



Hiệu quả quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông

○ TS. ĐÀO TRỌNG TỨ

Viện Sinh thái Việt Nam

Ngày nay, sự gia tăng dân số, đô thị hoá - công nghiệp hoá nhanh chóng, sự mở rộng của các ngành nông nghiệp, dịch vụ và BDKH đã làm gia tăng các áp lực đối với nguồn nước trong các lưu vực sông (LVS). Sự suy thoái, cạn kiệt tài nguyên nước (TNN) các LVS trên thực tế đang diễn ra và sẽ trở nên nghiêm trọng hơn, nếu con người không có những giải pháp quản lý hữu hiệu.



Một góc Sông Hồng

Quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông

Quản lý tài nguyên nước (QLTNN) nói chung và TNN trên các LVS nói riêng, liên quan đến tất cả các ngành trong nền kinh tế. Để giải quyết tính liên

ngành trong QLTNN, bảo đảm sự thống nhất nguồn TNN trong một LVS, các quốc gia trên thế giới cũng như ở nước ta đã và đang thực hiện cách tiếp cận mới, đó là quản lý tổng hợp TNN theo LVS.

Các chính sách sử dụng và bảo vệ TNN được quy định bởi Chính phủ. Mặc dù, việc thực hiện các chính sách này có hiệu quả ở nhiều cấp khác nhau, nhưng khi các chính sách được thực hiện trên toàn bộ lưu vực sẽ

giải quyết các mâu thuẫn giữa hạ lưu và thượng lưu của một con sông hay giữa vùng đồi với một vùng hồ hay vùng nước ngầm. Cách tiếp cận toàn lưu vực cho phép đánh giá tác động ở cấp hệ thống. Mối quan hệ giữa QLTNN theo ranh giới hành chính quốc gia và quản lý nước trong một lưu vực đã trở nên linh hoạt và mang tính thích nghi đối với sự thay đổi của hoàn cảnh, bất kể đó là sự thay đổi về mặt môi trường, kinh tế hay xã hội. Cách tiếp cận QLTNN ở cấp quốc gia sẽ không mâu thuẫn với các tiếp cận QLTNN ở cấp lưu vực. Trong thực tế, chúng bổ sung cho nhau. Một khung QLTNN quốc gia toàn diện là cần thiết đối với cả quản lý lưu vực quốc gia và xuyên quốc gia.

Quản lý tổng hợp TNN theo LVS được xem là cách tiếp cận hiện đại và hữu hiệu nhất để bảo vệ, phát triển và quản lý nguồn TNN. Tuy nhiên, để thực hiện hiệu quả các tiếp cận này là một thách thức không nhỏ, đòi hỏi nhiều chính sách và giải pháp đồng bộ về thể chế và tổ chức. Đây là một tiến trình cần thiết để QLTNN một cách bền vững vì lợi ích không những của thế hệ hiện tại mà còn cho các thế hệ tương lai.

Quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông ở Việt Nam

Nước ta có hàng ngàn sông lớn nhỏ, nếu tính đến các hệ thống sông lớn chúng ta có 13 con sông có diện tích lưu vực hơn 10.000 km², bao gồm 9 sông chính là: Sông Hồng, Thái Bình, Bắc Giang - Kỳ Cùng, Mã, Cả, Vu Gia - Thu Bồn, Ba, Đồng Nai và Cửu Long và 4 sông nhánh lớn

là: Sông Đà, Lô, Sê San và Srêpôk. Các LVS lớn đều là các sông liên tỉnh và 10/13 là LVS liên quốc gia.

Nước ta tiếp cận QLTNN theo LVS từ khá sớm. Thực tiễn cho thấy, việc thực hiện thành công cách tiếp cận này cũng đang là thách thức đối với hệ thống quản lý nhà nước về TNN. Từ năm 1998, chúng ta đã ban hành Luật TNN). Luật đã quy định việc hình thức một loại tổ chức QLTNN theo LVS là Ban Quản lý Quy hoạch LVS (Ban QLQHLVS). Đến nay, nước ta có 8 Ban QLQHLVS cho các LVS Hồng - Thái Bình, Đồng Nai, Cửu Long, Srêpôk, Cầu, Đáy, Cả và Vu Gia - Thu Bồn. Các Ban QLQHLVS trên theo luật định, trực thuộc Bộ NN&PTNT. Đến năm 2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định 120/2008/NĐ-CP về quản lý LVS (Nghị định 120). Theo Nghị định 120, một dạng thức tổ chức LVS khác được xác định là Ủy ban LVS và tổ chức này trực thuộc Bộ TN&MT. Tuy nhiên, đến nay chưa có một Ủy ban LVS nào theo Nghị định 120 được thành lập.

Bên cạnh 8 Ban QLQHLVS, chúng ta còn có một tổ chức LVS khác, đó là 3 Ủy ban BVMTLVS thuộc Bộ TN&MT được thành lập là Ủy ban BVMT hệ thống sông Đồng Nai, Ủy ban BVMTLVS Cầu và Ủy ban BVMT LVS Nhuệ - sông Đáy. Tuy nhiên, đây không phải là hình thức tổ chức LVS theo Nghị định 120. Có thể nói, các Ủy ban BVMT nêu trên được hình thành để thực hiện một nhiệm vụ cấp bách đặt ra đối với vấn đề ô nhiễm nước tại các LVS.

Trải qua nhiều năm hoạt động của các Ban QLQHLVS và các ủy

ban BVMT LVS đã bộc lộ nhiều hạn chế và không hiệu quả. Điều này cho thấy, thách thức lớn khi thực hiện QLTNN theo LVS. Một số nguyên nhân làm cho các tổ chức LVS hoạt động kém hiệu quả là: Chức năng, nhiệm vụ của các ban QLQHLVS hoặc Ủy ban BVMT LVS chưa rõ ràng, chồng chéo với chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước trong tổ chức bộ máy hiện hành; nguồn nhân lực và tài chính cho các cơ cấu mới hạn chế, chỉ mang tính tượng trưng; tổ chức các ban QLQHLVS hoặc Ủy ban BVMTLVS là tổ chức "lồng lẻo" với các thành viên kiêm nhiệm là các quan chức cao cấp từ các bộ, ngành trung ương và UBND các tỉnh liên quan; hoạt động chính của các cơ cấu này là các cuộc họp, không đưa ra các quyết định có hiệu lực thực thi, nên việc quản lý phát triển TNN vẫn do các bộ, ngành liên quan quyết định thực hiện. Các tổ chức LVS chưa có sự tham gia và chưa tạo được sự đồng thuận cao của các bên liên quan trong lưu vực.

Những hạn chế về năng lực và bất cập trong quản lý nhà nước về TNN làm cho những vấn đề trên trở nên khó khăn hơn. Công tác quản lý thường được thực hiện theo hướng hành chính, mệnh lệnh từ trên xuống, phân tán và đơn ngành. Tính phù hợp và hiệu quả của phương pháp truyền thống này đang đặt ra nhiều vấn đề cho quản lý nguồn tài nguyên thiết yếu đối với đời sống và có tính liên tục theo lưu vực.

Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông

Theo kinh nghiệm thế giới và khu vực, yếu tố bảo đảm cho

việc quản lý TNN theo lưu vực được thực hiện có hiệu quả cần động lực chính trị, cam kết ở cấp cao và đối thoại giữa các đối tượng sử dụng nước là cốt lõi trong việc thiết lập các hệ thống quản lý lưu vực; Chính phủ tham gia quản lý lưu vực bằng cách thi hành các chính sách quốc gia, luật pháp và các thỏa thuận quốc tế về TTN; các tổ chức theo lưu vực vận hành theo khung quản lý 3 chức năng: Môi trường pháp lý, thể chế tổ chức và các cơ chế quản lý và tài chính bền vững.

Quản lý theo lưu vực cần phải có “tiếng nói” mạnh mẽ trong việc ra các quyết định mang tầm cỡ quốc gia. Sự hỗ trợ của Chính phủ cấp cao là chìa khóa để thiết lập các khung pháp lý, các thể chế và các cấu trúc quản lý cần thiết cho việc tăng cường các hệ thống quản lý theo lưu vực. Trong thực tế, các tổ chức LVS là các tổ chức bảo trợ cho quản lý lưu vực. Nhiệm vụ của các tổ chức này là, chịu trách nhiệm trước viễn cảnh của “một bức tranh lớn” và là tiếng nói đại diện đối với các vấn đề về nước trên khắp lưu vực. Có nghĩa là, thông tin đầy đủ cho các cử tri lưu vực, các nhà ra quyết định trong tất cả các khu vực, ở tất cả các cấp, trong cả khu vực tư nhân và cộng đồng, và giữ mối quan hệ giữa các đối tượng này.

Những tổ chức LVS trên thế giới có những thành công nhất định trong quản lý TNN như: Cơ quan LVS Tensse Mỹ, Ủy ban Sông Rhohn (Pháp), Ủy hội Murray Darling (Ôxtrâlyia), Cơ quan quản lý LVS Er Rbia của Ma Rốc, Cơ quan quản

lý Mahaweli, Sri Lanka, Tổ chức LVS Coonggoo, Tổ chức vì Sự Phát triển sông Senegal (Châu Phi).

Khu vực Đông Nam Á, đến nay đã có 7 trên 10 quốc gia đã lập 84 tổ chức (TC) LVS với nhiều tên gọi, cấu trúc tổ chức khác nhau. Hình thức và chức năng của các TCLVS được hình thành phụ thuộc vào thể chế chính trị, điều kiện KT-XH ở mỗi quốc gia. Ngay trong từng quốc gia tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của địa phương, của LVS, hình thức, chức năng nhiệm vụ của các TCLVS cũng khác nhau.

Từ thực tiễn, theo chức năng, nhiệm vụ, có thể chia các TCLVS thành 3 loại: TCLVS có chức năng điều tra, giám sát, và điều phối các hoạt động liên quan trong lưu vực; các TCLVS có chức năng lập quy hoạch, kế hoạch và quản lý phát triển lưu vực; TCLVS có thẩm quyền phát triển và điều hành các kế hoạch phát triển lưu vực.

Bài học rút ra từ việc thành lập và phát triển các TCLVS trên thế giới và khu vực cho thấy, việc thành lập các TCLVS cần phù hợp với hệ thống QLTNN của từng quốc gia, nhờ đó sẽ tránh được sự chồng chéo về chức năng và các ủy ban này có thể nhận được sự hỗ trợ từ phía Hệ thống. Các TCLVS cần được giao nhiệm vụ và chức năng rõ ràng cho quá trình hoạt động và quản lý. Cơ cấu của TCLVS cần được điều chỉnh để phù hợp với các thay đổi trong phát triển KT-XH của đất nước; không có một TCLVS phù hợp cho tất cả các lưu vực, mà nó phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện cụ thể

của phát triển KT-XH, thủy văn và các yếu tố văn hóa của mỗi lưu vực. Việc thành lập các TCLVS sẽ đóng góp cho quá trình cải tổ và củng cố hệ thống hành chính ngành nước của các quốc gia.

Tổ chức LVS cần được cung cấp khung pháp lý đúng đắn và có hiệu lực giúp xác định vai trò của TCLVS trong cơ cấu QLTNN hiện tại của quốc gia; TCLVS cần được cung cấp các nguồn lực kỹ thuật, con người và tài chính. TCLVS cần thúc đẩy sự tham gia của các bên liên quan.

Tài nguyên nước của nước ta không phong phú và phụ thuộc rất lớn vào nguồn nước từ các quốc gia láng giềng thượng lưu. Việc bảo vệ, phát triển và quản lý nguồn TNN của quốc gia đã và sẽ tiếp tục đối mặt với những thách thức ngày càng lớn từ phát triển trong nước và sử dụng nước các quốc gia chia sẻ nguồn nước với chúng ta ở thượng lưu. Nước là máu, sông là mạch sống của một quốc gia, dân tộc. QLTNN càng được nhìn nhận có vai trò lớn và không quá khi nói rằng có vai trò đối với phát triển và tồn vong của một đất nước.

Luật TNN sửa đổi năm 2012 đã nêu rõ, việc QLTNN phải bảo đảm thống nhất theo LVS, theo nguồn nước, kết hợp với quản lý theo địa bàn hành chính. Đồng thời, Luật mở ra cơ chế cho chính phủ thành lập tổ chức LVS. Hy vọng, với những bài học và kinh nghiệm của quốc tế, với quyết sách và hướng đi đúng, nước ta sẽ có tổ chức lưu vực phù hợp nhằm bảo vệ, phát triển tài nguyên cho hôm nay và các thế hệ mai sau. ■