

QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN NƯỚC PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG



PGS.TS. Lê Bắc Huỳnh

KS. Nguyễn Chí Yên

Cục Quản lý Tài nguyên nước

Tài nguyên nước là một dạng tài nguyên có đặc thù riêng và có tác động trực tiếp đến toàn bộ hệ sinh thái và mọi hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, đến mọi mặt đời sống xã hội, môi trường và ngược lại. Công tác quản lý tổng hợp và thống nhất tài nguyên nước là công việc phức tạp và phải được hoàn thiện dần dần theo quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Trong bài báo này, các tác giả đã mạnh dạn đưa ra một số ý kiến về lĩnh vực quản lý tài nguyên nước nhằm trao đổi sâu rộng để tổ chức tốt công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên nước ở Việt Nam.

Nước là tài nguyên thiên nhiên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của sự sống và môi trường, quyết định sự tồn tại và phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Tác giả nhận thức rằng: nguồn nước ở nước ta khá phong phú, nhưng là một tài nguyên hữu hạn và rất dễ bị tổn thương. Lượng nước hiện chúng ta có thể sử dụng, khai thác để phục vụ dân sinh, phát triển kinh tế - xã hội chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với tiềm năng nguồn nước cũng như so với lượng nước chưa được sử dụng, khai thác. Nhận thức rõ tầm quan trọng đặc biệt của nước, bước sang thế kỷ



21, cộng đồng quốc tế đã xem nước là tài nguyên quan trọng thứ 2 sau tài nguyên con người, mà ở một số nước, một số khu vực, người ta coi nước như “vàng xanh”. Mặt khác, thuỷ tai cũng gây ra những tổn thất rất nặng nề cho con người, kinh tế, xã hội và môi trường.

Nguồn nước luôn biến động, có khi quá nhiều, lại có khi quá ít tùy theo quy luật cũng như sự biến động, biến đổi của khí hậu, thủy văn và dưới tác động của con người. Chúng ta đang phải đối mặt với nguy cơ hiển nhiên của nhiều tác hại do quá thừa nước hoặc quá thiếu nước (lũ, lụt lớn liên tiếp đan xen với hạn hán nghiêm trọng; mưa lớn xen với không mưa, nắng nóng, bốc hơi cao kéo dài nhiều ngày; xuất hiện các kiểu cực trị khác nhau của nguồn nước; tính biến động của nguồn nước theo không gian và thời gian đang trở nên mạnh mẽ hơn). Trong khi đó, nhu cầu về nước ngày một tăng do tăng dân số và phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, sự phát triển của dân số, kinh tế - xã hội cũng gây sức ép lên cả chất lượng và số lượng nước. Đã và đang xảy ra suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước ở nơi này, nơi khác. Việc khai thác, sử dụng không hợp lý đồng thời chưa quan tâm đến công tác bảo vệ đã và đang dẫn đến những hậu quả xấu khó lường về môi trường, kém bền vững trong phát triển do nguồn nước; cũng đã xảy ra mâu thuẫn, tranh chấp về khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước ở nơi này nơi khác, lĩnh vực này, lĩnh vực khác.

Trong nhiều trường hợp, sức ép về tài nguyên nước, đặc biệt là tài nguyên nước ngọt, đã dẫn tới sự cạnh tranh, mâu thuẫn

giữa các quốc gia có chung các dòng sông; giữa các tổ chức, cá nhân, các ngành dùng nước cho các mục đích sử dụng khác nhau.

Trong thời kỳ kinh tế, xã hội phát triển nhanh chóng, nhu cầu dùng nước của các ngành kinh tế cũng như đời sống xã hội không ngừng gia tăng, cân bằng nước giữa cung và cầu nhiều lúc, nhiều nơi không đảm bảo và trở thành áp lực lớn, đặc biệt là từ khi nước ta thực hiện quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Trước tình hình như vậy, công tác quản lý tổng hợp tài nguyên nước phục vụ phát triển bền vững nhằm góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển bền vững đất nước là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng trước mắt và lâu dài của toàn Đảng, toàn dân ta và là một đòi hỏi tất yếu khách quan. Sự ra đời của Luật Tài nguyên nước, các văn bản pháp quy khác về vấn đề này cũng như Nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên nước, là những bước tiến quan trọng để cải thiện tình hình quản lý tài nguyên nước còn nhiều bất cập trong thời gian qua.

Cộng đồng quốc tế thống nhất quan niệm: quản lý tổng hợp, thống nhất tài nguyên nước là một quá trình đầy mạnh phối hợp phát triển và quản lý nguồn nước, đất đai và tài nguyên liên quan nhằm phát huy tối đa lợi ích kinh tế và phúc lợi xã hội một cách cân bằng mà



không phương hại đến tính bền vững của các hệ sinh thái thiết yếu.

Những năm qua, được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, Ngành nước nói chung đã đạt được nhiều thành tích quan trọng góp phần to lớn cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt là trong sản xuất lương thực, thực phẩm và giảm thiểu các tác hại do nước gây ra như lũ, lụt, hạn hán,...

Tuy nhiên, những quan tâm trên chủ yếu tập trung trong lĩnh vực đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ngành nước, song đầu tư cho quản lý Nhà nước còn rất hạn chế dẫn tới công tác quản lý tài nguyên nước còn nhiều bất cập. Tình trạng khai thác, sử dụng tài nguyên nước còn thiếu qui hoạch, thiếu sự thống nhất, không mang tính liên ngành đa mục tiêu; nhiều trường hợp còn phân tán, thiếu hợp lý, gây lãng phí tài nguyên, tác động xấu cho môi trường và gây mâu thuẫn giữa các ngành sử dụng nước. Quản lý lưu vực sông là một nội dung quan trọng nhằm quản lý tổng hợp và thống nhất tài nguyên nước vẫn chưa được hoàn thiện cả về nhận thức, thể chế và biện pháp đã dẫn tới tình trạng chồng chéo chưa hiệu quả trong quản lý, gây lãng phí thời gian, tiền của và tài nguyên.

Việc quản lý Nhà nước về tài nguyên nước, nhìn chung, đã đạt được những bước tiến lớn trong vài năm gần đây. Tuy nhiên, một số lĩnh vực, một vài nội dung của công tác quản lý hiện vẫn còn tản mạn, mang tính "phân khúc, chia đoạn", chưa bảo đảm tính hệ thống, quy hoạch thống nhất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, nhất là trên các lưu vực sông, vùng lãnh thổ kinh tế trọng điểm,... Trong tình

hình kinh tế - xã hội phát triển mạnh mẽ những năm gần đây, những vấn đề nêu trên càng làm bộc lộ những bất cập, tồn tại cả về quản lý vĩ mô cũng như chuyên môn kỹ thuật thuần túy trong từng lĩnh vực.

Tóm lại, có thể thấy, công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên nước vẫn chưa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước.

Theo tác giả, việc quản lý tài nguyên nước phải dựa trên những quan điểm cơ bản sau:

- Quản lý tài nguyên nước là quản lý một loại tài nguyên hữu hạn, đặc biệt quan trọng, có ảnh hưởng rất sâu sắc đến mọi khía cạnh của đời sống xã hội, kinh tế, môi trường. Mọi sự phát triển kinh tế - xã hội đều cần đến nước và đều tác động mạnh mẽ lên sự biến động về lượng, về chất của tài nguyên nước và tác động đến môi trường. Tài nguyên nước cần được bảo vệ, quản lý, khai thác và sử dụng đa mục tiêu, tiết kiệm và hiệu quả.

- Nước có thuộc tính đặc biệt là tồn tại và vận động theo lưu vực sông mà không phụ thuộc vào địa giới hành chính. Chính vì thế, trong quản lý tài nguyên nước, lưu vực sông là một đơn vị thống nhất không thể phân chia, mọi hoạt động trên lưu vực sông đều có tác động đến tài nguyên nước, môi trường nước và ngược lại. Tài nguyên nước cần được quản lý tổng hợp theo lưu vực sông.

- Quản lý tài nguyên nước phải mang tính tổng hợp (tổng hợp về tự nhiên, về xã hội, về các dạng tài nguyên liên quan, về các thành phần của tài nguyên nước, về môi trường,...), toàn

diện và tính hệ thống trên toàn lãnh thổ với đơn vị quản lý là lưu vực sông nhằm bảo đảm phát triển bền vững. Các ngành, các lĩnh vực kinh tế - xã hội chỉ là các dạng (hệ) sử dụng hoặc tiêu thụ nước và đều có tác động tới tài nguyên nước.

- Sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước, môi trường nước là hai mặt của một vấn đề quản lý tài nguyên nước vì sự phát triển bền vững.

- Tài nguyên nước không chỉ có giá trị xã hội mà trong quá trình phát triển cần chú ý tới giá trị kinh tế của nước, cần xem nước như là loại hàng hóa đặc biệt.

- Tài nguyên nước liên quan trực tiếp đến mọi hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước nên phải được quản lý thống nhất từ trung ương đến địa phương cùng sự tham gia của toàn dân. Phải làm cho toàn dân hiểu rõ giá trị xã hội, giá trị kinh tế và tầm quan trọng của nước để tích cực tham gia vào quá trình bảo vệ, quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên nước; phòng chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước.

- Nước sạch, đặc biệt là với các nguồn nước dưới đất phải được sử dụng tiết kiệm và ưu tiên cho mục đích sinh hoạt. Mọi tổ chức, cá nhân có quyền tiếp cận với nguồn nước sạch và có trách nhiệm bảo vệ, gìn giữ nguồn nước, phòng chống tác hại do nước gây ra, chi trả những chi phí tối thiểu để bảo đảm thực hiện các dịch vụ về nước và quản lý, phát triển bền vững tài nguyên nước.

- Bảo đảm tính công bằng trong phân phối, chia sẻ nguồn nước giữa các ngành dùng nước, giữa thượng và hạ lưu, giữa các vùng lãnh thổ.

- Tôn trọng các cam kết, các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết, các thông lệ quốc tế liên quan đến các lưu vực sông, các nguồn nước liên quốc gia có liên quan đến Việt Nam.

Từ những quan điểm trên có thể thấy: chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên nước phải thống nhất. Việc sử dụng, khai thác cụ thể cho các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của các ngành, các lĩnh vực kinh tế phải thực hiện trên cơ sở quy hoạch tổng thể có tính hệ thống và nhất quán.

Để nâng cao năng lực quản lý tài nguyên nước ở các cấp, tác giả kiến nghị:

Về tổ chức

1) Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước, đặc biệt là sớm điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi Luật Tài nguyên nước trên cơ sở nhận thức mới, tiến bộ về quản lý tài nguyên nước; các văn bản dưới luật, các tài liệu hướng dẫn kỹ thuật trong quản lý, thực thi Luật Tài nguyên nước.

2) Xây dựng và hoàn chỉnh Chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về bảo vệ, sử dụng và phát triển hợp lý tài nguyên nước cũng như tăng cường khả năng thực thi Luật Tài nguyên nước và Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước.

3) Xây dựng và củng cố hệ thống cơ quan, tổ chức ở cấp Trung ương, lưu vực, lãnh thổ, tỉnh để quản lý Nhà nước về tài nguyên nước; phân định rõ chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên nước với chức năng quản lý các dịch vụ về nước, quản lý các công trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước phục vụ các mục đích

phát triển ngành, lĩnh vực kinh tế của các Bộ, ngành, các địa phương.

4) Tăng cường năng lực và hiệu quả hoạt động của Hội đồng Quốc gia về tài nguyên nước; xây dựng và hoàn chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý tổng hợp lưu vực sông lớn với sự tham gia tích cực và hiệu quả của UBND các tỉnh, thành phố, các tổ chức kinh tế, chính trị - xã hội,... và toàn dân trên lưu vực.

5) Sớm thành lập các cơ quan nghiên cứu và quy hoạch tài nguyên nước tầm quốc gia.

Về biện pháp

1) Công tác điều tra cơ bản; tổng kiểm kê tài nguyên nước; nghiên cứu đánh giá số lượng và chất lượng tài nguyên nước cần được thực hiện thống nhất, có hệ thống. Cần sớm chỉ đạo thực hiện kiểm kê tài nguyên nước trên phạm vi toàn quốc.

2) Tăng cường công tác nghiên cứu đánh giá quy luật, phân bố của tài nguyên nước theo không gian và thời gian; xây dựng quy hoạch tổng thể quản lý tài nguyên nước (cho đến nay, chưa có quy hoạch tổng thể tài nguyên nước lưu vực sông, vùng lãnh thổ nào được Chính phủ hoặc Bộ quản lý phê duyệt).

3) Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các hoạt động khai thác và bảo vệ nguồn nước; đẩy mạnh giám sát, kiểm soát chất lượng và số lượng nước thông qua các hoạt động cấp giấy phép sử dụng, khai thác...

4) Tăng cường năng lực cho hệ thống cơ quan quản lý Nhà nước về tài nguyên nước ở các cấp, nhất là ở các sở thuộc tỉnh, thành phố để có đủ điều kiện tối thiểu cần thiết thực hiện công tác quản lý,...

5) Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng, các Bộ, ngành, địa phương trong việc huy động mọi tiềm năng, lực lượng tham gia vào công tác quản lý tài nguyên nước.

6) Từng bước xã hội hoá công tác quản lý tài nguyên nước. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về tài nguyên nước.

Việt Nam có Luật Tài nguyên nước và một số Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành, có đội ngũ chuyên gia, cán bộ chuyên môn trình độ cao và có kinh nghiệm, có truyền thống dân chủ và phối hợp cộng đồng trong tổ chức đời sống và kinh tế - xã hội. Do vậy, dù còn những bất cập, song nước ta đã hội tụ đủ các điều kiện pháp lý, tổ chức, kinh nghiệm, tập quán cần thiết để có thể thực hiện tốt công tác quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong thời gian tới.

