

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ CẢI TIẾN THỂ CHẾ, CHÍNH SÁCH TRONG QUẢN LÝ BẢO VỆ CHẤT LƯỢNG NƯỚC CÁC HỆ THỐNG THỦY LỢI Ở VIỆT NAM

TS. Vũ Hoàng Hoa

Trường Đại Học Thủy Lợi

Tóm tắt: Là một nước kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp, Việt Nam có những hệ thống thủy lợi lớn thuộc địa bàn của một hoặc vài tỉnh. Bên trong hệ thống thủy lợi (HTTL) có những khu tập trung dân cư, khu công nghiệp và các thôn xóm. Điều đó khiến cho việc quản lý bảo vệ chất lượng nước của nhiều HTTL rất khó khăn, phức tạp. Do áp lực của sự gia tăng dân số, đô thị hóa và phát triển công nghiệp của các tỉnh và các địa phương trong các năm vừa qua, chất lượng nước của nhiều HTTL đang bị suy giảm nhanh chóng gây nên nhiều bức xúc cho người dân và phát triển KTXH. Một trong nguyên nhân gây nên bức xúc trên là còn những tồn tại trong thể chế, chính sách quản lý chất lượng nước áp dụng trong HTTL chưa được tháo gỡ. Đề cập đến vấn đề trên, bài báo này đi sâu phân tích những tồn tại về thể chế chính sách trong quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL ở nước ta hiện nay và đề xuất các ý kiến để tháo gỡ nhằm từng bước khắc phục tình trạng ô nhiễm, quản lý bảo vệ tốt chất lượng nước các HTTL.

1. Đặc điểm các HTTL ở Việt Nam có liên quan đến quản lý kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm nước

Nước ta có hàng trăm hệ thống thủy lợi (HTTL) lớn nhỏ nằm trong tất cả các vùng của đất nước để đảm bảo cung cấp nước để phát triển nông nghiệp của đất nước nhất là ở các vùng đồng bằng ven biển có tiềm năng nông nghiệp như đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long... Do nằm trong một vùng nông nghiệp rất rộng, bên trong có nhiều các hoạt động phát triển KTXH diễn ra sôi động hàng ngày nên vấn đề ô nhiễm nước và quản lý bảo vệ chất lượng nước của các HTTL vì thế sẽ rất khó khăn, phức tạp. Có thể nêu sau đây một số đặc điểm của HTTL có liên quan đến ô nhiễm nước và quản lý bảo vệ chất lượng nước của hệ thống:

- Các HTTL ở Việt Nam có chung một đặc điểm là nằm trong vùng canh tác nông nghiệp, xen lẫn trong vùng nông nghiệp là các khu tập trung dân cư (thành phố, thị trấn), các khu công nghiệp và vùng nông thôn. Trong vùng nông thôn ngoài ruộng canh tác còn có các làng xóm với nhiều làng nghề truyền thống. Cũng vì thế khó có thể phân tách các sông, kênh dẫn nước chất lượng nước của hệ thống với các nguồn gây ô nhiễm do chất thải của sinh hoạt đô thị, của hoạt động công nghiệp cũng như sản xuất của làng nghề truyền thống..

- Các trục sông, kênh tưới tiêu của HTTL cũng là các trục sông, kênh tiếp nhận và chuyển vận nước thải sinh hoạt, công nghiệp, nông nghiệp bên trong hệ thống rồi tiêu ra bên ngoài. Nguồn nước của HTTL có khả năng pha loãng nước thải, khả năng tự làm sạch chất ô nhiễm trong quá trình chuyển vận nước tưới và tiêu của hệ thống. Cũng vì thế việc vận hành lấy nước vào hệ thống hoặc tháo/tiêu nước ra khỏi hệ thống một cách hợp lý cũng có ảnh hưởng nhất định đến khả năng pha loãng, khả năng tự làm sạch của nước trong hệ thống, qua đó tác động đến biến đổi chất lượng nước của hệ thống.

- Quản lý chất lượng nước và chống ô nhiễm nguồn nước của HTTL do các điều kiện nêu trên rất phức tạp, muốn thu được hiệu quả cần phải phối hợp và thực hiện đồng bộ, nhịp nhàng tất cả các biện pháp quản lý kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm tại tất cả các khu vực đô thị cũng như vùng nông thôn cùng với cải tạo nâng cao năng lực dẫn nước, cải tiến quản lý vận hành hệ thống. Để làm được điều đó, không thể không đầu tư nghiên cứu để đưa ra cơ cấu tổ chức, cũng như thể chế chính sách quản lý bảo vệ chất lượng nước phù hợp với đặc điểm và điều kiện của các HTTL.

Các nguồn gây ô nhiễm nước các HTTL ở nước ta hiện nay chủ yếu là nước thải sinh hoạt

của các khu vực đô thị, nước thải công nghiệp, nước thải của các trang trại chăn nuôi và các vùng nuôi trồng thủy sản. Quản lý kiểm soát chặt chẽ các nguồn gây ô nhiễm này là yêu cầu và thách thức rất lớn đối với quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL của nước ta hiện nay.

Trong những thập kỷ vừa qua, việc mở cửa nền kinh tế theo hướng thị trường, việc gia tăng tốc đô thị hóa và phát triển công nghiệp của các tỉnh và địa phương trong cả nước đã gây sức ép ngày càng gia tăng tới suy giảm chất lượng nước của các hệ thống thủy lợi. Đây là vấn đề rất lớn đòi hỏi phải xem xét giải quyết để phát triển các HTTL theo hướng bền vững.

2. Nhận xét, đánh giá về các tồn tại trong thể chế, chính sách quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL ở nước ta hiện nay

Theo luật Bảo vệ Môi trường năm 2005, nhiệm vụ về quản lý môi trường trong đó có quản lý bảo vệ chất lượng nước được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) với sự phối hợp của các Bộ, Ban ngành khác. Riêng Bộ NN&PTNT luật cũng quy định có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ TNMT và UBND các tỉnh trong việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong các lĩnh vực của ngành mình, trong đó có quản lý bảo vệ chất lượng nước trong các hệ thống công trình thủy lợi.

Để thực hiện quy định của luật BVMT, trong những năm qua, Bộ TNMT đã từng bước xây dựng và phát triển thể chế và chính sách để thực hiện chức năng quản lý môi trường được giao. Để quản lý và bảo vệ tài nguyên nước ở cấp Trung ương có Tổng cục môi trường và Cục Quản lý tài nguyên nước. Ở cấp địa phương có sở TNMT các tỉnh trực tiếp quản lý cả số lượng và chất lượng các loại nguồn nước trong tỉnh. Sở TNMT tỉnh có các đơn vị trực thuộc là Chi cục Môi trường, Trung tâm quản trắc môi trường, thanh tra môi trường trực tiếp thực hiện công tác quản lý, quan trắc và giám sát môi trường. Với cơ chế và tổ chức như trên các đơn vị và cơ quan thuộc Bộ TNMT ở trung ương và các tỉnh đã triển khai và thực hiện nhiệm vụ quản lý môi trường trong đó có quản lý bảo vệ môi trường nước thu được kết quả nhất định.

Về chính sách cho quản lý bảo vệ môi trường, Bộ TNMT đã trình chính phủ ban hành nhiều văn bản dưới luật liên quan đến quản lý bảo vệ Môi trường như là Nghị định 149/2004/NĐ-CP quy định việc cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước; Nghị định 81/2006/NĐ-CP và sau được thay thế bởi nghị định 11/2009/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường; Nghị định số 34/2005/NĐ-CP quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực Tài nguyên nước; Nghị định 67/2003/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải... Bộ TNMT cũng đã ban hành các tiêu chuẩn chất lượng môi trường như các tiêu chuẩn/quy chuẩn chất lượng nước và nước thải cùng các thông tư hướng dẫn thực hiện các Nghị định trên, v.v .

Có thể nhận xét chung là hệ thống các văn bản pháp luật về bảo vệ tài nguyên và môi trường nước của Bộ TNMT chuẩn bị và trình Chính phủ ban hành đã tương đối đầy đủ và đang được thực hiện trong thực tế. Tuy nhiên, để đảm bảo cho thực hiện được hiệu quả cần có thêm các văn bản hướng dẫn chi tiết của Bộ TNMT cũng như của các tỉnh.

Để phối hợp thực hiện, Bộ NN&PTNT trong những năm vừa qua cũng đã xây dựng ban hành và trình chính phủ ban hành một số văn bản liên quan đến quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL như là Pháp lệnh về Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001; Quyết định số 56/2004/QĐ-BNN năm 2004 quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi; Thông tư số 21/2011/TT-BNNPTNT năm 2011 về việc sửa đổi, bổ sung một số qui định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực thủy lợi, trong đó có thủ tục hành chính cho cấp phép xả nước thải vào HT công trình thủy lợi.

Có thể thấy rằng số lượng các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý bảo vệ chất lượng nước các công trình thủy lợi đã ban hành nói trên của Bộ NN&PTNT là quá ít ỏi, chưa đủ so với yêu cầu của việc thực hiện nhiệm vụ chủ trì phối hợp với Bộ TNMT và UBND các tỉnh để

quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

Một tồn tại khác nữa là trong các văn bản đã ban hành cũng chưa có đủ các nội dung cần thiết và chưa đáp ứng yêu cầu cho việc phối hợp của Bộ NN&PTNT với Bộ TNMT và UBND các tỉnh trong việc quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL, thí dụ như:

- Chương 3 của Pháp lệnh về Khai thác và bảo vệ CTTL có ghi rõ rằng nghiêm cấm các hành vi “ Thải các chất thải độc hại, nước thải chưa xử lý hoặc xử lý chưa đạt tiêu chuẩn cho phép vào công trình thủy lợi” nhưng đến nội dung quản lý nhà nước về quản lý khai thác bảo vệ CTTL nêu trong chương 4 mới chỉ bao gồm quản lý khai thác nguồn nước sử dụng của công trình mà không đề cập gì tới nội dung quản lý bảo vệ chất lượng nước của hệ thống. Tương tự như vậy, các thông tư nghị định hướng dẫn sau này cũng không chỉ ra được cần phải làm gì và làm như thế nào để quản lý chất lượng nước các công trình thủy lợi

Đây là một sự thiếu hụt rất lớn khiến cho vấn đề quản lý bảo vệ chất lượng nước cho đến nay cũng chưa được triển khai một cách đầy đủ trong hoạt động khai thác và bảo vệ HTTL.

- Pháp lệnh tuy có nêu ra : “doanh nghiệp nhà nước khai thác CTTL và tổ chức hợp tác dùng nước có nhiệm vụ bảo vệ chất lượng nước, phòng chống suy thoái cạn kiệt nguồn nước..” ở điều 17 , hoặc “ có quyền thu phí xả nước thải theo hợp đồng” ở điều 18 nhưng không có bất kỳ điều khoản nào quy định về việc phải làm những gì để bảo vệ chất lượng nước cũng như tổ chức thực hiện nhiệm vụ bảo vệ chất lượng nước của HTTL như thế nào? chính vì thế các công việc trên gần như chỉ nằm trên giấy và chưa được thực thi trong thực tế từ sau khi các văn bản này ra đời.

Trên thực tế Bộ NN&PTNT từ trước đến nay vẫn chưa có hoạt động phối hợp nào là cụ thể và rõ ràng với Bộ TNMT và sở TNMT các tỉnh để quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL. Mặc dù đã có một số quy định liên quan đến bảo vệ chất lượng nước trong Pháp lệnh khai thác bảo vệ công trình thủy lợi, cũng như quy định cấp

phép xả nước thải vào nguồn nước các HTTL trong quyết định 56/2004/QĐ-BNN của Bộ như nêu ở trên nhưng Chi cục thủy lợi và công ty quản lý khai thác các công trình thủy lợi các tỉnh trong hoạt động của mình gần như chưa tổ chức triển khai các hoạt động cụ thể để quản lý chất lượng nước các hệ thống thủy lợi mà các hoạt động trên thực tế vẫn tập trung chủ yếu vào quản lý khai thác nguồn nước hiện có của hệ thống. Cụ thể, trong các nguồn thu, đầu tư của Nhà nước để duy trì hoạt động của các công ty KTCTTL theo Nghị định 115/2008/ CP của Chính phủ hoặc bất cứ nghị định nào khác chưa đề cập việc cấp bù thủy lợi phí từ phí xả nước thải vào công trình thủy lợi nhằm nâng cao khả năng quản lý chất lượng nước của các công ty KTCTTL.

Sở TNMT các tỉnh do hạn chế về nguồn nhân lực nên trong thực thi nhiệm vụ quản lý môi trường trong thực tế mới chỉ tập trung chủ yếu vào quản lý kiểm soát ô nhiễm nước tại các “điểm nóng ô nhiễm” như là tại khu vực đô thị , các khu công nghiệp tập trung .. mà chưa quan tâm đến quản lý bảo vệ chất lượng nước trong phạm vi không gian rộng lớn hơn cũng như trong không gian của HTTL. Cũng từ các lý do nêu trên mà chất lượng nước của nhiều HTTL của nước ta hiện nay đang trong tình trạng bị “buông lỏng” quản lý hoặc “thả nổi” do không được đầu tư cho công tác quản lý kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm. Điều đó khiến cho chất lượng nước của nhiều HTTL đang ngày càng bị suy giảm, Ô nhiễm nước đã ở mức nghiêm trọng tại một số khu vực gây bức xúc cho đời sống của dân cư cũng như phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Hiện tại để quản lý bảo vệ chất lượng các nguồn nước của HTTL chúng ta còn thiếu một cơ chế đầy đủ cho sự phối hợp giữa các cơ quan trực tiếp thanh tra, giám sát và quản lý kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm nước, quản lý bảo vệ chất lượng nước của sở TNMT tỉnh và công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi thuộc sở NN&PTNT. Những cán bộ quản lý các hệ thống công trình thủy lợi trên thực tế hiện nay cũng “chưa được giao” và cũng chưa có các điều

kiện, phương tiện cho việc tham gia vào việc ngăn cản các hoạt động gây ô nhiễm nguồn nước của HTTL. Họ cũng chưa được trang bị kiến thức và chưa có thiết bị để đánh giá chất lượng nước, giám sát các nguồn xả thải chảy vào các hệ thống kênh mương của các công trình thủy lợi. Đó là những tồn tại cần phải tìm cách khắc phục hoặc tháo gỡ trong công việc quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL hiện nay.

3. Đề xuất một số ý kiến về cải tiến và phát triển thể chế chính sách để nâng cao hiệu quả quản lý bảo vệ chất lượng nước các hệ thống thủy lợi

Từ các phân tích ở trên, có thể nêu một số ý kiến về cải tiến và phát triển thể chế chính sách để nâng cao hiệu quả quản lý bảo vệ chất lượng nước các hệ thống thủy lợi ở nước ta hiện nay như sau:

(1). Cần phải nghiên cứu để sớm có văn bản phối hợp giữa Bộ TNMT và Bộ NNPTNT trong việc quản lý bảo vệ chất lượng nước các hệ thống thủy lợi của các tỉnh, trong đó cần phân cấp quản lý kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm, cấp phép xả thải để không có sự chồng chéo trong công việc của các đơn vị thực hiện của hai bộ và có cơ chế phối hợp hợp lý, quy định rõ nội dung, nhiệm vụ của các cán bộ hai bên trong việc quản lý chất lượng nước, giám sát các hoạt động xả thải, cấp phép xả thải xuống các hệ thống sông, kênh mương tưới tiêu của HTTL.

(2). Bộ NN&PTNT cần có những quy định cụ thể về tổ chức quản lý bảo vệ chất lượng nước HTTL nhằm thực hiện tốt vai trò cũng như nhiệm vụ phối hợp quản lý bảo vệ chất lượng với Bộ TNMT. Cần đưa nhiệm vụ quản lý bảo

vệ chất lượng nước HTTL tương xứng với nhiệm vụ quản lý phân phối nước, điều hành hệ thống tưới tiêu của hệ thống thủy lợi và có nguồn kinh phí thích ứng cho các công ty quản lý và khai thác công trình thủy lợi để thực hiện nhiệm vụ này.

(3). Cần từng bước đầu tư các trang bị các thiết bị cần thiết cho quan trắc chất lượng nước cho các đơn vị trực tiếp tham gia quản lý chất lượng nước HTTL, trong đó có Công ty quản lý khai thác công trình thủy lợi các tỉnh, huyện

(4). Đào tạo nguồn nhân lực giúp cho các cơ quan quản lý, cấp phép làm tốt công tác này.

(5). Phối hợp trong ngoài nước để xây dựng các dự án tăng cường năng lực quản lý và bảo vệ chất lượng nước các hệ thống thủy nông lớn, làm điển hình sau đó mở rộng cho các hệ thống thủy lợi khác.

4. Kết luận

Quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL ở nước ta là một công việc vô cùng khó khăn phức tạp nhất là trong điều kiện bên trong các hệ thống có nhiều các khu dân cư và các khu công nghiệp như các HTTL của nước ta hiện nay. Vì thế cần có thể chế chính sách và cơ cấu tổ chức hợp lý cho việc quản lý bảo vệ có hiệu quả chất lượng nước HTTL. Các ý kiến đánh giá về các tồn tại cũng như những hoạt động cần tiến hành để cải tiến và phát triển thể chế chính sách quản lý bảo vệ chất lượng nước các HTTL ở nước ta như đã nêu ở trên là những kết quả nghiên cứu ban đầu của tác giả nêu trong bài báo này để trao đổi, thảo luận nhằm nâng cao hiệu quả quản lý khai thác và phát triển bền vững các HTTL của nước ta.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2004, Quyết định số: 56/2004/QĐ-BNN ngày 01 tháng 11 năm 2004, *Quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi*
2. Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2010, Thông tư số 21/2011/TT- BNNPTNT, *Sửa đổi, bổ sung một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực thủy lợi theo Nghị quyết 57/NQ-CP ngày 15/12/2010*
3. Chính phủ, 2004, Nghị định số 149/2004/NĐ/CP quy định việc cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước
4. Chính phủ, 2009, Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 về xử phạt vi phạm

hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

5. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 2005, Luật số 52/2005/QH11 Luật bảo vệ Môi trường
6. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 1998, Luật số **08/1998/QH10** Luật Tài nguyên nước
7. Ủy ban thường vụ Quốc hội, 2001, Pháp lệnh số 32/2001/PL-UBTVQH10, *Pháp lệnh về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi*
8. Viện Quy hoạch Thủy lợi. *Báo cáo kết quả đo đạc – Dự án Giám sát chất lượng nước trong hệ thống công trình thủy lợi - Hệ thống Nam Thái Bình: Điều tra cơ bản năm 2009*. Hà Nội, tháng 12/2010.
9. Vũ Hoàng Hoa, Nguyễn Thị Hằng Nga, 2010. *Thực trạng môi trường nước vùng cửa sông ven biển Bắc Bộ*. Tạp chí Khoa học Kỹ thuật Thủy lợi và Môi trường, số 30, tháng 9 năm 2010.
10. Vũ Hoàng Hoa, 2011, *Một số kết quả nghiên cứu ô nhiễm nước và quản lý bảo vệ chất lượng nước hệ thống thủy lợi Nam Thái Bình*, tạp chí KHKT Thủy lợi và Môi trường, số 33, tháng 6, năm 2011.

Abstract

SOME SUGGESTIONS ON IMPROVING INSTITUTIONS AND POLICIES IN MANAGEMENT AND PROTECTION OF WATER QUALITY FOR IRRIGATION AND DRAINADGE SYSTEMS IN VIETNAM

Dr Vu Hoang Hoa

Water Resources University

Being agriculture-based a country, Vietnam posses large irrigation and drainadge systems (IDSs) which belong to one or span across several provinces. Within IDSs there are commonly concentrate residential centres, industrial areas or residential villages/hamlets. This makes the management and protection of water quality of many IDSs challenging and complex tasks. Due to the pressure from population increase, urbanisation and industrialisation of provinces and localities in recent years, the water quality of many IDSs has been rapidly deteriorating, creating environmental problems for local population and socio-economic development of the regions. Among reasons of the problem are shortcomings in institutions and policies concerning water quality management for IDSs which have not been addressed. This paper conducts analysis of current shortcomings and gaps in the institutions and policies concerning the management and protection of the water quality for IDSs in Vietnam, and provides some suggestions to gradually address the issue of water quality deterioration toward better management and protection of water quality for IDSs.