

NGHIÊN CỨU XÁC LẬP QUYỀN SỬ DỤNG TÀI NGUYÊN NƯỚC VÀ HÌNH THÀNH THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN SỬ DỤNG TÀI NGUYÊN NƯỚC TRÊN CÁC LƯU VỰC SÔNG Ở CÁC VÙNG KHAN HIẾM NƯỚC CỦA VIỆT NAM

Trương Đức Toàn¹

Tóm tắt: *Nền kinh tế Việt Nam đang có những chuyển đổi mạnh mẽ từ cơ chế tập trung sang thực hiện cơ chế thị trường. Nhiều ngành, lĩnh vực sau chuyển đổi đã mang lại hiệu quả rõ rệt. Ngành nước, bao gồm lĩnh vực thủy lợi, đang có những thay đổi lớn về chính sách, đặc biệt khi thực thi Luật Thủy lợi. Theo Luật Thủy lợi, các sản phẩm, dịch vụ thủy lợi sẽ được áp dụng cơ chế giá đầy đủ từ năm 2021. Tuy nhiên để chính sách phát huy hiệu quả cần đổi mới cả trong cơ chế và chính sách quản lý tài nguyên nước. Bài báo này phân tích sự cần thiết và đề xuất áp dụng hệ thống quyền sử dụng nước có thể trao đổi và thị trường nước cho các vùng miền ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu gợi mở cho các nhà hoạch định chính sách tiến tới đổi mới công tác quản lý ngành nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác và sử dụng bền vững nguồn nước, góp phần hoàn thiện cơ chế giá trong lĩnh vực thủy lợi thời gian tới.*

Từ khóa: Quyền sử dụng nước, Cơ chế thị trường, Hiệu quả, Thể chế, Chính sách

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nước là tài nguyên quý giá mà thiên nhiên ban tặng cho con người, không có nước thì không có sự sống và cũng không có hoạt động kinh tế nào tồn tại được. Tuy nhiên, trong một vài thập kỷ gần đây, nguồn nước có xu hướng cạn kiệt và suy thoái nghiêm trọng ở phạm vi toàn cầu, trong khi nhu cầu sử dụng nước ngày càng tăng (OECD, 2015). Barbier (2019) cho rằng sự thiếu hụt về nước trong tương lai sẽ ảnh hưởng đến phát triển kinh tế theo hai mặt, đó là thứ nhất, các quốc gia phải sử dụng ít nước hơn trong khi vẫn phải tạo ra tổng xuất lượng kinh tế lớn hơn, và thứ hai là chi phí về nước sẽ tăng cao. Việt Nam cũng không là ngoại lệ trong xu thế trên.

Thực tế, nước ta đang phải đối mặt với nhiều thách thức liên quan đến tài nguyên nước mặt và hai thách thức lớn đó là vấn đề thiếu nước trong mùa khô ở nhiều vùng miền và tình trạng chất lượng nước bị suy thoái do ô nhiễm môi trường từ các hoạt động xả thải gây ra. Luật Tài nguyên nước (năm 2012) và các văn bản dưới Luật quy định về quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên nước. Theo đó, cách tiếp cận quản lý tài nguyên

nước mặt mang tính liên ngành và phối hợp. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định cho nhóm đối tượng sử dụng thông qua hình thức trao quyền sử dụng nhằm tăng cường sự giám sát và quản lý của người sử dụng, chưa có cơ chế cho phép trao đổi quyền sử dụng nước nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nước ở những vùng, lưu vực thiếu nước. Về mặt quản lý nhà nước, mặc dù công tác quản lý ngành đã được tăng cường, hiệu quả đạt được vẫn còn rất hạn chế. Xuất phát từ sức ép về nước ngày càng gia tăng, nhiều nước trên thế giới đã áp dụng các tiếp cận mới nhằm đạt được hiệu quả cao hơn. Một giải pháp đã được nhiều quốc gia áp dụng đó là trao quyền sử dụng nước và hình thành thị trường cho trao đổi quyền sử dụng nước.

Trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi mạnh mẽ từ cơ chế quản lý tập trung sang thực hiện cơ chế thị trường, nhiều ngành và lĩnh vực, trong đó gồm cả lĩnh vực cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích đang dần được chuyển đổi sang áp dụng cơ chế giá. Sự đổi mới chính sách này đã mang lại kết quả quan trọng góp phần làm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước và nâng cao hiệu quả của quá trình sản xuất - phân phối - tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ.

¹ Khoa Kinh tế và Quản lý, Đại học Thủy lợi

Bài báo này tổng lược những vấn đề lý luận và thực tiễn về trao quyền sử dụng nước và sử dụng thị trường cho phân bổ tài nguyên nước, tiếp đó đánh giá nhu cầu thực tiễn và đề xuất định hướng đổi mới chính sách ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu gợi mở cho các nhà hoạch định chính sách tiến tới đổi mới công tác quản lý ngành nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác và sử dụng bền vững tài nguyên nước, đáp ứng nhu cầu trước sức ép về nước ngày càng tăng lên.

2. QUYỀN SỬ DỤNG NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG PHÂN BỐ TÀI NGUYÊN NƯỚC

2.1. Quyền sử dụng nước

Quyền sử dụng nước được hiểu là quyền pháp lý để tiếp cận và sử dụng một khối lượng nước cụ thể nào đó từ nguồn nước tự nhiên như là sông, suối hoặc nước ngầm. Nói cách khác, quyền sử dụng nước là tư cách pháp lý xác định quyền lợi và giới hạn của việc sử dụng tài nguyên. Hệ thống quyền sử dụng nước là tập hợp tư cách pháp lý xác định quyền lợi và ràng buộc đối với các đối tượng sử dụng khác nhau trong một vùng, lưu vực hay một hệ thống tài nguyên nước cụ thể. Việc trao quyền phản ánh sự phân chia nguồn nước theo những nguyên tắc xác định.

Quyền về nước được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng nhằm tăng cường sự giám sát của các chủ thể quản lý để bảo vệ nguồn nước tránh bị cạn kiệt và ô nhiễm và giải quyết vấn đề phân bổ. Sáu lý do cơ bản mà các quốc gia thiết lập hệ thống quyền về nước gồm: i) Sức ép về tài nguyên nước ngày một gia tăng do sự gia tăng dân số và biến đổi khí hậu toàn cầu; ii) Yêu cầu phải xem xét đến giá trị kinh tế của nước trong các mục đích sử dụng có tính cạnh tranh; iii) Đổi mới chính sách ngành nước theo hướng phân quyền và áp dụng cơ chế thị trường trong quản lý; iv) Các yếu tố môi trường đang ngày càng nhận được sự quan tâm đặc biệt; v) Góp phần hoàn thiện các chính sách trong ngành và các ngành có liên quan khác; vi) Thúc đẩy các mục tiêu xã hội, trong đó có mục tiêu phát triển bền vững và thực hiện công bằng xã hội (FAO, 2006).

Tổ chức Hợp tác Phát triển kinh tế OECD đã khuyến nghị 27 quốc gia thành viên sử dụng 14 tiêu chí để đánh giá mức độ “khỏe mạnh” (Health-

check) trong thể chế chính sách về nước, trong đó Tiêu chí 11 nêu rõ “hệ thống chính sách đã có quy định pháp lý rõ ràng về quyền sử dụng nước hay chưa?” và Tiêu chí 14 “Hệ thống có cho phép người sử dụng nước trao đổi quyền sử dụng để tăng hiệu quả phân bổ hay chưa?” (OECD, 2015). FAO (2006) nhấn mạnh rằng để quản lý tốt tài nguyên nước không có mục tiêu nào khác ngoài phát triển một khung pháp lý trong đó quyền về nước đóng vai trò chủ đạo. Hai nội dung quan trọng cần tập trung đó là luật tài nguyên nước và luật quản lý các quyền về nước. Hệ thống quyền sử dụng nước có thể trao đổi là cơ sở để phát triển thị trường cho phân bổ tài nguyên nước.

2.2. Thị trường phân bổ tài nguyên nước

Thị trường, theo nghĩa hẹp, là nơi diễn ra sự mua và bán các hàng hóa, sản phẩm hay dịch vụ tại một nơi hoặc địa điểm cụ thể nào đó. Theo nghĩa rộng thị trường là tập hợp các điều kiện và thỏa thuận mà thông qua đó người mua và người bán tiến hành trao đổi hàng hóa hoặc dịch vụ với nhau (Trần Văn Hòe, 2020). Trên thực tế các thỏa thuận mua bán hàng hóa có thể được tiến hành qua điện thoại, thư điện tử, hoặc qua Internet mà không cần gặp nhau tại một vị trí cụ thể.

Hiệu quả của cơ chế thị trường đã được làm rõ cách đây hơn 2 thế kỷ từ khi nhà kinh tế học người Anh Adam Smith xuất bản cuốn sách nổi tiếng của ông giải thích về bản chất và nguyên nhân sự thịnh vượng của các quốc gia. Cơ chế thị trường tạo ra sự phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất cho việc sản xuất cái gì, sản xuất như thế nào và sản xuất cho ai thông qua sự điều chỉnh về giá (Smith, 1776). Các nhà kinh tế thường cho rằng thị trường là cách tốt nhất để tổ chức hoạt động kinh tế vì *bàn tay vô hình* định hướng người bán và người mua phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế theo hướng tối đa hoá tổng thặng dư của xã hội (Mankiw, 2014).

Đối với ngành nước, thị trường là cơ chế trong đó các đối tượng sử dụng nước có thể trao đổi các quyền sử dụng nước của các cá nhân dựa trên quan hệ cung-cầu tương tự như các loại hàng hóa thông thường khác. Tái phân bổ nguồn nước thực hiện theo cơ chế thị trường được gọi là thị trường nước. Thị trường nước có một số đặc điểm cơ bản sau đây (Nicol & Klein, 2006):

- Mua bán trao đổi nước thường giới hạn trong một phạm vi cụ thể nào đó và thị trường cho trao đổi tạm thời các phân bổ nguồn nước thường với quy mô nhỏ và giá nước thay đổi rất lớn.

- Nước có xu hướng được phân bổ lại từ các đối tượng sử dụng có giá trị kinh tế thấp đến sử dụng mang lại giá trị kinh tế cao.

- Nước có xu hướng được trao đổi từ những người sử dụng với hệ thống tưới không hiệu quả sang những người sử dụng với các hệ thống hiệu quả cao hơn.

- Động cơ chính cho việc bán quyền sử dụng nước sự xuất hiện khi có khả năng mang lại giá trị thặng dư của nước và cơ hội tăng thêm thu nhập từ việc bán quyền sử dụng nước.

- Việc trao đổi quyền sử dụng nước trong thị trường nước góp phần quản lý và giải quyết sự thiếu hụt nguồn cung về nước.

Một đặc điểm chung của thị trường nước đó là thị trường nước khác nhau ở mỗi quốc gia vì nó phụ thuộc vào các yếu tố như kinh tế, địa lý và quy định pháp lý cụ thể.

3. VAI TRÒ CỦA QUYỀN SỬ DỤNG NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG NƯỚC

3.1. Vai trò của quyền sử dụng nước

Lý thuyết kinh tế thể chế chỉ ra rằng trong nền kinh tế quyền sở hữu (hoặc quyền sử dụng) có vai trò quan trọng trong việc phân bổ và sử dụng nguồn lực. Quyền sở hữu xác định quyền lợi và trách nhiệm của các chủ thể trong việc quản lý, khai thác tài sản đó. Quyền sở hữu không rõ ràng sẽ dẫn đến tình trạng tài sản bị lạm dụng và khai thác cạn kiệt nguồn lực (North, 1990). Kinh nghiệm từ chính Việt Nam trong lĩnh vực quản lý đất đai cho thấy chính sách đất đai trước đây cho thấy tiếp cận sở hữu tập thể không mang lại hiệu quả. Từ khi thực hiện chính sách trao quyền sử dụng đất đến cá nhân hộ sử dụng đất, nước ta đã thay đổi từ một nước thiếu đói trở thành quốc gia xuất khẩu gạo lớn trên thế giới. Trong lĩnh vực tài nguyên, việc trao quyền sử dụng tới cá nhân hoặc nhóm người sử dụng được xem là một giải pháp nhằm tránh được những bi kịch của sở hữu chung (Hardin, 1968).

Trong ngành nước, việc trao quyền sử dụng trước hết góp phần nâng cao trách nhiệm của

người làm chủ trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên tránh bị xâm hại gây cạn kiệt và suy giảm tài nguyên. Vấn đề ô nhiễm nguồn nước do tình trạng xả thải không được kiểm soát tốt đã và đang xảy ra ở nhiều vùng miền trong cả nước trong hơn hai thập kỷ trở lại đây. Nguyên nhân cơ bản đó là khi nguồn nước là sở hữu chung, không ai có trách nhiệm trong việc bảo vệ và giám sát các nguồn ô nhiễm trong vùng. Trong thực tế, nhà nước có cơ quan chuyên trách trong việc kiểm tra, giám sát việc xả thải, tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của các cơ quan này được đánh giá là còn nhiều hạn chế.

Việc trao quyền sử dụng nước cũng sẽ tạo ra động cơ cho việc tái phân bổ nguồn nước cho các đối tượng sử dụng khác nhau khi nguồn nước bị thiếu hụt để phân bổ hiệu quả nguồn nước. Khi tình trạng thiếu nước xảy ra, hệ thống quyền sử dụng nước có thể trao đổi sẽ cho phép các cá nhân hoặc nhóm người chuyển quyền sử dụng nước trao đổi với nhau qua thị trường để mang lại giá trị sử dụng cao nhất. Thị trường nước được đánh giá là một thể chế mang lại hiệu quả vượt trội so với quản lý theo tiếp cận mệnh lệnh hành chính trong trường hợp thiếu nước.

3.2. Vai trò của thị trường nước

Kinh nghiệm từ một số quốc gia cho thấy thị trường nước có vai trò quan trọng, đặc biệt khi tình trạng hạn hán thường xuyên xảy ra. Thị trường nước có thể mang lại hiệu quả trên cả 3 khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường.

3.2.1. Hiệu quả kinh tế

Kinh nghiệm từ Mỹ, Úc, Chilê, Nam Phi và Trung Quốc cho thấy, thị trường nước có thể đem lại lợi ích kinh tế rất lớn (Grafton & Horne, 2014). Grafton and Horne (2014) đánh giá lợi ích kinh tế của thị trường nước tạo ra cho người dân sản xuất nông nghiệp ở lưu vực sông Murray-Darling (MDB) của Úc trong khoảng thời gian 5 năm từ 2008-2012 là làm giảm thiệt hại do hạn hán gây ra từ 11,3 tỷ USD xuống còn 7 tỷ USD. Việc trao đổi quyền sử dụng nước tạo ra một khoản lợi ích trung bình khoảng 845 triệu USD mỗi năm nhờ làm giảm tác động của hạn hán.

Đối với lĩnh vực cấp nước đô thị và công nghiệp, việc trao đổi quyền sử dụng nước cũng làm giảm rủi ro cho các đối tượng này vì nó cho

phép họ được mua thêm nước nếu phân bổ ban đầu hoặc quyền sử dụng nước của họ không đủ để đáp ứng nhu cầu hiện tại. Grafton và Horne (2014) cho rằng áp dụng thị trường nước được xem là một giải pháp đặc biệt có giá trị đối với các vùng, khu vực mà ở đó hạn hán xảy ra thường xuyên và kéo dài.

Một số nghiên cứu khác (ví dụ, Norton, 2004) cũng chỉ ra rằng thị trường nước có vai trò thúc đẩy tái cơ cấu ngành nông nghiệp, hướng tới phát triển nông nghiệp sử dụng cây trồng có giá trị kinh tế cao hơn đóng góp cho sự tăng trưởng và phát triển của quốc gia. Trong nhiều trường hợp thị trường nước có thể đảm bảo cân đối cung-cầu nước mà không cần phải xây dựng thêm cơ sở hạ tầng (Takahiro et al., 2018).

3.2.2. Hiệu quả xã hội

Một vấn đề quan tâm khác đối với thị trường nước đó là khía cạnh công bằng xã hội. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy trên thực tế có rất ít khả năng việc bán quyền sử dụng nước sẽ dẫn đến việc nắm giữ một số lượng lớn bởi một số người hay tình trạng độc quyền xảy ra. Thêm vào đó, nếu việc cấp quyền sử dụng nước ban đầu được thực hiện một cách công bằng và miễn phí, các hộ dân nghèo sẽ có cơ hội được sở hữu một tài sản quý giá (Motta et al., 2004).

Takahiro et al. (2018) cho rằng việc tạo lập thị trường nước có thể làm giảm nghèo đói. Một số lý do đưa ra bao gồm: 1) Thị trường cho phép tài nguyên khan hiếm được tái phân bổ cho những mục đích sử dụng có hiệu quả hơn, do vậy sẽ làm tăng sản phẩm đầu ra và tuyển nhiều lao động hơn; 2) Quyền sử dụng nước có thể trao đổi sẽ khuyến khích đầu tư mới cho các hoạt động yêu cầu khối lượng nước lớn hơn; 3) Tăng quyền tự quyết cho người dân hoặc các tổ chức dùng nước có liên quan đến việc phát hành và áp dụng thị trường nước, quyền sử dụng nước thực tế sẽ giúp bảo vệ người nghèo. Khi quyền dùng nước được cấp phát miễn phí thì những người giàu muốn tiếp cận tới nguồn nước phải chi trả chi phí cho người nghèo; 4) Quyền sử dụng nước an toàn và có thể trao đổi làm tăng giá trị của các quyền đó, và thường là tài sản quý giá của các hộ nông dân nghèo. Ở Mexico, nhiều hộ nông dân có quy mô

nhỏ đã bán quyền sử dụng nước của họ trong khi vẫn duy trì sản xuất và sinh sống ở trên những mảnh đất đó (Rosegrant & Gazmuri, 1995).

3.2.3. Hiệu quả môi trường

Một số nghiên cứu chỉ ra rằng, môi trường nước sẽ được kiểm soát tốt hơn khi có một hệ thống quyền sử dụng nước so với một hệ thống phân bổ theo mệnh lệnh hành chính. Kinh nghiệm ở California Mỹ cho thấy thị trường quyền sử dụng nước không chỉ bảo vệ môi trường tốt hơn so với các hệ thống mệnh lệnh hành chính, mà còn có khả năng đảm bảo chất lượng môi trường nước một cách tuyệt đối (Norton, 2004). Nhiều cảnh báo đã được đưa ra rằng quản lý theo tiếp cận sở hữu chung thường dẫn đến tình trạng sử dụng nước không hiệu quả, làm cạn kiệt tài nguyên và kèm theo đó là vấn đề ô nhiễm môi trường. Thực tế, việc xác định rõ chủ thể quản lý sẽ tạo ra một hệ thống tự giám sát chặt chẽ các nguồn hoặc nguy cơ gây ô nhiễm đến nguồn nước, góp phần bảo vệ môi trường nước một cách hiệu quả.

3. SỰ CẦN THIẾT PHẢI ĐỔI MỚI THỂ CHẾ QUẢN LÝ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.1. Điều kiện khí tượng thủy văn

Việt Nam nằm trong khu vực Đông Nam Á với vùng khí hậu nhiệt gió mùa đới ẩm. Lượng mưa tương đối lớn trung bình khoảng 1800mm/năm, tuy nhiên lại phân bố không đều theo không gian và thời gian. Lượng mưa tập trung chủ yếu vào mùa mưa từ tháng 5 đến tháng 10. Tổng lượng nước mặt đến lãnh thổ Việt Nam hàng năm khoảng 830 - 840 tỷ m³/năm, trong đó khoảng 310 - 315 tỷ m³ (37%) là nước nội sinh, còn 520 - 525 tỷ m³ (63%) là nước chảy vào từ các nước láng giềng (Lê Xuân Định và nnc, 2015). Theo ước tính, dưới tác động của biến đổi khí hậu, đến năm 2030 phân bố lượng mưa theo mùa sẽ thay đổi khi mùa khô giảm 10 tỷ m³/năm, trong khi mùa mưa tăng 25 tỷ m³/năm (2030 Water Resources Group, 2017). Do đặc điểm khí tượng thủy văn biến động cùng với biến trình nhu cầu nước lệch pha với lượng nước đến, tình trạng thiếu nước vào mùa khô đã và đang xảy ra ở nhiều vùng và khu vực.

3.2. Nhu cầu nước hiện tại và tương lai

Qua ba thập kỷ trở lại đây, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn về phát triển kinh tế -

xã hội, trong đó nước là yếu tố quan trọng cấu thành nên mọi sản phẩm của xã hội. Tăng trưởng và phát triển dẫn đến nhu cầu nước ngày càng tăng lên và cơ cấu sử dụng nước giữa các ngành cũng thay đổi theo thời gian. Theo Bùi Nam Sách (2017), trong giai đoạn hiện nay, nhu cầu nước của ngành nông nghiệp chiếm 76%, môi trường 9,1%, tiếp theo là thủy sản 12,7%, công nghiệp 4% và sinh hoạt 3%, nhưng đến năm 2025, nhu cầu nước của ngành nông nghiệp giảm đi chiếm 58%, môi trường tăng lên 10%, thủy sản 11%, công nghiệp 18% và sinh hoạt 3%. Giai đoạn từ 2035, nhu cầu nước nông nghiệp là 40%, môi trường 15%, thủy sản 14%, công nghiệp 27% và sinh hoạt 4%. Theo đánh giá của Nhóm thực hành tài nguyên nước (2030 Water Resources Group, 2017), đến năm 2030 nhu cầu nước tiêu dùng sẽ

tăng gấp đôi, chiếm khoảng 1/10 tổng lượng nước sông ngòi, 1/3 lượng nước nội sinh, và chiếm 1/3 lượng dòng chảy ổn định. Tình trạng thiếu hụt nguồn nước được đánh giá là sẽ xảy ra ngày càng nghiêm trọng ở nhiều vùng miền trên cả nước.

Để đánh giá tình trạng mất cân đối cung-cầu về nước chúng ta có thể sử dụng chỉ số khai thác nước (Water Exploitation Index, viết tắt là WEI). Chỉ số WEI được tính bằng tổng lượng nước ngọt khai thác trung bình năm chia cho tổng lượng nước ngọt có sẵn theo dự báo. Chỉ số WEI giúp cho biết liệu lượng nước khai thác hàng năm có đáp ứng đủ nhu cầu nước cho sinh hoạt của người dân, sản xuất công nghiệp, nông nghiệp và môi trường hay không. Một nghiên cứu gần đây đánh giá mức độ căng thẳng về nước vào mùa khô ở 16 lưu vực sông của Việt Nam năm 2016 và dự đoán cho năm 2030 thể hiện ở Bảng 1.

Bảng 1. Mức độ thiếu hụt về nước vào mùa khô năm 2016 và 2030 ở các lưu vực sông

TT	Lưu vực	Năm (%)		TT	Lưu vực	Năm (%)	
		2016	2030			2016	2030
1	Bằng Giang – Kỳ Cùng	1	2	9	Trà Khúc	13	16
2	Hồng – Thái Bình	19	27	10	Kôn	19	23
3	Mã	35	44	11	Ba	19	24
4	Cả	9	12	12	Đồng Nai	19	28
5	Gianh	2	3	13	SERC	41	58
6	Thạch Hãn	5	6	14	Sê San	<1	1
7	Hương	23	28	15	Srê Pôk	5	6
8	Vu Gia – Thu Bồn	11	15	16	Mêkông	19	22

Nguồn: 2030 Water Resources Group (2017)

Bảng 1 cho thấy mức độ thiếu hụt về nước đối với hầu hết các lưu vực sông trong năm 2016 và tăng lên đáng kể vào năm 2030. Theo dự báo, năm 2030 các lưu vực sẽ phải đương đầu với tình trạng căng thẳng về nước đó là sông Hồng - Thái Bình, sông Đồng Nai và sông Cửu Long, trong khi đó các lưu vực như sông Mã và các sông thuộc vùng Đông Nam Bộ sẽ phải đương đầu với

tình trạng thiếu nước nghiêm trọng.

Sự thiếu hụt về nước được dự đoán sẽ gây ra những xung đột và ảnh hưởng đến phát triển kinh tế, xã hội và môi trường nếu không có các giải pháp quản lý hiệu quả. Một số chuyên gia trong ngành đã có những cảnh báo về vấn đề thiếu nước và đề xuất một số giải pháp. Bùi Nam Sách (2017) cho rằng sức ép lớn đối với các lưu vực sông của

Việt Nam hiện nay là vấn đề phân chia nguồn nước cho các đối tượng sử dụng khác nhau một cách hợp lý, công bằng. Ông cũng nhấn mạnh, vấn đề phân chia nguồn nước có vai trò quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả cho sử dụng nước và hạn chế những mâu thuẫn nảy sinh giữa các ngành và giữa các nhu cầu sử dụng khác nhau. Nghiên cứu của Nguyễn Hoàng Nam và nnk (2018) kiến nghị thực hiện tiếp cận thị trường trong quản lý tài nguyên nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả và bảo vệ môi trường, đặc biệt trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu.

Trước sức ép về nước ngày càng gia tăng, các cấp quản lý ngành cần phải có nhìn nhận thực tế hơn trong việc quản lý tài nguyên này. Khả năng cấp nước cấp không chỉ là vấn đề về khối lượng mà còn là vấn đề chất lượng nguồn nước. Nguồn nước với chất lượng thấp sẽ làm giảm tính kinh tế của việc sử dụng tài nguyên và làm giảm giá trị cho những nhu cầu sử dụng cụ thể (sinh hoạt, duy trì hệ sinh thái,...). Nhiều học giả cho rằng để quản lý và khai thác hiệu quả tài nguyên nước cần phải thay đổi quan niệm và nhận thức về nước, phải coi nước là tài nguyên hữu hạn và là hàng hoá kinh tế. Trong bối cảnh đó OECD (2015) nhấn mạnh thiết lập một cơ chế quản lý chặt chẽ dựa trên hệ thống quyền và áp dụng thị trường cho phân bổ tối ưu tài nguyên nước là tối cần thiết.

4. ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC Ở VIỆT NAM

Xuất phát từ thực trạng nêu trên, việc áp dụng tiếp cận quản lý tài nguyên nước mặt thông qua trao quyền sử dụng nước tới các nhóm đối tượng sử dụng nước và tạo lập thị trường cho trao đổi quyền sử dụng là cần thiết trong bối cảnh phát triển ở nước ta hiện nay. Để áp dụng hệ thống quyền sử dụng nước và thị trường nước cho trao đổi quyền sử dụng nước, một số định hướng đổi mới được đề xuất sau đây:

4.1. Khía cạnh thể chế

Về nguyên tắc, hệ thống quyền về nước và một thị trường không thể hoạt động nếu không có một khung thể chế đầy đủ và rõ ràng (Takahiro et al., 2018). Khung thể chế cần bổ sung trong hệ thống luật pháp hiện hành đó là quy định về xác lập hệ thống quyền sử dụng tài nguyên nước mặt và quy

định về chuyển nhượng quyền sử dụng nước. Các văn bản pháp lý này có thể được ban hành bởi Hội đồng Tài nguyên nước quốc gia hoặc ở cấp Chính phủ. Một số vấn đề liên quan đến quyền sử dụng nước, nguyên tắc phân chia nguồn nước trong lưu vực cần được quan tâm làm rõ.

Các nhà kinh tế cho rằng một thể chế kinh tế nói chung và thể chế quản lý nước nói riêng đạt hiệu quả, hai yếu tố mang tính quyết định đó là “quyền sở hữu” và “chi phí giao dịch” (North, 1990, Saleth & Dinar, 2004). Quyền sở hữu (trong trường hợp hiện tại có thể là quyền sử dụng nước) có vai trò quan trọng trong việc quyết định cách thức các nhà sản xuất và người tiêu dùng sử dụng tài nguyên đó. Một quyền sử dụng nước hiệu quả phải bao gồm ba đặc tính cơ bản sau: *i) Tính loại trừ*: Tất cả các lợi ích thu được và chi phí phát sinh là kết quả của sở hữu và sử dụng tài nguyên phải tích lũy về chủ sở hữu, và chỉ về người sở hữu; *ii) Khả năng chuyển nhượng*: Tất cả các quyền phải có khả năng chuyển nhượng từ một chủ sở hữu này tới một chủ sở hữu khác thông qua giao dịch tự nguyện; *iii) Khả năng cưỡng chế*: Các quyền phải được bảo đảm không bị chiếm đoạt hoặc bị xâm phạm bởi các đối tượng khác.

Hơn nữa, quy định cho tái phân bổ quyền sử dụng nước cũng phải được luật hoá để làm cơ sở cho phát triển thị trường nước. Sự tồn tại của một hệ thống quyền có thể trao đổi là điều kiện cần bởi nếu không coi quyền sử dụng nước là một hàng hóa để trao đổi thì sẽ không tồn tại thị trường. Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc tạo ra một sân chơi cho các đối tượng dùng nước để trao đổi quyền sử dụng, và thực hiện giám sát thị trường.

Có nhiều hình thức trao quyền có thể áp dụng. Ví dụ, ở miền Tây nước Mỹ, quyền về nước được thiết lập trên cơ sở quyền sở hữu đất đai. Quyền tiếp cận và sử dụng nước từ một nguồn cụ thể nào đó được xác định căn cứ trên cách thức và số lượng nước sử dụng hàng năm đối với diện tích đất đai đó. Hệ thống quyền sử dụng nước ở Mexico và Chilê được phân chia theo tỷ lệ nhất định của một con sông hoặc nguồn nước cụ thể. Khối lượng nước được quyền sử dụng thay đổi theo từng năm phụ thuộc vào năm đó là năm khô hạn hay mưa nhiều.

Một hình thức có thể áp dụng khác cho xác lập quyền sử dụng nước đó là phân chia theo tổ chức dùng nước hay cộng đồng. Trung Quốc là quốc gia thực hiện theo tiếp cận này vào năm 2005 với việc ban hành 2 văn bản quan trọng và được xem là nền tảng cho việc thực hiện thị trường nước bao gồm “Khung hệ thống các quyền về nước” và “Hướng dẫn chuyển nhượng quyền về nước”. Xác lập quyền sử dụng nước theo cộng đồng là giải pháp tăng cường quyền kiểm soát của các tổ chức dùng nước hay cộng đồng đối với tài nguyên nước, đảm bảo tốt hơn quyền tiếp cận đến nguồn nước cũng như nâng cao trách nhiệm trong bảo vệ nguồn nước từ các hoạt động gây ô nhiễm. Trong bối cảnh thể chế của Việt Nam, hình thức xác lập quyền sử dụng tài nguyên nước mặt theo cộng đồng là phù hợp và khả thi trong triển khai thực hiện. Xác lập quyền sử dụng nước theo hình thức này là giải pháp mang hiệu quả chi phí cao hơn so với tiếp cận trao quyền đối với từng cá nhân vì chi phí giao dịch theo tổ chức thường thấp hơn so với thực hiện bởi từng cá nhân.

Về vấn đề chi phí giao dịch, mối quan tâm chính đối với thị trường trao đổi quyền sử dụng nước đó là làm thế nào để các giao dịch được thực hiện với chi phí hợp lý. Chi phí giao dịch cho phân bổ nguồn nước thông qua thị trường bao gồm: chi phí xác định các cơ hội sinh lợi để chuyển mục đích sử dụng nước; chi phí thương lượng hoặc các quyết định hành chính về trao đổi quyền sử dụng nước; chi phí giám sát các bên liên quan, bao gồm cả bên thứ ba và các tác động ngoại lai khác; chi phí cơ sở hạ tầng phục vụ chuyển tải và đo lường lượng nước trao đổi. Có thể thấy rằng thủ tục giao dịch càng đơn giản và thuận lợi thì thị trường nước hoạt động sẽ càng hiệu quả.

4.2. Khía cạnh chính sách và tổ chức thực hiện

Để đổi mới theo tiếp cận trên, Nhà nước cần có các chính sách tạo điều kiện cơ sở cho các đối tượng trao đổi quyền sử dụng nước. Một điều kiện cần để các đối tượng tham gia vào thị trường nước đó hệ thống thông tin rõ ràng, minh bạch được dự báo về khả năng nguồn nước có thể tiếp cận trong từng thời kỳ. Do đó cần có chính sách trong việc đảm bảo công tác quan trắc, dự báo và cung cấp các thông tin có liên quan.

Bộ máy quản lý tài nguyên nước có thể cung cấp thông tin và hỗ trợ điều kiện pháp lý cùng hệ thống tòa án trong việc giải quyết các khiếu nại, tranh chấp xảy ra khi thị trường trao đổi quyền sử dụng nước hoạt động. Hỗ trợ về phát triển cơ sở hạ tầng cho phân phối, sử dụng nước, xây dựng các hệ thống đo lường và kiểm soát nguồn nước,... là cần thiết góp phần thực thi mô hình mới một cách hiệu quả.

5. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Trước sức ép về nước tại nhiều vùng miền ở nước ta ngày càng tăng lên, cơ chế quản lý mệnh lệnh hành chính được xem là không mang lại hiệu quả. Một nguyên nhân cơ bản đó là cơ chế quản lý hiện tại chưa tạo ra quyền làm chủ, gắn quyền lợi với trách nhiệm của người sử dụng tài nguyên. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cơ chế quản lý trong đó các chủ thể được xác định và phân giao rõ ràng thì nguồn nước sẽ được quản lý và giám sát chặt chẽ và hơn nữa có thể tạo ra cơ chế phân bổ sử dụng nước đạt hiệu quả cao nhất. Giải pháp có thể đáp ứng được cả hai tiêu chí trên đó là thiết lập hệ thống quyền sử dụng tài nguyên nước và xác lập thị trường cho trao đổi quyền sử dụng tài nguyên nước. Nhiều nghiên cứu gần đây (ví dụ: Grafton & Horne, 2014, OECD, 2015, Takahiro et al., 2018) cho rằng giải pháp này là yêu cầu tất yếu cho quản lý ngành nước bởi vì nó có thể mang lại hiệu quả trên cả ba khía cạnh là kinh tế, xã hội và môi trường. Trong bối cảnh của Việt Nam, việc xác lập hệ thống quyền sử dụng tài nguyên nước mặt và hình thành thị trường cho trao đổi quyền sử dụng tài nguyên nước mặt ở những lưu vực căng thẳng về nước là hoàn toàn phù hợp.

Tuy nhiên, để giải pháp quản lý đề xuất trên được thực hiện cần thay đổi về nhận thức, phải coi tài nguyên nước là hữu hạn và có thể được xem như một hàng hóa kinh tế. Để thiết lập hệ thống quyền sử dụng nước và tạo dựng thị trường cho trao đổi quyền sử dụng nước ở Việt Nam trước hết cần một chủ trương hay sự ủng hộ về mặt quan điểm từ các cấp quản lý vĩ mô. Trong bối cảnh nước ta đang được chuyển hướng mạnh mẽ từ quản lý tập trung sang thực hiện cơ chế thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho lĩnh vực tư nhân tham gia cung cấp các sản phẩm, dịch vụ mà trước đây

nhà nước luôn nắm giữ là một xu thế tất yếu. Quan điểm của Đảng và Chính phủ cũng đã xác định rõ, những gì mà thị trường có thể làm được thì sẽ tạo điều kiện thuận lợi để thị trường thực hiện cung cấp các hàng hóa, dịch vụ nhằm nâng cao hiệu quả cho xã hội.

Trong bối cảnh ngành nước đang có những đổi mới và chuyển biến tích cực, định hướng quản lý theo cơ chế thị trường đang được chấp nhận và

dần hiện thực hóa. Sự ra đời của Luật Thủy lợi với chủ trương chuyển từ chính sách thủy lợi phí sang thực hiện cơ chế giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi được xem là một bước đi quan trọng. Việc thiết lập và thực hiện cơ chế thị trường cho phân bổ tài nguyên nước, đặc biệt đối với những vùng, khu vực thiếu hụt về nguồn nước là hoàn toàn phù hợp với xu hướng phát triển của nền kinh tế cũng như công tác quản lý ngành trong tương lai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bùi Nam Sách (2017). *'Mâu thuẫn sử dụng nước ở hạ lưu hồ chứa trên các lưu vực sông và một số giải pháp khắc phục'*. Kỷ yếu 55 năm Viện Quy hoạch Thủy lợi 1961-2016.
- Lê Xuân Định và nnc (2015). *Quản lý tổng hợp tài nguyên nước – Tình hình quản lý tài nguyên nước ở Việt Nam*, Tổng luận số 7-2015. Cục thông tin Khoa học và Công nghệ Quốc gia.
- Nguyễn Hoàng Nam, Hoàng Thị Huê & Nguyễn Thị Thu Nhạn (2018). *'Cách tiếp cận thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu: Kinh nghiệm Hoa Kỳ'*. Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Nghiên cứu Chính sách và Quản lý, vol. 34, no. 4, pp. 43-50.
- Trần Văn Hòe (2020). *Giáo trình nguyên lý kinh tế vi mô, Đại học Thủy lợi*.
- 2030 Water Resources Group (2017). *'Viet Nam: Hydro-Economic Framework for Assessing Water Sector Challenges'*. Report, 113 Pages.
- Barbier, EB (2019). *Natural Resources and Economic Development*. Second edition, Cambridge University Press New York.
- FAO (2006). *Modern water rights: Theory and practice*. FAO Legislative Study 92, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome.
- Grafton, RQ & Horne, J (2014). *'Water markets in the Murray-Darling Basin'*. Agricultural Water Management, vol. 145, pp. 61-71.
- Hardin, G (1968). *'The Tragedy of the Commons'*. Science, vol. 162, no. 3859, pp. 1243-1248.
- Mankiw, NG (2014). *Ten Principles of Economics, 7th Edition, E-book*. South-Western College.
- Motta, RSd, Thomas, A, Hazin, LS, Feres, JG, Nauges, C & Hazin, AS (2004). *Economic Instruments for Water Management: The Cases of France, Mexico and Brazil*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nicol, LA & Klein, KK (2006). *'Water Market Characteristics: Results from a Survey of Southern Alberta Irrigators'*. Canadian Water Resources Journal vol. 31, no. 2, pp. 91-104
- North, DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Norton, RD (2004). *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*, John Wiley & Sons, Chichester.
- OECD (2015). *Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities*, OECD Publishing, Paris.
- Rosegrant, MW & Gazmuri, SR (1995). *'Reforming water allocation policy through markets in tradeable water rights: Lessons from Chile, Mexico, and California'*. Cuadernos de Economia, vol. 32, no. 97, pp. 291-315.
- Saleth, RM & Dinar, A (2004). *The Institutional Economics of Water: A Cross-country Analysis of Institutions and Performance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Smith, A (1776). *'An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations'*, in RH Campbell & AS Skinner (eds), Volume 1. Oxford: Oxford University Press.

Takahiro, E, Kaoru, K, Sayaka, Y & Shinjiro, K (2018). 'Are water markets globally applicable?'. *Environmental Research Letters*, vol. 13, no. 3, p. 034032.

Abstract:

**RESEARCH ON APPLICATION OF TRADABLE WATER RIGHTS
AND ESTABLISHMENT OF MARKETS FOR WATER RIGHTS AT RIVER BASIN LEVEL
FOR WATER-SHORTAGE REGIONS OF VIETNAM**

Vietnam has been drastically making transformations to its economy from more centralized management into implementation of market-based mechanism. Many sectors and areas have achieved encouraging results after transformation. Water sector, including the area of irrigation and drainage, has making major changes to its policies, especially from the implementation of the Law on Irrigation and Drainage. According to the Law, products and services provided from hydraulic structure systems will be applied with a full-price mechanism starting from the year 2021. However, in order to the policy obtain its expected results, it needs to reform both mechanisms for allocation and management of water resources within the systems. This paper discusses the needs and proposes to apply a tradable water right system and water markets for regions and areas of Vietnam. The study suggests potential solutions to policy makers towards reforming the sector to increase the efficiency of management, exploitation and sustainable uses of water sources, contributing to the implementation of full-price mechanism in the area of irrigation and drainage in the future.

Keywords: Water rights, Market mechanism, Efficiency, Institution, Policies.

Ngày nhận bài: 18/4/2020

Ngày chấp nhận đăng: 07/5/2020