

Kinh nghiệm liên kết lưu vực sông MDB, Australia và những gợi ý về liên kết vùng cho Việt Nam

TRẦN HỒNG QUANG*
TRẦN THỊ THANH PHIỆT**
NGUYỄN VIỆT DŨNG***

Lịch sử liên kết giữa các chính quyền (bao gồm chính quyền bang và liên bang) về chia sẻ tài nguyên nước trong lưu vực Murray - Darling (MDB) đã có chiều dài hơn 100 năm. Những kinh nghiệm liên kết của MDB sẽ gợi ý cho Việt Nam những giải pháp cần thiết trong bối cảnh Việt Nam đang tập trung phát huy liên kết vùng trong phát triển.

LIÊN KẾT TRONG LƯU VỰC SÔNG MURRAY-DARLING

Lịch sử liên kết

Lưu vực MDB có diện tích trên 1,062 triệu km², tương đương 14% lãnh thổ lục địa của Australia, kéo dài 1.250km từ Đông sang Tây và 1.360 km từ Bắc xuống Nam. Lưu vực MDB trải dài trên ranh giới 4 bang (Victoria, Queensland, New South Wales và South Australia) và vùng Thủ đô Canberra. Hơn 2,6 triệu người sinh sống trong phạm vi lưu vực MDB và tổng cộng khoảng 3 triệu người (12% dân số cả nước) sử dụng nước từ khu vực này. Lưu vực MDB là nơi sản xuất ra 40% giá trị sản xuất nông nghiệp của Australia. Cả 3 con sông dài nhất của Australia đều chảy trong lưu vực: sông Darling (2.740km), sông Murray (2.520km) và sông Murrumbidgee (1.575km). Tổng chiều dài các sông trong lưu vực lên tới 77 nghìn km.

Lịch sử liên kết giữa các chính quyền (bao gồm chính quyền bang và Liên bang) về chia sẻ tài nguyên nước trong lưu vực MDB đã có chiều dài hơn 100 năm. Thỏa thuận đầu tiên ở cấp quốc gia, mang tên Thỏa thuận sông Murray (Murray River Agreement) ra đời vào năm 1914, với 4 bên tham gia là Chính phủ Liên bang và chính quyền 3 bang: Victoria, New South Wales và South Australia.

Thỏa thuận sông Murray quy định các vấn đề về: chia sẻ nguồn nước, quyền lưu thông và trách nhiệm đối với các hạ tầng tài nguyên nước chung. Đến năm 1987, Thỏa thuận sông Murray được thay thế bởi Thỏa

thuận Lưu vực sông MDB, mở rộng phạm vi điều phối ra các vấn đề, như: chất lượng nước, nhiễm mặn và quản lý lưu vực phía trên các hồ trữ nước lớn. Bang Queensland gia nhập Thỏa thuận này năm 1996, sau đó là Vùng Thủ đô Canberra vào năm 1998.

Đến năm 2008, sau một loạt các chính sách cải cách trong lĩnh vực tài nguyên nước, Thỏa thuận lưu vực sông MDB mới được ký kết với 6 bên tham gia là chính quyền Liên bang và chính quyền 5 bang có diện tích nằm trong lưu vực. Thỏa thuận này tiếp tục hoàn thiện nên cấu trúc thể chế về liên kết và điều phối trong lưu vực như hiện nay.

Phạm vi nội dung liên kết trong lưu vực sông MDB cũng được mở rộng từ các vấn đề về quản lý, khai thác hệ thống sông đến một số lĩnh vực quản lý tài nguyên. Cụ thể, nhóm vấn đề liên kết cơ bản liên quan đến vận hành và quản lý hệ thống hạ tầng, hạch toán tài nguyên nước, trao đổi nước giữa các bang, lập kế hoạch đối phó rủi ro hạn hán và quản lý dòng chảy môi trường. Nhóm vấn đề liên kết mở rộng, bao gồm các lĩnh vực như: đa dạng sinh học, quản lý chất lượng nước, môi trường sống cho các loài cá bản địa, bảo tồn các khu đất ngập nước và bảo vệ cảnh quan...

* TS., Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, MPI

** Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật

*** ThS., Viện Chiến lược phát triển, MPI

Hệ thống tổ chức, cách thức vận hành, điều phối liên kết lưu vực MDB

Hệ thống tổ chức

Chính phủ Liên bang tạo lập khung khổ quan trọng để định hình cấu trúc và thúc đẩy liên kết. Đây là một quá trình thực hiện chương trình cải cách khá dài từ Thỏa thuận Hội đồng Liên chính quyền Australia (COAG) về Cải cách lĩnh vực tài nguyên nước năm 1994 cho đến Sáng kiến nước Quốc gia năm 2004 tái khẳng định cam kết của Chính phủ Liên bang và chính quyền các bang theo đuổi nghị trình cải cách. Hội đồng Tài nguyên nước Quốc gia được thành lập vào năm 2005 để theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nhiệm vụ liên quan đến cải cách trong lĩnh vực tài nguyên nước. Quan trọng nhất là việc Đạo luật Tài nguyên nước năm 2007 được ban hành đã thể chế hóa và điều chỉnh các thỏa thuận, cũng như hệ thống cơ chế và tổ chức trước đây để tạo nên cấu trúc bảo đảm liên kết lưu vực sông MDB hiện nay.

Đạo luật Tài nguyên nước năm 2007 yêu cầu phải xây dựng Quy hoạch Lưu vực sông để làm căn cứ thực hiện liên kết trong lưu vực. Quy hoạch Lưu vực do Quốc hội Liên bang thông qua. Quy hoạch Tài nguyên nước các bang được lập sẽ phải phù hợp với Quy hoạch Lưu vực sông. Đạo luật này cũng quy định về cơ cấu và chức năng của các cơ quan chịu trách nhiệm chủ yếu về liên kết, như: Hội đồng Bộ trưởng Lưu vực (MDB Ministerial Council); Cơ quan Quản lý Lưu vực (MDB Authority - MDBA); Ủy ban Cán bộ Lưu vực (Basin Officials Committee - BOC) trên cơ sở kế thừa, bổ sung các cơ chế của giai đoạn trước.

Hội đồng Bộ trưởng Lưu vực là cơ quan ra quyết định cấp cao nhất. Cơ cấu Hội đồng gồm thành viên là các bộ trưởng phụ trách lĩnh vực tài nguyên nước của các bang trong lưu vực và Chủ tịch là Bộ trưởng của cấp liên bang. Các quyết định chính sách do Hội đồng đưa ra có tính chất ràng buộc cao (tương đương như luật) đối với các chính quyền có liên quan trong lưu vực. Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng chỉ tập trung vào chức năng điều phối đối với các vấn đề được xác định là rủi ro và nguồn lực chung. Trong khi đó, các bang vẫn duy trì được quyền lực, trách nhiệm và chức năng trong phạm vi ranh giới hành chính của mình. Các bên liên quan sẽ thống nhất về một bộ nguyên tắc để làm cơ sở

xác định “rủi ro và nguồn lực chung”. Đó là các vấn đề ảnh hưởng đến toàn lưu vực hoặc ảnh hưởng đến nguồn nước chung trên hệ thống sông chính. Cách tiếp cận này cho phép hoạt động điều phối được tập trung vào các nội dung được coi là ưu tiên cao, chứ không bị dàn trải hay đi vào chi tiết quá mức. Các quyết định quan trọng của Hội đồng Bộ trưởng là về chia sẻ nguồn nước giữa các bang và đầu tư cho các chương trình chung.

Cơ quan quản lý lưu vực sông MDB (MDBA) đóng vai trò hết sức quan trọng, trực tiếp thực hiện các hoạt động điều phối chủ yếu trong lưu vực sông. Đạo luật Tài nguyên nước năm 2007 giao cho MDBA chủ trì lập, theo dõi và rà soát Quy hoạch này. Quy hoạch này phải được dựa trên thông tin và luận cứ khoa học tốt nhất, cũng như tham vấn đầy đủ các bên liên quan, bao gồm: chính quyền bang, chính quyền Liên bang và cộng đồng. Một chức năng chủ yếu nữa của MDBA là điều hành hệ thống hạ tầng tài nguyên nước trong lưu vực. Thỏa thuận Lưu vực MDB đã quy định các điều khoản về quản lý hệ thống các công trình trên hệ thống sông chính của lưu vực. Các bang đóng góp ngân sách cho việc điều hành hệ thống công trình này căn cứ trên lượng nước mình sử dụng. Thỏa thuận này quy định vai trò của MDBA trong điều hành hệ thống công trình này, bao gồm: (i) Quản lý hệ thống công trình, như: đập nước, đập tràn, cửa cống, công trình ngăn mặn...; (ii) Chia sẻ nước giữa các bang; và (iii) Chỉ đạo việc vận hành các công trình để đáp ứng nhu cầu của các bang và đơn vị sử dụng nước. Với hai chức năng chính như vậy, đây cũng là cơ quan có trách nhiệm kiến nghị đối với Chính phủ Liên bang, chính quyền các bang về bất kỳ vấn đề nào có thể ảnh hưởng tới tài nguyên nước trong lưu vực.

Bên cạnh hai chức năng chủ yếu và trực tiếp trên, MDBA còn đảm nhiệm các chức năng chung khác. MDBA chịu trách nhiệm đo lường, theo dõi khối lượng và chất lượng của tài nguyên nước trong lưu vực, theo dõi tình hình các dòng sông, vùng đất ngập nước và đồng bằng ngập lũ. Bên cạnh đó, để tăng cường cơ sở thông tin cho ra quyết định và xây dựng đồng thuận, MDBA trực tiếp tiến hành hoặc hỗ trợ và đặt hàng các nghiên cứu, điều tra về tài nguyên nước trong lưu vực và các hệ sinh thái có liên quan. Liên quan đến khía cạnh này, MDBA cũng có trách nhiệm thu nhập, chia sẻ và phổ biến thông tin để lôi kéo sự tham gia và nâng cao nhận thức cho cộng đồng có liên quan về lưu vực.

Về cơ cấu

Bộ phận lãnh đạo của MDBA bao gồm: Chủ tịch, Giám đốc Điều hành và 4 thành viên kiêm nhiệm. Chủ tịch và Giám đốc Điều hành do Bộ trưởng phụ trách lĩnh vực tài nguyên nước của Liên bang bổ nhiệm. Hai trong số 4 thành viên kiêm nhiệm do các bộ trưởng lĩnh vực tài nguyên nước của các bang trong lưu vực cùng nhất trí đề cử và hai người còn lại do Bộ trưởng phụ trách lĩnh vực tài nguyên nước của Liên bang đề cử. Mọi đề cử hay bổ nhiệm do Liên bang thực hiện đều có sự tham vấn với các bang. Bên dưới bộ phận lãnh đạo là các đơn vị chuyên trách thực hiện từng lĩnh vực chuyên môn dưới sự quản lý của Giám đốc Điều hành.



Hệ thống sông Murray- Darling là hệ thống sông dài thứ 15 trên thế giới và dài nhất Australia

Bên cạnh Hội đồng Bộ trưởng là một cơ quan mang tính chính trị và MDBA là một cơ quan mang tính độc lập, kỹ thuật, Đạo luật Tài nguyên nước năm 2007 thành lập Ủy ban Cán bộ lưu vực sông (BOC) để thực hiện việc điều phối giữa Chính phủ Liên bang và chính quyền các bang trong đầu tư các công trình và quản lý tài nguyên trong lưu vực. BOC có 3 chức năng chủ yếu, gồm: (i) Tham mưu cho Hội đồng Bộ trưởng về các vấn đề chính sách quản lý tài nguyên nước và tài nguyên nói chung của lưu vực sông; (ii) Khuyến nghị với MDBA về các vấn đề liên quan đến Quy hoạch Lưu vực sông, bao gồm việc tham vấn để xây dựng quy hoạch; (iii) Thực hiện các quyết định của Hội đồng Bộ trưởng liên quan đến phân chia nước giữa các bang, cũng như về ngân sách và thực hiện các chương trình quản lý tài nguyên. Thành viên của cơ quan này bao gồm đại diện của các bang và Chính phủ Liên bang. Đại diện của Chính phủ Liên bang đảm nhiệm vai trò Chủ tịch Ủy ban. Với thành phần như vậy, BOC có vai trò đại diện cho lợi ích của các bang trong việc xem xét, ban hành và thực hiện các quyết định trong lưu vực.

Để bảo đảm ý kiến của cộng đồng được phản ánh trong các quyết định chính sách, Đạo luật Tài nguyên nước 2007 thành lập Ủy ban Cộng đồng Lưu vực sông (Basin Community Committee - BCC). Ủy ban này sẽ tổng hợp và truyền đạt các quan điểm của cộng đồng lên Hội đồng Bộ trưởng Lưu vực và MDBA về nhiều vấn đề, như: tài nguyên nước, môi trường, kinh tế, xã hội, văn hóa. Trong BCC, có các ban theo từng lĩnh vực, như: Ban Thủy lợi, Ban Môi trường, hay Ban Tài nguyên nước cho người dân bản địa...

Một điểm đặc biệt trong liên kết lưu vực sông MDB là sự tham gia của một mạng lưới rộng rãi các cơ quan, tổ chức liên địa phương vào việc đánh giá các phương án và kiến nghị lên các cơ quan điều phối. Công tác nghiên cứu được chú trọng, tạo ra cơ sở thông tin khách

quan, khoa học, đáng tin cậy cho việc ra quyết định (đồng thời dễ đạt được đồng thuận hơn). Sự tham gia của nhiều bên liên quan, bao gồm của cả cộng đồng và doanh nghiệp được coi trọng và mang tính thực chất. Thông tin được chia sẻ và minh bạch giữa các bên.

Ngân sách và đầu tư chung

Trong liên kết lưu vực sông MDB, có cơ chế cho phép các bên cùng đóng góp nguồn lực cho các công trình hạ tầng chung (bao gồm: chi phí xây dựng, vận hành và bảo trì). Phạm vi của cơ chế này sau đó mở rộng thêm ra các chương trình chung về tài nguyên thiên nhiên và để bù đắp chi phí cho các hoạt động điều phối, liên kết. Các bang phân chia trách nhiệm đầu tư thông qua đàm phán và căn cứ trên tỷ lệ nước, mà họ sử dụng. Để tạo khuyến khích và động lực liên kết cho các bên, Chính phủ Liên bang đóng góp 25% chi phí hàng năm của các chương trình chung, với điều kiện là các bang tham gia nhất trí được về các ưu tiên chung. Chính phủ Liên bang cũng tạo lập các quỹ khác nhau để giải quyết các vấn đề đặc thù, như: quy hoạch lưu vực, bảo đảm dòng chảy môi trường, khôi phục đường di chuyển cho cá. Đặc biệt, Chính phủ Liên bang cam kết bù đắp chi phí cho các bang nảy sinh từ việc phải thực hiện các tiêu chuẩn cao hơn do Quy hoạch lưu vực quy định.

MỘT SỐ GỢI Ý VỀ LIÊN KẾT VÙNG CHO VIỆT NAM

Trên cơ sở những kinh nghiệm về liên kết vùng của khu vực MBD, có thể đưa ra những gợi ý trong liên kết vùng của Việt Nam, như sau:

Thứ nhất, liên kết là một quá trình dài hạn với sự hoàn thiện dần về tổ chức, cơ chế và mở rộng dần về phạm vi liên kết theo thời gian và phù hợp với nhu cầu thực tế. Cần lưu ý rằng, đối với mỗi mục tiêu liên kết lại có những yêu cầu đặc thù về cơ chế vận hành, nội dung hoạt động cụ thể và các bên tham gia chủ yếu. Do vậy, trong liên kết trước tiên cần xác định được lĩnh vực trọng tâm, ưu tiên với phạm vi vừa phải để xây dựng cơ chế phối hợp tương ứng. Kết quả liên kết của giai đoạn trước là cơ sở để xem xét việc điều chỉnh/mở rộng mục tiêu và hoàn thiện cơ chế cho giai đoạn sau. Hiện nay, liên kết cấp vùng ở Việt Nam (như liên kết các vùng kinh

tế trọng điểm), hay liên kết giữa một số địa phương vẫn thường nhấn mạnh vào hợp tác toàn diện để phát triển kinh tế - xã hội, mà chưa chú trọng xác định mục tiêu liên kết cụ thể phù hợp với nhu cầu và năng lực triển khai. Mục tiêu liên kết không rõ ràng lại tiếp tục khiến cho việc xây dựng cơ chế liên kết phù hợp gặp rất nhiều khó khăn. Cách thức phối hợp chủ yếu vẫn là gặp gỡ, trao đổi giữa lãnh đạo tỉnh và làm việc giữa các sở chuyên ngành với kết quả đạt được trên thực tế còn rất hạn chế.

Thứ hai, liên kết đòi hỏi sự tham gia thực chất của tất cả các bên có liên quan (gồm: Chính phủ, chính quyền địa phương và các cơ quan nghiên cứu, tổ chức cộng đồng), với vai trò phù hợp, được xác định rõ ràng: Liên kết vùng, ngay cả khi chỉ giới hạn trong một lĩnh vực cụ thể, luôn cần đến những điều kiện phù hợp về thể chế, pháp lý, mà chỉ có thể được bảo đảm nhờ cấp trung ương. Mặt khác, do vị thế các địa phương là ngang hàng nhau, nên cần có sự can thiệp của Trung ương để điều chỉnh, định hướng hành vi của các bên tránh tư tưởng cục bộ.

Bên cạnh đó, do liên quan đến vấn đề lợi ích, nên liên kết để bền vững cần phải là một quá trình xây dựng đồng thuận giữa các bên tham gia trực tiếp vào liên kết. Sự đồng thuận này đạt được nhờ hai quá trình song song là:

(i) Bảo đảm tính đại diện của các địa phương trong các cơ chế ra quyết định và bộ máy điều phối ở cấp vùng.

(ii) Tăng cường cơ sở thông tin cho công tác ra quyết định dựa trên cung cấp bằng chứng khoa học và tiếp nhận ý kiến của cộng đồng có liên quan.

Thực trạng liên kết vùng hiện nay của Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn do thiếu sự tham gia hiệu quả của các

bên liên quan. Khung khổ pháp lý và chính sách thúc đẩy liên kết vùng chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Nguồn lực và bộ máy dành cho hoạt động liên kết chưa được quan tâm thích đáng. Sự tham gia của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu vào quá trình hoạch định chính sách về liên kết vùng chưa mang tính hệ thống. Đặc biệt, chưa có những kênh thông tin được tổ chức hiệu quả để truyền tải ý kiến cộng đồng vào quy trình chính sách.

Thứ ba, liên kết hiệu quả cần có một cơ chế cho phép phối hợp về nguồn lực giữa các địa phương và khuyến khích về tài chính cho hoạt động liên kết từ phía cấp trung ương. Do các bên cùng thụ hưởng lợi ích từ tài nguyên chung, nên cần có hạ tầng chung và ngân sách chung. Điều này là cần thiết để tận dụng tối đa các nguồn lực (bởi, có những công trình một địa phương không đủ nguồn lực đảm nhận), tăng tính trách nhiệm của các địa phương và bảo đảm công bằng trong chia sẻ lợi ích giữa các bên tham gia. Trong khi đó, ở Việt Nam hiện vẫn chưa có cơ chế chính thức nào cho phép các địa phương cùng đóng góp ngân sách để thực hiện các hoạt động phục vụ mục tiêu chung, mặc dù các địa phương đã sẵn sàng phối hợp nguồn lực trong phạm vi khả năng của mình. Các quy định về ngân sách địa phương chỉ cho phép đầu tư cho công trình thuộc phạm vi địa giới hành chính địa phương đó. Đây cũng là một yếu tố cản trở các địa phương liên kết thực hiện dự án đầu tư chung.

Bên cạnh đó, việc Trung ương cung cấp một khoản tài chính bổ sung cho các chương trình, dự án để khuyến khích các bên tham gia vào liên kết cũng là yếu tố thúc đẩy các bên đạt được thỏa thuận chung. Quá trình trao đổi, đàm phán giữa các bên thường sẽ khó khăn do khác biệt về lợi ích, nên khi có một nguồn lực bổ sung bù đắp, dù là một phần cho sự khác biệt này, thì các bên cũng sẽ dễ đạt được thỏa thuận hơn.

Ngoài ra, nếu như các chính sách của Trung ương hướng tới mục tiêu tập thể (như: ban hành quy hoạch vùng và yêu cầu tuân thủ) tạo ra chi phí tăng thêm tại địa phương, thì việc Trung ương sử dụng nguồn lực của mình giảm bớt gánh nặng này cho địa phương cũng là một cách thức định hướng hành vi phù hợp với lợi ích chung. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Alexandra, J. (2018). *The MDB initiative - an ensemble of intergovernmental coordination mechanisms - a review of their relevance to the Mekong Delta* (Tập hợp cơ chế liên chính phủ trong sáng kiến liên kết lưu vực sông MDB: Liên hệ với Đồng bằng sông Cửu Long)
- Australian House of Representatives (2011). *A Balancing Act: provisions of the Water Act 2007*
- Australian House of Representatives (2006). *Water policy initiatives*