

THỐNG NHẤT QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC THEO LƯU VỰC SÔNG NHẪM PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

GS.TS. Nguyễn Tuấn Anh
KS. Lưu Phú Hào

Tóm tắt: Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, đã cụ thể hoá quan điểm quản lý tài nguyên nước: “Quản lý tài nguyên nước phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và thống nhất trên cơ sở lưu vực sông”.

Bài viết này phân tích các nguyên tắc, nhiệm vụ và các tiêu chí để xây dựng mô hình quản lý tổng hợp và thống nhất tài nguyên nước theo lưu vực sông. Từ các tiêu chí lựa chọn, xem xét cơ cấu tổ chức hiện nay của Bộ Nông nghiệp và PTNT, tác giả nhận định việc giao chức năng quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông cho Bộ NN&PTNT là phù hợp hơn cả, cả về truyền thống và hiện tại, cả về pháp lý và đạo lý, cả về lý luận và thực tế, cả về kinh nghiệm quốc tế và kinh nghiệm trong nước, cả về trung ương đến địa phương... xét về phương diện nào cũng rất thoả đáng.

Từ khóa: Quản lý, tài nguyên nước, lưu vực, tổng hợp, thống nhất, nguyên tắc, nhiệm vụ, tiêu chí, mô hình

Việt Nam nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới gió mùa, có nguồn nước mặt và nước ngầm tương đối dồi dào, song lượng mưa phân bố không đều giữa các mùa trong năm và giữa các vùng trong nước, nên thường gây ra lũ lụt về mùa mưa và hạn hán về mùa khô ở nhiều nơi. Địa hình núi non tạo ra tiềm năng đáng kể về thủy điện và dự trữ nước, nhưng đồng thời cũng làm tăng khả năng gây lũ lụt và xói mòn đất đai. Tài nguyên nước ngầm được khai thác phục vụ yêu cầu sinh hoạt và tưới ở quy mô vừa và nhỏ ở một số vùng. Đối với các nguồn nước quốc tế mà Việt Nam cùng có chung với các nước láng giềng, đã được chú trọng nhằm tăng cường sự điều phối và hợp tác quốc tế trong việc sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước nhằm phục vụ lợi ích công bằng và hợp lý giữa các bên liên quan trong lưu vực. Tuy vậy, công tác quản lý tài nguyên nước còn có những yếu kém, làm cho việc bảo vệ, quản lý, khai thác và phát triển tài nguyên nước còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững tài nguyên nước ở nước ta.

1. Quản lý tổng hợp và thống nhất tài nguyên nước theo lưu vực sông

Chính phủ Việt Nam đã ban hành Định hướng Chiến lược Phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam) nhằm phát triển bền vững đất nước trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hoà giữa phát

triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường trong thế kỷ 21. Trong lĩnh vực sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm, Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam đề cập đến việc quản lý, khai thác và phát triển tài nguyên đất, nước, khoáng sản, biển, rừng, không khí, chất thải rắn, đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu. Riêng đối với “Tài nguyên nước”, Chương trình nghị sự 21 nêu ra việc “Bảo vệ môi trường nước và sử dụng bền vững tài nguyên nước” nhằm phát triển bền vững ở Việt Nam trong thế kỷ 21. Trong Luật Tài nguyên nước đã khẳng định tầm quan trọng to lớn của nước: “Nước là 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”.

Trong Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam, đã cụ thể hoá khái niệm Quản lý tổng hợp lưu vực sông trên bình diện quốc gia của Việt Nam: “Quản lý lưu vực sông để bảo vệ đất và nước, phát triển thủy lợi, giữ cân bằng sinh thái và điều hoà các tác động lẫn nhau giữa đồng bằng và miền núi”.

Trong Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, đã cụ thể hoá quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo, mục tiêu và những nhiệm vụ cụ thể của quản lý tài nguyên nước như sau: Về

quan điểm quản lý tài nguyên nước, “*Quản lý tài nguyên nước phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và thống nhất trên cơ sở lưu vực sông. Cơ cấu sử dụng nước phải phù hợp với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước*”. Về nguyên tắc chỉ đạo, “*Việc quản lý, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phải đảm bảo tính hệ thống của lưu vực sông, không chia cắt theo địa giới hành chính, đồng thời bảo đảm diễn thế tự nhiên của các hệ thủy sinh, các thủy vực và hệ sinh thái, đặc biệt là các loài thủy sản quý hiếm, có giá trị khoa học, kinh tế và phát triển tính đa dạng, độc đáo của hệ sinh thái thủy sinh Việt Nam*”. Về mục tiêu phát triển tài nguyên nước, “*Bảo đảm gắn kết quy hoạch phát triển bền vững tài nguyên nước với các quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống tác hại do nước gây ra; quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội và quy hoạch quốc phòng, an ninh*”. Về nhiệm vụ phát triển bền vững tài nguyên nước, “*Đẩy mạnh quy hoạch phát triển tài nguyên nước ở các lưu vực sông trên cơ sở gắn kết với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển rừng, quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước, vùng và địa phương*”. Quản lý tổng hợp tài nguyên nước nhằm phát triển bền vững cần theo các nguyên tắc sau:

✓ Nguyên tắc tổng hợp: quản lý tài nguyên nước phải đi đôi với quản lý sử dụng nước của các ngành dùng nước (liên ngành);

✓ Nguyên tắc thống nhất: thống nhất quản lý tài nguyên nước từ thượng nguồn xuống hạ lưu, chỉ bị giới hạn bởi đường phân thủy của lưu vực, không phụ thuộc địa giới hành chính trong nước hoặc đường biên giới quốc gia;

✓ Quản lý số lượng nước đi đôi với quản lý chất lượng nước;

✓ Quản lý nước mặt đi đôi với quản lý nước ngầm, và

✓ Nguyên tắc cân bằng nước theo lưu vực sông, tại mỗi điểm nút trên dòng chính và tổng cân bằng ở cửa ra của lưu vực ứng với giai đoạn quy hoạch lưu vực.

2. Những nhiệm vụ Quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông:

Trong Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, *quan điểm của Nhà nước*

Việt Nam là “*Quản lý tài nguyên nước phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và thống nhất trên cơ sở lưu vực sông*” và “*Tài nguyên nước phải được phát triển bền vững; khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, tổng hợp và đa mục tiêu*”. *Chiến lược đã đề ra 6 nhiệm vụ chủ yếu như sau:* i)-Tăng cường bảo vệ nguồn nước và bảo vệ hệ sinh thái thủy sinh; ii)-Bảo đảm bền vững, hiệu quả trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước; iii)-Phát triển bền vững tài nguyên nước; iv)-Giảm thiểu tác hại do nước gây ra; v)-Hoàn thiện thể chế, tổ chức; và vi)-Tăng cường năng lực điều tra, nghiên cứu, phát triển công nghệ. Trong đó *nhiệm vụ “Phát triển bền vững tài nguyên nước”* được cụ thể hoá như sau:

✓ Tăng cường bảo vệ và phát triển rừng, trước hết là rừng phòng hộ đầu nguồn. Duy trì và phát triển nguồn sinh thủy của các dòng sông và các hồ chứa nước;

✓ Nâng cao mức bảo đảm an toàn công trình và khả năng trữ nước của các hồ chứa hiện có;

✓ Đẩy mạnh quy hoạch phát triển tài nguyên nước ở các lưu vực sông trên cơ sở gắn kết quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển rừng, quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội của cả nước, vùng và địa phương;

✓ Phát triển nguồn nước trên cơ sở nâng cao giá trị của tài nguyên nước kết hợp với việc tăng cường xây dựng hồ chứa, đập dâng để tăng khả năng điều tiết dòng chảy, chú trọng phát triển các công trình khai thác, sử dụng tổng hợp, đa mục tiêu, các công trình chứa nước ở khu vực Nam Trung bộ và Tây Nguyên, các công trình ngăn mặn giữ ngọt ở đồng bằng sông Cửu Long;

✓ Tăng cường các biện pháp bổ sung nhân tạo nước dưới đất, chú trọng ở những vùng thiếu nước. Thực hiện việc chuyển nước tới các lưu vực sông khan hiếm nước.

3. Mô hình tổ chức quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông:

Để khắc phục những tồn tại của bộ máy quản lý tài nguyên nước và quản lý lưu vực sông hiện nay, trước hết phải thống nhất về tiêu chí lựa chọn như thế nào là mô hình phù hợp. Dựa vào Luật tài nguyên nước, Chương trình nghị sự Agenda 21 Việt Nam, Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, mô hình đó phải đạt 5 tiêu chí:

1. Phù hợp với quy định của pháp luật: Mô

hình phải tuân thủ Luật Tài nguyên nước và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan, tức là phải hợp hiến và hợp pháp;

2. Mô hình kiến nghị phải đáp ứng được những cơ sở khoa học và lý luận của Chương trình nghị sự Agenda 21 Việt Nam, phải thể hiện được quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo, mục tiêu cũng như các nhiệm vụ cụ thể của Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020;

3. Mô hình kiến nghị phải đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính hiện nay là tổ chức Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đây là yêu cầu bắt buộc, nếu mô hình nào không đáp ứng, sẽ không được xem xét. (Báo cáo chính trị tại đại hội X của Đảng nêu rõ: Đây mạnh cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính phủ theo hướng xây dựng cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại, luật hoá cơ cấu tổ chức của chính phủ; tổ chức Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bảo đảm tinh gọn và hợp lý).

4. Mô hình kiến nghị phải làm minh bạch những lĩnh vực mà hiện nay được coi là chưa rõ ràng, còn bị chồng chéo, trùng lặp, cũng tức là phải đạt được sự phân minh, rạch ròi về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước và quản lý lưu vực sông theo hướng phát triển bền vững. (Yêu cầu này đã được nêu trong Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020: Đây mạnh cải cách hành chính, trong lĩnh vực tài nguyên nước theo hướng sửa đổi, bổ sung chức năng nhiệm vụ các cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước từ Trung ương đến cơ sở, làm rõ sự phân công giữa các Bộ, ngành và tăng cường phân cấp cho các địa phương trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước).

5. Mô hình kiến nghị phải được vận hành hiệu quả, thông suốt trong nội bộ của Bộ, ngành từ Trung ương đến địa phương (*liên kết theo ngành dọc*), đồng thời cũng phải đảm bảo sự liên kết chặt chẽ và điều phối nhịp nhàng giữa các Bộ, ngành liên quan từ Trung ương đến địa phương (*liên kết liên ngành theo chiều ngang*).

Từ tháng 11/2002, Chính phủ đã quyết định thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường, Quyết định này làm cho nhiều quy định của Luật Tài nguyên nước đòi hỏi phải có những thay đổi cho phù hợp. Bước đầu một số nghị định của Chính phủ đã phân công nhiệm vụ của

các Bộ để phù hợp với trách nhiệm và thẩm quyền quản lý theo ngành. Trong số này, quan trọng và trực tiếp liên quan đến quản lý tài nguyên nước là nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2002 quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ Tài nguyên và Môi trường và nghị định số 86/20903/NĐ-CP ngày 18 tháng 7 năm 2003 quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ Nông nghiệp và PTNT, theo tinh thần những nghị định này thì quản lý lưu vực sông thuộc về nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và PTNT. Tất cả các nhiệm vụ liên quan đến quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông vẫn được Bộ NN&PTNT thực hiện đầy đủ. Chẳng những thế, Bộ còn thể hiện mạnh mẽ hơn chức năng quản lý lưu vực sông của mình bằng cách liên tiếp thành lập các Tổ chức quản lý lưu vực sông, như BQLQH lưu vực sông Cửu Long, sông Đồng Nai và sông Hồng-Thái Bình (năm 2001), BQLQH lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn (năm 2005), Hội đồng lưu vực sông Srê-pôk (năm 2006), có bộ phận thường trực và quản lý Văn phòng các Ban quản lý lưu vực sông đặt tại Cục Thủy lợi.

Xét về lĩnh vực quản lý tài nguyên nước, theo định nghĩa và các quy định của Luật Tài nguyên nước (Điều 4) và gần đây nhất là Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, nói đến quản lý tài nguyên nước là phải nói đến quản lý tổng hợp và thống nhất, cũng tức là trước hết phải nói đến các đối tượng được quản lý, sau đó mới nói đến không gian nơi diễn ra các hoạt động quản lý đó, chính là Lưu vực sông. Vì vậy về ý nghĩa quản lý có thể hiểu Lưu vực sông là không gian địa lý thực hiện các hoạt động quản lý tổng hợp tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực.

Xét về quản lý lưu vực sông: Trong Luật Tài nguyên nước không có quy định về nội dung quản lý lưu vực sông. Trong Chương trình nghị sự 21 Việt Nam có đề cập, và gần đây nhất trong Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020 có đề cập khá đầy đủ đến quản lý lưu vực sông. Theo đó, khi nói đến quản lý lưu vực sông là nói đến vùng địa bàn hoặc không gian địa lý diễn ra các hoạt động quản lý quy hoạch gồm quy hoạch thủy lợi, quy hoạch nông nghiệp, quy hoạch lâm nghiệp, quy hoạch các bậc thang thủy điện, thủy sản...

Kết luận chung:

So với những tiêu chí lựa chọn kể trên, và để cho nhiệm vụ quản lý tài nguyên nước được thống nhất, tránh sự chồng chéo, trùng lặp nhiệm vụ, bảo đảm sự nhất quán trong quản lý các ngành dùng nước, giữa Trung ương với địa phương và tránh được sự phân tán, manh mún trong quản lý thì nhiệm vụ quản lý Nhà nước về tài nguyên nước cần được tập trung về một đầu mối, mà cụ thể là nên giao cho Bộ NN&PTNT. Vì Bộ Nông nghiệp và PTNT đã có truyền thống và kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước trong hàng chục năm qua, có một hệ thống tổ chức đồng bộ từ cấp Trung ương đến cấp xã. Bộ cũng đang quản lý một đội ngũ cán bộ khoa học công nghệ với trên

20.000 cán bộ thuộc các chuyên ngành, trong đó có đội ngũ chuyên gia chuyên sâu, đủ khả năng giải quyết các vấn đề về Khoa học công nghệ đáp ứng nhu cầu công nghiệp hoá và hiện đại hoá ngành nước. Bộ cũng có một hệ thống đào tạo khép kín từ sau Đại học đến các trường dạy nghề phủ kín các vùng toàn quốc với nhiều năm kinh nghiệm trong lĩnh vực đào tạo và nghiên cứu, hai Viện Khoa học với đông đảo đội ngũ cán bộ khoa học thuộc các chuyên ngành. Bên cạnh hệ thống tổ chức quản lý nhà nước và các đơn vị sự nghiệp cũng có các doanh nghiệp như các Công ty Quản lý và khai thác công trình thuỷ lợi thuộc các cấp Bộ, Tỉnh, Huyện, các đơn vị tư vấn, các Tổng công ty xây dựng...

Tài liệu tham khảo

1. Luật Tài nguyên nước năm 1998
2. Nghị định 91 chính phủ quy định chức năng nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên và Môi trường và nghị định 86 quy định về chức năng nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp & PTNT
3. Chiến lược tài nguyên nước quốc gia. Văn phòng Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước
4. Quyết định số 81/2006/TTg ngày 14/4/2006 về việc phê duyệt Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020.
5. Nghị định số 171/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 28 tháng 9 năm 2004
6. Thông tư liên tịch số 11/2004/TTLT-BNN-BNV của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nội vụ
7. Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV ngày 15 tháng 7 năm 2003 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ
8. Tài liệu hội thảo quốc gia về an ninh lương thực Việt nam, tháng 11 năm 2001. (tr 19)
9. Các tài liệu khác từ Internet

Summary:

Water Resources Management in an integrated and unified manner coinciding with the river basin boundary

Vietnam National Water Resources Strategy up to the year 2020 has concretized the concept and principles of the water resources management: "Water resources management shall be undertaken in an integrated and unified manner coinciding with the river basin boundary".

The paper analysed principles, tasks and criteria for development of an integrated and unified water resources management model coinciding with a river basin boundary. Based on those criteria identified, in comparison with current mandates of Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD), the authors concluded that it is completely a proper decision to give the duty of integrated water resources management based on river basin boundary to the MARD with regards to all aspects of traditional and current institutional arrangements, legal and moral standards, theoretical and practical justifications, international and national experience, central to local conformity.

Key words: management, water resources, river basin, integrated and unified management, principles, tasks, criteria, model.

Người phụ trách biên: **PGS. Nguyễn Quang Trung**