

CHÍNH SÁCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ NƯỚC ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

TS. LÊ THÀNH Ý

Xu thế cạn kiệt tài nguyên liên quan đến biến đổi khí hậu

Ở mọi quốc gia, đất đai luôn là nhân tố có tác động to lớn, nhạy cảm tới toàn bộ đời sống chính trị, kinh tế, xã hội; đây cũng là tư liệu không thay thế được trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và là thành phần quan trọng của môi trường sống. Cùng với đất đai, tài nguyên rừng và nguồn nước cũng là những yếu tố hàng đầu trong bảo vệ môi trường và cải thiện tình trạng khí hậu hiện nay.

Về đất đai và tài nguyên rừng

Với bình quân đầu người 1.080 m², đất nông nghiệp Việt Nam bằng 46,9% bình quân chung toàn thế giới. Trong chuyển đổi mục đích sử dụng, mỗi năm cả nước mất đi trên 70 nghìn ha đất canh tác màu mỡ, mức độ càng trở nên trầm trọng hơn trong xu thế CNH, và việc đẩy nhanh chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp và đất chuyên dùng chứa đựng nguy cơ gia tăng khí thải gây ô nhiễm, làm gia tăng nhiệt độ ở các khu công nghiệp và nhiều đô thị. Từ năm 1990 đến 2003 diện tích đất chuyên dùng đã tăng 72%; riêng đất nông nghiệp bị thu hồi cho các dự án đầu tư từ tháng 7 năm 2004 đến 2009 đã chiếm 80% trong 750 nghìn ha của cả nước và hàng trăm nghìn ha khác cho nước ngoài thuê khai thác.

Do mở rộng diện tích trồng cây công nghiệp và làm thủy điện, hàng triệu ha rừng và đất rừng không còn hoặc bị nhấn chìm dưới các lòng hồ chứa nước đã làm gia tăng lượng khí thải nhà kính và ô nhiễm nguồn nước. Gần đây, những công ty nước ngoài

Ở nước ta, việc khai thác tài nguyên đất, rừng, nguồn nước và năng lượng trong đẩy nhanh nhịp độ công nghiệp hóa (CNH) đã làm tăng nhanh lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính, khiến mực nước biển dâng và nhiệt độ khí hậu tăng cao hơn. Ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) đặt ra nhiều thách thức cần phải vượt qua.

mở rộng thuê đất thiếu kiểm soát nhất là vùng biên giới đã góp phần tăng đáng kể tình trạng mất rừng đầu nguồn, ảnh hưởng trực tiếp tới nguồn nước và BĐKH.

Về tài nguyên nước

Trên thực tế, Việt Nam không giàu về nước, nhưng lại phải đối mặt với những thách thức an ninh từ phía thượng nguồn. Với dân số trên 87 triệu người, tài nguyên nước bình quân đầu người có chiều hướng giảm sút quá nhanh, liên tục giảm từ 16.200 m³/năm vào thập niên 1980; xuống 9.200 m³/năm vào năm 2010, dự báo 2020 còn 7.060 m³/năm và đến 2050 sẽ nằm trong nhóm quốc gia khan hiếm nước. Nước dùng vào

sản xuất nông nghiệp có diện tích thực tưới thấp hơn nhiều so với thiết kế (khoảng 68%), lượng rò rỉ, thất thoát trên 30%.

Trong sản xuất công nghiệp, tại 154 khu công nghiệp và khu chế xuất, chỉ 43 khu có hệ thống xử lý nước thải. Với thực tế này, khi sử dụng 100% đất công nghiệp, lượng nước thải không qua xử lý sẽ lên đến 70%. Lượng nước dưới đất cung cấp cho các đô thị chiếm khoảng 40%, nhưng giới hạn ở nhiều nơi đã đến mức báo động do khai thác quá mức gây sụt lún, hạ thấp mực nước hàng năm từ 0,2 đến 0,6m ở Tây Nguyên và từ 0,3 đến 0,7m ở nhiều nơi thuộc đồng bằng Bắc Bộ (Bộ Tài



Đất rừng nước ta đang ngày càng bị thu hẹp vì nhiều mục đích sử dụng

ÀI NGUYÊN ĐẤT, RỪNG ỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

nguyên Môi trường, 2011). Đáng quan ngại là việc khai thác, sử dụng nước làm thủy điện. Khi những hồ chứa lớn tập trung tối đa vào lợi ích thủy điện đã làm phức tạp thêm tình trạng thiếu nước trong mùa khô và không đạt hiệu quả phòng chống lũ lụt vào mùa mưa; gây tác động bất lợi cho sử dụng nước cũng như công tác phòng chống lũ lụt ở phía hạ nguồn với những hậu quả nặng nề như các tỉnh miền Trung đã từng gánh chịu. Mặt khác, nước mặn đã thâm nhập sâu, có những địa phương nước biển vào tới 70 km.

Bất cập trong thực thi luật pháp quản lý tài nguyên

Trong quản lý ở nước ta, Luật Đất đai ra đời năm 1987, được bổ sung sửa đổi nhiều lần (vào những năm 1993 và 2003); Luật Bảo vệ và phát triển rừng được Quốc hội thông qua năm 2004 và Luật Tài nguyên nước cũng được ban hành từ năm 1998. Tuy nhiên, việc thực hiện đã nổi lên nhiều vấn đề cần được trao đổi về sự đồng thuận, khả năng phối hợp và hiệu lực thực thi. Đó cũng là những tác nhân gây bức xúc xã hội, làm suy thoái tài nguyên, khiến biến đổi khí hậu càng trở nên phức tạp. Luật Đất đai 2003 tiếp tục khẳng định tài nguyên đất thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, Nhà nước giữ quyền định đoạt cao nhất thông qua phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng, song những quyền năng này chưa dễ phát huy đã ảnh hưởng bất lợi đến biến động đất đai với những diễn biến phức tạp của thị trường.

Kết quả điều tra nguồn gốc sử dụng đất nông thôn trong năm 2008 tại 12 tỉnh thành phố cho thấy, tại nhiều địa phương, đất

được Nhà nước giao sử dụng có tỉ lệ rất thấp (Lai Châu ở mức 20,2%, Đắk Lắk 16,1%, Đắk Nông 6,8% và Lâm Đồng thậm chí chỉ 4,4%); đất khai hoang, lấn chiếm chiếm tỉ lệ cao (Lai Châu 62,5%, Điện Biên 57,1% và Lâm Đồng 53,2%); còn ở phía Nam, chuyển nhượng trên thị trường thứ cấp diễn ra phổ biến, tại nhiều tỉnh đã có mức độ khá cao (Đắk Lắk 45,6% Đắk Nông 43,9% và Long An 26,1%).

Đối với đất rừng, Luật Đất đai và Luật Bảo vệ và phát triển rừng đều xác định, cộng đồng dân cư là một chủ thể giao đất, giao rừng, song việc cấp giấy chứng nhận lại gặp nhiều khó khăn, do chưa có bản đồ địa chính hoặc phải chờ đợi quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch ba loại rừng và quy hoạch đất do các lâm trường quốc doanh sử dụng. Những hạn chế này đã ảnh hưởng bất lợi đến đến bảo vệ rừng, nhất là rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ tác động trực tiếp đến nguồn nước và ĐBKH.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là nội dung then chốt trong quản lý và sử dụng đất đai, tuy nhiên trên thực tế nhiều quy hoạch và kế hoạch treo đã gây thiệt hại, tạo bức xúc đối với người dân. Mặt khác, kế hoạch sử dụng thường chỉ hoạch định những biến động đất đai, không tính đến biến động an sinh xã hội, tạo những kẽ hở cho tham nhũng trở nên phổ biến với giá trị tài chính lớn, gây nhiều phần nộ trong nhân dân.

Luật Tài nguyên nước năm 1998 quy định: “*Nước là nguồn tài nguyên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của sự sống và môi trường, quyết định sự tồn tại, phát triển bền vững của đất nước; mặt khác, nước cũng có thể gây ra tai họa cho con người và môi trường*”. Sau hơn 12 năm

thi hành Luật, việc khai thác, sử dụng nước ngọt đã đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; công tác quản lý dần đi vào nề nếp; việc cấp phép thăm dò, khai thác sử dụng, hành nghề được mở rộng. Tuy nhiên, trong thực thi cũng đã bộc lộ nhiều tồn tại: chưa có quy định quy hoạch và quản lý tài nguyên theo lưu vực sông; thiếu những điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá và xây dựng quy định phù hợp để bảo vệ tài nguyên và các hệ sinh thái. Những hạn chế này dẫn đến quản lý nước thiếu gắn bó với tài nguyên và các lĩnh vực có liên quan trong quá trình đẩy mạnh CNH đất nước.

Vấn đề nan giải trong khai thác, sử dụng; xả thải gây ô nhiễm vào môi trường là hoạt động cấp phép. Tình trạng phổ biến là việc lập quy hoạch, kế hoạch phát triển thủy lợi, thủy điện và thiết kế xây dựng, vận hành hồ đập.... đều do ngành tự thẩm định phê duyệt mà không có sự tham gia của cơ quan quản lý tài nguyên. Trong cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên, xả thải vào nguồn nước, Nghị định 149/2004/NĐ-CP ngày 27/7/2004 cho phép thực hiện ở giai đoạn thực hiện đầu tư. Theo đó, những nội dung liên quan đến vị trí, quy mô khai thác và những thông số kỹ thuật công trình liên quan đã được quyết định; cơ quan cấp phép khó có thể đảm bảo thực thi được yêu cầu về dòng chảy tối thiểu, cũng như vận hành và điều tiết nguồn nước

Vấn đề cùng suy ngẫm

Nhìn chung, các bộ luật về đất đai, bảo vệ phát triển rừng và tài nguyên nước đều đã xác định tầm quan trọng của tài nguyên, song công tác quy hoạch lại đang còn

nhiều bất cập. Tiến độ thực hiện chậm, thường mới quy định về nguyên tắc, thiếu những nội dung cụ thể về trình tự thủ tục lập, thẩm định và phê duyệt. Bên cạnh đó, chưa có cơ chế, biện pháp để việc khai thác, sử dụng của các ngành và khu vực có tài nguyên phù hợp với quy hoạch tổng hợp và sử dụng đa mục tiêu nhằm ứng phó với BĐKH. Thiếu quy hoạch cùng với tổ chức điều phối đã phát sinh nhiều vấn đề cần giải quyết mang tính liên ngành, liên địa phương nhưng không được phối hợp, xử lý kịp thời.

Trong quản lý các nguồn tài nguyên, hoạt động điều tra cơ bản, quan trắc, dự báo, kiểm kê đánh giá và thông tin dữ liệu là nền tảng cơ bản của quy hoạch, của quản lý hoạt động khai thác, sử dụng và phòng chống thiên tai; song những vấn đề này mới chỉ được đề cập về nguyên tắc trách nhiệm. Do thiếu những nội dung, yêu cầu và phân cấp thực hiện cụ thể nên đã có tình trạng phân tán, không đồng bộ; thiếu thông tin dự báo sớm để có biện pháp ứng phó hoặc giải quyết, xử lý kịp thời những vấn đề nảy sinh.

Bảo vệ những nguồn tài nguyên thiên nhiên là hoạt động bao gồm cả về số lượng và chất lượng; bảo vệ các yếu tố liên quan đến từng nguồn tài nguyên cụ thể. Đáng tiếc là trong những bộ luật hiện hành còn thiếu những quy định kiểm soát nguồn gây ô nhiễm đất, nước không khí; càng không có những quy định về bảo vệ hệ sinh thái thủy sinh; bảo vệ lòng, bờ, bãi, luồng lạch và hành lang bảo vệ sông hồ; đặc biệt là việc quản lý những khu vực chứa đựng tài nguyên.

Là phức hệ đa dạng, từng khu vực thường có tài nguyên đa giá trị, đa chức năng, đa bên liên quan và do vậy, tiếp cận quản lý tổng hợp trên mỗi khu vực cần trở thành một quá trình phối hợp phát triển và quản lý cả đất đai, nguồn nước và những tài nguyên khác nhằm tối đa hóa lợi ích kinh tế-xã hội và không làm phương hại đến tính bền vững của các hệ sinh thái.

Cho dù giá trị kinh tế của



Bảo vệ những nguồn tài nguyên thiên nhiên là hoạt động bao gồm cả về số lượng và chất lượng

những tài nguyên liên quan đến BĐKH đã có nhìn nhận, nhưng trong quản lý, vấn đề kinh tế tài chính vẫn chưa được xem là biện pháp quan trọng để bảo vệ bền vững tài nguyên. Hàng năm Chính phủ phải bỏ ra rất nhiều kinh phí cho bảo vệ tài nguyên, phòng chống và khắc phục hậu quả thiên tai song nguồn kinh phí nghiên cứu và cơ chế để thực hiện nhiệm vụ này, đặc biệt là cơ chế xã hội hóa, huy động sự tham gia của khu vực tư nhân và xã hội dân sự lại đang còn nhiều hạn chế.

Theo nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan quản lý, nhưng việc phân công, phân cấp thiếu rõ ràng, thậm chí chồng chéo dẫn đến nhiều lúng túng trong cấp phép, thanh tra kiểm tra, xử lý vi phạm đã ảnh hưởng trực tiếp đến giảm sút và làm cạn kiệt nhiều nguồn tài nguyên. Nghị định 172/2004/NĐ-CP ngày 29/9/2004 quy định, hệ thống quản lý tài nguyên và môi trường thống nhất từ Trung ương đến cấp huyện, song tại cấp trực tiếp này, hầu hết cán bộ kiêm nhiệm, thiếu hiểu biết chuyên môn nghiệp vụ đã làm giảm hiệu quả công tác quản lý, đặc biệt là bảo vệ tài nguyên trên địa bàn cơ sở xã, thôn, bản. Những hạn chế trên cũng là nguyên nhân của sự

phân tán, cục bộ và vấn nạn tham nhũng đang gây tổn hại, suy thoái nguồn lực, làm cho BĐKH càng thêm phức tạp.

Từ cách tiếp cận trên để giải quyết những tồn tại và hạn chế trong hoạt động quản lý có thể tập trung vào quản lý từ đầu nguồn đến phía hạ nguồn của những nguồn tài nguyên có liên quan đến ô nhiễm môi trường và BĐKH, bao gồm cả đất, nước và tài nguyên rừng; trong các hoạt động khai thác, sử dụng và bảo vệ với sự phân định rõ ràng trách nhiệm của các bộ, ngành và quyền hạn địa phương theo sự phân cấp đồng bộ với nâng cao năng lực quản lý của từng lĩnh vực.

Trong bối cảnh đầy nhanh quá trình CNH và phát triển bền vững; nhu cầu sử dụng tài nguyên đất, nước, rừng ngày một gia tăng trong khi những tài nguyên này đang dần suy thoái hoặc cạn kiệt. Bối cảnh mới đòi hỏi cách tiếp cận cũng cần chuyển từ đơn ngành sang đa ngành, từ truyền thống sang tổng hợp để có cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật quản lý những nguồn tài nguyên này một cách đồng bộ hơn. Hy vọng bài viết được góp một tiếng nói tham khảo đối với các nhà hoạch định chính sách ứng phó với BĐKH ở nước ta. ■