

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG LƯU VỰC

PGS.TS. Hoàng Ngọc Quang

Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Việc hình thành khái niệm quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực sông là một quá trình nhận thức cả lý luận và thực tiễn:

Về lý luận, Khái niệm đầu tiên được hình thành từ những năm 1980 của thế kỷ trước, sau đó được hoàn thiện dần và đã tổng kết thành các nguyên tắc để quản lý.

Lúc đầu, các nhà quản lý chỉ chú ý quản lý tài nguyên nước nhưng dần dần đã nhận thức rằng quản lý sẽ không có hiệu quả nếu không tiến hành quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực sông.

Do yêu cầu thực tế nhiều quốc gia đã tổ chức quản lý tài nguyên môi trường theo lưu vực, nhất là tại những lưu vực sông liên quốc gia với nhiều mô hình và kinh nghiệm rất phong phú.

Ở nước ta hiện đã có 6 Ban quản lý (Hội đồng) lưu vực sông nhưng hoạt động chưa có hiệu quả. Do vậy, khi xây dựng mô hình quản lý lưu vực sông, cần có sự phân tích các mô hình quản lý trong nước và trên thế giới mà lựa chọn một mô hình thích hợp nhằm quản lý có hiệu quả cho lưu vực.

1. Cơ sở lý luận quản lý tổng hợp tài nguyên lưu vực

Theo báo cáo mới nhất tại hội nghị Công ước của Liên Hợp Quốc (25/8 đến 5-9/2003) họp ở Cu Ba, hiện nay trên thế giới có đến 70% diện tích đất khô (không ngập nước) tức là khoảng 3.600 triệu ha đang bị ảnh hưởng bởi tình trạng hoang mạc hóa. Mặc dù ở một số khu vực, một số quốc gia người ta đã quan tâm đến công tác bảo vệ tài nguyên môi trường, hạn chế từng bước các tiêu cực do vấn đề khai thác và chế biến tài nguyên gây ra. Tuy nhiên, các khó khăn trên vẫn không được giải quyết thỏa đáng và vẫn còn những bất đồng trong đánh giá và phương pháp giải quyết.

Với sự tích lũy những nhận thức từ lý luận và thực tiễn, các nhà quản lý đã nhận thấy tính phụ thuộc lẫn nhau của các hệ thống tài nguyên và môi trường. Do đó, việc quản lý chúng để phục vụ cho lợi ích của con người không thể tách rời đối với từng

loại tài nguyên mà cần phải được tiến hành quản lý theo phương thức tổng hợp.

Có nhiều khái niệm về quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường, tuy nhiên khái niệm được thừa nhận rộng rãi đã được đưa ra trong hội nghị Quốc tế về Thủy văn do UNESCO, WMO và ICSU phối hợp tổ chức (tháng 3/1993, tại Paris), là: quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực là tập hợp những hoạt động nhằm sử dụng và kiểm soát những nguồn vào tài nguyên thiên nhiên (đất, nước, sinh vật) để thu được những nguồn đảm bảo cho hệ thống các điều kiện tự nhiên mang lại lợi ích cho con người.

Việc quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực có thể diễn ra trong những phạm vi không gian khác nhau, theo đơn vị hành chính (quốc gia, tỉnh, huyện), theo tính chất địa hình (miền núi, đồng bằng)... là tùy theo đối tượng cần được khai thác và quản lý (lập kế hoạch, quy hoạch). Tuy nhiên cho

đến nay, đặc biệt là kể từ sau Hội nghị Rio 92, đơn vị quản lý thường xuyên được sử dụng ở nhiều Quốc gia là lưu vực sông. Bởi vì nhiều hoạt động của con người diễn ra trong lưu vực sông, có tác động trực tiếp tới các dạng tài nguyên và môi trường của lưu vực (đất, nước, sinh vật, khoáng sản...) đều có phản ứng tổng hợp qua sự biến đổi về số lượng và chất lượng của tài nguyên nước ở mặt cắt không chế của lưu vực.

Vấn đề quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường theo lưu vực sông đã được nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế chú ý. Tại Hội nghị Quốc tế về Nước và Môi trường (Dublin, 1992), vấn đề Quản lý tổng hợp tài nguyên nước là một trong những chủ đề chính được thảo luận. Trong Chương trình Hành động 21 (Agenda 21) của Hội nghị Thượng đỉnh về Môi trường Rio 1992 đã quan tâm đặc biệt tới những vấn đề quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực sông.

Nói đến vấn đề quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường theo lưu vực sông là đã có hàm ý lấy nước là dạng tài nguyên và môi trường chủ yếu cần tiến hành các hoạt động quản lý tổng hợp theo lưu vực sông, bằng các hoạt động quản lý. Bởi vậy, cũng cần phải nêu lên định nghĩa về quản lý tổng hợp tài nguyên nước như đã được nêu ra bởi tổ chức Cộng tác vì nước toàn cầu: Quản lý nước tổng hợp là một quá trình, mà trong đó con người phát triển và quản lý tài nguyên nước, đất và các tài nguyên liên quan khác nhằm đạt được hiệu quả tối đa của các thành quả kinh tế xã hội một cách công bằng mà không phải đánh đổi bằng sự bền vững của các hệ sinh thái then chốt (GWP, 3/2000).

Việc hình thành hệ thống lý luận quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường lưu vực được hoàn thiện từng bước, từ nhiều lĩnh vực nghiên cứu.. Trong đó có các nghiên cứu tổng kết các nguyên tắc quản lý như :

- Nước ngọt là tài nguyên hữu hạn, không tài nguyên nào có thể thay thế được, rất thiết yếu để duy trì cuộc sống, phát triển và môi trường.

- Phát triển và bảo vệ tài nguyên nước phải dựa trên phương pháp tiếp cận có sự tham gia của tất cả

các thành phần, bao gồm những người dùng nước, người lập quy hoạch và người xây dựng chính sách ở tất cả các cấp.

- Phụ nữ có vai trò trung tâm trong việc cung cấp, quản lý và bảo vệ nguồn nước ; cần phải có những cơ chế thích hợp để nâng cao khả năng tiếp cận của phụ nữ tới quá trình ra quyết định, mở rộng những phạm vi cho người phụ nữ có thể tham gia vào quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

- Nước có giá trị kinh tế trong mọi hình thức sử dụng và cần phải được xem như một loại hàng hóa có giá trị kinh tế.

Đó là các nguyên tắc được đưa ra tại hội nghị Dublin 1992 và có thể đánh giá đây là một thành công về việc chỉ ra những thay đổi trong nhận thức và cách quản lý sử dụng nước, nhằm tháo gỡ những tồn tại hiện nay, góp phần xây dựng phương pháp quản lý mới về tài nguyên nước và quản lý lưu vực sông, đáp ứng yêu cầu của thực tế.

Đồng thời với các nguyên tắc, các nhà nghiên cứu cũng đã đưa ra những nội dung quản lý tổng hợp tài nguyên nước và quản lý tổng hợp lưu vực sông như :

1) Quản lý tổng hợp nước và đất: Nước và đất là thành phần của môi trường tự nhiên, chúng có mối liên quan và tác động với nhau trong quá trình diễn ra của tự nhiên. Trong chu trình thủy văn, nước được vận chuyển giữa các thành phần như việc sử dụng đất và lớp phủ thực vật với các kiểu khác nhau sẽ có các ảnh hưởng khác nhau đến khả năng giữ nước trong đất, trên các tán lá cây, ảnh hưởng đáng kể tới sự biến đổi của số lượng và chất lượng nước. Vì thế, việc quản lý sử dụng nước không thể tách rời với quản lý sử dụng đất và các biện pháp canh tác trên đất nông nghiệp, nhất là việc quản lý các lưu vực nhỏ để bảo vệ đất, chống xói mòn.

2) Quản lý tổng hợp các thành phần nước xanh lá cây và nước xanh da trời. Có hai thành phần liên quan đến việc quản lý nước, đó là:

- Nước liên quan đến sử dụng của hệ sinh thái như nước mưa và bốc thoát hơi (còn gọi là nước xanh lá cây).

- Nước sử dụng trực tiếp của con người như nước trong sông, hồ và nước ngầm (còn gọi là nước xanh da trời).

Trong quản lý truyền thống chỉ quan tâm quản lý nước trong sông, hồ nhưng trong quản lý tổng hợp cần chú trọng nước mưa và nước trong tầng đất ẩm, bởi vì thông qua các biện pháp canh tác có thể đem lại tiềm năng đáng kể đối với tiết kiệm nước, nâng cao hiệu quả sử dụng nước và bảo vệ các hệ sinh thái.

3) Quản lý tổng hợp nước mặt và nước ngầm lại có mối liên hệ thủy lực với nhau nên việc khai thác quá mức một thành phần nào cũng ảnh hưởng đến thành phần kia. Vì thế để sử dụng hiệu quả và bền vững, cần phải quản lý tổng hợp cả về số lượng và chất lượng của nước mặt và nước ngầm, trong đó cần chú ý tới các biện pháp quản lý và kiểm soát các nguồn ô nhiễm nước.

4) Quản lý tổng hợp số lượng và chất lượng nước : Ô nhiễm nước có thể làm suy giảm nhanh chóng nguồn nước sạch mà con người sử dụng. Vì thế trong quản lý tổng hợp tài nguyên nước không những chú ý quản lý số lượng nước mà còn phải chú trọng đến quản lý và bảo vệ chất lượng nước.

5) Quản lý tổng hợp các lợi ích sử dụng nước vùng thượng lưu và hạ lưu. Lợi ích về sử dụng nước tại hạ lưu các sông thường bị ảnh hưởng do sử dụng nước tại thượng lưu. Lũy nước quá mức để sử dụng ở thượng lưu sẽ làm cạn kiệt dòng chảy ở hạ lưu, xả nước thải ở thượng lưu thường làm suy giảm chất lượng nước ở khu vực hạ lưu, việc thay đổi sử dụng đất tại thượng lưu sẽ ảnh hưởng tới nước ngầm chảy vào sông và làm biến đổi dòng chảy của sông trong các tháng mùa kiệt ở hạ lưu. Vì thế các mâu thuẫn về lợi ích trong sử dụng nước ở thượng lưu và hạ lưu là không tránh khỏi cần phải được xem xét và giải quyết dựa trên các nguyên tắc của quản lý tổng hợp.

6) Tổng hợp xuyên ngành trong quy hoạch và quản lý nguồn nước: Xem xét các điều kiện kinh tế xã hội và môi trường tác động lên tất cả các ngành sử dụng nước trong quá trình xây dựng các phương án quy hoạch phát triển tài nguyên nước cũng như

xác định các biện pháp quản lý nguồn nước đáp ứng yêu cầu phát triển của con người.

7) Tổng hợp các chính sách về nước vào trong chính sách phát triển kinh tế xã hội quốc gia: Nước là đầu vào rất quan trọng cho các hoạt động phát triển kinh tế xã hội, chính vì thế chính sách nước phải được tổng hợp trong các chính sách kinh tế của quốc gia và chính của ngành ở cấp quốc gia.

Các chính sách kinh tế, xã hội cũng phải xem xét trong mối liên quan đến nước, chẳng hạn như chính sách phát triển năng lượng hay lương thực đều có ảnh hưởng rất lớn tới tài nguyên nước và ngược lại.

8) Tổng hợp tất cả những thành phần liên quan trong quy hoạch và quá trình ra quyết định: Sự tham gia của tất cả các thành phần có liên quan trong quy hoạch và quản lý tài nguyên nước là một yếu tố chủ yếu để sử dụng công bằng và bền vững tài nguyên nước. Việc quản lý tổng hợp tài nguyên nước và nước thải sẽ giúp duy trì được chất lượng nước trong sông cũng như khiến cho các dòng nước thải có thể là dòng bổ sung có ích. Trong cấp nước sinh hoạt và công nghiệp, nếu không phối hợp quản lý nước thải tới dòng nước thải sẽ làm giảm lượng nước cấp hữu ích và sẽ làm giảm chất lượng nước và tăng chi phí cấp nước tương lai.

9) Tổng hợp các chính sách, luật pháp và thể chế trong phát triển tài nguyên nước: Thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước rất phức tạp, đòi hỏi phải có những thay đổi trong chính sách, luật pháp, nếu có những điểm không phù hợp: chẳng hạn như những chính sách làm tăng yêu cầu nước, chính sách ảnh hưởng tới phân chia nguồn nước cho các mục tiêu sử dụng nước... là những chính sách thường phải được cải tiến hoặc xây dựng mới cho phù hợp. Ngoài ra, người lập chính sách cũng phải biết cân bằng giữa cái lợi ích trước mắt và lâu dài phải trả của việc không mạnh dạn đổi mới các chính sách không phù hợp, để từ đó quyết định đổi mới chính sách sao cho phù hợp với quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

Các nội dung từ 1-5 được gọi là các nội dung quản lý tổng hợp theo hệ thống tự nhiên, còn các nội dung từ 6-9 là nội dung quản lý tổng hợp theo hệ

thống nhân văn. Đó là những cơ sở lý luận quý giá cho những nhà nghiên cứu quản lý tổng hợp lưu vực sông.

2. Cơ sở thực tiễn quản lý tổng hợp tài nguyên nước lưu vực

Quản lý tổng hợp theo lưu vực sông được xác định là một quá trình qui hoạch, xây dựng và thực hiện việc khai thác các dạng tài nguyên trong một lưu vực, xem xét toàn diện và đầy đủ các nhân tố có liên quan tới xã hội, kinh tế, môi trường trong mối tương tác về không gian (giữa các bộ phận trong lưu vực: thượng lưu, trung lưu và hạ lưu); tương tác giữa các nhân tố (chống xói mòn, rửa trôi, làm thoái hóa đất, giảm sức sinh sản của rừng và đất nông nghiệp, ngăn chặn bồi lắng và nhiễm bẩn nước, hạn chế lũ bùn đá...). Phương pháp quản lý theo lưu vực sông là thích hợp việc tính toán, đánh giá, liên kết các quá trình sinh học và vật lý của các hoạt động diễn ra trong lưu vực. Tiêu chí của phương thức quản lý tổng hợp lưu vực là phải đảm bảo được sự cân bằng các lợi ích khai thác và bảo vệ môi trường với kết quả hợp lý nhất, nhìn cả góc độ kinh tế và xã hội theo định hướng phát triển bền vững.

Việc hình thành các tổ chức lưu vực sông (River Basin Organization/RBO) được nhiều Quốc gia coi như là một phương tiện hữu hiệu để qui hoạch và thực hiện các nội dung phát triển kinh tế – xã hội. Tuy nhiên, có nhiều hình thức quản lý các RBO khác nhau tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi Quốc gia.

Chẳng hạn như ở Anh, Pháp hình thức quản lý theo các Hội đồng lưu vực sông (River Basin council) được thực hiện với tư cách là cơ quan điều chỉnh để đưa các chính sách, chiến lược và nguyên tắc vận hành các công trình đầu mối và phương thức phục vụ cho phát triển tài nguyên nước.

Trong khi đó, hình thức quản lý theo các ủy hội lưu vực sông (River Basin Commission) như ở Trung Quốc lại được sử dụng khi nó thêm vai trò xây dựng quy hoạch tổng hợp ở tầm vĩ mô ngoài vai trò điều chỉnh phối hợp.

Một dạng quản lý phổ biến khác là hình thành các cơ quan quản lý toàn quyền lưu vực sông (River Basin Authority) có nhiệm vụ thực hiện tất cả các

hoạt động phát triển và quản lý cùng với vai trò điều chỉnh. Điển hình cho hình thức quản lý này là các trường hợp của TVA (Tennessee Valley Authority, Hoa Kỳ), Snowy Mountains (Australia), Mahaweli (SriLanka), Brantas (Indonesia)...

3. Các hình thức quản lý lưu vực sông ở nước ta

ở nước ta có hai hình thức tổ chức quản lý lưu vực sông:

- Ban quản lý quy hoạch lưu vực hoặc Ban quản lý lưu vực đang quản lý 4 lưu vực sông: Ban Quản lý lưu vực sông Hồng – sông Thái Bình, Ban Quản lý quy hoạch lưu vực sông Đồng Nai, Ban Quản lý quy hoạch lưu vực sông Cửu Long và Ban Quản lý quy hoạch lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn,

- Hội đồng lưu vực sông đang quản lý 2 lưu vực sông: Hội đồng lưu vực sông Serepok và Hội đồng quản lý lưu vực sông Cả

Cả hai hình thức quản lý trên đều hoạt động thiếu hiệu quả:

- + Khung tổ chức về quản lý tài nguyên nước chưa tập trung thống nhất từ trung ương và tới địa phương.

- + Chưa có văn bản quy hoạch lưu vực sông hay quy hoạch tài nguyên nước được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- + Tổ chức lưu vực sông theo hình thức thứ nhất thiếu sát với địa phương, xa dân, xa điều kiện thực tế của lưu vực.

- + Tổ chức lưu vực sông theo hình thức thứ 2 chưa có cơ chế thu hút người dân trong lưu vực tham gia vào công tác quản lý lưu vực.

- + Vận hành liên hồ chứa thủy điện trên sông Serepok, một nhánh của Sesan đều có tác động đến cả hệ thống và đến hạ lưu phía Campuchia, vì vậy nên mở rộng Hội đồng cho cả lưu vực sông Sesan.

- + Chưa có đầy đủ công cụ quản lý lưu vực như không có phòng kỹ thuật, cơ sở dữ liệu, công cụ hỗ trợ ra quyết định...

- + Chưa chủ động lâu dài về kinh phí hoạt động

của Hội đồng.

+ Khi nhiệm vụ quản lý tài nguyên nước trực thuộc Bộ TN&MT vẫn đề tổ chức lưu vực sông phải điều chỉnh lại theo sự chỉ đạo thống nhất từ Trung ương tới địa phương.

4. Lựa chọn mô hình quản lý lưu vực

Từ kinh nghiệm quản lý của một số nước và một số ban quản lý lưu vực sông ở nước ta và tiềm năng lợi thế lưu vực, chúng ta có thể thấy rằng: Các sông ở nước ta thường nằm trên lãnh thổ nhiều địa phương nên mô hình quản lý được thành lập thường là một mô hình với nhiều địa phương tham

gia và nên thống nhất lựa chọn hình thức tổ chức Ban Quản lý lưu vực sông.

Để Ban quản lý lưu vực sông hoạt động, cần có quy chế hoạt động, trách nhiệm đóng góp về tài chính của các bên tham gia, sự phân định trách nhiệm của các thành viên và cần phải có một số tiểu ban giúp việc như Văn phòng Ban quản lý, Tiểu ban Tài chính, Tiểu ban Khoa học công nghệ, Tiểu ban Quy hoạch, Tiểu ban Chính sách, Tiểu ban Quan hệ quốc tế (nếu là sông quốc tế)... với các cơ chế hoạt động được thông qua các thành viên của ban quản lý.

Tài liệu tham khảo

1. TS. Lã Thanh Hà, Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Môi trường: Nghiên cứu các giải pháp khai thác sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và phòng tránh thiên tai lưu vực sông Lô-sông Chảy (7/2006).
2. PGS-TS. Hoàng Ngọc Quang, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội: Cân bằng nước sông Mã có xét đến lượng nước bổ sung của hồ chứa Cửa Đạt và Thác Quýt (2002).
3. PGS-TS. Hoàng Ngọc Quang, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội: Nghiên cứu quản lý tổng hợp lưu vực sông Mã (2008).
4. PGS-TS. Nguyễn Văn Thắng, Trường Đại học Thủy lợi: Giáo trình Quản lý tổng hợp lưu vực sông (2004)
5. NCS. Hoàng Ngọc Quang, Trường Cao đẳng Tài nguyên và Môi trường Hà Nội: Quản lý, Khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên và môi trường nước lưu vực sông Mã (2000- Luận án TS Kỹ thuật Thủy văn và Tài nguyên nước).
6. PGS-TS. Hoàng Ngọc Quang, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội: Giáo trình tài nguyên nước (2006)