

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ SỰ THỐNG NHẤT QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN NƯỚC TRÊN LƯU VỰC SÔNG Ở VIỆT NAM

TS. Nguyễn Trọng Sinh
Viện Quy hoạch Thủy lợi

Nguồn tài nguyên nước của Việt Nam rất phong phú, hàng năm cho ta 835 tỷ m³, trong đó 27,5% sinh thủy nội địa, 62,5% do lãnh thổ nước ngoài cung cấp, nhưng phân phối không đều trong năm, mùa mưa thừa nước sinh lũ, lụt, ngập úng nghiêm trọng, ngược lại mùa khô quá ít nước gây hạn hán gay gắt. Đặc điểm đó tác động không thuận lợi cho sản xuất, đời sống của nhân dân.

Để phát huy mặt thuận lợi, khắc phục, hạn chế tác hại do nước gây ra, phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững, cần đổi mới phương thức quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên nước nói chung và nguồn nước nói riêng phục vụ đắc lực cho sự tăng trưởng nền kinh tế hiện nay lên tầm cao mới tiến kịp và vượt một số nước tiên tiến khu vực và thế giới.

Bài này xin đề cập đến việc thống nhất quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông ở Việt Nam để cùng trao đổi, thảo luận nhằm góp phần từng bước phát triển trong lĩnh vực này trong thời gian tới.

1. Thống nhất quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước trên các lưu vực sông

a. Thực trạng quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước

Khai thác sử dụng nguồn nước ở Việt Nam đa dạng, đa ngành được thực hiện theo kế hoạch và mục tiêu riêng.

1) Thực trạng về quản lý nguồn nước trên các lưu vực sông

Lưu vực sông lớn và quan trọng được Chính phủ chỉ đạo trực tiếp qua Ủy ban lưu vực.

+ Khi lập quy hoạch khai thác và trị thủy sông Hồng (1960-1975), Bộ Thủy lợi chủ trì, các Bộ khác tham gia sau đó ngành Điện thực hiện. Bộ Thủy lợi chỉ là một thành viên tham gia thẩm định, lập Quy hoạch chống lũ, cấp nước cho đồng bằng.

+ Khi lập Quy hoạch tổng thể đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) (1991-1995), Bộ KHĐT chủ trì, ngành Thủy lợi chỉ tham gia thực hiện phân quy hoạch chống lũ và cấp nước, các ngành khác cũng chỉ tham gia phân quy hoạch có liên quan.

+ Khi lập Quy hoạch tổng thể đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) (1992-1996), Bộ KHCNMT chủ trì, ngành Thủy lợi và các ngành khác cử chuyên gia tham gia các phân liên quan nên có sự phối hợp tốt hơn. Khi quản lý thực hiện Quy hoạch, do cơ chế thị trường, tính phân tán càng phát triển cao hơn.

2) Lưu vực sông vừa và nhỏ

Đối với các lưu vực sông vừa và nhỏ nhiệm vụ khai thác và quản lý nguồn nước ít phức tạp.

Trước đây, Bộ Thủy lợi chịu trách nhiệm về phát triển và bảo vệ nguồn nước, thực hiện theo quy hoạch thiết kế để quản lý vận hành được thống nhất tốt. Sau khi

sáp nhập Bộ Thủy lợi vào Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN & PTNN) vai trò tham gia của ngành thủy lợi không được phát huy.

3) *Cấp nước sinh hoạt và công nghiệp*

Quản lý cấp nước sinh hoạt và công nghiệp phân tán chông chéo, chưa có chiến lược lâu dài và bền vững.

+ Khai thác nước ngầm

Điều tra, đánh giá nước ngầm do Bộ Công nghiệp chủ trì, còn việc cấp nước cho đô thị và công nghiệp do Bộ Xây dựng quản lý, cấp nước cho nông thôn và miền núi do Bộ NN&PTNT đầu tư và giao địa phương quản lý sử dụng.

+ Kiểm tra chất lượng nước

Việc kiểm tra chất lượng nước do nhiều ngành thực hiện (Bộ Y tế, Bộ KHHCNMT, Bộ XD, Bộ NN&PTNT, TTKHCNQ).

Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ KHHCN, chưa rõ Bộ nào chịu trách nhiệm kiểm tra chất lượng nước trong sinh hoạt và sản xuất, nhất là sản xuất nông nghiệp. Bộ NN&PTNT hiện vẫn đảm nhiệm phần kiểm tra chất lượng nước trong các hệ thống thủy nông và nước sinh hoạt nông thôn và miền núi.

+ Việc cấp phép khoan đào giếng

Trước đây, việc cấp phép chưa được quản lý chặt chẽ, sau khi Bộ Tài nguyên và Môi trường được thành lập Chính phủ đã giao việc cấp phép cho Bộ quản lý.

4) *Chức năng quản lý thủy lợi*

Chức năng quản lý theo truyền thống trước đây (Bộ Thủy lợi cũ) không còn thích hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cần có sự nghiên cứu phân cấp lại cho phù hợp giữa các Bộ, ngành có liên quan.

5) *Quản lý các dòng sông*

Nhiệm vụ quản lý dòng sông đã được đặt ra, nhưng chưa lấy Luật Tài nguyên nước làm cơ sở. Hiện nay chủ yếu quản lý bảo vệ các công trình như tuyến đê, cửa lấy nước (do Bộ NN&PTNT phụ trách), luồng lạch, bến bãi (do Bộ GTVT), khai thác cát sỏi (do Chính quyền địa phương quản lý).

6) *Quản lý lưu vực sông*

Trên lưu vực chủ yếu quản lý khai thác lâm, khoáng sản, chưa có những nội dung cho quản lý tài nguyên nước. Chưa có lưu vực sông nào lập quy hoạch tổng hợp làm cơ sở cho việc quản lý lưu vực, chỉ có quy hoạch chuyên ngành riêng lẻ.

b. Thống nhất quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông

1) *Đối tượng quản lý*

Đối tượng quản lý gồm nước mưa, nước ngầm trên lưu vực, lòng và bãi sông, tầng thấm nước, tầng trữ nước và dẫn nước.

2) *Nội dung quản lý*

+ Theo dõi sự biến đổi tự nhiên do tác động địa vật lý

+ Các hoạt động của con người làm biến đổi tự nhiên, ảnh hưởng tới nguồn nước, lượng, chất nước, hình thái và lưu vực sông.

3) *Giải pháp thống nhất quản lý tổng hợp nguồn nước gồm:*

+ Mô hình và thí nghiệm

Sử dụng mô hình số và mô hình vật lý, để mô phỏng quan hệ giữa các yếu tố tự nhiên của lưu vực với sự hình thành, tồn tại và diễn biến nguồn nước.

· Đánh giá tác động của biến đổi nguồn nước đối với tự nhiên, kinh tế - xã hội, môi trường sinh thái, lũ, kiệt, xói mòn, suy giảm dòng chảy, ô nhiễm nguồn nước, suy thoái hệ sinh thái.

Lựa chọn kích bản phát triển bền vững nguồn nước và quản lý việc thực hiện kích bản kỹ thuật, thể chế và tổ chức.

+ Quản lý sự hoạt động trên mặt lưu vực sông

Kỹ thuật trồng và khai thác bảo đảm bền vững rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ.

Kỹ thuật canh tác trên vùng đất dốc, đồi núi trọc.

Khoanh vùng chăn thả súc vật.

Các giải pháp tăng dòng chảy kiệt giảm dòng chảy lũ.

Phương thức sử dụng đất an toàn và bền vững.

+ Quản lý lòng và bãi sông

Bảo vệ bờ, chống xói lở, dự báo sự biến đổi dòng chảy.

Chống bồi lấp lòng sông, lấn chiếm bãi sông.

Khai thác vật liệu, khoáng sản, môi trường tuân theo qui định của pháp luật.

Bảo vệ luồng và phương tiện vận tải.

+ Quản lý chất lượng nước

Các hoạt động kinh tế - xã hội không làm tăng ô nhiễm nguồn nước quá giới hạn cho phép theo qui định của pháp luật.

Theo dõi diễn biến chất lượng nước sông, hồ, các hệ thống tưới tiêu, diễn biến mực nước ngầm.

+ Phòng chống tác hại của nước

Xây dựng các tiêu chuẩn và lập quy hoạch các vùng phòng tránh lũ, hạn, xói lở, nhiễm phèn, chua mặn.

Quản lý việc xây dựng các công trình phòng tránh tác hại của nước như quy mô, mức đảm bảo, quy trình vận hành, giải pháp phòng và cứu hộ khi có sự cố được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Giải pháp phòng tránh phi công trình phù hợp với trình độ kinh tế - xã hội, trình độ khoa học kỹ thuật và tuyên truyền phổ biến nhằm nâng cao ý thức trách nhiệm của cộng đồng.

Quản lý chặt chẽ các tuyến thoát lũ khẩn cấp, luôn sẵn sàng sử dụng, phân vùng sử dụng hợp lý hành lang thoát lũ.

Giải pháp chống cạn kiệt và sa mạc hoá, phân phối điều tiết nước theo kế hoạch.

+ Thực hiện những điều cơ bản của Luật Tài nguyên nước.

Quyền sở hữu toàn dân về tài nguyên nước.

Quyền sử dụng tài nguyên nước hợp pháp của tổ chức và tư nhân.

Quyền sở hữu cá nhân công trình tạo nguồn nước, công trình khai thác hợp pháp nguồn nước, công trình trữ nước, dẫn nước trên vùng đất được quyền sử dụng hợp pháp.

Quyền kinh doanh và dịch vụ nước theo pháp luật quy định.

Quyền thừa kế và chuyển nhượng, quyền sử dụng nước, quyền sở hữu hợp pháp công trình khai thác và bảo vệ tài nguyên nước.

Quyền dẫn nước và thoát nước qua vùng đất của cá nhân hay tổ chức khác sau khi được thoả thuận.

Quyền ưu tiên sử dụng tài nguyên nước để phục vụ sinh hoạt bảo đảm tiêu chuẩn vệ sinh môi trường.

Trách nhiệm bảo vệ nguồn nước chống suy thoái, ô nhiễm.

Quy hoạch tổng hợp lưu vực được thông qua hoặc phê duyệt cho từng giai đoạn là cơ sở pháp lý để quản lý lưu vực sông.

Các luật khác có liên quan đến quản lý tài nguyên nước.

4) Thống nhất tổ chức quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông

+ Các mô hình tổ chức trên thế giới

Ủy ban lưu vực sông là cấp chính quyền để tổ chức phát triển toàn diện lưu vực (ví dụ như Ủy ban lưu vực sông Tennessee - Hoa Kỳ).

Ủy ban lưu vực sông là cơ quan kinh tế - kỹ thuật trực thuộc Chính phủ, hoặc trực thuộc một Bộ để quản lý sự phát triển và bảo vệ nguồn nước như Ủy ban sông Trường Giang (Trung Quốc), Ủy ban Trị thủy và Khai thác sông Hồng (Việt Nam) có một số nước đặt Ủy ban lưu vực dưới sự lãnh đạo của Hội đồng Quốc gia về Tài nguyên nước như Ủy ban lưu vực Murray Darling ở Australia dưới sự lãnh đạo của Hội đồng liên Bộ.

Nhật Bản thành lập Cục Sông ngòi thuộc Bộ Xây dựng, tương đương với các Cục Đô thị, Cục Đường bộ, Cục Xây dựng vùng. Công việc phát triển tài nguyên nước của sông thuộc vùng nào đó sẽ là một Ban thuộc Cục Xây dựng của vùng đó. Ban có nhiều phòng chuyên môn như: quy hoạch, thiết kế, thi công, quản lý khai thác...

+ Mô hình thích hợp với Việt Nam

Mô hình 2 cấp, cấp Quốc gia có thể là Hội đồng Quốc gia về Tài nguyên nước như hiện nay, trước do Bộ NN&PTNT làm thường trực nay do Bộ Tài nguyên và Môi trường đảm nhiệm.

Bộ Tài nguyên và Môi trường cần có Văn phòng chuyên trách đủ mạnh giúp việc như Văn phòng Ủy ban chống Lụt bão Trung ương, hoặc Văn phòng Ủy ban sông Hồng thuộc Bộ Thủy lợi trước đây hay Văn phòng Ủy ban sông Mê Công. Theo mô hình này thực hiện Quản lý Tài nguyên nước cấp Quốc gia theo cơ chế liên ngành và quản lý ở cấp lưu vực theo cơ chế quản lý tổng hợp toàn diện và thống nhất.

Thực tế xảy ra tình trạng sau:

Quy hoạch tổng thể ĐBSCL do Bộ KHĐT chủ trì, thành lập cơ quan điều hành (Trung tâm chiến lược phát triển kinh tế phía nam). Các Bộ khác có liên quan chỉ là các thành viên tham gia. Kết thúc dự án, Trung tâm này quản lý toàn bộ các dự án có liên quan, chủ yếu là phát triển công nghiệp, giao thông, đô thị,..., không có dự án nào về phát triển nguồn nước.

Quy hoạch tổng thể ĐBSH - TB do Bộ KH&CN&MT chủ trì, mục tiêu là phát triển kinh tế tổng hợp, đa dạng và đổi mới cơ cấu kinh tế trên cơ sở phát triển Khoa học Công nghệ. Ngành Thủy lợi chỉ là một thành viên tham gia (Dự án QHTT đồng bằng sông Hồng). Khi kết thúc dự án, Trung tâm này quản lý và tiếp tục thực hiện phần việc có liên quan, không có dự án nào về phát triển nguồn nước.

Sự chồng chéo về công tác quản lý còn đa dạng hơn như ở lưu vực sông Đồng Nai: ngành Điện lập quy hoạch thủy điện, Thủy lợi lập quy hoạch cấp nước cho nông nghiệp vùng Sài Gòn - Long An - Vàm Cỏ Tây, Ninh Thuận - Bình Thuận, Xây dựng lập các dự án cấp nước vùng tam giác công nghiệp TP HCM - Biên Hoà - Bà Rịa - Vũng Tàu. Đến nay chưa có quy hoạch tổng thể cho lưu vực sông Đồng Nai.

Cấp lưu vực sông cần xây dựng cơ chế tập trung theo mô hình điều hành thống nhất. Vì vậy theo nguồn tài nguyên nước của lưu vực sông, ngành nào chủ dự án và các thành viên khác tham gia quy hoạch cần phân công cho thích hợp. Chủ dự án là ngành quản lý nguồn tài nguyên chính trong lưu vực sông và sẽ được đầu tư chính trong tương lai.

+ Cơ chế đầu tư thích hợp

Đầu tư theo lưu vực qua Ủy ban quản lý quy hoạch lưu vực sông, không đầu tư theo ngành và địa phương. Các ngành và địa phương thực hiện dự án theo quy hoạch tổng hợp của lưu vực sông dưới sự chỉ đạo giám sát của Ủy ban lưu vực.

Xây dựng chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ chế chính sách cho cấp lưu vực, thống nhất quản lý tổng hợp tài nguyên nước phát triển, bảo tồn bền vững lâu bền nguồn nước trên các lưu vực sông trên phạm vi cả nước.

2. Kết luận

Lượng nước bình quân đầu người ở nhiều vùng lãnh thổ Việt Nam hiện đã thấp hơn mức bình quân thế giới, có nơi đã ở mức thiếu và hiếm nước.

Lượng nước cần cho các hoạt động kinh tế - xã hội ngày càng phát triển, sản xuất lại thường tập trung vào mùa kiệt tới 60-70%, nhưng trong khi đó mùa kiệt lượng nước chỉ chiếm tỉ lệ nhỏ trong năm. Vì vậy, cấp nước trong mùa kiệt ngày càng trở nên mất cân đối nghiêm trọng.

Giải pháp cấp bách hiện nay là cần xây dựng thêm các hồ chứa và các giải pháp tích nước khác trên cơ sở quy hoạch tổng thể của lưu vực sông và được xác lập nhằm tăng dòng chảy mùa kiệt, chống ô nhiễm và suy thoái nguồn nước, dùng nước tiết kiệm, quản lý và điều hoà chặt chẽ việc cấp nước cho các nhu cầu xã hội.

3. Kiến nghị

- Xây dựng chiến lược phát triển, bảo vệ nguồn nước quốc gia (quy hoạch khung lãnh thổ).

- Xây dựng quy hoạch tổng hợp phát triển và bảo vệ nguồn nước các lưu vực sông.

- Ban hành các văn bản pháp quy đồng bộ và cụ thể để triển khai Luật nước, đưa Luật nước vào cuộc sống.

- Thống nhất quản lý tổng hợp tài nguyên nước quốc gia trên từng lưu vực sông.

- Thành lập các Ủy ban quản lý quy hoạch lưu vực sông như Nghị định số 177/1999/NĐ-CP ngày 30-12-1999 quy định việc thi hành Luật Tài nguyên nước.

Ủy ban quản lý quy hoạch sông Hồng - Thái Bình: là cơ quan giúp việc có chức năng nhiệm vụ, tổ chức và điều hành các hoạt động nghiên cứu quy hoạch (như Ủy ban sông Hồng thời kỳ 1960-1975).

Ủy ban quản lý quy hoạch sông Mê Công (gồm các sông ở ĐBSCL, sông Sê San, Sprepok): là cơ quan giúp việc có chức năng nhiệm vụ, tổ chức và điều hành các hoạt động nghiên cứu quy hoạch (như Đoàn quy hoạch Cần Thơ, Đoàn quy hoạch Quy Nhơn thời kỳ 1976-1985).

Ủy ban quản lý quy hoạch sông Đồng Nai và vùng phụ cận (gồm các sông ở Đồng Nai, sông Bé, sông Sài Gòn, sông Vàm Cỏ và các sông thuộc Ninh Thuận - Bình Thuận): là cơ quan giúp việc có chức năng nhiệm vụ, tổ chức và điều hành các hoạt động nghiên cứu quy hoạch các sông ở Đồng Nai và các sông vùng cực Nam Trung Bộ.

Ủy ban các lưu vực sông Trung Bộ: là cơ quan giúp việc có chức năng nhiệm vụ, tổ chức và điều hành các hoạt động nghiên cứu quy hoạch các sông ở miền Trung.

Hội đồng Quốc gia về Tài nguyên nước có các nhiệm vụ chính theo như Điều 16 Nghị định số 177/1999/NĐ-CP ngày 30-12-1999 Quy định việc thi hành Luật Tài nguyên nước và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 99/2001/QĐ-TTg ngày 28 tháng 6 năm 2001 về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng Quốc gia về Tài nguyên nước.