

Phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị: Thực trạng và giải pháp

Decentralization of state management on construction of municipal solid waste treatment works: Situation and solutions

> **THS ĐẶNG ANH TUẤN**

Cục Kinh tế xây dựng, Bộ Xây dựng

TÓM TẮT

Phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) nói chung nhằm phân định rõ chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các cấp từ Trung ương đến địa phương nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý. Mục tiêu của phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị (CTRSHĐT) cũng hướng tới phân định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành cho đến địa phương về tổ chức thực hiện các nội dung QLNN từ khâu quy hoạch, xây dựng cho đến quản lý vận hành công trình, đảm bảo khép kín vòng đời của công trình này, đáp ứng được các yêu cầu của công tác quản lý CTRSHĐT. Với mục tiêu đó, nghiên cứu sẽ tập trung tổng hợp, phân tích đánh giá thực trạng phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT, từ đó đề xuất mô hình phân cấp QLNN phù hợp đối với loại công trình đặc thù này.

Từ khóa: Chất thải rắn sinh hoạt đô thị; công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị; phân cấp quản lý nhà nước.

ABSTRACTS

Decentralization of state management in general aims to clearly define functions, powers and duties of all levels from central to local levels in order to enhance the effectiveness and efficiency of management activities. The goal of the decentralization of state management over the construction of municipal solid waste treatment works also aims to clearly define the responsibilities of ministries, branches and localities for organizing the implementation of management contents from planning, construction to management and operation of the work, ensuring the closed life cycle of this work, meeting the requirements of the management of municipal solid waste. With that goal, the study will focus on synthesizing, analyzing and evaluating the current state of decentralization of state management on construction of municipal solid waste treatment works, thereby proposing a decentralized management model the state is suitable for this particular type of construction.

Keywords: Municipal solid waste; municipal solid waste treatment works; decentralization of state management.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Thời gian vừa qua, pháp luật về bảo vệ môi trường (BVMT), pháp luật về xây dựng đã có những thay đổi đáng kể, ngày càng hoàn thiện hơn, trong đó sự thay đổi rõ rệt nhất là công tác quản lý chất thải rắn (CTR) nói chung và quản lý CTRSHĐT nói riêng. Sự thay đổi này không những diễn ra từ trong nhận thức về quản lý CTR sao cho hiệu quả, mà còn hiện diện trong xu thế thực tiễn hiện nay là hướng tới “kinh tế tuần hoàn”, thu hồi năng lượng. Trước đây, CTR được coi là nguồn gây ô nhiễm môi trường, chủ yếu được xử lý thông qua chôn lấp cơ học, không hợp vệ sinh, tốn quỹ đất và được quản lý kém hiệu quả. Trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương trong công tác này cũng chưa được phân định rõ, vẫn còn sự giao thoa. Nhận thức kịp thời và để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã thống nhất, phân cấp lại chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các Bộ, ngành, địa phương [2] trong

công tác quản lý chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH). Tuy nhiên, sự phân cấp chưa toàn diện như hiện nay đã đưa đến không ít những bất cập, nhất là đối với quản lý CTRSHĐT, là vấn đề nóng hiện nay khi khối lượng CTRSH phát sinh tại đô thị rất lớn, có xu hướng ngày càng gia tăng, trong khi các công trình xử lý CTRSHĐT hiện còn yếu, chưa đáp ứng được nhu cầu xử lý, thường có xu hướng quá tải.

Trước thực trạng này, việc phân cấp QLNN về quản lý CTRSHĐT nói chung, QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT là cấp thiết, để phân định rõ trách nhiệm của từng cấp, cơ quan từ khâu quy hoạch, đầu tư xây dựng (ĐT XD) và quản lý vận hành đảm bảo khép kín vòng đời của dự án, công trình, từ đó có được công trình xử lý hiện đại, tiên tiến đáp ứng mục tiêu xử lý triệt để CTRSHĐT, đem lại lợi ích kinh tế - xã hội (KT-XH), môi trường hướng tới phát triển bền vững.

2. TỔNG QUAN LÝ THUYẾT PHÂN CẤP QLNN VỀ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH XỬ LÝ CTRSHĐT

2.1. Khái niệm về phân cấp QLNN

Nhà nước có hai thuộc tính cơ bản là “tính giai cấp” và “tính xã hội” có mối quan hệ hữu cơ với nhau, biến đổi không ngừng cùng với sự phát triển của xã hội [23]. QLNN được cho là một dạng quản lý đặc biệt, mang tính đặc trưng của giai cấp và xã hội, tác động với phạm vi rộng đến toàn bộ các chủ thể trong xã hội. Nhiều nghiên cứu đã phân tích, làm rõ nội hàm của QLNN với định hướng lồng ghép bản chất của quản lý với các đặc trưng cơ bản của nhà nước ([8], [12], [22]) hoặc nhấn mạnh đến vai trò, công cụ quản lý ([6], [10]). Tuy cũng tương tự như QLNN nói chung, QLNN về xây dựng nói riêng nhưng QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT vẫn có những nét đặc trưng cơ bản nhất định, gắn với đặc thù của loại công trình này. Tác giả cho rằng “QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT là hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước đối với các chủ thể cũng như các mối quan hệ liên đới của họ trong xã hội thông qua hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách,... trong các khâu từ lập chiến lược, quy hoạch, ĐTXD đến vận hành và đóng cửa của công trình để đáp ứng được các yêu cầu về KT-XH và môi trường”.

Để thực hiện chức năng quản lý, nhà nước phải thực hiện phân cấp để quy định quyền hạn và trách nhiệm của các đơn vị thuộc các cấp, các ngành quản lý trong hệ thống QLNN từ Trung ương đến địa phương thông qua các chức năng soạn thảo, ban hành văn bản luật và hướng dẫn thực hiện luật, kiểm tra quá trình thực hiện, điều chỉnh quy trình và các điều kiện thực thi trong phân loại chất thải, công nghệ xử lý, quá trình ĐTXD và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT [10].

Phân cấp QLNN đã được đề cập ở nhiều nghiên cứu theo các góc độ khác nhau. Có nghiên cứu cho rằng “Phân cấp QLNN là sự phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp giữa khối lượng và tính chất thẩm quyền với năng lực và điều kiện thực tế của từng cấp nhằm tăng cường chất lượng, hiệu lực và hiệu quả của hoạt động QLNN” [10]. Theo ý kiến khác thì “Phân cấp QLNN là một loại hình tổ chức và hoạt động quản lý được pháp luật quy định, trong đó các cơ quan được sắp xếp theo thứ bậc khác nhau làm thành các cấp của hệ thống quản lý, mỗi cấp được giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định để phát triển tính tự chủ, năng động và sáng tạo của mình nhằm thực hiện nhiệm vụ được giao đạt hiệu quả cao nhất” [26] hoặc “Phân cấp QLNN là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoặc bằng các quyết định hành chính” [24].

Như vậy, công cụ hữu hiệu của QLNN đảm bảo cho sự nhất quán trong quản lý của hệ thống cơ quan QLNN là hệ thống pháp luật. Nhìn chung, tuy có nhiều cách tiếp cận khác nhau nhưng cơ bản nhiều nghiên cứu ([5], [9], [10], [18], [19], [20], [21], [24], [25], [26], [27]) đều hướng về một tư tưởng chung đó là sự phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền nhằm đạt được hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý. Từ các phân tích trên, tác giả cho rằng “Phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT là sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng cấp, từng ngành thực hiện các nội dung quản lý phù hợp với năng lực, điều kiện thực thi của của họ đảm bảo sự thống nhất, thông suốt trong điều hành, quản lý”.

Như vậy, theo tác giả:

(i) Bản chất của việc phân cấp là “chia việc, chia quyền” cho các cấp trong hệ thống quản lý cũng như cho các bộ phận cùng cấp quản lý (cả ngang lẫn dọc của hệ thống).

(ii) Kết quả của việc phân cấp quản lý về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT là mạng lưới các cơ quan QLNN cùng cấp và khác cấp được gắn với trách nhiệm và quyền hạn tương ứng trong việc ra chủ trương, quyết định liên quan đến xây dựng các công trình xử lý CTRSHĐT. Bức tranh phân cấp sẽ thể hiện các quyền quyết định, phê duyệt hay tổ chức thực hiện từng lĩnh vực, giai đoạn của quá trình xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT, từ việc quy hoạch vị trí, địa điểm các công trình xử lý, ĐTXD và khai thác - vận hành thuộc về bộ phận nào trong mạng lưới các cơ quan QLNN từ Trung ương đến địa phương.

2.2. Nguyên tắc phân cấp QLNN

Việc phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT chịu sự chi phối của các nguyên tắc cơ bản về phân cấp QLNN nói chung bao gồm [10]:

Thứ nhất, phải tuân thủ nguyên tắc chung về phân cấp quản lý đã được M. Weber, H. Taylor và H. Fayol luận bàn ([7], [28], [29]);

Thứ hai, đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp;

Thứ ba, phân cấp phù hợp với trình độ phát triển KT - XH trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, đơn vị hành chính - lãnh thổ, với đô thị, nông thôn, với xu thế mở cửa, hội nhập khu vực, quốc tế;

Thứ tư, đảm bảo tính hiệu quả QLNN, thể hiện ở hiệu quả tổng hợp - hiệu quả KT - XH;

Thứ năm, phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức nhân sự và các điều kiện cần thiết khác, phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan;

Thứ sáu, phân cấp phải được thực hiện trên cơ sở một hệ thống thể chế đồng bộ, thống nhất, gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, của các đơn vị cơ sở.

Nhìn chung, các nguyên tắc phân cấp QLNN nêu trên đều nhấn mạnh đến việc phân cấp và phân quyền nhằm hướng tới bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước (thể hiện ở các quyền), đồng thời đảm bảo phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn, tài chính, nhân sự cho từng cấp, từng ngành, từng lĩnh vực thông qua một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với từng giai đoạn phát triển KT-XH.

Theo tác giả, ngoài những nguyên tắc nêu trên có thể bổ sung thêm các nguyên tắc sau:

- Coi trọng và tin tưởng năng lực của cơ quan QLNN cấp dưới. Năng lực của cơ quan QLNN cấp dưới thể hiện ở số lượng và trình độ nhân sự, khối lượng công việc thường xuyên đảm nhiệm, nguồn tài chính và cơ sở vật chất;

- Nghiên cứu kết hợp chặt chẽ cách tiếp cận chính trị, hành chính và ngân sách trong phân cấp;

- Vận dụng cơ sở lý luận về ủy quyền trong quản lý để phân cấp QLNN trong một số điều kiện cụ thể và cần thiết.

2.3. Các hình thức phân cấp QLNN

Việc phân cấp QLNN về cơ bản được thể hiện dưới ba dạng chính đó là “phân cấp chính trị”, “phân cấp hành chính” và “phân cấp ngân sách” ([5], [11], [27], [30]), cụ thể như sau:

(i) Phân cấp chính trị: là hình thức phân cấp, trong đó quyền hạn và quyền lực chính trị được chuyển giao một phần cho các cấp chính quyền địa phương.

(ii) Phân cấp hành chính: là hình thức chuyển giao quyền ra quyết định, nguồn lực và trách nhiệm thực hiện một số dịch vụ công từ chính quyền Trung ương xuống các cấp chính quyền địa phương.

(iii) Phân cấp ngân sách: là việc phân bổ nguồn lực cho các cấp chính quyền từ Trung ương xuống địa phương dựa trên yếu tố công bằng giữa các vùng, miền; nguồn lực sẵn có và năng lực quản lý ngân sách của các cấp.

Phân cấp quản lý theo “hệ thống mở” được đánh giá là xu hướng hiện nay, tức là xem xét việc phân cấp QLNN dưới dạng kết hợp, giao thoa cả phân cấp chính trị, phân cấp hành chính, phân cấp ngân sách chứ không xem xét đơn lẻ các hình thức này [5].

2.4. Các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp QLNN

Các nhân tố ảnh hưởng đến việc phân cấp QLNN bao gồm (Bảng 1):
Bảng 1: Các nhân tố ảnh hưởng đến phân cấp QLNN

| STT | Nhân tố | Nội dung |
|-----|---|--|
| 1 | Những điều kiện tiên quyết cần có để phân cấp đạt hiệu quả | - Năng lực thực thi cho các cấp chính quyền; - Quan hệ đối tác giữa Chính phủ, chính quyền địa phương; - Nguồn tài chính, con người và vật lực đảm bảo thực thi nhiệm vụ QLNN; - Công cụ pháp lý nhằm hỗ trợ cho mô hình phân cấp hoạt động như khuôn khổ pháp luật, thể chế, cơ cấu. |
| 2 | Thể chế cụ thể về quan hệ trên - dưới | - Mối quan hệ cân đối tài chính (thu - chi); - Mối quan hệ về nhân sự; - Mối quan hệ về tổ chức. |
| 3 | Sự bình đẳng, công bằng giữa các cấp trong hệ thống hành chính | Phân cấp phải: - Gắn với việc chuyển giao tài chính; - Gắn với các chính sách thuế, chính sách chi tiêu; - Chênh lệch trình độ công chức giữa các cấp. |
| 4 | Sự gắn kết giữa nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước với sự ổn định vĩ mô | - Mức độ phát triển; - Sự ổn định chính trị, phát triển KT - XH. |

(Nguồn: [21])

Bảng 1 trên đây cho thấy các nhân tố ảnh hưởng tập trung vào một số nội dung chính như sau:

(i) Về điều kiện phân cấp như năng lực, công cụ, mối liên hệ và quy định pháp lý: gồm các yếu tố có vai trò là cơ sở để có thể phân cấp hiệu quả.

(ii) Các mối quan hệ cần có khi phân cấp: thể hiện mối quan hệ về tổ chức - nhân sự - tài chính có thể thay đổi khi phân cấp.

(iii) Hướng tới sự bình đẳng, ổn định: tính bình đẳng, ổn định được xác định trong mối tương quan đến phân bổ tài chính, chính sách và trình độ công chức, viên chức giữa các cấp; thể hiện sự ổn định lâu dài khi được phân cấp.

3. THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QLNN VỀ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH XỬ LÝ CTRSHĐT

3.1. Quy định pháp lý liên quan phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

3.1.1. Pháp luật quy định phân cấp về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh liên quan đến quản lý CTRSHĐT nói chung

Do có nhiều thay đổi quy định về loại CTR qua quá trình hoàn thiện các Luật BVMT số 52/2005/QH11 [13], số 55/2014/QH13 [14], số 72/2020/QH14 [17] mà chức năng QLNN về chất thải của các Bộ, ngành cũng bị thay đổi. Luật BVMT số 72/2020/QH14 đã quy định rõ Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan thống nhất quản lý

CTRSH (phù hợp với chủ trương của Chính phủ tại Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/2/2019 tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 01/2019 [2]). Theo quy định của Luật này, việc quản lý CTRSH (gồm các hoạt động: (i) Phân loại, thu gom, lưu giữ, chuyển giao, trung chuyển, vận chuyển CTRSH; (ii) Xử lý, xử lý ô nhiễm, cải tạo môi trường bãi chôn lấp CTRSH; (iii) Chi phí thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH) được phân quyền cho Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh với các trách nhiệm cụ thể [17]:

❖ Bộ Tài nguyên và Môi trường

(i) Tổ chức hướng dẫn: phân loại CTRSH; bố trí mặt bằng điểm tập kết, trạm trung chuyển; hướng dẫn mô hình xử lý CTRSH tại đô thị, nông thôn; phương pháp định giá dịch vụ xử lý CTRSH; đóng cửa bãi chôn lấp CTRSH;

(ii) Ban hành: tiêu chí về công nghệ xử lý CTRSH; định mức kinh tế, kỹ thuật về thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH.

❖ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

(i) Ban hành các quy định và tổ chức thực hiện: quy định việc phân loại cụ thể CTRSH trên địa bàn; bố trí mặt bằng điểm tập kết, trạm trung chuyển; quy hoạch, bố trí, giao đất kịp thời để triển khai xây dựng và vận hành công trình xử lý CTRSH, hệ thống các công trình, thiết bị phục vụ quản lý CTRSH; quy định về quản lý CTRSH của hộ gia đình, cá nhân; quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH đã được phân loại và hình thức, mức kinh phí hộ gia đình, cá nhân phải chi trả;

(ii) Bố trí nguồn lực, kinh phí: ĐTXD, vận hành hệ thống thu gom, lưu giữ, trung chuyển, vận chuyển và xử lý CTRSH; hệ thống các công trình, thiết bị phục vụ quản lý CTRSH; xử lý, cải tạo môi trường bãi chôn lấp CTRSH do nhà nước quản lý và bãi chôn lấp CTRSH tự phát;

(iii) Hình thức tổ chức: UBND các cấp lựa chọn cơ sở/đơn vị thu gom, vận chuyển và đơn vị xử lý CTRSH thông qua hình thức đấu thầu hoặc hình thức đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ.

Nhìn chung, quy định pháp lý về quản lý CTRSH nói chung, CTRSHĐT nói riêng đã được quy định rõ ràng cho từng cấp. Ở cấp Trung ương, Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chủ trì xây dựng cơ chế, chính sách và hướng dẫn địa phương tổ chức thực hiện quản lý CTRSH. Ở cấp địa phương, UBND cấp tỉnh tổ chức thực hiện quản lý CTRSH theo từng nhiệm vụ từ việc tổ chức thực hiện pháp luật, bố trí đất đai, nguồn lực cũng như lựa chọn hình thức tổ chức vận hành công trình xử lý CTRSHĐT hợp lý. Để quản lý CTRSHĐT đạt hiệu quả, nhất là ở khâu xử lý CTRSHĐT các địa phương phải chủ động thực hiện từ khâu quy hoạch đến triển khai ĐTXD công trình này với mục tiêu đáp ứng được yêu cầu về xử lý CTRSHĐT phù hợp với từng giai đoạn phát triển KT - XH của địa phương.

3.1.2. Pháp luật quy định phân cấp về quản lý đầu tư xây dựng công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị

Việc tổ chức xây dựng, thực hiện quy hoạch, quản lý ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT là trách nhiệm của UBND cấp tỉnh được quy định tại Luật BVMT số 72/2020/QH14 (khoản 6 Điều 78 [17]), cụ thể:

(i) Quy hoạch, bố trí quỹ đất cho công trình xử lý CTRSH;

(ii) Giao đất để triển khai xây dựng, vận hành công trình xử lý CTRSH;

(iii) Bố trí kinh phí cho việc ĐTXD công trình xử lý CTRSH;

(iv) Bố trí kinh phí cho việc vận hành hệ thống thu gom, lưu giữ, trung chuyển, vận chuyển và xử lý CTRSH, hệ thống các công trình, thiết bị phục vụ quản lý CTRSH.

Hiện nay, tổ chức quản lý ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được thực hiện theo quy định của Luật Xây dựng, Nghị định của Chính phủ và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Xây dựng về quản lý dự án ĐTXD, quản lý chi phí ĐTXD, quản lý chất lượng công trình xây dựng và các quy định khác của pháp luật.

3.1.3. Pháp luật quy định phân cấp về quản lý vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT

Các quy định tại Luật BVMT số 72/2020/QH14 [17], Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 [4] của Chính phủ và Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/1/2022 [1] của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã quy định UBND các cấp có trách nhiệm lựa chọn cơ sở/đơn vị xử lý CTRSH thông qua hình thức đấu thầu hoặc hình thức đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ, trong khi quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ thì dịch vụ xử lý chất thải thuộc danh mục sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước được thực hiện thông qua hai hình thức là đấu thầu hoặc đặt hàng mà không có hình thức giao nhiệm vụ. Hơn nữa, theo quy định của Nghị định số 32/2019/NĐ-CP thì hình thức đặt hàng là việc cơ quan nhà nước chỉ định đơn vị sự nghiệp công lập; nhà cung cấp dịch vụ sự nghiệp công khác; nhà sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích đáp ứng theo các yêu cầu, điều kiện đặt hàng của Nhà nước nhưng chưa để cập, quy định cụ thể về đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dịch vụ xử lý chất thải. Với các quy định nêu trên, có thể hiểu, tư duy quản lý hiện nay của nhà nước là tách bạch khâu ĐTXD và vận hành các công trình xử lý CTR nói chung, công trình xử lý CTRSHĐT nói riêng.

Trong quản lý CTRSHĐT, đối với dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSHĐT (hoạt động thu gom, vận chuyển chủ yếu gắn với yếu tố tổ chức, phương tiện vận chuyển và lao động) nhà nước sẽ dễ dàng thực hiện đấu thầu hoặc đặt hàng hơn so với dịch vụ xử lý, vì để xử lý được thì cần có công trình xử lý CTRSHĐT và phải gắn với công nghệ xử lý. Nếu như nhà nước ĐTXD công trình này và áp dụng công nghệ xử lý do một đơn vị cung cấp (gắn với yếu tố sở hữu trí tuệ), sau đó tổ chức đấu thầu hoặc đặt hàng lựa chọn đơn vị khác vận sẽ tạo ra vấn đề về sự không đồng bộ, khó thực hiện hơn.

3.2. Thực tiễn về quản lý xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

3.2.1. Thực tiễn phân loại dự án đầu tư xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

Theo quy định của pháp luật về đầu tư công, dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT sử dụng nguồn vốn đầu tư công được phân loại theo nhóm A, B, C tương ứng với tổng mức đầu tư từ 1.500 tỷ đồng trở lên; từ 80 tỷ đồng đến dưới 1.500 tỷ đồng trở lên và dưới 80 tỷ đồng theo quy định của Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 [15]. Trong khi, dự án này thực hiện theo phương thức đối tác công tư (PPP) không phân chia theo nhóm dự án mà theo quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu không thấp hơn 200 tỷ đồng (trừ vùng KT - XH đặc biệt, khó khăn thì không thấp hơn 100 tỷ đồng) theo quy định của Luật Đầu tư số 64/2020/QH14 theo phương thức PPP [16].

Việc phân loại nhóm dự án ĐTXD là để đồng nhất với việc phân cấp quản lý, phân định trách nhiệm phê duyệt, tổ chức thực hiện dự án. Tuy nhiên, việc quy định có tính chung chung, mang tính giới hạn (chỉ yêu cầu dự án có quy mô hơn 200 tỷ đồng hoặc 100 tỷ đồng) như Luật Đầu tư theo phương thức PPP thì việc thu hút nhà đầu tư vào các dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT phần nào đó sẽ bị hạn chế, việc quy định dự án thực hiện theo phương thức này cần phải đánh giá đảm bảo tính đại diện, phổ biến về quy mô của dự án, vì thực tế quy mô của các dự án này có sự khác biệt phụ thuộc vào điều kiện KT-XH của từng địa phương (địa hình, nguồn lực, dân số,...) cũng như sự phát triển của khu vực tư nhân trong lĩnh vực này (thể hiện ở việc phát triển công nghệ, công suất xử lý, năng lực quản lý,...). Thay vì nhà nước hạn chế về quy mô tổng mức đầu tư của dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT theo phương thức PPP thì có thể xem xét quy định về tiêu chuẩn công nghệ (như thu hồi năng lượng, điện rác,...), sản phẩm đầu ra tạo ra giá trị gia tăng, thúc đẩy các lĩnh vực khác phát triển...

3.2.2. Thực tiễn phân cấp về thẩm quyền trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị

Các dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được triển khai thực hiện theo trình tự của dự án ĐTXD, gắn với trách nhiệm của các chủ thể có liên quan như người quyết định đầu tư, chủ đầu tư, cơ quan chuyên môn về xây dựng. Thẩm quyền của các chủ thể này trong thực hiện các dự án này được pháp luật như sau:

❖ Về thẩm quyền quyết định đầu tư dự án

Thẩm quyền quyết định đầu tư của người quyết định đầu tư đối với dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT phụ thuộc vào cấp quản lý, nhóm dự án [15] [16], cụ thể:

(i) Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện quyết định đầu tư, phê duyệt dự án sử dụng vốn đầu tư công tương ứng với nhóm A, B, C (do cấp tỉnh quản lý), dự án nhóm B, C (do cấp huyện quản lý).

(ii) Dự án thực hiện theo phương thức PPP do cơ quan có thẩm quyền lập hoặc do nhà đầu tư đề xuất thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt dự án thuộc phạm vi quản lý.

Luật BVMT số 72/2020/QH14 [17] quy định UBND cấp tỉnh là cấp có thẩm quyền phê duyệt dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT, trong khi Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 [15] quy định thẩm quyền phê duyệt dự án này phụ thuộc vào cấp quản lý, nhóm dự án và có thể do UBND cấp tỉnh hoặc cấp huyện phê duyệt; dự án thực hiện theo phương thức PPP do UBND cấp tỉnh phê duyệt. Thực tế, trước khi Luật BVMT số 72/2020/QH14 có hiệu lực thì hành thì dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT sử dụng vốn đầu tư công ở các địa phương có thể do UBND cấp tỉnh hoặc cấp huyện đầu tư. Với quy định của Luật BVMT số 72/2020/QH14 việc ĐTXD các dự án này sẽ bị bó hẹp, tập trung do cấp tỉnh phê duyệt.

❖ Về chủ đầu tư thực hiện dự án

Căn cứ theo Nghị định số 15/2021/NĐ-CP [3] UBND cấp tỉnh có thể thành lập Ban QLDA ĐTXD công trình hạ tầng kỹ thuật (HTKT), trong đó có thực hiện QLDA ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT. Đối với các dự án do doanh nghiệp là chủ đầu tư thì doanh nghiệp tự thực hiện dự án.

Kết quả khảo sát (Bảng 2) cho thấy đa phần các địa phương đã thành lập các Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành (dân dụng và công nghiệp; giao thông; nông nghiệp và phát triển nông thôn) và khu vực (quận, huyện) mà không thành lập riêng Ban QLDA ĐTXD công trình HTKT. Hơn nữa, thời gian qua nhiều địa phương đã sáp nhập các Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh thành một Ban QLDA ĐTXD của tỉnh/ thành phố để thực hiện các dự án do UBND tỉnh phê duyệt. Thực tế hiện nay, các dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được đầu tư bằng nguồn vốn đầu tư công có sự khác biệt giữa các địa phương, có thể do Ban QLDA ĐTXD khu vực (quận, huyện) hoặc chuyên ngành quản lý (thực tế chủ yếu là Ban QLDA ĐTXD công trình dân dụng và công nghiệp).

Bảng 2: Tình hình tổ chức Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng ở địa phương

| STT | Ban Quản lý dự án | Số địa phương |
|-----|--|---------------|
| 1 | Ban QLDA ĐTXD công trình dân dụng và công nghiệp | 43/63 |
| 2 | Ban QLDA ĐTXD công trình chuyên ngành giao thông | 46/63 |
| 3 | Ban QLDA ĐTXD công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn | 43/63 |
| 4 | Ban QLDA ĐTXD khu vực (quận, huyện) | 63/63 |
| 5 | Ban QLDA ĐTXD tỉnh/ thành phố | 16/63 |

(Nguồn: Tác giả)

Theo quy định trong Luật BVMT số 72/2020/QH14 [17] và Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 [15], các dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT do UBND cấp tỉnh phê duyệt, nhưng chưa đề cập cụ thể đến cơ quan nào là chủ đầu tư. Đây là vấn đề cần giải quyết, khi quy định của pháp luật cho phép UBND cấp tỉnh có thể tổ chức Ban QLDA ĐTXD công trình HTKT để QLDA ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT nhưng thực tế hiện nay các địa phương lại không thành lập riêng Ban QLDA này mà có xu hướng đẩy mạnh việc sáp nhập các Ban QLDA chuyên ngành để tinh gọn bộ máy.

❖ Về cơ quan chuyên môn về xây dựng

Hiện nay, theo quy định của pháp luật về xây dựng [3], cơ quan chuyên môn về xây dựng (trực thuộc Bộ Xây dựng và trực thuộc UBND cấp tỉnh) thực hiện thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi, Báo cáo kinh tế - kỹ thuật ĐTXD, thiết kế xây dựng triển khai sau thiết kế cơ sở của dự án ĐTXD công trình nói chung, dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT nói riêng theo phân cấp căn cứ theo nhóm dự án, cấp công trình (sử dụng vốn đầu tư công), hình thức thực hiện dự án (theo phương thức PPP) hoặc (được ĐTXD trên địa bàn hành chính từ 02 tỉnh trở lên). Về cơ bản, việc thẩm định dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT của cơ quan chuyên môn về xây dựng đã được quy định, phân cấp rõ ràng.

3.2.3. Thực tiễn quản lý vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT

3.2.3.1. Thực tiễn vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT

Các công trình xử lý CTRSHĐT được ĐTXD với mục tiêu khi vận hành sẽ đáp ứng công suất xử lý CTRSHĐT, đảm bảo phù hợp với dự báo về khối lượng CTRSHĐT phát sinh nhưng thực tế nhiều công trình khi vận hành lại có công suất thấp hơn nhiều so với thiết kế, điển hình như: Dự án nhà máy xử lý rác công nghệ cao Phương Thảo ở xã Hòa Phú, huyện Long Hồ, tỉnh Vĩnh Long (hoạt động với mức 20% công suất xử lý theo thiết kế); Khu xử lý chất thải tập trung xã Tóc Tiên, thị xã Phú Mỹ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (hoạt động với mức 3,8% công suất xử lý theo thiết kế); Khu xử lý chất thải Xuân Mỹ, huyện Cẩm Mỹ, tỉnh Đồng Nai (hoạt động với mức 43% công suất xử lý theo thiết kế),... Việc vận hành các công trình với công suất xử lý thấp hơn mức với khi lập dự án, thiết kế không những gây lãng phí nguồn lực đầu tư mà còn ảnh hưởng tới hiệu quả đầu tư của dự án cũng như môi trường xung quanh.

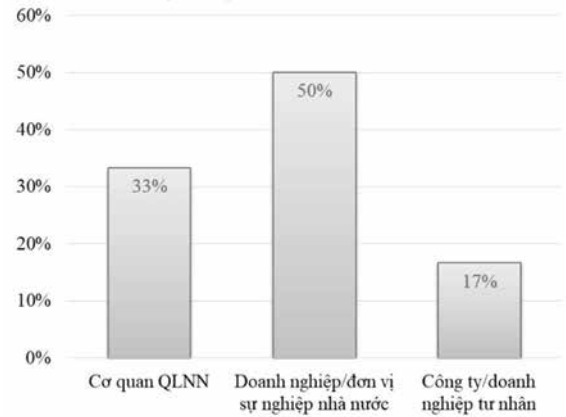
Một số công trình lại xảy ra tình trạng vận hành quá tải so với công suất xử lý thiết kế, thí dụ như: Khu liên hợp xử lý rác thải Lộc Hòa, tỉnh Nam Định; Nhà máy xử lý rác thải sinh hoạt xã Hoàng Trường, huyện Hoàng Hóa, tỉnh Thanh Hóa,... Các hiện tượng trên cho thấy cần phải xem xét, đánh giá lại công tác dự báo khối lượng CTRSHĐT phát sinh từ khâu lập quy hoạch cho đến khi lập dự án đầu tư.

Một số dự án chưa thể vận hành sau khi kết thúc xây dựng với lý do chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu theo quy chuẩn, tiêu chuẩn về môi trường cũng như các điều kiện trước khi vận hành dây chuyền công nghệ xử lý CTRSHĐT. Trong số các dự án như thế có thể kể đến dự án Khu xử lý chất thải ở xã Bàu Cạn, tỉnh Đồng Nai; Nhà máy xử lý rác Phú Quốc tại ấp Bãi Bồn, xã Hàm Ninh, huyện Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang,... Việc chậm trễ đưa các công trình này vào vận hành gây lãng phí nguồn lực, trong khi nhu cầu xử lý CTRSHĐT là vấn đề hiện hữu, cấp thiết.

Trong quá trình vận hành một số công trình cũng xảy ra tình trạng phản đối, không ủng hộ từ người dân, mà nguyên nhân là do các công trình gây ô nhiễm cho môi trường xung quanh, ảnh hưởng tới cuộc sống của người dân. Nguyên nhân khác là mức hỗ trợ của nhà nước đối với người dân sống xung quanh công trình chưa thực sự phù hợp so với mức ảnh hưởng mà người dân phải gánh chịu. Điển hình về vấn đề này là ở Dự án lò đốt rác thải sinh hoạt Đại Nghĩa, tỉnh Quảng Nam; Khu liên hợp xử lý chất thải Sóc Sơn, TP Hà Nội; Khu xử lý rác Đa Phước, TP.HCM,...

3.2.3.2. Thực tiễn về cơ quan quản lý vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT

Khảo sát cho thấy, hiện nay việc quản lý vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT ở các địa phương có thể do cơ quan QLNN hoặc doanh nghiệp/đơn vị sự nghiệp nhà nước hoặc công ty/doanh nghiệp tư nhân quản lý với tỷ trọng như sau (Hình 1):



Hình 1: Cơ cấu các cơ quan, đơn vị quản lý vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT tại các địa phương (Nguồn: Tác giả tổng hợp)

Trong đó:

(i) Cơ quan QLNN: UBND cấp thành phố, huyện, xã hoặc các phòng chuyên môn trực thuộc UBND (như Phòng Kinh tế - Hạ tầng; Phòng Tài nguyên và Môi trường; Phòng Quản lý đô thị);

(ii) Doanh nghiệp/đơn vị sự nghiệp nhà nước: Công ty môi trường đô thị; Ban Quản lý công trình giao thông đô thị và vệ sinh môi trường; Đội Quản lý hạ tầng giao thông, đô thị; Ban Quản lý các dịch vụ đô thị; Hạt Quản lý giao thông đô thị; Ban Quản lý cấp nước và thoát nước; Ban Quản lý nhà máy rác và dịch vụ đô thị; Ban Quản lý khu kinh tế, Ban Quản lý chợ; Hợp tác xã môi trường, đô thị, xây dựng, nông nghiệp; Đội Quản lý trật tự đô thị; Đội Quản lý công trình đô thị, công ích; Đội Quản lý thị trường đô thị; Đội Quản lý vệ sinh môi trường đô thị; Trung tâm thủy lợi, giao thông và môi trường; Trung tâm dịch vụ đô thị, môi trường;

(iii) Công ty/doanh nghiệp tư nhân: thuộc lĩnh vực môi trường đô thị, công trình đô thị, xử lý CTR, công nghệ môi trường, thương mại, đầu tư và xây dựng;...

Hiện nay, ở các địa phương, công trình xử lý CTRSHĐT chủ yếu do doanh nghiệp/đơn vị sự nghiệp nhà nước quản lý, vận hành chiếm tỷ trọng lớn khoảng 50%, tiếp theo là cơ quan QLNN và công ty/doanh nghiệp tư nhân tương ứng khoảng 33% và 17%.

4. ĐÁNH GIÁ VIỆC PHÂN CẤP QLNN VỀ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH XỬ LÝ CTRSHĐT

Phân tích thực trạng QLNN về xây dựng công trình CTRSHĐT trên đây cho thấy việc phân cấp QLNN cũng còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế nhất định, thể hiện qua một số nội dung sau:

Thứ nhất, việc phân cấp QLNN về CTRSHĐT mặc dù đã được quy định ở cấp Trung ương là Bộ Tài nguyên và Môi trường, ở địa phương là UBND cấp tỉnh, tuy nhiên chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các chủ thể này trong quản lý CTRSHĐT thể hiện ở việc xây dựng, quản lý vận hành hạ tầng xử lý là các công trình xử lý CTRSHĐT còn mờ nhạt, chưa phân định rõ, thể hiện ở một số điểm sau:

- Việc xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT thuộc trách nhiệm của UBND cấp tỉnh đã được quy định tại Luật BVMT, tuy vậy vai trò của UBND cấp huyện chưa được đề cập, trong khi thẩm quyền phê duyệt dự án (trong đó có dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT) theo Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng thì lại được quy định cho

UBND cấp huyện và thực tế trong thời gian vừa qua nhiều dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT đã được cấp huyện đầu tư.

- Việc tổ chức quản lý, thực hiện dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT ở các địa phương hiện nay chưa có sự nhất quán, mặc dù theo quy định, UBND cấp tỉnh, cấp huyện có thể thành lập Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành HTKT hoặc Ban QLDA ĐTXD khu vực để quản lý các dự án này, tuy nhiên thực tế các địa phương không thành lập riêng Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành HTKT mà giao cho Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh hoặc khu vực để quản lý. Trong bối cảnh hiện nay, ở những địa phương đang sáp nhập các Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành thành một Ban QLDA ĐTXD cấp tỉnh thì việc giao cho đơn vị nào thực hiện quản lý các dự án này cũng như cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (các Sở) trong quá trình thực hiện là vấn đề cần làm rõ, giải quyết.

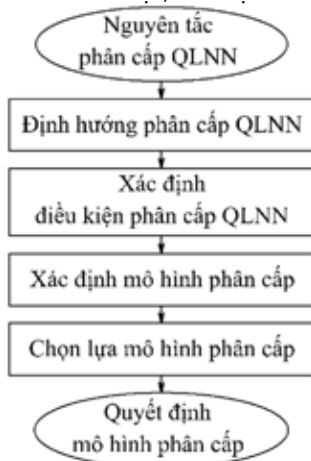
- Việc quản lý vận hành công trình xử lý CTRSHĐT hiện nay ở các địa phương cũng khá đa dạng, có thể do cơ quan QLNN hoặc đơn vị sự nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp kinh doanh quản lý, do đó tạo ra sự chưa thống nhất trong quản lý ở địa phương và gây ra khó khăn cho cơ quan QLNN cấp Trung ương khi hoạch định chính sách. Pháp luật hiện hành cũng chưa quy định cụ thể để các địa phương tổ chức thực hiện.

Thứ hai, việc quy định dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được thực hiện theo phương thức PPP với quy mô hơn 200 tỷ đồng hoặc 100 tỷ đồng cũng là một rào cản, có thể dẫn đến hạn chế khả năng thu hút đầu tư, vì thực tế nhiều dự án đã triển khai đầu tư theo phương thức này với quy mô ở dưới các mức đầu tư này.

5. GIẢI PHÁP PHÂN CẤP QLNN VỀ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH XỬ LÝ CTRSHĐT

5.1. Quan điểm về phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

Căn cứ cơ sở lý luận về phân cấp QLNN, kết hợp với phân tích, đánh giá thực trạng phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT ở nước ta hiện nay, tác giả đề xuất một số giải pháp theo quy trình được mô tả dưới Hình 2 với định hướng lựa chọn được giải pháp tối ưu, đảm bảo tính khoa học, hữu hiệu và khả thi.



Hình 2: Quy trình đề xuất giải pháp phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT (Nguồn: Tác giả)

Căn cứ theo các nguyên tắc phân cấp QLNN, xác định hướng phân cấp QLNN, từ đó phân tích, tổng hợp các điều kiện để phân cấp (về nguyên tắc, điều kiện phân cấp đã được tổng hợp trong cơ sở lý luận). Bước tiếp theo tiến hành đề xuất một số mô hình phân cấp có thể có (mô hình từ i+n) sau đó chọn mô hình phân cấp tối ưu, cuối cùng là ra quyết định về giải pháp phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT.

5.2. Định hướng phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

Căn cứ theo các nguyên tắc phân cấp (mục 2.3.2), tác giả xác định phương hướng phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT như sau:

Thứ nhất, sự phân cấp theo hướng làm rõ được chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cấp;

Thứ hai, sự phân cấp cho thấy rõ việc chỉ đạo, điều hành có hiệu quả hơn (tiết kiệm về tài chính, nhân sự, cơ sở vật chất);

Thứ ba, sự phân cấp đảm bảo theo hệ thống mở (gắn với phân cấp chính trị, phân cấp hành chính, phân cấp ngân sách);

Thứ tư, sự phân cấp đảm bảo giao quyền nhiều hơn cho chính quyền đô thị.

5.3. Đề xuất phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

Qua tổng hợp, phân tích các quy định pháp luật, thực trạng phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT cho thấy những kết quả đã đạt được cũng như nhận diện được những điểm còn tồn tại, hạn chế, qua đó kết hợp với cơ sở lý luận về phân cấp, định hướng phân cấp QLNN, tác giả đề xuất giải pháp hoàn thiện QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT, trong đó tập trung phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cấp Trung ương, địa phương như sau (Bảng 3):

Bảng 3: Phân cấp chức năng, nhiệm vụ QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT

| STT | Nhiệm vụ | Nội dung |
|-----|--|---|
| I | Cơ quan QLNN ở Trung ương: xây dựng, ban hành pháp luật, cơ chế, chính sách theo từng nhiệm vụ (NV) | |
| 1.1 | NV _{TW1} | Xây dựng chiến lược, quy hoạch quản lý, xử lý CTRSHĐT cấp quốc gia hoặc cấp vùng; hướng dẫn tổ chức lập, quản lý quy hoạch xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT |
| 1.2 | NV _{TW2} | Hướng dẫn xây dựng kế hoạch, phân bổ nguồn vốn để ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT; xây dựng cơ chế ưu đãi, khuyến khích thu hút đầu tư vào các công trình xử lý CTRSHĐT |
| 1.3 | NV _{TW3} | Hướng dẫn tổ chức QLDA ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT; hướng dẫn lựa chọn, thẩm định công nghệ xử lý CTRSHĐT |
| 1.4 | NV _{TW4} | Ban hành quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT; quy chuẩn, tiêu chuẩn về xử lý CTRSHĐT |
| 1.5 | NV _{TW5} | NV ^a _{TW5} : Hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư tham gia ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT theo phương thức PPP NV ^b _{TW5} : Hướng dẫn lựa chọn tổ chức/ cá nhân quản lý vận hành công trình xử lý CTRSHĐT do nhà nước đầu tư |
| 1.6 | NV _{TW6} | Thanh tra, kiểm tra các công trình xử lý CTRSHĐT khi vận hành theo phân cấp (theo nhóm, loại, cấp dự án, công trình). |
| II | Cơ quan QLNN ở địa phương: thực hiện các quy định pháp luật, cơ chế, chính sách được cấp Trung ương ban hành, hướng dẫn và xây dựng cơ chế, chính sách theo thẩm quyền của địa phương theo các nhiệm vụ | |
| 2.1 | NV _{ĐP1} | Lập quy hoạch quản lý, xử lý CTRSHĐT, quy hoạch xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT cấp tỉnh phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, vùng, quy hoạch tỉnh và quy hoạch đô thị |

| STT | Nhiệm vụ | Nội dung |
|-----|-------------------|---|
| 2.2 | NV _{ĐP2} | Lập kế hoạch, phân bổ nguồn vốn để ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT ở địa phương theo quy hoạch; xây dựng cơ chế ưu đãi, khuyến khích thu hút đầu tư vào các công trình xử lý CTRSHĐT ở địa phương theo thẩm quyền |
| 2.3 | NV _{ĐP3} | Tổ chức QLDA ĐTXD và vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT ở địa phương |
| 2.4 | NV _{ĐP4} | NV ^a _{ĐP4} : Hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư tham gia ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT theo phương thức PPP |
| | | NV ^b _{ĐP4} : Hướng dẫn lựa chọn tổ chức/ cá nhân quản lý vận hành công trình xử lý CTRSHĐT do nhà nước đầu tư |
| 2.5 | NV _{ĐP5} | Thanh tra, kiểm tra các công trình xử lý CTRSHĐT tại địa phương khi vận hành theo phân cấp |

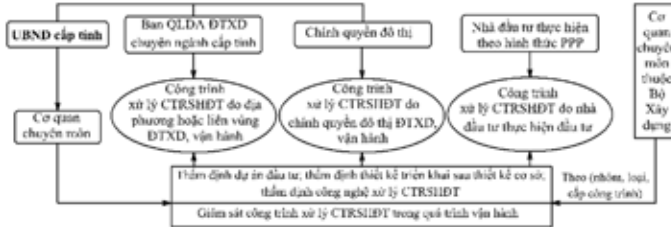
(Nguồn: Tác giả)

Việc phát triển các công trình xử lý CTRSHĐT là trách nhiệm của UBND cấp tỉnh, vì vậy để thực hiện các nhiệm vụ tại Bảng 3, UBND cấp tỉnh phải phân cấp, quy định cho cơ quan chuyên môn cấp dưới thực hiện từ khâu chuẩn bị đầu tư, thực hiện ĐTXD và vận hành công trình, đảm bảo theo vòng đời của dự án, do đó tác giả đề xuất giải pháp phân cấp như sau:

(1) - Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (các Sở chuyên ngành): thực hiện các nhiệm vụ NV_{ĐP1}; NV_{ĐP2}; NV_{ĐP4}; NV_{ĐP5}

(2) - Cơ quan thực hiện ĐTXD, vận hành công trình xử lý CTRSHĐT: thực hiện các nhiệm vụ NV_{ĐP3}

Sự phân cấp này được sơ đồ hóa như Hình 3.



Hình 3: Phân cấp chức năng QLNN ở cấp tỉnh về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT (Nguồn: Tác giả)

Để đảm bảo độ tin cậy của giải pháp phân cấp cơ quan thực hiện ĐTXD, vận hành công trình xử lý CTRSHĐT, tác giả đã tiến hành khảo sát các chủ thể với nhiều “tư cách” và chiếm các tỉ lệ khác nhau (trong tổng số người được khảo sát) gồm “quản lý nhà nước” - 21%, “nhà đầu tư” - 54%, “nhà thầu thi công xây dựng” - 9%, “tư vấn đầu tư xây dựng hoặc môi trường” - 10%, “nhà nghiên cứu” - 6%. Qua khảo sát, nghiên cứu tổng hợp được số kiến nghị lựa chọn cơ quan “thực hiện ĐTXD” và “thực hiện vận hành, khai thác” các công trình này và tiến hành xác định tỷ lệ phần trăm (tỷ trọng) của các loại ý kiến và đã thu được kết quả như ở Bảng 4:

Bảng 4: Kết quả khảo sát về phân cấp cơ quan đầu tư xây dựng, vận hành công trình xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị

| STT | Cơ quan thực hiện | Kiến nghị |
|-----------|---|-------------|
| I | Đầu tư xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT | 100% |
| 1.1 | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh | 45% |
| 1.2 | Ban QLDA ĐTXD khu vực (cấp quận, huyện) | 27% |
| 1.3 | Ban QLDA ĐTXD thuộc chính quyền đô thị | 28% |
| II | Vận hành, khai thác công trình xử lý CTRSHĐT | 100% |

| STT | Cơ quan thực hiện | Kiến nghị |
|-----|---|-----------|
| 2.1 | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành đã thực hiện ĐTXD | 10% |
| 2.2 | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành thuê đơn vị vận hành | 6% |
| 2.3 | Ban QLDA ĐTXD khu vực (cấp quận, huyện) đã thực hiện ĐTXD | 2% |
| 2.4 | Ban QLDA ĐTXD khu vực (cấp quận, huyện) thuê đơn vị vận hành | 0% |
| 2.5 | Đơn vị sự nghiệp liên quan đến dịch vụ công ích, môi trường đô thị vận hành | 82% |

(Nguồn: Tác giả tổng hợp)

Với kết quả khảo sát nêu trên, tác giả đề xuất hai mô hình phân cấp cơ quan thực hiện ĐTXD và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT như sau (Bảng 5):

Bảng 5: Mô hình phân cấp cơ quan thực hiện đầu tư xây dựng và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT

| Mô hình | Cơ quan thực hiện ĐTXD | Cơ quan vận hành |
|-----------|-------------------------------------|--|
| Mô hình 1 | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh đã thực hiện ĐTXD |
| Mô hình 2 | Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh | Đơn vị sự nghiệp liên quan đến dịch vụ công ích, môi trường đô thị |

(Nguồn: Tác giả)

Ở hai mô hình, về cơ bản cơ quan thực hiện ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT đều được giao cho Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh và chỉ có cơ quan quản lý vận hành là khác nhau. Với kết quả khảo sát và theo đánh giá của tác giả, mô hình 1 phù hợp hơn mô hình 2 và được phân cấp như Hình 3, vì một số lý do như sau:

(i) Qua khảo sát, số lượng các dự án ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được triển khai xây dựng thực tế ở các địa phương không quá nhiều và cũng không thực hiện thường xuyên nên việc giao cho Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh (hoặc Ban QLDA ĐTXD cấp tỉnh - trong trường hợp địa phương sáp nhập các Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành thành một Ban QLDA) thực hiện ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT sử dụng vốn đầu tư công là hợp lý, với ưu điểm sẽ tạo ra sự thống nhất trong chỉ đạo, điều hành và tổ chức thực hiện (thay vì giao cho cấp huyện với năng lực đầu tư còn hạn chế, nhiều đầu mối).

(ii) Khi kết thúc xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT, Ban QLDA thực hiện kiểm tra, vận hành các công trình này thông qua ứng dụng hệ thống thông tin quản lý hiện đại để thường xuyên theo dõi tình hình vận hành trên địa bàn tỉnh (gồm khối lượng CTRSHĐT được xử lý hàng ngày; chỉ tiêu an toàn về môi trường;...) làm cơ sở để xuất nâng cấp, xây dựng mới các công trình xử lý CTRSHĐT theo quy hoạch. Trên cơ sở đó, Ban QLDA báo cáo UBND cấp tỉnh về đề xuất lập dự án để triển khai (xây dựng mới; cải tạo, sửa chữa, nâng cấp hoặc đóng cửa, thay đổi mục đích sử dụng) theo quy hoạch hoặc đề xuất kêu gọi, thu hút nhà đầu tư. Trường hợp Ban QLDA không đảm bảo năng lực vận hành, khai thác các công trình này thì có thể thuê vận hành. Đối với các dự án thực hiện theo phương thức PPP, sau khi xây dựng hoặc khai thác xong, nhà đầu tư chuyển giao công trình xử lý CTRSHĐT, khi đó UBND cấp tỉnh giao cho Ban QLDA vận hành hoặc thuê vận hành công trình.

Nếu như giao cho một đơn vị sự nghiệp liên quan đến dịch vụ công ích, môi trường đô thị vận hành các công trình này, ưu điểm là sẽ có sự chuyên môn hóa, do các công trình này hướng tới việc BVMT. Tuy vậy, có nhược điểm lớn là khi tiếp nhận công trình, đơn vị vận hành sẽ cần

bộ máy tương tự như Ban QLDA để thực hiện vận hành, nhưng sẽ không tạo ra sự thống nhất trong việc QLDA theo vòng đời.

(iii) Nguồn vốn ĐTXD và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT:

Nguồn vốn ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT được bố trí từ ngân sách địa phương; nguồn vốn ODA hoặc các nguồn vốn hợp pháp khác. Trường hợp dự án thực hiện theo phương thức PPP thì nguồn vốn ĐTXD công trình xử lý CTRSHĐT của nhà đầu tư; nhà nước có thể bố trí nguồn vốn đối ứng trong trường hợp giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư hoặc xây dựng cơ sở hạ tầng (đường, hệ thống điện, thông tin liên lạc, hệ thống nước,...) để tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện dự án.

Kinh phí vận hành, đóng cửa công trình xử lý CTRSHĐT được bố trí từ ngân sách địa phương hoặc nguồn vốn hợp pháp khác.

Vấn đề bàn luận thêm:

Hiện nay, việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị đang được thí điểm ở nước ta theo chủ trương, đường lối của Đảng đã đề ra, với mục tiêu xây dựng và vận hành mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đề cao thẩm quyền, trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và trách nhiệm cá nhân trên cơ sở phân định rõ ràng trách nhiệm cá nhân, tập thể trong tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị với mục tiêu tăng tính chủ động, độc lập của chính quyền đô thị trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và bảo đảm sự thông suốt, nhanh và hiệu quả, giảm bớt tổ chức trung gian, hướng tới chính quyền đô thị một cấp thống nhất. Vì vậy, trên cơ sở xu hướng này và phạm vi nghiên cứu, tác giả đề xuất việc phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT của chính quyền đô thị mang tính định hướng, gợi mở với mục tiêu phát huy mạnh mẽ ưu điểm của mô hình chính quyền đô thị trong thời gian sắp tới, cụ thể như sau:

Việc triển khai thực hiện ĐTXD và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT theo quy hoạch được phê duyệt sẽ do chính quyền đô thị quyết định, giao cho Ban QLDA ĐTXD trực thuộc thực hiện tương tự như trường hợp Ban QLDA ĐTXD chuyên ngành cấp tỉnh được UBND cấp tỉnh phân cấp, giao thực hiện;

Khi thực hiện ĐTXD và vận hành công trình xử lý CTRSHĐT chính quyền đô thị được tự chủ ở một số điểm:

Thứ nhất, tự chủ về nguồn ngân sách thực hiện ĐTXD, vận hành công trình;

Thứ hai, tự chủ về tổ chức bộ máy ĐTXD, vận hành công trình;

Thứ ba, tự chủ về lập kế hoạch tổ chức ĐTXD hoặc đóng cửa các công trình phù hợp với điều kiện của đô thị;

Thứ tư, thực hiện chế độ báo cáo với UBND cấp tỉnh trong quá trình ĐTXD, vận hành công trình trên địa bàn đô thị.

6. KẾT LUẬN

Kết quả nghiên cứu đã khái quát, tổng quan lý luận về QLNN nói chung, làm cơ sở vận dụng, phân tích lý luận phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT và đã khảo sát, đánh giá được trạng thái phân cấp QLNN về xây dựng công trình này thể hiện qua những ưu điểm và tồn tại, hạn chế của việc phân cấp ở nước ta hiện nay. Trên cơ sở đó, tác giả đã phân tích, đánh giá, xây dựng mô hình phân cấp QLNN, từ đó so sánh, lựa chọn được mô hình phân cấp tối ưu, cụ thể giải pháp phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT đã được tác giả đề xuất rõ các nhiệm vụ phải thực hiện gắn với trách nhiệm của cơ quan được giao thực hiện từ Trung ương đến địa phương, nhất là ở cấp địa phương. Đồng thời, với xu hướng thí điểm mô hình chính quyền đô thị, tác giả cũng đề xuất giải pháp mang tính định hướng trong việc phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT. Nhìn chung, với kết quả nghiên cứu của tác giả sẽ giúp cơ quan QLNN từ Trung ương đến địa phương có cơ sở nghiên cứu, đánh giá việc phân cấp QLNN về xây dựng công trình xử lý CTRSHĐT hiện nay để thực hiện phân cấp

đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, hướng tới mục tiêu xây dựng được các công trình xử lý CTRSHĐT hiện đại, góp phần bảo vệ môi trường, hướng tới phát triển bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022), Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/1/2022 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT;
2. Chính phủ (2019), Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/2/2019 phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 01/ 2019.
3. Chính phủ (2021), Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3/3/2022 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng;
4. Chính phủ (2022), Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT;
5. European Commission (2007), Supporting Decentralization and Local Governance in Third Countries. Tools and Methods Series, Reference Document No 2, January 2007, Brussels, European Commission/Europe Aid.
6. Nguyễn Hữu Hải (2010), Lý luận hành chính Nhà nước, Học viện Hành chính, Hà Nội.
7. H. Fayol (1949), General and Industrial Management (trans. Constance Storrs from the original Administration Industrielle et Générale), London, Pitman.
8. International Institute of Administrative Sciences (1996).
9. Kickert et al (1997), New Public Management, doctrines of the Organization for Economic Cooperation and Development countries.
10. Ông Chu Lưu (2005), Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước, Tạp chí Tạp chí Dân chủ pháp luật, số 60, Hà Nội.
11. Nasir Uddin (2017), Empowerment through Decentralization: Conceptions, Contrivances and Connections, Dynamics of Public Administration, Vol. 34 Issue 1, January-June, 2017 pp. 86-101.
12. Peters, B. G. and J. Pierre. (1998), Governance Without Government? Rethinking Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2:223-243.
13. Quốc hội (2005), Luật Bảo vệ môi trường số 52/2005/QH11 ngày 12/12/2005.
14. Quốc hội (2014), Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 ngày 23/6/2014.
15. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/6/2019.
16. Quốc hội (2020), Luật số 64/2020/QH14 ngày 18/06/2020 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.
17. Quốc hội (2020), Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020.
18. Ralph C. Chandler, Jack C. Plano (1982), The Public Administration Dictionary, Western Michigan University.
19. Ribot JC (2002), African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability. Democracy, Governance and Human Right Working Paper No. 8, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), International Development Research Centre (IDRC).
20. Rondinelli, et al (1981), International Review Of Administrative Science, 47(2).
21. Võ Kim Sơn (2004), Phân cấp quản lý nhà nước: Lý luận và thực tiễn, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Stoker, G. (1998), Governance as Theory: Five Propositions, International Social Science Journal, Vol. 50, No. 1: 17-28.
23. Đỗ Hoàng Toàn (2005), Quản lý Nhà nước về kinh tế, NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội.
24. Phạm Hồng Thái (2011), Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số khía cạnh lý luận - thực tiễn và pháp lý, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học 27 (2011) 1-9.
25. UNDP (1997), Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People - Centered Development. Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, pp (4).
26. Văn phòng Chính phủ Việt Nam (2001), Đề tài nghiên cứu Cơ sở khoa học của việc tăng cường phân cấp quản lý kinh tế trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam.
27. WB (2004), World Development Report 2004: Making services work for poor people, Washington: the World Bank.
28. Weber, Max (1922), Wirtschaft und Gesellschaft 1922, Facsimile Publisher (January 1, 2015).
29. W. F. Taylor (2008), The Principles of Scientific Management, Digireads Publishing, Stilwell, KS.
30. WB (2012), What, Why, and Where Decentralization?, (www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm).