

2.3.2. Phương án 2:

Sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, bao gồm:

Sửa đổi, bổ sung Luật Tài nguyên nước năm 2012, trong đó bổ sung quy định về quản lý vận hành công trình cấp nước, lựa chọn chủ đầu tư công trình cấp nước, quản lý chất lượng dịch vụ cấp nước, quy định bảo đảm cấp nước an toàn; Sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó bổ sung quản lý vận hành công trình thoát nước và xử lý nước thải, lựa chọn chủ đầu tư công trình thoát nước, quản lý chất lượng dịch vụ thoát nước, quy định quản lý thoát nước an toàn.

Sửa đổi, bổ sung các Nghị định chuyên ngành như: Nghị định số 117/2007/NĐ-CP, Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 về thoát nước và xử lý nước thải; Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

Giải pháp này phải sửa đổi bổ sung 02 Luật và các văn bản nghị định hướng dẫn Luật. Nội dung sửa đổi tương tự phương án 3 và đưa vào 02 luật hiện hành. Phương án này sẽ xử lý được các bất cập, vướng mắc lĩnh vực cấp, thoát nước. Tuy nhiên, việc sửa đổi, bổ sung phải thực hiện ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, thiếu tính hệ thống, cần thời gian điều chỉnh. Mặt khác việc lồng ghép nội dung quản lý cấp nước vào Luật Tài nguyên nước, nội dung quản lý thoát nước vào Luật Bảo vệ môi trường sẽ thay đổi đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh, ảnh hưởng đến chức năng nhiệm vụ của các Bộ ngành, gây chông chéo trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

2.3.3. Phương án 3: Xây dựng hình thành nội dung đưa vào Luật Cấp, thoát nước mới, bao gồm các nội dung sau:

- Quy định nguyên tắc lựa chọn chủ đầu tư, đơn vị cấp nước, thoát nước tham gia đầu tư, vận hành công trình.

- Quy định về vùng phục vụ cấp nước, các yêu cầu đối với vùng phục vụ cấp nước; điều chỉnh vùng phục vụ cấp nước khi không đáp ứng chất lượng dịch vụ và bảo đảm cấp nước an toàn. Quy định lưu vực thoát nước mưa, lưu vực thu gom, xử lý nước thải; trách nhiệm quản lý lưu vực thoát nước.

- Quy định về mô hình tổ chức đơn vị cấp nước, đơn vị thoát nước; các yêu cầu về quản lý, vận hành công trình.

- Quy định quản lý vận hành hồ điều hòa, thoát nước mưa và chống ngập; Quy định tái sử dụng nước mưa, nước thải sau xử lý.

- Quy định nguyên tắc quản lý, sử dụng, đầu tư cải tạo, duy trì tài sản công trình cấp, thoát nước.

- Quy định về Hợp đồng thực hiện dịch vụ cấp nước (giữa UBND cấp tỉnh với đơn vị cấp nước); Hợp đồng thuê, giao quản lý vận hành công trình thoát nước, xử lý nước thải; Hợp đồng thuê quản lý vận hành công trình cấp nước.

- Quy định chất lượng dịch vụ cấp, thoát nước; Quy định quyền lợi, nghĩa vụ của đơn vị cấp, thoát nước; Quy định quyền lợi, trách nhiệm của khách hàng sử dụng nước và xả nước thải.

- Hợp đồng dịch vụ cấp nước (giữa doanh nghiệp cấp nước với khách hàng sử dụng nước); Hợp đồng dịch vụ cấp nước giữa doanh nghiệp bán buôn và bán lẻ; Hợp đồng dịch vụ thoát nước (giữa chính quyền địa phương hoặc cơ quan được ủy quyền với khách hàng xả nước thải).

- Quy định về đấu thầu, đặt hàng và giao nhiệm vụ cho đơn vị thoát nước thực hiện.

- Quy định quản lý đầu nối cấp nước; quản lý đầu nối thoát nước mưa và xả nước thải.

- Quy định bảo đảm cấp nước an toàn; quản lý nước thải an toàn; vai trò của

quản lý nhà nước, trách nhiệm của doanh nghiệp; quy định điều kiện kinh doanh nước sạch.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

2.4.1. Phương án 1:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực nếu chọn phương án này.
- Tác động tiêu cực: Việc thực hiện chất lượng dịch vụ cấp, thoát nước về lựa chọn đơn vị thoát nước quản lý vận hành và bảo trì công trình thường chỉ tập trung ở các đô thị lớn và cũng không có nhiều đơn vị tham gia vào lĩnh vực này nên cạnh tranh nâng cao năng lực và chất lượng còn hạn chế.

+ Đối với Nhà nước: Giảm hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý. Các tỉnh và thành phố tiếp tục gặp nhiều khó khăn, bất cập trong việc xây dựng kinh phí vận hành bảo dưỡng hệ thống thoát nước và xử lý nước thải. Nhà nước và các doanh nghiệp thoát nước tiếp tục gặp khó khăn trong việc thu giá dịch vụ.

+ Đối với doanh nghiệp: Không huy động tối đa các nguồn lực huy động doanh nghiệp tham gia quản lý vận hành hệ thống thoát nước.

+ Đối với người dân: Khả năng tiếp cận với nguồn nước sạch và môi trường sống của người dân khó được cải thiện.

Chưa đảm bảo cung cấp dịch vụ tốt và hài hòa đến với cộng đồng dân cư, đặc biệt là khu vực khó khăn, vùng sâu, vùng xa... do hiệu quả vận hành và bảo dưỡng hệ thống còn hạn chế...; do nhận thức và sự sẵn sàng của người dân trong việc đầu nối thoát nước hộ gia đình vào hệ thống thu gom và xử lý tập trung...

Không thu hút được sự tham gia của người dân trong việc cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi. Việc thực hiện các chính sách về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải vẫn tiếp tục gặp nhiều khó khăn và bất cập như đã được phân tích.

2.3.2. Phương án 2:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để kiểm soát dịch vụ cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải; tương tự như phương án 3.

- Tác động tiêu cực: Các bộ ngành phải huy động các nguồn lực cho sửa đổi, bổ sung nhiều luật có liên quan, thời gian sửa đổi kéo dài, chưa giải quyết các hạn chế, tồn tại của thực tiễn về lĩnh vực cấp, thoát nước.

Các tỉnh và thành phố tiếp tục gặp nhiều khó khăn, bất cập trong việc xây dựng kinh phí vận hành bảo dưỡng hệ thống thoát nước và xử lý nước thải. Nhà nước và các doanh nghiệp thoát nước tiếp tục gặp khó khăn trong việc thu giá dịch vụ cấp nước, thoát nước.

Không thu hút được sự tham gia của người dân trong việc cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Phát triển chậm số lượng người dân tiếp cận với dịch vụ cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

b) Tác động về giới:

Đảm bảo việc tiếp cận nguồn nước sạch có chất lượng cao, ô nhiễm môi trường được cải thiện; trong đó phụ nữ và trẻ em là đối tượng hưởng lợi trực tiếp, được cải thiện sức khỏe và điều kiện sống tốt hơn.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Phải sửa đổi, bổ sung nhiều luật hiện hành, thay đổi đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh, ảnh hưởng đến chức năng nhiệm vụ của các Bộ ngành, gây chòng chéo trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

2.3.3. Phương án 3:

Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để kiểm soát dịch vụ cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

a) Tác động về kinh tế, xã hội :

- Tác động tích cực:

+ Việc lựa chọn đơn vị cấp, thoát nước và kiểm soát thông qua hợp đồng đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý và vận hành hiệu quả hệ thống cấp, thoát nước nhằm cung cấp chất lượng dịch vụ cấp, thoát nước an toàn. Thúc đẩy các sáng kiến từ các nhà thầu nhằm tăng lợi nhuận cho phía đơn vị vận hành và nâng cao chất lượng công tác vận hành và bảo trì cũng như đảm bảo chi phí phù hợp cho nhà nước.

+ Hoàn thiện quy định pháp luật góp phần quản lý, đánh giá năng lực của đơn vị cấp, thoát nước theo đúng thực chất; giảm bớt quy trình thủ tục trong tổ chức quản lý vận hành, cung cấp dịch vụ và hạn chế các vi phạm trong thực hiện

quy định pháp luật về đấu thầu; tạo điều kiện để các chủ thể liên quan chủ động tham gia vào hoạt động quản lý vận hành và bảo trì công trình cấp, thoát nước; tạo sự đồng thuận, thống nhất trong cộng đồng nâng cao tỷ lệ đầu nối cấp, thoát nước gia đình.

+ Các doanh nghiệp tích cực tham gia đầu tư, vận hành hệ thống thoát nước và xử lý nước thải do cơ chế thực hiện và khả năng thu hồi chi phí được rõ ràng và minh bạch.

+ Tác động tích cực tới xã hội và cộng đồng trong việc cùng nhau cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; bảo đảm cung cấp dịch vụ tốt và hài hòa đến với cộng đồng dân cư nhằm đem tới dịch vụ tốt hơn cho người sử dụng. Hình thành thói quen người sử dụng nước sạch, người gây ô nhiễm phải trả tiền.

+ Nâng cao nhận thức cộng đồng về quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ về dịch vụ cấp nước, dịch vụ thoát nước.

- Tác động tiêu cực: cũng sẽ xuất hiện nếu không đảm bảo hài hòa quyền lợi và nghĩa vụ của hộ dân. Ví dụ như chi phí đầu nối ban đầu và phí thoát nước trong suốt quá trình vận hành có phù hợp với điều kiện nền của các hộ dân hay không, chi phí bỏ ra có tương xứng với chất lượng dịch vụ. Tăng chi phí phải chi trả cho việc đầu nối từ hộ thoát nước tới hộp kỹ thuật hoặc cống thoát nước khoảng 2-3 triệu/hộ. Phải chi trả giá dịch vụ thoát nước khoảng 10-30% giá nước sạch. Tuy nhiên chi phí này không lớn so với thu nhập bình quân hộ gia đình, khoản chi phí này vẫn nằm trong khả năng chi trả của người dân

b) Tác động về giới:

Tương tự như phương án 2, đảm bảo việc tiếp cận nguồn nước sạch có chất lượng cao, ô nhiễm môi trường được cải thiện; trong đó phụ nữ và trẻ em là đối tượng hưởng lợi trực tiếp, được cải thiện sức khỏe và điều kiện sống tốt hơn. Về cơ bản không có tác động về giới. Tuy nhiên vai trò của các tổ chức xã hội như hội phụ nữ, hội cựu chiến binh, các đoàn thể thanh niên... trong công tác truyền thông sử dụng nước sạch cho sinh hoạt, tăng cường đầu nối thoát nước là rất quan trọng.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Bổ sung thủ tục hành chính:

- Cấp giấy phép kinh doanh nước sạch cho đơn vị cấp nước nhằm kiểm soát tính độc quyền tự nhiên về cấp nước theo vùng phục vụ khi thực hiện xã hội hóa cấp nước.

- Cấp giấy phép “thực hiện dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải” cho đơn vị thoát nước để tham gia quản lý vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Đối với Nhà nước: không tác động đến bộ máy nhà nước. Hoàn thiện quy định pháp luật về quản lý, đánh giá năng lực của đơn vị cấp nước, thoát nước theo đúng thực chất. Hoàn thiện được quy định về lập đơn giá định mức, xây dựng dự toán vận hành bảo dưỡng, quy trình thẩm định, phê duyệt giá gói thầu, tổ chức đấu thầu, thanh kiểm tra việc vận hành bảo dưỡng hệ thống thoát nước và xử lý nước thải.

- Các điều kiện bảo đảm thi hành: tạo cơ sở pháp lý cho việc lựa chọn đơn vị thoát nước đủ năng lực. Các cơ quan chuyên môn quản lý về thoát nước và xử lý nước thải các cấp cần được tập huấn, đào tạo phổ biến về quản lý dịch vụ thoát nước.

- Tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật: bảo đảm sự đồng bộ thống nhất của hệ thống pháp luật về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Tính tương thích với điều ước quốc tế: không ảnh hưởng đến các điều ước và Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)

Với các phân tích nêu trên, đề xuất lựa chọn phương án 3 do bảo đảm tính đồng bộ hệ thống văn bản pháp luật; yêu cầu quản lý nhà nước bằng luật chuyên ngành; những ưu thế vượt trội về tác động kinh tế, xã hội và môi trường; đặc biệt, phương án này đánh giá năng lực chuyên môn trong lĩnh vực cấp nước, thoát nước, có yêu cầu về trình độ và năng lực đối với người quản lý vận hành, bảo trì và giám sát. Ngoài ra, đáp ứng được yêu cầu, trình độ và năng lực đối với các tổ chức có liên quan tham gia quản lý vận hành công trình cấp, thoát nước; tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong việc đánh giá, lựa chọn đơn vị cấp thoát nước có đủ năng lực kỹ thuật, tài chính.

3. Chính sách 3: Bảo đảm nguồn lực cho hoạt động đầu tư, phát triển cấp nước, thoát nước

3.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về cấp nước:

- Mỗi tỉnh sẽ có nhiều giá nước sạch theo các vùng phục vụ, việc kiểm soát và ban hành giá bán nước sẽ gặp khó khăn cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, đặc biệt khi giá nước sạch không thống nhất ở khu vực dân cư. Giá nước sạch chưa kịp thời điều chỉnh phù hợp với biến động thị trường; nhiều đơn vị cấp nước sau 5-8 năm mới được điều chỉnh giá nước sạch đã ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp cũng như việc thực hiện bảo đảm cấp nước an toàn và mở rộng, nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước.

Nguyên nhân: Khi huy động tư nhân tham gia đầu tư, vận hành công trình cấp nước, đã và đang hình thành các doanh nghiệp cấp nước theo vùng phục vụ. Giá nước được xác định theo điều kiện, chất lượng đầu tư của từng vùng phục vụ

cấp nước. Theo tổng hợp sơ bộ, trên địa bàn mỗi tỉnh khu vực đô thị có khoảng 5 đến trên 10 doanh nghiệp, khu vực nông thôn có từ vài chục đến hàng trăm doanh nghiệp, đơn vị. Ngoài ra do nước sạch liên quan trực tiếp đến an sinh xã hội, nhiều tỉnh thành phố đã duy trì giá nước sạch ổn định, chưa điều chỉnh tăng giá nước sạch.

- Đối với khu vực nông thôn, nhiều công trình cấp nước nông thôn không được sửa chữa, cải tạo, đầu tư nâng cấp kịp thời dẫn đến hư hỏng, thậm chí bỏ không gây lãng phí đầu tư; chất lượng nước sạch không bảo đảm quy chuẩn chất lượng nước sạch sử dụng cho mục đích sinh hoạt; chất lượng dịch vụ cấp nước không đáp ứng yêu cầu về tính liên tục, áp lực nước.

Nguyên nhân: Các công trình cấp nước khu vực nông thôn đầu tư nhỏ lẻ, phân tán; sử dụng thiết bị vật tư giá rẻ thiếu bền vững; mô hình tổ chức quản lý không phù hợp, năng lực vận hành yếu kém. Trong khi đó, giá nước sạch quá thấp không đảm bảo đủ chi phí tái đầu tư, thậm chí cả chi phí vận hành, bảo trì công trình.

b) Về thoát nước và xử lý nước thải

- Về nguồn tài chính cho đầu tư, quản lý vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước: hiện nay hầu hết các địa phương đều gặp khó khăn và hạn chế trong việc tiếp cận và sử dụng các nguồn tài chính, một số vấn đề liên quan khác gây bất cập cho việc đảm bảo tài chính trong hoạt động thoát nước:

+ Phân bổ Ngân sách từ Trung ương cho lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải: Ngân sách nhà nước không đủ chi cho nhu cầu đầu tư phát triển, ước tính mới đáp ứng được 60% nhu cầu đầu tư. Ngân sách nhà nước dành cho đầu tư phát triển hệ thống thoát nước ở mức độ rất thấp trong khi dân số Việt Nam đang tăng lên cùng với quá trình đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ. Ngân sách nhà nước phân bổ cho lĩnh vực thoát nước và bảo vệ môi trường chiếm tỷ lệ nhỏ so với phân bổ ngân sách cho năng lượng, giao thông, viễn thông,...

+ Nguồn vốn ODA chỉ phổ biến áp dụng cho các dự án thoát nước trước đây, gần đây nguồn vốn này bị hạn chế, có ít các dự án ODA được triển khai, một số dự án vốn ODA có hiệu quả chưa cao, bị chậm tiến độ và đội vốn tổng mức đầu tư.

+ Các hình thức huy động vốn khác như phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ ngân hàng phát triển, kho bạc nhà nước chưa có tính khả thi, chưa có chính sách khả dĩ để có thể hiện thực hóa việc áp dụng.

+ Phân bổ vốn ngân sách tại địa phương cho phát triển thoát nước bị hạn chế, chưa đáp ứng nhu cầu thực tiễn tại địa phương. Các hiện tượng thời tiết cực đoan do biến đổi khí hậu nhưng chưa có cơ chế đặc biệt trong phân bổ vốn và đấu thầu để xử lý các tình huống bất khả kháng.

+ Việc đầu tư phát triển hệ thống thoát nước chủ yếu từ ngân sách nhà nước

và thiếu cơ chế, chính sách, hướng dẫn kỹ thuật cụ thể để khuyến khích đầu tư từ các nguồn lực khác ngoài khu vực công hoặc theo hình thức PPP. Thực tế, theo số liệu của Bộ KHĐT, đã có 336 dự án PPP đã ký kết hợp đồng (chủ yếu là BOT và BT) nhưng đa số là các dự án về giao thông vận tải, cơ sở hạ tầng kỹ thuật (tái định cư, ký túc xá), xây dựng văn phòng làm việc, trung tâm hành chính và năng lượng. Gần đây, không có dự án PPP về thoát nước nào được triển khai.

Nguyên nhân:

+ Theo quy định của Luật Đầu tư công 2019 và các chính sách của Quốc hội và Chính phủ như: (i) Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 của UBTVQH quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025; (ii) Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14. Lĩnh vực thoát nước không được xếp vào lĩnh vực ưu tiên đầu tư phát triển so với các lĩnh vực khác như năng lượng, giao thông, viễn thông.

+ Lĩnh vực thoát nước bao gồm thoát nước mưa, thu gom và xử lý nước thải chưa được xác định là lĩnh vực hợp nhất để đầu tư đồng bộ (Điểm a, Khoản 9, Điều 3 Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 xác định xử lý nước thải là một hạng mục thuộc lĩnh vực “Bảo vệ môi trường”; Điểm e, Khoản 10, Điều 3 Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 xác định thoát nước là một hạng mục thuộc các lĩnh vực “Các hoạt động kinh tế”).

+ Hầu hết các hệ thống thoát nước mới đều được xây dựng theo các dự án ODA và nguồn vốn ODA chủ yếu được sử dụng để xây dựng các công bao, trạm bơm và nhà máy xử lý nước thải. Mặt khác, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trong xây dựng hoặc nâng cấp mạng lưới cống bao gồm cống cấp 2, cấp 3 và các hộp đấu nối. Tuy nhiên, mạng lưới cống thoát nước vẫn chưa được lắp đặt/nâng cấp do thiếu vốn đầu tư. Do đó, các tuyến cống, kênh hở/bán hở và sông hiện có vẫn được sử dụng làm tuyến thu gom nước thải sau khi dự án hoàn thành, làm giảm năng lực và chất lượng của hệ thống và dịch vụ thoát nước. Ngoài ra, với việc hiệu quả quản lý hạn chế, tiến độ dự án bị kéo dài gây đội vốn tổng mức đầu tư gây giảm hiệu quả sử dụng vốn.

+ Thiếu các chính sách của nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển các công trình thoát nước hợp lý, thiếu cơ sở dữ liệu chính xác và tích hợp trên toàn quốc về các công trình dịch vụ thoát nước tại các địa phương để theo dõi đánh giá và xây dựng chính sách phát triển.

+ Lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải có yêu cầu về chi phí đầu tư rất lớn so với cấp nước trong khi được phân bổ ngân sách thấp hơn rất nhiều, chưa đảm bảo cơ chế thu hút được nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

- Về thu hút đầu tư theo hình thức PPP: khung pháp lý liên quan đến đầu tư theo hình thức PPP còn nhiều điểm gây khó khăn cho việc thu hút đầu tư.

+ Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư PPP được ban hành năm

2020, tuy nhiên đến thời điểm này chưa có thêm công trình thoát nước và xử lý nước thải nào được đầu tư theo hình thức này. Một trong những lý do chính là cơ chế về nguồn thu cho dự án chưa khả thi do giá dịch vụ thoát nước chưa được ban hành hoặc ban hành ở mức rất thấp chưa đảm bảo tính đúng, tính đủ cho các nhà đầu tư.

+ Luật Đầu tư PPP quy định về ưu đãi và bảo đảm đầu tư cho nhà đầu tư, doanh nghiệp đầu tư dự án PPP nhưng lại không bao gồm nghĩa vụ bảo lãnh thanh toán của Nhà nước, điều này có thể khiến nhà đầu tư không muốn đầu tư vào lĩnh vực thoát nước do e ngại rủi ro. Ngoài ra, các điều kiện chia sẻ phần giảm doanh thu (Điều 82) cũng khá ngặt nghèo, có thể tạo thêm một phần quan ngại cho nhà đầu tư tư nhân khi đầu tư vào các khu vực kém tiềm năng.

+ Luật ngân sách nhà nước năm 2015 đưa ra các yêu cầu lập lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm, kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm và kế hoạch tài chính 5 năm tuy nhiên không có quy định về việc ưu tiên phân bổ nguồn vốn để thực hiện các khoản thanh toán của Nhà nước cho nhà đầu tư tư nhân.

Nguyên nhân:

+ Nhiều cơ chế, chính sách ưu đãi nhưng vẫn chung chung hoặc hay thay đổi, chưa có sự phối hợp giữa các chính sách và nhiều chính sách tính khả thi thấp hoặc không phù hợp với đặc thù của lĩnh vực thoát nước. Mặt khác để tiếp cận được các chính sách hỗ trợ không đơn giản, các thủ tục hành chính vẫn đang là rào cản và là một trong những nguyên nhân hạn chế sự tham gia của khối tư nhân.

+ Luật ngân sách nhà nước 2015 cũng quy định về lập kế hoạch tài chính hàng năm, 3 năm và 5 năm. Luật Đầu tư công 2019 cũng quy định về việc lập kế hoạch đầu tư công hàng năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn (5 năm). Quy định của các luật này cố định và giới hạn mức ngân sách chi cho đầu tư phát triển thoát nước cũng như danh mục các dự án sử dụng vốn ngân sách, điều này có thể sẽ không thể kịp thời giải quyết nhu cầu đầu tư nếu áp dụng hình thức đầu tư công.

- Về giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải thấp không đủ chi trả cho các chi phí vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước:

+ Giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải là một trong những chính sách đổi mới, tạo sự chuyển biến lớn về cách tiếp cận quản lý thoát nước và xử lý nước thải theo nguyên tắc người gây ô nhiễm trả tiền, được xác định dựa trên toàn bộ chi phí sản xuất được tính đúng, tính đủ và mức lợi nhuận hợp lý cho một mét khối nước thải (01m³) nước thải để thực hiện nhiệm vụ thoát nước và xử lý nước thải.

+ Giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải đã được quy định tại Nghị định số 80/2014/NĐ-CP và hướng dẫn tại Thông tư 13/2018/TT-BXD nhưng chưa đầy đủ và còn nhiều vướng mắc khi triển khai.

+ Giá dịch vụ được các địa phương chậm xây dựng và ban hành, hiện mới

có khoảng 23 tỉnh thành phố ban hành giá dịch vụ thoát nước. Giá dịch vụ thoát nước đã được một số tỉnh thành xây dựng và ban hành nhưng chưa tổ chức thực hiện và áp dụng. Những địa phương còn lại vẫn áp dụng phí bảo vệ môi trường và cần có sự thay đổi lớn trong cách tiếp cận quản lý thoát nước theo nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”.

+ Giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải được ban hành đang ở mức thấp và tăng theo lộ trình, chưa đủ đáp ứng nhu cầu đầu tư xây dựng và vận hành hệ thống thoát nước.

+ Việc thu và sử dụng giá dịch vụ thoát nước chưa được thực hiện bài bản gây ảnh hưởng đến việc đảm bảo tài chính cho hoạt động thoát nước.

Nguyên nhân:

+ Việc thiết lập giá dịch vụ thoát nước chưa được hướng dẫn chi tiết và đồng bộ tại các văn bản pháp luật từ cấp trung ương. Ngoài ra, việc thực thi ở địa phương cũng chưa được quan tâm nên có rất nhiều địa phương chưa thực hiện công tác này, chưa xây dựng và áp dụng giá dịch vụ thoát nước (mới có khoảng 23 tỉnh, thành phố ban hành giá dịch vụ ở mức thấp và tăng theo lộ trình). Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải theo quy định hiện hành là quá thấp (mức thu chỉ bằng 10% giá nước sạch). Phương pháp định giá, lập định mức, đơn giá còn thiếu hoặc chưa phù hợp với thực tiễn, khó áp dụng. Một số định mức, đơn giá chưa theo kịp sự phát triển của công nghệ xử lý nước thải.

+ Nguồn thu từ phí hoặc giá quá thấp hoặc không thu hồi được chi phí nên hầu như không hấp dẫn các nhà đầu tư; Nhận thức chung về tầm quan trọng của việc nộp tiền dịch vụ thoát nước và phát triển hệ thống thoát nước vẫn còn thấp. Do sự phát triển của các công trình thoát nước không đồng bộ nên rất khó xác định chi phí phù hợp cho từng hệ thống. Ví dụ, không có sự khác biệt lớn về giá giữa khu vực được xử lý và khu vực không xử lý, mặc dù hạng mục của hệ thống thoát nước là như nhau. Nghị định 80/2014/NĐ-CP chưa xem xét các yếu tố điều chỉnh cụ thể cho các trường hợp này nên rất khó xác định tổng chi phí thực tế và biểu giá (đặc biệt là chi phí khấu hao).

+ Tại các đô thị, hệ thống thoát nước và xử lý nước thải chưa được đầu tư xây dựng hoặc đầu tư xây dựng chưa đầy đủ thiếu các dữ liệu về hiện trạng hệ thống thoát nước (tình trạng hoạt động của hệ thống thoát như chiều dài, đường kính cống thoát nước, số lượng và kích thước hố ga, quy mô nhà máy xử lý nước thải, trạm bơm v.v...). Chính quyền tại nhiều đô thị hầu như không có hồ sơ tài sản hệ thống thoát nước, không biết hệ thống thoát nước có những gì, giá trị đầu tư là bao nhiêu, chất lượng còn bao nhiêu %... điều này gây trở ngại cho công tác quản lý tài sản, xác định khối lượng công việc, chi phí vận hành làm căn cứ xác định giá dịch vụ thoát nước. Nguồn thu và sử dụng giá dịch vụ thoát nước chưa được quy định cụ thể việc quản lý, sử dụng nguồn thu từ phí và giá dịch vụ thoát nước.

+ Ngoài ra, việc chưa có quy định về năng lực của đơn vị vận hành và bảo dưỡng hệ thống thoát nước cũng như hạn chế về năng lực của địa phương trong việc xây dựng giá dịch vụ thoát nước cũng gây khó khăn cho công tác lập giá dịch vụ thoát nước phù hợp với điều kiện địa phương.

+ Việc lập, thẩm định và ban hành giá dịch vụ thoát nước phải thông qua nhiều cơ quan xin ý kiến. Đặc biệt phải thông qua Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là một trở ngại và mất nhiều thời gian để ban hành.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Hoạt động cấp nước được xác định là hoạt động sản xuất kinh doanh; vì vậy, mọi nguồn lực đầu tư cho phát triển cấp nước sẽ được thu hồi thông qua giá bán nước sạch. Đảm bảo cho các nguồn lực đầu tư và vận hành khai thác hệ thống cấp nước đạt hiệu quả cao nhất; đảm bảo công trình cấp nước được cải tạo, ứng dụng công nghệ, khoa học phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của khu vực và từng bước tiến tới trình độ quản lý tiên tiến.

- Nhà nước kiểm soát giá nước sạch nhằm bảo đảm hài hòa lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của cộng đồng. Đối với khu vực dân cư nghèo, vùng khó khăn về nguồn nước cần có cơ chế chính sách hỗ trợ hoặc hỗ trợ đầu tư để giảm giá thành nước sạch.

- Nhà nước có cơ chế, chính sách huy động các nguồn lực đầu tư và vận hành công trình cấp thoát nước; hỗ trợ đầu tư công trình cấp thoát nước nông thôn, các khu vực khó khăn, dân cư phân tán.

- Hoạt động đầu tư phát triển thoát nước, cấp nước được tiếp cận, hỗ trợ từ quỹ bảo vệ môi trường, nguồn thu từ cấp quyền khai thác nước

- Hoàn thiện các quy định về lập, thẩm định và ban hành giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải đô thị, khu vực tập trung dân cư; xử lý nước thải tại chỗ tại các hộ thoát nước có sử dụng dịch vụ thoát nước đô thị.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

3.3.1. Phương án 1:

Giữ nguyên như chính sách hiện nay.

3.3.2. Phương án 2:

Sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, bao gồm:

Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 117/2007/NĐ-CP liên quan đến phương án giá nước sạch; trong đó giá nước sạch được xác định thống nhất cho đô thị, nông thôn theo vùng cấp nước; bù chéo giá nước sinh hoạt từ giá nước công nghiệp, dịch vụ; giá nước sinh hoạt tăng theo khối lượng sử dụng nhằm hỗ trợ giá nước sinh hoạt cho khu vực dân cư nghèo, sử dụng khối lượng nước nhỏ.

Sửa đổi, bổ sung nội dung quản lý thoát nước và xử lý nước thải về lập, thẩm định giá dịch vụ thoát nước trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan: Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 về thoát nước và xử lý nước thải; Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; Thông tư số 13/2018/TT-BXD ngày 27/12/2018 của Bộ Xây dựng về hướng dẫn phương pháp định giá dịch vụ thoát nước.

Giải pháp này có thể xử lý một phần các bất cập, tuy nhiên, việc sửa đổi, bổ sung phải thực hiện ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, thiếu tính hệ thống, cần thời gian điều chỉnh.

3.3.3. Phương án 3:

Xây dựng hình thành nội dung trong Luật Cấp, thoát nước mới, bao gồm các nội dung sau:

- Quy định về hỗ trợ đầu tư cho cấp nước nông thôn, đảm bảo người dân nghèo được tiếp cận với nguồn nước sạch. Quy định nguyên tắc, phương pháp xác định giá nước sạch, nâng cao chất lượng dịch vụ và bảo đảm cấp nước an toàn; đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; hài hòa lợi ích giữa doanh nghiệp và người dân.

- Quy định tăng cường phân bổ ngân sách từ trung ương, ngân sách tại địa phương cho lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải. Ưu tiên phân bổ ngân sách cho lĩnh vực thoát nước nhằm rút ngắn khoảng cách giữa mức độ cần phục vụ và khả năng đáp ứng trên cơ sở rà soát, đánh giá, kiểm soát đảm bảo hiệu quả phân bổ đi kèm với tính phù hợp và minh bạch. Quy định về cơ chế tổng hợp, đánh giá tình hình phát triển thoát nước để xác định nhu cầu, mức độ cần thiết đầu tư để làm cơ sở cho công tác phân bổ đầu tư ngân sách phù hợp và hiệu quả.

- Quy định về nghĩa vụ đối với khách hàng để khai thác lợi ích của hệ thống thoát nước mà khoản hỗ trợ của Chính phủ và ngân sách chung được đầu tư chi tiêu cho chính quyền đô thị; hỗ trợ địa phương và vay vốn của Chính phủ.

- Tăng cường thu hút đầu tư theo hình thức PPP, tạo môi trường đầu tư lành mạnh, có sức hút và điều kiện thuận lợi, hỗ trợ, khuyến khích nhà đầu tư tư nhân tư nhân tham gia đầu tư phát triển thoát nước.

- Quy định thống nhất về quản lý chi phí, quản lý giá dịch vụ thoát nước, dịch vụ xử lý nước thải; hướng dẫn phương pháp xác định chi phí, phương pháp định giá dịch vụ thoát nước, xử lý nước thải; hướng dẫn hợp đồng dịch vụ thoát nước,...

- Cần có lộ trình và mức thu giá dịch vụ thoát nước hợp lý và quy định trách nhiệm, nghĩa vụ đối với cá nhân, tổ chức sử dụng dịch vụ thoát nước nhằm thống nhất việc thu giá dịch vụ thoát nước, đảm bảo duy trì

- Quy định thu và sử dụng giá dịch vụ thoát nước: thống nhất cơ chế và chế tài cho việc thu giá dịch vụ thoát nước đảm bảo hiệu quả thu, quy chế về sử dụng, phân bổ nguồn thu từ giá dịch vụ thoát nước để đảm bảo phát huy hiệu quả và tạo nguồn lực đầu tư phát triển, vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.4.1. Phương án 1:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực nếu chọn phương án này.

- Tác động tiêu cực: Khu vực dân cư nghèo, khu vực khó khăn về nguồn nước khó tiếp cận với nguồn nước sạch, an toàn do tư nhân không tham gia đầu tư với hiệu quả đầu tư thấp; các địa phương chậm xây dựng và ban hành giá dịch vụ thoát nước, hiện mới có khoảng 23 tỉnh thành phố ban hành giá dịch vụ thoát nước. Những địa phương còn lại vẫn áp dụng phí bảo vệ môi trường.

+ Đối với Nhà nước: Thiếu cơ chế để thực hiện hỗ trợ giá nước sạch nông thôn; giá dịch vụ thoát nước đã được một số tỉnh thành xây dựng và ban hành nhưng chưa tổ chức thực hiện và giảm hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý. Tiếp tục gặp khó khăn trong việc xây dựng giá nước sạch, giá dịch vụ thoát nước và thu giá dịch vụ thoát nước.

+ Đối với doanh nghiệp:

Khó để huy động nguồn vốn tư nhân và các doanh nghiệp tham gia đầu tư hệ thống cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải theo hình thức PPP do khó khăn trong thu hồi chi phí về đầu tư và vận hành bảo dưỡng.

Không khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cấp nước nông thôn; giá dịch vụ thoát nước thấp, việc thu và sử dụng giá dịch vụ thoát nước chưa được thực hiện bài bản gây ảnh hưởng đến việc bảo đảm tài chính cho hoạt động của đơn vị thoát nước trong công tác vận hành và bảo trì hệ thống thoát nước.

+ Đối với người dân: Phạm vi và chất lượng các dịch vụ cấp nước, thoát nước không đảm bảo. Chưa đảm bảo quyền tiếp cận nguồn nước sạch, bảo đảm tỷ lệ bao phủ cung cấp dịch vụ thoát nước cho người dân.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

4.3.2. Phương án 2:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Sửa đổi, bổ sung các quy định trong Nghị định số 80/2014/NĐ-CP; Nghị định số 117/2007/NĐ-CP, Nghị định số 32/2019/NĐ-CP nâng vai trò quản lý nhà nước về phân bổ nguồn vốn cho đầu tư công trình cấp thoát nước, sử dụng nguồn thu giá dịch vụ thoát nước.

- Tác động tiêu cực: giá dịch vụ được các địa phương chậm xây dựng và ban hành, hiện mới có khoảng 23 tỉnh thành phố ban hành giá dịch vụ thoát nước. Những địa phương còn lại vẫn áp dụng phí bảo vệ môi trường.

+ Đối với Nhà nước: khả năng huy động vốn thông qua các khoản vay ưu đãi giảm làm giảm nguồn lực đầu tư cho các công trình thoát nước.

+ Đối với doanh nghiệp: lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải có yêu cầu về chi phí đầu tư rất lớn so với cấp nước trong khi được phân bổ ngân sách thấp hơn rất nhiều, chưa đảm bảo cơ chế thu hút được nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

+ Đối với người dân: chưa đảm bảo cơ chế thu hút được nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 3:

Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nhằm bảo đảm tài chính cho dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải.

Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Đáp ứng nhu cầu sử dụng nước sạch cho sinh hoạt và phát triển kinh tế xã hội của đất nước; tạo bình đẳng về quyền sử dụng nước giữa khu vực đô thị và nông thôn; hỗ trợ của nhà nước đối với cấp nước nông thôn vùng sâu, xa, biên giới và hải đảo, vùng khó khăn về nguồn nước; thu hút nguồn lực tài chính cho đầu tư, quản lý vận hành hệ thống thoát nước là rất cần thiết và cấp bách đảm bảo cho nhu cầu thiết yếu của người dân cũng như mục đích hoàn thiện điều kiện hạ tầng làm động lực cho phát triển bền vững. Đạt được sự bảo đảm bền vững, sự

quan tâm của các cấp, các ngành và người dân đối với trách nhiệm “xả thải - đóng phí - bảo vệ môi trường” được cải thiện mạnh mẽ và duy trì liên tục.

+ Các hoạt động đầu tư hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước và xử lý nước thải gắn liền với cải thiện điều kiện môi trường và hạ tầng kỹ thuật đô thị. Do đó sẽ tạo ra hệ thống cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, kết nối không gian đô thị và nông thôn, tạo ra cơ chế lan truyền thúc đẩy các ngành kinh tế cùng phát triển.

+ Các đơn vị tham gia đầu tư, phát triển hoạt động cấp nước, thoát nước và quản lý vận hành hệ thống cấp nước, thoát nước bảo đảm điều kiện kinh doanh, năng lực và con người trong lĩnh vực cấp nước, thoát nước. Việc này sẽ góp phần đảm bảo khả năng vận hành và bảo trì hệ thống cấp nước, thoát nước đáp ứng nhu cầu cung cấp dịch vụ cấp nước, thoát nước cho người dân.

+ Các doanh nghiệp tích cực tham gia đầu tư hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước và xử lý nước thải do cơ chế thực hiện và khả năng thu hồi chi phí được rõ ràng và minh bạch.

- Tác động tiêu cực:

+ Đối với Nhà nước: Do ngân sách địa phương thường bị hạn chế, việc phân bổ ngân sách được cân nhắc đảm bảo hài hòa trong giới hạn ngân sách.

+ Đối với doanh nghiệp: Bảo đảm hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp cấp nước; các đơn vị thoát nước chịu sự kiểm soát chặt chẽ hơn theo quy định.

Người dân và doanh nghiệp phải chi trả giá nước sạch, dịch vụ thoát nước theo lộ trình tăng giá để đảm bảo duy trì công tác đầu tư xây dựng công trình và vận hành hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước. Tuy nhiên chi phí này không lớn so với thu nhập bình quân hộ gia đình, khoản chi phí này vẫn nằm trong khả năng chi trả của người dân.

+ Đối với người dân: Nâng cao chất lượng môi trường, điều kiện sống cho người dân.

Tác động về giới:

Phụ nữ và trẻ em khu vực dân cư nông thôn nghèo được tiếp cận nguồn nước sạch. Tuy nhiên vai trò của các tổ chức xã hội như hội phụ nữ, hội cựu chiến binh, các đoàn thể thanh niên... trong công tác truyền thông chi trả giá nước sạch và giá dịch vụ thoát nước.

Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do các quy định về đầu tư xây dựng, huy động và phân bổ nguồn vốn hiện vẫn đang được áp dụng, tuy nhiên được quy định cân được rà soát và cải thiện nhằm xây dựng quy trình thống nhất và đầy đủ.

Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Đảm bảo đồng bộ hệ thống pháp luật; hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải được điều chỉnh bằng luật.

- Đối với Nhà nước: Nâng cao vai trò quản lý nhà nước về cấp, thoát nước; kiểm soát hoạt động cấp, thoát nước bảo đảm an ninh nguồn nước sạch và bảo vệ môi trường đối với nước thải.

- Các điều kiện bảo đảm thi hành: Giá dịch vụ cấp nước, thoát nước là một công cụ tài chính nhằm bảo đảm cung cấp dịch vụ cấp nước, thoát nước bền vững và cần được cụ thể hóa trong dự thảo Luật. Hoàn thiện các quy định về cơ chế thu hồi chi phí đầu tư, khấu hao trong xác định giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải; phân bổ tài chính trong lĩnh vực cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật: bảo đảm sự đồng bộ thống nhất của hệ thống pháp luật về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Tính tương thích với điều ước quốc tế: không ảnh hưởng đến các điều ước và Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)

Đề xuất lựa chọn phương án 3 do nâng cao vai trò quản lý nhà nước cấp, thoát nước hài hòa lợi ích giữa doanh nghiệp cấp nước với người sử dụng nước, bảo vệ ô nhiễm môi trường do nước thải; tạo nguồn lực đầu tư cho công trình thoát nước, xử lý nước thải (tỷ lệ bao phủ dịch vụ mới đạt 15%), tăng tỷ lệ bao phủ dịch vụ cấp nước khu vực nông thôn; đồng thời nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước, thoát nước.

Trong điều kiện kinh tế - xã hội nước ta ngày càng phát triển, người dân có khả năng chi trả tiền thu gom và xử lý nước thải, nghiên cứu, đề xuất trong quản lý giá dịch vụ thoát nước phù hợp với quy định hoạt động thoát nước là dịch vụ công ích có điều kiện và chịu sự kiểm soát của nhà nước.

4. Chính sách 4: Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Về cấp nước:

- Chất lượng đầu tư và chất lượng dịch vụ cấp nước giữa khu vực đô thị với khu vực nông thôn rất khác nhau và rất kém đối với khu vực nông thôn. Tại khu vực nông thôn, việc quản lý, đầu tư phát triển cấp nước còn nhiều hạn chế, đầu tư còn chông chéo, hiệu quả chưa cao, chất lượng nước không đảm bảo quy định, nhiều công trình cấp nước nông thôn không bền vững, bị hư hỏng do thiếu nguồn lực cho vận hành, bảo trì, cải tạo. Mặt khác, cùng với quá trình đô thị hóa nhanh, ranh giới đô thị và nông thôn luôn biến động đang tác động đến hiệu quả đầu tư và khả năng kế thừa, cải tạo công trình cấp nước nông thôn hiện hữu.

Nguyên nhân: Phân công quản lý về cấp nước bị cắt khúc theo địa bàn giữa khu vực đô thị với khu vực nông thôn đã hình thành sự khác biệt từ công tác quy hoạch, dự án đầu tư, quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật áp dụng đến chất lượng dịch vụ cấp nước giữa khu vực đô thị và khu vực nông thôn.

- Cùng với quá trình xã hội hóa, vai trò quản lý nhà nước về cấp nước từ trung ương đến địa phương ngày càng hạn chế và giảm dần. Chính quyền địa phương chưa đảm bảo yêu cầu được tiếp cận với nguồn nước sạch của người dân; chưa bảo đảm an ninh, an toàn khi giao cho tư nhân thực hiện dịch vụ cung cấp nước sạch.

Nguyên nhân:

+ Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang thiếu quy định pháp lý cao nhất về quản lý hoạt động cấp nước, thiếu ràng buộc trách nhiệm của doanh nghiệp đối với phát triển cấp nước và bảo đảm cấp nước an toàn, dẫn đến nguy cơ mất kiểm soát, mất an ninh, an toàn cấp nước.

+ Tài sản công trình cấp nước sau khi xã hội hóa thuộc sở hữu của tư nhân. Căn cứ khoản 3 Điều 32 của Hiến Pháp năm 2013, Nhà nước có thể can thiệp vào các tài sản này chỉ trong các trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai. Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, cấp nước cũng như lĩnh vực khác có chung các quy định pháp luật điều tiết các hoạt động như: chuyển nhượng, mua bán quyền sở hữu, quyền sử dụng hay thuê quản lý vận hành. Luật có quy định các cổ đông có quyền tự do chuyển nhượng cổ phần của mình cho người khác theo quy định của pháp luật, đặc biệt cổ đông có quyền sử dụng cổ phần của mình để trả nợ. Bởi vậy, việc cấp nước mất ổn định, ảnh hưởng đến an sinh xã hội cần được nhìn nhận như một vấn đề an ninh cấp nước và UBND cấp tỉnh phải có đủ thẩm quyền để xử lý. Hiện nay, pháp luật chưa có quy định cụ thể việc bảo đảm an ninh nguồn nước sạch.

- Bất cập nảy sinh sau quá trình xã hội hóa lĩnh vực cấp nước, mâu thuẫn giữa lợi ích của doanh nghiệp với lợi ích của cộng đồng, vấn đề an sinh xã hội; doanh nghiệp quan tâm hơn về lợi nhuận, thiếu quan tâm đến đầu tư, cải tạo công trình cấp nước nhằm duy trì dịch vụ cấp nước ổn định, an toàn, đảm bảo chất lượng dịch vụ cấp nước cũng như quyền được sử dụng dịch vụ cấp nước của người dân.

Nguyên nhân: Sau quá trình xã hội hóa cấp nước, doanh nghiệp cấp nước hầu hết hoạt động theo mô hình công ty cổ phần, Nhà nước không nắm cổ phần chi phối, chủ yếu vốn đầu tư tư nhân. Theo đó, doanh nghiệp chịu tác động trực tiếp của Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, hoạt động sản xuất, kinh doanh được đại hội đồng cổ đông thông qua (quy định tại Điều 135 Luật Doanh nghiệp năm 2014 và được sửa đổi tại Điều 138 của Luật Doanh nghiệp năm 2020). Vì vậy, hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp chú trọng đến lợi nhuận và hiệu

quả đầu tư; khi giá nước chưa được tăng, doanh nghiệp sẽ hạn chế trách nhiệm trong đầu tư mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước. Đặc biệt, doanh nghiệp hạn chế đầu tư xây dựng mới hoặc mở rộng hệ thống cấp nước cho một bộ phận dân cư nhỏ lẻ, ở xa trung tâm,...do chi phí đầu tư cao, khó có khả năng hoàn vốn, không mang lại hiệu quả đầu tư.

Về thoát nước và xử lý nước thải:

- Về mô hình quản lý nhà nước về thoát nước và xử lý nước thải:

+ Quy định về quản lý nhà nước trong hoạt động thoát nước được quy định rải rác trong nhiều luật như Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Tài nguyên nước, Luật Xử phạt vi phạm hành chính, Luật Thanh tra v.v. Hiện tại, Nghị định số 80/2014/NĐ-CP là văn bản quy phạm pháp luật về chuyên ngành thoát nước quy định về công tác quản lý nhà nước về thoát nước và xử lý nước thải.

+ Các chế tài về thực thi, kiểm tra, thanh tra, giám sát, xử lý vi phạm, cưỡng chế tuân thủ chủ yếu tham chiếu từ các văn bản pháp luật liên quan. Do đó, việc quy định chế tài xử lý cũng như việc thanh tra, kiểm tra vào lĩnh vực thoát nước chưa được chặt chẽ và toàn diện.

+ Thực tế hiện nay cho thấy việc quản lý và phát triển hệ thống thoát nước và xử lý nước thải ở hầu hết các địa phương chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; việc theo dõi, quản lý, xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động thoát nước và xử lý nước thải còn chưa bài bản; tình trạng ngập úng và ô nhiễm môi trường do nước mưa, nước thải gây ra vẫn là bài toán khó đối với các cấp chính quyền địa phương. Hệ thống pháp lý về thoát nước còn chưa hoàn thiện, hiệu lực còn có điểm hạn chế. Chẳng hạn, còn nhiều địa phương chưa ban hành quy định về quản lý hoạt động thoát nước mặc dù Điều 46 Nghị định số 80/2014/NĐ-CP đã có quy định về nội dung này.

+ Về quản lý xả thải vào công trình thủy lợi: Trước khi Luật Bảo vệ môi trường 2020 có hiệu lực, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông nghiệp chịu trách nhiệm cấp phép xả thải vào công trình thủy lợi, nhưng sau đó, thẩm quyền cấp giấy phép môi trường (bao gồm xả thải) được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức quản lý bùn nạo vét từ kênh, mương và công trình thủy lợi đáp ứng yêu cầu về bảo vệ môi trường cho hệ thống công trình thủy lợi.

+ Chồng chéo trong chức năng nhiệm vụ về quản lý thoát nước khu vực nông thôn: Nghị định số 105/2022/NĐ-CP quy định chức năng nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý cấp nước, thoát nước khu vực nông thôn. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP quy định Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thoát nước và xử lý nước thải tại đô thị, khu dân cư nông thôn tập trung và khu công nghiệp trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, chưa có hướng dẫn cụ thể xác định ranh giới rõ ràng giữa điểm dân cư tập trung

nông thôn và vùng nông thôn. Điều này có thể gây ra vấn đề phân định trách nhiệm giữa Bộ Xây dựng và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trong quản lý thoát nước thải ở khu vực nông thôn.

+ Đánh giá năng lực của các cán bộ/cơ quan quản lý/địa phương: Kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động có thể được sử dụng để tăng cường năng lực của các cán bộ/cơ quan/hệ thống đối với từng địa phương. Ngoài ra, các nhà quản lý có thể sử dụng kết quả đánh giá để điều chỉnh và phân công lại nhiệm vụ và trách nhiệm của các cán bộ/cơ quan trong một tổ chức/hệ thống quản lý.

+ Xác định nhu cầu cải thiện/bổ sung: Thông qua đánh giá hiệu quả hoạt động, các nhà quản lý có thể xác định các vấn đề và thiếu hụt cần phải tăng cường như các chương trình đào tạo, thủ tục, cơ chế, nguồn nhân lực, thiết bị, kinh phí, v.v.

+ Đánh giá quá trình: Đánh giá hiệu quả hoạt động giúp các nhà quản lý chương trình xác định cách tiếp cận/phương pháp luận đang sử dụng để đạt mục tiêu đề ra có đang hoạt động tốt hay không. Kết quả đánh giá có thể được sử dụng làm căn cứ để xác định các lĩnh vực có vấn đề và tiến hành cải thiện.

+ Tăng cường trách nhiệm: Việc đánh giá định kỳ hiệu quả hoạt động cùng với các chế tài tương thích sẽ tạo cơ sở khiến các cơ quan quản lý/cán bộ có trách nhiệm trong việc thực thi và các nhiệm vụ phân công được thực hiện hiệu quả. Đánh giá hiệu quả hoạt động có thể có giá trị như một công cụ thúc đẩy hiệu quả công việc của các cơ quan quản lý/cán bộ và công nhận thành tựu.

Nguyên nhân:

+ Hệ thống pháp lý về thoát nước chưa được xây dựng ở cấp độ cao nhất, cấp độ luật mà chỉ được xây dựng ở mức Nghị định và Thông tư (Nghị định số 80/2014/NĐ-CP và một số thông tư hướng dẫn). Hiệu lực của Nghị định thấp hơn Luật, nên khi một số Luật được điều chỉnh có nội dung liên quan đến Nghị định thì Nghị định phải sửa đổi, điều chỉnh để phù hợp với các nội dung của luật hiện hành. Do đó, các quy định này chưa có được mức độ điều tiết cần thiết cho các hoạt động thoát nước, điều này ảnh hưởng đến hiệu lực của các quy định pháp lý về thoát nước.

+ Các chế tài về thực thi, kiểm tra, thanh tra, giám sát, xử lý vi phạm, cưỡng chế tuân thủ chủ yếu tham chiếu từ các văn bản pháp luật liên quan. Do đó, việc vận dụng vào lĩnh vực thoát nước chưa được chặt chẽ và toàn diện.

+ Yêu cầu về năng lực và xây dựng năng lực hiện chưa có quy định cụ thể về yêu cầu về năng lực của cán bộ quản lý thoát nước. Tương tự, có những hạn chế trong việc thực hiện các chương trình nâng cao năng lực ở Việt Nam do các quy định hiện hành và hạn chế ngân sách. Các chương trình này chủ yếu chỉ được thực hiện ở các thành phố lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

+ Chức năng nhiệm vụ không rõ ràng của các cơ quan nhà nước có thể khiến cho các cơ quan quản lý nhà nước lúng túng hoặc thiếu cơ sở để thực hiện các hoạt động quản lý của mình. Đây là quá trình tạo nên “các khoảng trống” trong phạm vi quản lý của các cơ quan nhà nước. “Các khoảng trống” này nên được loại bỏ nhằm đạt được sự quản lý toàn diện.

- Về năng lực tổ chức, quản lý:

+ Các hình thức hợp đồng vận hành bảo dưỡng tuân thủ theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên. Các hình thức hợp đồng tại các địa phương đang thực hiện cơ bản theo các hình thức hợp đồng thanh toán trọn gói; hợp đồng giao theo kế hoạch; hợp đồng theo đơn đặt hàng và hợp đồng đấu thầu

+ Tại nhiều địa phương, năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động thoát nước còn hạn chế. Tuy nhiên, các hoạt động đánh giá năng lực, đưa ra yêu cầu năng lực, đánh giá hiệu quả hoạt động và đưa ra mục tiêu hoạt động chưa được quy định chi tiết và thực hiện bài bản ở cả cấp trung ương và địa phương.

+ Các chương trình đào tạo nâng cao năng lực cho cán bộ quản lý vận hành hệ thống thu gom thoát nước và xử lý nước thải còn nhiều hạn chế dẫn đến việc quản lý, duy tu hệ thống thoát nước kém hiệu quả.

Nguyên nhân:

Gây giảm hiệu quả và hiệu lực trong công tác quản lý nhà nước, điều này cũng gây ra các điều kiện bất lợi cho các doanh nghiệp/ nhà đầu tư do phải chịu sự quản lý của quá nhiều cơ quan nhà nước. Để tránh chùng chéo, nguyên tắc sau đây nên được áp dụng và duy trì: một tổ chức có thể đảm nhiệm nhiều việc, nhưng một việc chỉ do một tổ chức chủ trì và chịu trách nhiệm chính.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm vai trò quản lý nhà nước thống nhất và hiệu quả về hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải từ trung ương đến địa phương. Phân công trách nhiệm cho Bộ ngành; trách nhiệm của UBND tỉnh về tổ chức quản lý, đầu tư phát triển cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải đáp ứng nhu cầu trên địa bàn.

- Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, kiểm soát và quản lý rủi ro về hoạt động cấp nước, xử lý nước thải khi huy động tư nhân tham gia đầu tư vận hành công trình cấp, thoát nước.

- Thành lập cơ quan, tổ chức liên quan đến quản lý tài sản công trình cấp nước, thoát nước do nhà nước là chủ sở hữu hoặc nhận bàn giao từ các tổ chức, cá nhân.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

4.3.1. *Phương án 1*: Giữ nguyên như chính sách hiện nay.

4.3.2. *Phương án 2*:

Sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, bao gồm:

Sửa đổi, bổ sung nội dung quản lý nhà nước về cấp nước tại Nghị định số 117/2007/NĐ-CP quy định thống nhất quản lý cấp nước đô thị và nông thôn; Sửa đổi, bổ sung nội dung quản lý nhà nước về thoát nước và xử lý nước thải tại Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 về thoát nước và xử lý nước thải. Quy định về quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan đầu mối ở cấp trung ương và địa phương đi kèm với cơ chế phối hợp trong việc thực thi nhiệm vụ phát triển lĩnh vực cấp nước, thoát nước, cụ thể như sau:

- Cấp trung ương quy định Bộ Xây dựng là cơ quan đầu mối trong việc: Đánh giá, cập nhật, tổng hợp tình hình phát triển cấp, thoát nước ở các địa phương; Rà soát, tổng hợp các đề xuất hỗ trợ từ các địa phương. Lựa chọn danh mục các công trình ưu tiên do chính quyền địa phương đề xuất, chuyển Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính duyệt danh sách, cấp kinh phí hỗ trợ.

- Cấp địa phương quy định Sở Xây dựng là cơ quan đầu mối trong việc: Đánh giá, cập nhật tình hình phát triển cấp nước, thoát nước tại địa phương, báo cáo Bộ Xây dựng theo kế hoạch hàng năm; Rà soát, tổng hợp các đề xuất hỗ trợ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động cấp nước, thoát nước (dịch vụ công ích) tại địa phương.

4.3.3. *Phương án 3*:

Xây dựng hình thành nội dung trong Luật Cấp, thoát nước mới, bao gồm các nội dung sau:

- Quy định thống nhất quản lý cấp nước, phân công trách nhiệm của Chính phủ và các Bộ ngành về quản lý nhà nước về cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải.

- Tăng cường phân cấp, tạo sự chủ động cho các địa phương; quy định UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý, đầu tư phát triển cấp, thoát nước trên địa bàn đáp ứng nhu cầu sử dụng nước sạch của người dân, các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ sức khỏe, môi trường sống của người dân.

- Quy định các giải pháp bảo đảm an ninh nguồn cấp nước, xả nước thải; trách nhiệm, thẩm quyền cụ thể của các Bộ ngành, địa phương khi xảy ra rủi ro, sự cố liên quan đến chất lượng dịch vụ cấp nước sạch và ô nhiễm môi trường do nước thải.

Do đó, việc đưa ra các phương án, giải pháp đề xuất nhằm nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước về cấp, thoát nước cần các nội dung sau:

+ Nâng cao hiệu lực của hệ thống pháp lý về cấp, thoát nước bằng việc đưa ra các quy định chặt chẽ và toàn diện trong Luật Cấp, Thoát nước mới và các Nghị định/Thông tư hướng dẫn đi kèm.

+ Quy định cụ thể và tăng cường thực thi công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát, xử lý vi phạm, cưỡng chế tuân thủ và công khai thông tin ngành thoát nước bao gồm cả cơ quan nhà nước và tư nhân đảm bảo tính thống nhất, phù hợp, tránh các xung đột và khoảng trống với các văn bản pháp luật hiện hành Luật Xử phạt vi phạm hành chính, Luật Thanh tra...

+ Quy định về trách nhiệm và cơ chế phối hợp là căn cứ để các cơ quan thẩm quyền triển khai các hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, do đặc thù quản lý theo ngành, nên không tránh được các giao thoa về đối tượng và phạm vi quản lý trong khi đó các quy định pháp luật thường chung chung, không cụ thể chi tiết phân định trách nhiệm của từng bên đối với đối tượng và phạm vi quản lý tạo nên các chông chéo gây ảnh hưởng đến công tác quản lý và đối tượng chịu quản lý.

+ Các yêu cầu quản lý về đối tượng và phạm vi quản lý thường phức tạp, yêu cầu phải có các giải pháp thích ứng nhanh, tuy nhiên việc phân định trách nhiệm và cơ chế phối hợp thường được đưa vào các văn bản pháp luật ở mức Nghị định hoặc Luật. Để bảo đảm nhiệm vụ quản lý và phát triển thoát nước đồng bộ từ cấp địa phương đến cấp trung ương, cần thành lập cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm quản lý và phát triển thoát nước ở địa phương.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

4.4.1. Phương án 1:

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực nếu chọn phương án này.

- Tác động tiêu cực: Mô hình quản lý thoát nước hiện nay đang không hiệu quả từ trung ương tới địa phương, không nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội.

+ Đối với quản lý Nhà nước: Không thống nhất quản lý cấp nước ở trung ương; mô hình quản lý thoát nước và xử lý nước thải từ cấp trung ương tới địa phương.

+ Đối với doanh nghiệp: Mô hình tổ chức quản lý cấp nước khu vực dân cư nông thôn không thống nhất, không hiệu quả; thiếu phương thức, quy định trách nhiệm của đơn vị thoát nước tham gia vào hoạt động thoát nước. Gây bất lợi cho các doanh nghiệp, nhà đầu tư và cả phía người dân do phải chịu sự quản lý của quá nhiều cơ quan nhà nước và văn bản pháp luật hiện hành.

+ Đối với người dân: Người sử dụng dịch vụ cấp thoát nước không được hưởng nhiều lợi.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Không phát sinh thủ tục hành chính.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi. Việc thực hiện các chính sách về thoát nước và xử lý nước thải vẫn tiếp tục gặp nhiều khó khăn và bất cập như đã được phân tích.

*4.4.2. Phương án 2:**a) Tác động về kinh tế, xã hội:*

- Tác động tích cực: Việc triển khai theo phương án 2 thống nhất quản lý cấp thoát nước từ trung ương đến địa phương; sẽ giúp địa phương chủ động xây dựng và triển khai các chương trình nâng cao năng lực phù hợp với nhu cầu đặc thù tại địa phương.

- Tác động tiêu cực: Triển khai theo mô hình quản lý tập trung này phù hợp với khu vực có quy mô nhỏ, ít dự án, chương trình đầu tư hoặc ngược lại, cần bố trí đủ cơ cấu tổ chức, nguồn lực, kinh phí, cơ chế.

+ Đối với quản lý Nhà nước: Tăng cường quản lý nhà nước về cấp, thoát nước; thay đổi hoặc hoàn thiện mô hình quản lý thoát nước cũng như mô hình quản lý vận hành hệ thống thoát nước và xử lý nước thải cần có lộ trình và giải pháp lâu dài. Việc này sẽ ảnh hưởng đến quá trình sắp xếp lại bộ máy, tổ chức hoạt động tại địa phương. Việc sửa đổi các Nghị định và thông tư liên quan chỉ khắc phục được phần nào các khó khăn bất cập và không giải quyết được triệt để các vấn đề đang tồn tại.

+ Đối với doanh nghiệp: Mô hình tập trung tại địa phương sẽ gây bất lợi cho các đơn vị quản lý vận hành hệ thống thoát nước, gây khó khăn bất cập trong quá trình tham gia lựa chọn đơn vị đủ năng lực quản lý vận hành hệ thống thoát nước và xử lý nước thải. Việc này sẽ chỉ tập trung vào bộ máy quản lý nhà nước, gây tình trạng độc quyền, không minh bạch trong quản lý thoát nước và xử lý nước thải tại địa phương.

+ Đối với người dân: khó tiếp cận và được chia thông tin về đầu nối hệ thống thoát nước.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

4.4.3. Phương án 3:

Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để kiểm soát quản lý lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải.

a) Tác động về kinh tế, xã hội:

- Tác động tích cực: Tính đồng bộ hệ thống văn bản pháp luật, thông số quản lý nhà nước về cấp thoát nước; điều chỉnh hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải bằng luật; phân cấp rõ ràng để quản lý, thích ứng sát sao với yêu cầu đa dạng tại từng đơn vị hành chính thành phần. Quản lý tập trung, thống nhất về điều tra cơ bản, về các chương trình, kế hoạch từ đơn vị thoát nước tại địa phương tới cơ quan quản lý cấp trung ương.

Đạt được hiệu quả hoạt động toàn diện với sự tham gia của các bên liên quan (các chuyên gia từ các cơ quan/lĩnh vực khác nhau, cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, người dân). Người dân và các doanh nghiệp được thuận lợi tiếp cận các dịch vụ cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Công tác tăng cường công tác cộng đồng về cấp nước, thoát nước là một yếu tố tốt trong việc huy động sự tham gia của người dân trong công tác tuyên truyền vận động, giám sát cộng đồng và phản ánh vi phạm.

Yếu tố an sinh bền vững, đặc biệt cho các khu vực khó khăn, vùng sâu vùng xa được chú trọng, trách nhiệm quan tâm đến lợi nhuận mà bỏ mục tiêu phục vụ dân sinh bền vững là tôn chỉ nam, góp phần thúc đẩy phát triển xã hội theo hướng không ai bị bỏ rơi.

- Tác động tiêu cực: Phân cấp chi tiết có thể dẫn đến việc tiếp cận không đồng đều, mất cân đối về thẩm quyền, giảm tính tương tác và có thể sẽ hạn chế do điều chỉnh về quy mô cơ cấu tổ chức quản lý thoát nước ở các cấp.

+ Đối với Nhà nước: Nâng cao vai trò quản lý nhà nước, kiểm soát hoạt động cấp thoát nước đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững và hội nhập quốc tế. Các hoạt động chủ yếu xây dựng các văn bản pháp luật và cơ chế làm việc giữa các cơ quan trung ương tới địa phương nhằm tăng cường hiệu quả quản lý và phối hợp trong các hoạt động cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Các công tác này là nhiệm vụ của các cơ quan quản lý Nhà nước đang triển khai thực hiện, do đó các phát sinh về chi phí và tác động kinh tế là không đáng kể.

+ Đối với doanh nghiệp: thúc đẩy doanh nghiệp phát triển bền vững theo hướng cung cấp dịch vụ an toàn, hiệu quả.

+ Đối với người dân: Nâng cao chất lượng môi trường, điều kiện sống cho người dân.

b) Tác động về giới:

Không có tác động liên quan đến giới. Tất cả các cá nhân bình đẳng trong việc tham gia và thụ hưởng chính sách trên cơ sở đáp ứng các điều kiện theo quy định hiện hành.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện tại. Các thủ tục hành chính sẽ được rà soát và cải thiện nhằm xây dựng quy trình thống nhất và đầy đủ, cùng với vai trò, trách nhiệm và nghĩa vụ của các cơ quan liên quan được làm rõ đảm bảo thuận lợi trong phối hợp quản lý.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Đối với Nhà nước: có thể tác động không lớn đến bộ máy nhà nước khi thành lập cơ quan chuyên môn.

- Các điều kiện bảo đảm thi hành: cơ quan chuyên môn được bảo đảm công cụ quản lý và cần được cụ thể hóa trong dự thảo Luật.

- Tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật: bảo đảm sự đồng bộ thống nhất của hệ thống pháp luật về quản lý thoát nước và xử lý nước thải.

- Tính tương thích với điều ước quốc tế: không ảnh hưởng đến các điều ước và Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)

Nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực, năng lực quản lý thoát nước, đề xuất lựa chọn phương án 3 do giải pháp này đưa ra nhiều ưu thế tác động tích cực đến các đối tượng được hưởng lợi từ hạ tầng kỹ thuật cấp nước thoát nước và xử lý nước thải do các cơ quan chuyên môn, đơn vị quản lý vận hành, đơn vị quản lý nhà nước trong lĩnh vực cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải quản lý chuyên môn hóa; bên cạnh đó, xây dựng kế hoạch, chương trình phổ biến, đào tạo nâng cao năng lực quản lý một cách thống nhất từ cấp trung ương tới địa phương.

III. Ý KIẾN THAM VẤN

Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật Cấp, thoát nước được gửi lấy ý kiến bằng văn bản của (1) Bộ Tài chính (về nguồn tài chính), (2) Bộ Nội vụ (về nguồn nhân lực), (3) Bộ Ngoại giao (về sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên), (4) Bộ Tư pháp (về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của đề nghị xây dựng Luật với hệ thống pháp luật), (5) Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam; cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng Luật theo quy định tại Điều 36 và Điều 86 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và đăng trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của Bộ Xây dựng.

Các ý kiến góp ý được Bộ Xây dựng tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, hoàn thiện dự thảo và giải trình bằng văn bản gửi các cơ quan, tổ chức, cá nhân đóng góp ý kiến theo đường công văn hoặc qua thư điện tử.

(Bản tổng hợp giải trình, tiếp thu các ý kiến tại Phụ lục gửi kèm theo).

Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật Cấp, thoát nước đã được Bộ Xây dựng xây dựng theo đúng quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và đã được hoàn thiện trên cơ sở tiếp thu ý kiến của các Bộ, ngành và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác có liên quan.

2. Cơ quan giám sát, đánh giá việc thực hiện chính sách: Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận; công dân.

BỘ XÂY DỰNG