

TỔ CHỨC QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG Ở VIỆT NAM

QUYỀN LỰC & THÁCH THỨC

Báo cáo thảo luận chính sách

Nhóm biên soạn:

TS. Đào Trọng Tứ
Nguyễn Việt Dũng
Nguyễn Hải Vân





Lời cảm ơn



Báo cáo thảo luận chính sách này do Phòng Nghiên cứu Chính sách thuộc Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) khởi xướng, xây dựng đề cương và tham gia thực hiện dưới sự chủ trì chuyên môn của TS. Đào Trọng Tứ, Giám đốc Trung tâm Phát triển Bền vững Tài nguyên nước và Thích nghi Biến đổi khí hậu (CEWAREC), Cố vấn Mạng lưới sông ngòi Việt Nam (VRN), đồng thời là thành viên Ban điều hành Mạng lưới cộng tác vì nước toàn cầu-khu vực Đông Nam Á (GWP-SEA). Nhóm nghiên cứu chính sách của PanNature đã bổ sung, biên tập lại và hoàn thiện báo cáo cuối cùng dựa trên bản dự thảo do TS. Đào Trọng Tứ cung cấp.

Trong quá trình tham vấn xây dựng báo cáo năm 2009-2010, TS. Đào Trọng Tứ đánh giá cao sự đóng góp của các chuyên gia có kinh nghiệm về quản lý tài nguyên nước và lưu vực sông của Việt Nam như: bà Đỗ Hồng Phấn, TS. Phạm Xuân Sửu, TS. Tô Văn Trường, TS. Lê Bắc Huỳnh, Th.S Phí Quốc Hào, Th.S Lưu Quang Hà, các ông Lưu Phú Hào, Lê Đức Năm và Phan Thanh Toàn. Các ông, bà này và nhiều người khác đã trả lời phỏng vấn, bình luận và cung cấp các thông tin hữu ích liên quan đến chính sách về tổ chức quản lý lưu vực sông ở Việt Nam. Báo cáo này cũng tổng hợp và ghi nhận các ý kiến liên quan của một số nhà khoa học và quản lý từ hội thảo Đối thoại quản lý lưu vực sông ở Việt Nam do PanNature phối hợp cùng Mạng lưới cộng tác vì nước Việt Nam (VNWP) tổ chức tại Thái Nguyên (tháng 08/2009) và hội thảo Sông ngòi Việt Nam: Góc nhìn cộng đồng và thực tiễn chính sách do PanNature tổ chức tại Hà Nội (tháng 05/2011).

Báo cáo này sẽ không được hoàn thành nếu không có sự hỗ trợ tài chính từ Quỹ Ford (Hoa Kỳ) thông qua dự án Tăng cường năng lực giám sát chính sách và pháp luật môi trường Việt Nam do PanNature chủ trì thực hiện.

PanNature kỳ vọng báo cáo này sẽ là một nguồn tham khảo cho các cá nhân và tổ chức quan tâm đến công tác thúc đẩy quản lý tổng hợp tài nguyên nước, thể chế hoá tổ chức quản lý lưu vực sông và tiến trình sửa đổi Luật Tài nguyên nước (1998) của Việt Nam. PanNature vui lòng đón nhận các phê bình và góp ý cho báo cáo này để học hỏi và nâng cao chất lượng cho các nỗ lực nghiên cứu chính sách tài nguyên môi trường tiếp theo.

Mục lục

1.	Đặt vấn đề	3
2.	Mục đích và phạm vi báo cáo	5
3.	Quan điểm chung về quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông	6
3.1	Tài nguyên nước là hữu hạn và đang bị đe dọa cạn kiệt	8
3.2	Cách tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước	9
3.3	Quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông	10
4.	Một số kinh nghiệm quốc tế về tổ chức lưu vực sông	13
4.1	Chức năng của tổ chức lưu vực sông	14
4.2	Một số hình thức tổ chức lưu vực sông trên thế giới	15
4.3	Tổ chức lưu vực sông của các nước Đông Nam Á	17
5.	Tổ chức lưu vực sông ở Việt Nam	20
5.1	Lược sử tổ chức quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông ở Việt Nam	22
5.2	Ủy ban lưu vực sông cho quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông	24
6.	Ủy ban lưu vực sông: Xác lập quyền lực, vượt qua thách thức	27
6.1	Ủy ban lưu vực sông cần có thực quyền và quyền lực như thế nào?	28
6.2	Thách thức vận hành Ủy ban lưu vực sông	30
7.	Kết luận	33
	Tài liệu tham khảo	35



1

Đặt vấn đề

Tài nguyên nước (TNN) trên các lưu vực có vai trò đặc biệt quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm an ninh lương thực, sinh kế, bảo vệ môi trường, ổn định chính trị và an ninh quốc phòng của từng quốc gia và khu vực. Nhận định này đã được thừa nhận rộng rãi, dựa trên những trải nghiệm trong quá khứ và hiện tại của nhiều quốc gia trên thế giới về quản lý lưu vực và tài nguyên nước. Và đó cũng chính là thách thức của các Chính phủ để duy trì giá trị của các lưu vực vì sự phát triển bền vững trong tương lai.

Việt Nam có hơn 2.370 con sông có chiều dài từ 10km trở lên, trong đó có 109 sông chính [Bộ TN-MT, 2010]. Tổng diện tích các lưu vực sông là 1.167.000 km², trong đó, phần lưu vực nằm ngoài lãnh thổ chiếm khoảng 72%. Nếu phân chia theo quy mô, Việt Nam có 13 con sông có diện tích lưu vực lớn hơn 10.000 km², bao gồm 9 sông chính (sông Hồng, Thái Bình, Bằng Giang – Kỳ Cùng, Mã, Cả, Vu Gia – Thu Bồn, Ba, Đồng Nai và Cửu Long) và 4 sông nhánh lớn (sông Đà, Lô, Sê San và Srêpok). Phần lớn (10/13) các sông lớn ở Việt Nam có lưu vực liên quốc gia với Trung Quốc, Lào hoặc Campuchia với phần diện tích lưu vực ở ngoài biên giới Việt Nam lớn gấp 3,3 lần diện tích lưu vực trong nước. Các sông nội địa còn lại đều là sông liên tỉnh, có lưu vực bao phủ trên địa bàn hai tỉnh trở lên. Chính vì vậy, tổng lượng nước mặt của các lưu vực sông trên lãnh thổ Việt Nam khoảng 830-840 tỷ m³/năm, nhưng chỉ có khoảng 310-315 tỷ m³ (37%) là nước nội sinh, còn 520-525 tỷ m³ (63%) là nước chảy từ các nước láng giềng vào lãnh thổ Việt Nam [Bộ TN-MT, 2006].

Với dân số gần 87 triệu người, tổng lượng nước bình quân đầu người theo năm ở Việt Nam đạt khoảng 9.560m³/người, mức này vẫn thấp hơn chuẩn 10.000 m³/người/năm để xem là quốc gia có TTN ở mức trung bình theo quan điểm của Hiệp hội Nước Quốc tế (IWRA). Như vậy, Việt Nam không phải là quốc gia có nguồn nước dồi dào. Mặt khác, chỉ số tổng lượng nước bình quân đầu người năm cũng sẽ giảm dần theo thời gian nếu dân số tiếp tục tăng lên. Đến năm 2025, nếu dân số Việt Nam dự kiến đạt 100 triệu người thì tổng lượng nước bình quân đầu người theo năm chỉ còn xấp xỉ 8.000m³. Nếu tính theo lượng nước nội sinh thì Việt Nam hiện mới đạt khoảng 4.000m³/người/năm, và đến năm 2025 có thể bị giảm xuống còn 3.100m³. Đặc biệt, trong trường hợp các quốc gia thượng nguồn không có sự chia sẻ công bằng và sử dụng hợp lý nguồn nước trên các dòng sông liên quốc gia, thì Việt Nam chắc chắn sẽ phải đối mặt với nguy cơ khan hiếm nước, và có khả năng sẽ xảy ra khủng hoảng nước, đe dọa đến sự phát triển ổn định về kinh tế, xã hội và an ninh lương thực.

TNN trên các lưu vực sông ở Việt Nam đang bị suy giảm và suy thoái nghiêm trọng do nhu cầu dùng nước tăng cao trong sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, nuôi trồng thủy sản, thủy điện, làng nghề.

Nhiều nguồn nước mặt ngày càng trở nên ô nhiễm trầm trọng bởi nước thải, chất thải từ khu vực dân cư và sản xuất công nghiệp xả trái phép xuống sông khi cơ quan chức năng không thể kiểm soát, ngăn chặn được hiệu quả. Trường hợp Công ty TNHH Vedan gây ô nhiễm sông Thị Vải (Đồng Nai) liên tục trong nhiều năm và phải đền bù thiệt hại cho hàng ngàn hộ dân là dẫn chứng điển hình. Nghiêm trọng hơn, các hệ sinh thái rừng tự nhiên duy trì nguồn sinh thủy từ thượng nguồn các lưu vực cũng bị suy giảm trên diện rộng do nạn phá rừng, canh tác công-nông nghiệp, khai khoáng và xây dựng cơ sở hạ tầng. Biến đổi khí hậu cũng đang bộc lộ là mối đe dọa làm sụt giảm TNN trên các lưu vực sông.

Trước các thách thức về quản lý sử dụng và phát triển bền vững TNN, sau khi Quốc hội Việt Nam ban hành Luật Tài nguyên nước (1998), Việt Nam đã bắt đầu tiếp cận quản lý tổng hợp TNN theo lưu vực sông. Theo đó, 08 Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông (BQLQLVS) trực thuộc Bộ NN-PTNT đã được thành lập là sông Hồng-Thái Bình, Cầu, Nhuệ-Đáy, Cả, Vu Gia-Thu Bồn, Đồng Nai, Srêpok và sông Cửu Long. Từ năm 2002, Chính phủ Việt Nam đã cơ cấu lại ngành nước và chuyển chức năng quản lý nhà nước về TNN từ Bộ NN-PTNT sang Bộ TN-MT, và sau đó trách nhiệm quản lý lưu vực sông cũng được chuyển giao cho Bộ TN-MT. Trước những thách thức về suy thoái môi trường các dòng sông liên tỉnh, Bộ này đã tham mưu cho Chính phủ thành lập các Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực sông (UBBVMTLVS) cho sông Cầu (2007), sông Đồng Nai (2008) và sông Nhuệ-Đáy (2009), cùng tồn tại song hành với tổ chức BQLQLVS do Bộ NN-PTNT quản lý. Mô hình tổ chức lưu vực sông sẽ thay đổi khi Chính phủ ban hành Nghị định 120/2008/NĐ-CP ngày 01/12/2008 về quản lý lưu vực sông, theo đó các Ủy ban lưu vực sông (UBLVS) - một hình thức tổ chức lưu vực sông mới sẽ được hình thành, như là một bước tiến về hoàn thiện thể chế và pháp lý cho quản lý tổng hợp TNN theo lưu vực sông ở Việt Nam.

Theo Nghị định này, UBLVS có chức năng giám sát, điều phối hoạt động của các bộ, ngành, địa phương liên quan để thực hiện quy hoạch lưu vực sông, đề xuất ban hành các chính sách, kiến nghị về các giải pháp bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng và phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và giảm thiểu tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông. Tuy nhiên, câu hỏi về liệu UBLVS có phải là một cơ cấu hợp lý, có quyền lực thực sự để có thể vượt qua các thách thức, hoạt động hiệu quả theo mục tiêu quản lý tổng hợp TNN trên các lưu vực sông trong bối cảnh và xu hướng phát triển kinh tế, xã hội và môi trường của Việt Nam hay không thì vẫn còn bỏ ngỏ. Báo cáo này sẽ bàn luận thách thức đó nhằm tạo ra thêm nguồn tham khảo cho quá trình tham vấn và thể chế hoá chính sách và pháp luật về quản lý lưu vực sông ở Việt Nam.

2

Báo cáo này cung cấp những hiểu biết và nguyên tắc cơ bản về quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông cũng như một số kinh nghiệm và mô hình tổ chức lưu vực sông ở khu vực Đông Nam Á và trên thế giới. Trên cơ sở đó, báo cáo giới thiệu mô hình tổ chức Ủy ban lưu vực sông (UBLVS) mà Việt Nam sẽ thành lập và vận hành theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP, đồng thời phân tích và thảo luận các khía cạnh tổ chức nhằm làm rõ các điều kiện về thẩm quyền và thách thức về thể chế, nguồn lực để UBLVS có thể trở thành một cơ quan độc lập và chuyên nghiệp, có đủ khả năng giám sát, điều phối và giải quyết xung đột của các nhóm lợi ích khác nhau, đáp ứng yêu cầu quản lý hiệu quả tài nguyên nước trên lưu vực sông.

Báo cáo thảo luận chính sách này được biên soạn dựa trên các nguồn thông tin thứ cấp theo những tài liệu và báo cáo liên quan, đồng thời thông tin từ các cuộc tham vấn các chuyên gia và nhà quản lý có kinh nghiệm về quản lý tổng hợp TNN và tổ chức lưu vực sông của Việt Nam. Nội dung báo cáo này cũng kế thừa các thông tin thu thập được từ hội thảo Đối thoại quản lý lưu vực sông ở Việt Nam do PanNature phối hợp cùng Mạng lưới cộng tác vì nước Việt Nam (VNWP) tổ chức tại Thái Nguyên vào tháng 8 năm 2009, đồng thời bổ sung thêm các góp ý từ hội thảo Sông ngòi Việt Nam: Góc nhìn cộng đồng và thực tiễn chính sách do PanNature tổ chức tại Hà Nội vào tháng 5 năm 2011.

Mục đích và phạm vi báo cáo

3





Quan điểm chung về quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông

3.1 Tài nguyên nước là hữu hạn và đang bị đe dọa cạn kiệt

NƯỚC LÀ TÀI NGUYÊN THIẾT YẾU CHO CUỘC SỐNG VÀ MỌI HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI VÀ HỆ SINH THÁI TRÊN TRÁI ĐẤT. CÙNG VỚI SỰ GIA TĂNG DÂN SỐ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, TNN ĐANG CHỊU SỨC ÉP NGÀY CÀNG TĂNG DO TÌNH TRẠNG KHAN HIẾM NƯỚC, NGUỒN NƯỚC BỊ SUY THOÁI VÀ CẠN KIẾT Ở NHIỀU VÙNG, NHIỀU QUỐC GIA. THEO MẠNG LƯỚI CỘNG TÁC VÌ NƯỚC TOÀN CẦU (GWP, 2000), NGUYÊN NHÂN CHÍNH GÂY SUY THOÁI VÀ CẠN KIẾT NGUỒN NƯỚC GỒM CÓ SỰ GIA TĂNG DÂN SỐ, TÁC ĐỘNG CỦA Ô NHIỄM DO CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI; VÀ SỰ YẾU KÉM TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TNN.

Ở Việt Nam, tình trạng và xu hướng suy giảm, suy thoái TNN đã nhận được sự quan tâm và can thiệp tích cực của Chính phủ, hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về TNN cấp Trung ương và địa phương, các tổ chức nghiên cứu của nhà nước và ngoài nhà nước, giới học giả, và gần đây cả các tổ chức truyền thông và báo chí. Theo Trần Thanh Xuân (2004), mức bảo đảm nước trung bình trong một năm ở Việt Nam từ 12.800m³/người năm 1990 đã giảm còn 10.900m³/người năm 2000, và có thể giảm còn 8500m³/người vào năm 2020. Tuy mức bảo đảm nước này của Việt Nam hiện cao hơn 2,7 lần so với Châu Á (3.970m³/người/năm) và 1,4 lần so với thế giới (7.650m³/người/năm), nhưng nguồn nước lại phân bố không đều giữa các vùng. Mức bảo đảm nước hiện nay của một số hệ thống sông khá nhỏ, như hệ thống sông Hồng, Thái Bình, Mã khoảng 5000m³/người/năm; sông Đồng Nai chỉ đạt 2.980m³/người/năm. Mức đảm bảo nước sụt giảm nhiều nhất vào mùa cạn khi nguồn nước sông tự nhiên chỉ chiếm khoảng 10-40% tổng lượng nước toàn năm, thậm chí một số sông nhỏ bị cạn kiệt do cạn dòng chảy hoặc bị chặn nguồn bởi đập, hồ chứa thủy điện, thủy lợi.

Mặc dù Việt Nam hiện không thuộc nhóm quốc gia thiếu nước, nhưng nhiều vùng và lưu vực sông lại thuộc loại thiếu nước và hiếm nước như vùng ven biển Ninh Thuận - Bình Thuận, hạ lưu sông Đồng Nai hay một số địa bàn núi cao các tỉnh phía Bắc (như Hà Giang). Gần đây, tình trạng thiếu nước cho sinh hoạt và sản xuất vào mùa khô ở Đà Nẵng cũng đã cảnh báo

sự bất hợp lý về sử dụng và quản lý TNN trong lưu vực sông Vũ Gia-Thu Bồn. Ngoài ra, mặc dù hầu hết dòng sông lớn có chung lưu vực với các nước láng giềng, nhưng Việt Nam lại không thể chủ động kiểm soát được việc sử dụng và tiêu hao nguồn nước chủ yếu ngoài lãnh thổ. Do đó, tổ chức quản lý lưu vực sông trên các lưu vực sẽ đòi hỏi không chỉ năng lực kỹ thuật về quy hoạch phát triển và sử dụng TNN bền vững, mà còn cả quyết tâm chính trị, năng lực hợp tác và đàm phán quốc tế với các nước cùng chia sẻ lưu vực sông.

Nguy cơ thiếu nước sạch càng trầm trọng, nhất là vào mùa cạn ở các vùng mưa ít. Những năm gần đây, Việt Nam đã chứng kiến các vấn nạn về nước gây thiệt hại cho sức khỏe, tính mạng, tài sản và sản xuất do nạn phá rừng đầu nguồn, khai thác khoáng sản bừa bãi, hoặc ngăn dòng xây đập thủy điện hay ô nhiễm từ các khu công nghiệp tập trung ven sông xảy ra ở hầu hết các lưu vực sông trên cả nước. Các tình trạng bất thường về lũ lụt, lũ quét, sạt lở đất, hạn hán khốc liệt xuất hiện nhiều ở các lưu vực sông khu vực miền Trung và Tây Nguyên. Trong khi đó, biến đổi khí hậu đang làm biến đổi dòng chảy sông ngòi theo thay đổi của lượng mưa, nhất là ở khu vực Nam Trung Bộ và Đông Nam Bộ. Các đánh giá bước đầu cho thấy nếu lượng mưa giảm 10% thì dòng chảy năm có thể sẽ giảm 17-53% đối với kịch bản nhiệt độ không khí tăng 2,5oC và giảm 26-90% với kịch bản nhiệt độ không khí tăng 4,5oC.

Không chỉ nguồn nước mặt trên các lưu vực sông đang đối mặt với nguy cơ suy thoái, mà cả nước ngầm - nguồn cung cấp nước cho các dòng sông vào mùa khô cũng đang bị suy giảm và cạn kiệt. Do nhu cầu sử dụng nước tăng, nên trong 10 năm gần đây mực nước ngầm ở Hà Nội và Hồ Chí Minh tụt giảm gần 1m mỗi năm. Tình trạng sụt giảm nước ngầm cũng đã được báo động ở nhiều địa phương thuộc khu vực Tây Nguyên do bị khai thác quá mức để tưới cho cà-phê và cây trồng khác. Đặc biệt, theo Bộ TN-MT, do nắng nóng và khô hạn kéo dài trong những tháng đầu năm 2010 đã làm nước ngầm ở một số khu vực bị tụt xuống từ 0,4 đến 0,75 mét so với những tháng trước đây.

3.2 Cách tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước

VỀ MẶT KHÔNG GIAN ĐỊA LÝ ĐƠN THUẦN, LUẬT TÀI NGUYÊN NƯỚC (1998) ĐỊNH NGHĨA LƯU VỰC SÔNG LÀ “VÙNG ĐỊA LÝ MÀ TRONG PHẠM VI ĐÓ NƯỚC MẶT, NƯỚC DƯỚI ĐẤT CHẢY TỰ NHIÊN VÀO SÔNG” (ĐIỀU 3, KHOẢN 15). NẾU XÉT TÍNH TƯƠNG TÁC CỦA LƯU VỰC SÔNG VỚI THỰC THỂ KHÁC CÙNG TỒN TẠI TRONG KHÔNG GIAN ĐỊA LÝ VÀ QUAN HỆ QUA LẠI GIỮA CÁC YẾU TỐ NÀY THÌ LƯU VỰC SÔNG ĐƯỢC XEM LÀ VÙNG ĐỊA LÝ MÀ TRONG PHẠM VI ĐÓ NƯỚC MẶT, NƯỚC DƯỚI ĐẤT CHẢY TỰ NHIÊN VÀO SÔNG VÀ TƯƠNG TÁC VỚI CÁC TÀI NGUYÊN LIÊN QUAN, VÀ VỚI CON NGƯỜI. BÁO CÁO MÔI TRƯỜNG QUỐC GIA 2006 CỦA BỘ TN-MT NHẤN MẠNH CÁC GIÁ TRỊ VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA LƯU VỰC SÔNG Ở VIỆT NAM NHƯ SAU:

(a) Tầm quan trọng xét theo tính chất đa chức năng của các lưu vực sông gồm có: (i) Cung cấp các nguồn tài nguyên quý giá cho sinh hoạt, sản xuất như nước, đất đai, rừng, khoáng sản, thủy sản; (ii) Bảo vệ sự sống của con người và hệ sinh thái; (iii) Là môi trường tiếp nhận, chuyển tải và tự làm sạch các chất thải; và (iv) Là môi trường tổng hợp nhiều loại hàng hóa tự nhiên có giá trị kinh tế cao.

(b) Giá trị tài nguyên nước của các lưu vực sông gồm có:

- Giá trị sử dụng trực tiếp: (i) Cung cấp nước cho sinh hoạt & công nghiệp; (ii) Cung cấp nước tưới; (iii) Cung cấp nước phát điện; (iv) Nuôi trồng thủy sản; và (v) Chống xâm nhập mặn.
- Giá trị sử dụng gián tiếp: (i) Giao thông thủy; (ii) Khai thác cát lòng sông; (iii) Cung ứng các dịch vụ phi thị trường, tiếp nhận tự làm sạch các chất thải; (iv) Tạo cảnh quan môi trường; và (v) Phục vụ các hoạt động văn hóa, thể thao và giải trí.
- Giá trị bảo tồn: (i) Tham gia vào chu trình nước trong tự nhiên; (ii) Duy trì hệ sinh thái nước lành mạnh; (iii) Bảo tồn đa dạng sinh học dưới nước và trên cạn trong phạm vi lưu vực; và (iv) Bảo tồn các vùng đất ngập mặn duyên hải, ngập nước nội địa.

Do tính chất đa chức năng và giá trị, nên tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước được xem là có tính tất yếu và cần thiết, theo đó đây chính là quá trình đẩy mạnh phối hợp phát triển và quản lý nguồn nước, đất đai và tài nguyên liên quan để tối đa hóa lợi ích kinh

tế và phúc lợi xã hội một cách công bằng mà không phương hại đến tính bền vững của các hệ sinh thái thiết yếu (GWP, 2000). Tiếp cận quản lý tổng hợp TNN giúp quản lý và phát triển TNN một cách bền vững và cân bằng, có xem xét đến các lợi ích xã hội, kinh tế và môi trường. Cách tiếp cận này cũng nhìn nhận sự tồn tại của các nhóm lợi ích, gắn liền với các xung đột lợi ích giữa các ngành, lĩnh vực kinh tế có khai thác và sử dụng nguồn nước ở các phạm vi địa lý, không gian và thời gian khác nhau, từ cấp địa phương đến quốc gia và quốc tế. Tiếp cận tổng hợp chính là đảm bảo điều phối tốt công tác quy hoạch và quản lý TNN giữa các ngành và nhóm lợi ích, khẳng định nhu cầu cần phải xây dựng và ban hành các chính sách phối hợp, thiết lập cách quản trị tốt, tạo ra các sắp xếp thể chế có quyền lực và điều hành hiệu quả dựa trên các quy trình ra quyết định minh bạch, công bằng, có trách nhiệm và bền vững hơn. Các công cụ như đánh giá xã hội và môi trường, công cụ kinh tế, chế tài pháp luật và các hệ thống giám sát và cung cấp thông tin sẽ trợ giúp cho quá trình ra quyết định này.

Phương pháp tiếp cận truyền thống trong quản lý TNN phân tán theo ngành đã tạo ra những tổ chức đại diện cho những quyền lợi mâu thuẫn nhau. Theo đó, các mục tiêu chính sách được đặt ra không hề hoặc ít khi xét đến sự liên can, thậm chí tác động tiêu cực đến lợi ích của những (nhóm) người sử dụng nước khác, hoặc không tham khảo và tôn trọng ý kiến của các ngành và bên liên quan khác. Hệ lụy của cách tiếp cận quản lý đơn ngành này là nguồn lực tài chính và vật chất (bao gồm nước) không được sử dụng hiệu quả để có thể tối đa hóa lợi ích xã hội, chưa kể còn gây ra xung đột và thiệt hại cho các ngành và nhóm khác nhau. Trường hợp chặn dòng và phát triển thủy điện trong lưu vực sông Vũ Gia-Thu Bồn ở tỉnh Quảng Nam gây thiếu nước sinh hoạt ở thành phố Đà Nẵng; hoặc trường hợp Công ty TNHH Vedan ở huyện Long Thành (Đồng Nai) xả nước thải trực tiếp xuống dòng sông Thị Vải trong nhiều năm, gây ô nhiễm nghiêm trọng và thiệt hại kinh tế cho hàng ngàn hộ nông dân ven sông là những ví dụ điển hình. Thực tiễn quản lý TNN cho thấy cần có phương pháp đúng để phối hợp tổng hợp liên ngành, liên cơ quan và bao quát chuyên môn khi ra các quyết định, lập quy hoạch và thực thi, nhất là phối hợp giải quyết những vấn đề phức tạp trong quản lý các nguồn nước sông liên tỉnh và quốc tế.

3.3 Quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông

CÁC CHÍNH SÁCH KHAI THÁC, SỬ DỤNG VÀ BẢO VỆ TÀI TNN TRONG MỘT QUỐC GIA THƯỜNG ĐƯỢC QUY ĐỊNH BỞI CHÍNH PHỦ, VÀ ĐƯỢC PHÂN CẤP THỰC HIỆN Ở NHIỀU MỨC KHÁC NHAU. Ở MỨC ĐỘ QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG, CÁCH TIẾP CẬN CHÍNH SÁCH “TOÀN BỘ LƯU VỰC” ĐƯỢC KHUYẾN KHÍCH ÁP DỤNG VỚI KỶ VỌNG SẼ GIÚP GIẢI QUYẾT CÁC Mâu thuẫn về sử dụng nước giữa hạ lưu và thượng lưu (của một con sông) hay giữa vùng này với vùng kia (đối với một vùng hồ hay vùng nước ngầm), ĐỒNG THỜI CHO PHÉP THEO DÕI, ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG Ở CẤP HỆ THỐNG.

Nói cách khác, các chính sách quốc gia, thỏa thuận quốc tế hay hiệp ước khu vực về các con sông xuyên quốc gia vẫn được áp dụng cho các lưu vực sông tự nhiên. Vì vậy, mối quan hệ giữa quản lý TNN theo ranh giới hành chính trong một quốc gia và quản lý TNN trong một lưu vực đã trở thành mối quan hệ linh hoạt và mang tính thích nghi đối với sự thay đổi của hoàn cảnh, bất kể đó là sự thay đổi về mặt môi trường, kinh tế hay xã hội, trên cơ sở kiên trì mục tiêu quản lý và sử dụng bền vững tài nguyên nước (và tài nguyên khác) trong lưu vực.

Thách thức quan trọng là làm thế nào để có thể quản lý lưu vực sông phù hợp và vận hành hiệu quả đối với các cấp quản lý khác nhau, gồm cả cấp quốc gia, cấp tỉnh, huyện và cộng đồng; giải quyết được tình trạng trùng lặp, lẫn lộn trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý khác nhau có liên quan đến TNN. Điều này đòi hỏi phải có một khung luật pháp rõ ràng, quy định cụ thể vai trò và trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan, mức độ phân cấp và năng lực đáp ứng, các quá trình và phương tiện phục vụ quản lý tốt TNN. Các yếu tố bảo đảm thực hiện quản lý TNN có hiệu quả theo lưu vực gồm có:

- Động lực chính trị, cam kết ở cấp cao và đối thoại giữa các đối tượng sử dụng nước là cốt lõi trong việc thiết lập các hệ thống quản lý lưu vực;
- Chính phủ tham gia quản lý lưu vực bằng cách thi hành các chính sách quốc gia, luật pháp và các thỏa thuận quốc tế về TNN;

1. Quyết định số 67/2000/QĐ-TTg ngày 15/6/2000 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Hội đồng Quốc gia về tài nguyên nước.

- Các tổ chức theo lưu vực vận hành theo khung quản lý ba chức năng: môi trường pháp lý, thể chế tổ chức (vai trò và trách nhiệm) và các cơ chế quản lý.

Về động lực và cam kết chính trị, Luật Tài nguyên nước (1998) của Việt Nam đã xác định: “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” (Phần Mở đầu) và “Tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý” (Điều 1, Chương 1). Rõ ràng, quản lý TNN là một vấn đề nhạy cảm về mặt chính trị. Điều này thể hiện từ bản chất của đối tượng quản lý - nước hiện diện ở tất cả các khía cạnh đời sống con người, hoạt động kinh tế và môi trường; nước chảy trên các lưu vực sông không phụ thuộc và ranh giới hành chính, nhưng TNN trên lưu vực sông lại dễ bị tác động, bị khai thác không hợp lý, bị chặn dòng hoặc sử dụng không công bằng giữa các nhóm dùng nước ở vùng thượng lưu và hạ lưu; dễ xảy ra xung đột xã hội và chính trị từ các nguồn nước chung, liên quốc gia... Vì vậy, quản lý TNN theo lưu vực sông đòi hỏi Chính phủ phải có “tiếng nói” mạnh mẽ trong quá trình ra các quyết định ở tầm quốc gia. Sự hỗ trợ của Chính phủ (trung ương) là chìa khóa để thiết lập các khung pháp lý, các thể chế và cấu trúc quản lý cần thiết cho việc tăng cường các hệ thống tổ chức quản lý theo lưu vực sông. Tuy nhiên, các quyết định, kế hoạch, quy hoạch và chính sách liên quan đến quản lý và phát triển TNN trong lưu vực lại chỉ có thể được thực hiện một cách hiệu quả và bền vững khi Chính phủ ban hành được cơ chế phù hợp cho sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan và cộng đồng sống trong lưu vực với tư cách là bên có lợi ích và nghĩa vụ đối với quản lý, bảo vệ và sử dụng TNN.

Về thi hành chính sách quốc gia, luật pháp và các thỏa thuận quốc tế về TNN: Luật Tài nguyên nước (1998) là khung pháp lý quan trọng nhất để Chính phủ xây dựng các quyết sách cho vấn đề quản lý TNN và lưu vực sông của Việt Nam. Sau khi luật này có hiệu lực, năm 2000 Chính phủ đã thành lập Hội đồng Quốc gia về Tài nguyên nước do một Phó Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch Hội đồng, Bộ trưởng Bộ NN-PTNT là Ủy viên thường trực, và đại diện của nhiều bộ/ngành khác¹ có nhiệm vụ tư vấn giúp Chính phủ về các nội dung như trong hộp dưới đây.

Hội đồng Quốc gia về tài nguyên nước có nhiệm vụ tư vấn giúp Chính phủ về:

1. Chiến lược, chính sách tài nguyên nước quốc gia;
2. Xét duyệt quy hoạch các lưu vực sông lớn;
3. Chuyển nước giữa các lưu vực sông lớn;
4. Các dự án bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước do Chính phủ quyết định; phòng, chống và khắc phục hậu quả lũ, lụt và các tác hại khác do nước gây ra;
5. Quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng các nguồn nước quốc tế và giải quyết các tranh chấp phát sinh;
6. Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước giữa các Bộ, ngành với nhau và giữa các Bộ, ngành với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Trích Điều 2 của Quyết định 67/2000/QĐ-TTg ngày 15/6/2000 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Hội đồng Quốc gia về tài nguyên nước.

Thực hiện Điều 64 của Luật Tài nguyên nước, Bộ NN-PTNT cũng đã thành lập các Ban quản lý quy hoạch lưu vực (BQLQHLSV) các sông: Cửu Long, Đồng Nai, Hồng-Thái Bình, Vu Gia-Thu Bồn, Cầu, Nhuệ-Đáy, Cả, Srepok.

Từ năm 2002, Chính phủ đã giao cho Bộ TN-MT chức năng đầu mối, thống nhất quản lý nhà nước về TNN trên toàn quốc, bao gồm cả lưu vực sông. Bộ trưởng Bộ TN-MT là Ủy viên thường trực của Hội đồng Quốc gia về tài nguyên nước (thay thế Bộ trưởng Bộ NN-PTNT). Bộ TN-MT đã tham mưu cho Chính phủ thành lập các UBBVMTLSV cho sông Cầu (2007), hệ thống sông Đồng Nai (2008) và sông Nhuệ-Đáy (2009). Các ủy ban này có nhiệm vụ tổ chức chỉ đạo, điều phối liên ngành, liên vùng nhằm thực hiện thống nhất và có hiệu quả các nội dung của “Đề án tổng thể bảo vệ và phát triển bền vững môi trường sinh thái cảnh quan lưu vực sông Cầu” đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 174/2006/QĐ-TTg ngày 28 tháng 7 năm 2006, hay “Đề án bảo vệ môi trường lưu vực hệ thống sông Đồng Nai đến năm 2020” đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 187/2007/QĐ-TTg ngày 03 tháng 12 năm 2007 và “Đề án tổng thể bảo vệ môi trường lưu vực sông Nhuệ - sông Đáy đến năm 2020” đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 57/2008/QĐ-TTg ngày 29 tháng 4 năm 2008.

Việc hình thành các tổ chức lưu vực sông nói trên nhằm góp phần hiện thực hoá chính sách quan trọng là Chiến lược

quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 2006². Theo đó, một số quan điểm và nguyên tắc chỉ đạo của chính sách này đã được quán triệt như sau:

- Tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Mọi tổ chức, cá nhân có quyền khai thác, sử dụng tài nguyên nước cho nhu cầu đời sống và sản xuất, đồng thời có trách nhiệm bảo vệ, phát triển bền vững tài nguyên nước và phòng, chống tác hại do nước gây ra theo quy định của pháp luật;
- Quản lý tài nguyên nước phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và thống nhất trên cơ sở lưu vực sông;
- Hợp tác, chia sẻ lợi ích, bảo đảm công bằng, hợp lý trong khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước và phòng, chống tác hại do nước gây ra ở các sông, lưu vực sông quốc tế trên nguyên tắc bảo đảm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia; và
- Việc quản lý, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phải bảo đảm 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 sinh thủy, các thủy vực và hệ sinh thái, đặc biệt là các loài thủy sản quý, hiếm, có giá trị khoa học, kinh tế; bảo tồn và phát triển tính đa dạng, độc đáo của hệ sinh thái thủy sinh Việt Nam.

Đối với các sông quốc tế, mặc dù Việt Nam có 9 lưu vực sông quốc tế (trực tiếp với Trung Quốc, Lào và Campuchia), nhưng

2. Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020.

đến nay chỉ có một cơ cấu hợp tác sông quốc tế được hình thành đó là Ủy hội sông Mê-kông quốc tế (MRC). Năm 1995, cùng với ba quốc gia hạ lưu Lào, Thái Lan và Campuchia, Việt Nam đã tham gia ký Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê-kông (gọi tắt Hiệp định Mê-kông 1995). Theo đó, bốn nước thành viên đã nhất trí “Hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực Mê-kông, bao gồm các lĩnh vực chính sau: tưới, thủy điện, giao thông thủy, kiểm soát lũ, thủy sản, thả bè, giải trí và du lịch để đạt được mức tối ưu việc sử dụng đa mục tiêu và cùng có lợi cho tất cả các quốc gia ven sông và giảm tới mức thấp nhất các ảnh hưởng có hại gây ra bởi các hiện tượng tự nhiên và các hoạt động của con người.” (Điều 1, Chương 3). Các điều khoản của Hiệp định bao hàm các cam kết: (i) Bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái; (ii) Bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ; (iii) Sử dụng công bằng và hợp lý; (iv) Duy trì dòng chảy trên dòng chính; và (v) Ngăn ngừa và ngừng ảnh hưởng có hại,... Sau hơn 15 năm ban hành, MRC đã xây dựng và áp dụng một số bộ thủ tục và công cụ có tính chất hướng dẫn để hỗ trợ thực hiện các cam kết trên như: Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận; Thủ tục chất lượng nước; Thủ tục duy trì dòng chảy trên dòng chính; Thủ tục giám sát sử dụng nước; hay Thủ tục trao đổi và chia sẻ thông tin, số liệu của MRC.

Tuy nhiên, vì nhu cầu phát triển và những lý do khác nhau, khả năng tuân thủ Hiệp định này của các nước trên nguồn như Lào, Thái Lan và Campuchia đang trở nên lỏng lẻo khi đề xuất xây dựng 12 đập thủy điện trên dòng chính sông Mê-kông đang được các nhà đầu tư và chính phủ xúc tiến, mà trong đó dự án thủy điện Xayaburi ở Lào dự kiến khởi xây dựng năm 2011³ được xem là “phát súng” đầu tiên thử thách giá trị của Hiệp định Mê-kông 1995 đối với mục tiêu phát triển bền vững của hạ lưu vực. Theo báo cáo Đánh giá môi trường chiến lược về thủy điện dòng chính sông Mê-kông (MRC, 2010), kế hoạch phát triển đập nói trên sẽ gây tổn hại cho lớn cho tài nguyên nước, sự phát triển lâu dài và bền vững của vựa lúa và ngành thủy sản lớn nhất của Việt Nam, đe dọa an ninh lương thực và đời sống của hơn 10 triệu

người dân ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Tình trạng này đang thách thức khả năng của Ủy ban sông Mê-kông Việt Nam (VNMC) – thành lập từ năm 1978, là tổ chức phối hợp liên ngành giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, quản lý hoạt động hợp tác với MRC nhằm phát triển, sử dụng, bảo vệ TNN và các tài nguyên khác liên quan trên toàn lưu vực sông Mê-kông nói chung, vùng đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên thuộc lưu vực sông Mê-kông nói riêng⁴.

Về vận hành tổ chức lưu vực theo khung quản lý ba chức năng (pháp lý, thể chế tổ chức, và cơ chế quản lý) là yêu cầu có tính khách quan, nhằm tăng cường vai trò, quyền lực, trách nhiệm và khả năng quản lý thống nhất, hiệu quả các lưu vực sông. Trong bối cảnh vẫn tồn tại các thiết chế vận hành riêng rẽ là BQLQHLSV và UBBVMTLVS, thì việc thành lập các Ủy ban lưu vực sông (UBLVS) theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP (và Luật Tài nguyên nước đang được sửa đổi⁵) được cho là đáp ứng yêu cầu chức năng nói trên. Theo đó UBLVS như là một thiết chế quản lý trung gian, có chức năng “giám sát, điều phối hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương liên quan trong việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông; đề xuất ban hành các chính sách, kiến nghị các giải pháp về bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng và phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và giảm thiểu tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông.” (theo mục a, khoản 1, điều 30). Căn cứ Nghị định này, Bộ TN-MT đang dự thảo thông tư hướng dẫn Quy chế làm việc mẫu của UBLVS và thông tư liên tịch hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của Văn phòng lưu vực sông.

3. Ghi chú: không kể các đập thủy điện lớn đã xây dựng trên dòng chính phía thượng nguồn thuộc lãnh thổ Trung Quốc – quốc gia cùng với Miến Điện là những nước thuộc lưu vực sông Mê-kông nhưng không tham gia thành viên MRC, chỉ giữ vai trò quan sát.

4. Theo Quyết định số 114/QĐ-TTg ngày 15/01/2010 của Thủ tướng Chính phủ về quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban sông Mê-kông Việt Nam.

5. Điều 98 Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) (Dự thảo 2)

4



Một số kinh nghiệm quốc tế về
tổ chức lưu vực sông

4.1 Chức năng của tổ chức lưu vực sông

Ở NHIỀU NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI, CÁC TỔ CHỨC LƯU VỰC SÔNG THƯỜNG CÓ VAI TRÒ LÀ TỔ CHỨC BẢO TRỢ CHO QUẢN LÝ LƯU VỰC, CHỊU TRÁCH NHIỆM TRƯỚC VIỆN CẢNH CỦA “MỘT BỨC TRANH TỔNG THỂ”, ĐỒNG THỜI LÀ TIẾNG NÓI ĐẠI DIỆN VỀ VẤN ĐỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC TRÊN KHẮP LƯU VỰC. CÁC TỔ CHỨC ĐÓ NHIỆM VỤ XÂY DỰNG MỐI QUAN HỆ VÀ THÔNG TIN ĐẦY ĐỦ CHO CÁC CỬ TRI TRONG LƯU VỰC, CÁC CƠ QUAN RA QUYẾT ĐỊNH THUỘC CÁC NGÀNH VÀ CẤP KHÁC NHAU CÓ LIÊN QUAN, GỒM CẢ KHU VỰC CỘNG CỘNG VÀ TƯ NHÂN.

Chức năng của các tổ chức lưu vực sông dựa theo các nhiệm vụ cụ thể của chính tổ chức đó, thường được cấp trung ương quy định phù hợp với các mục tiêu và chính sách của các chính phủ. Nhiệm vụ của họ phụ thuộc nhiều vào các lý do khởi đầu các sáng kiến lưu vực, đồng thời phản ánh các vấn đề quan trọng trong lưu vực cần giải quyết. Việc xác định rõ ràng các ranh giới quyền hạn (bằng quy định luật pháp), các cơ chế báo cáo cũng như quy tắc tham gia và ra quyết định có tính chất cốt lõi về quyền lực thực hành đối với các tổ chức này. Chức năng phổ biến của các tổ chức lưu vực sông trên thế giới thường bao gồm:

4.1.a Chức năng quan trắc, điều tra, phối hợp và điều tiết gồm như:

- *Thu thập số liệu:* thu thập, quản lý và truyền đạt số liệu về sự có sẵn của nước, nhu cầu sử dụng nước và chất lượng nước để hỗ trợ thực thi các chức năng khác nhau của lưu vực.
- *Ngăn ngừa, quan trắc và tăng cường luật pháp:* quan trắc, kiểm soát mức độ ô nhiễm, độ mặn và cả khai thác nước ngầm nhằm đảm bảo các chất ô nhiễm nằm trong giới hạn cho phép; tăng cường các luật và điều tiết liên quan để ngăn ngừa suy thoái, khai thác quá mức và phục hồi các hệ sinh thái trong lưu vực.
- *Phối hợp:* hài hòa các chính sách và hoạt động trong lưu vực liên quan đến quản lý sử dụng đất và nguồn nước do chính phủ, tư nhân và phi chính phủ thực hiện.
- *Giải quyết các xung đột:* cung cấp cơ chế đàm phán tranh chấp giữa các bên liên quan.

4.1.b Chức năng lập kế hoạch và huy động tài chính gồm như:

- *Phân phối nước:* xác định các cơ chế và tiêu chí phân phối nước cho các lĩnh vực sử dụng nước trong đó có lĩnh vực môi trường.
- *Lập qui hoạch:* tính toán lập quy hoạch ngắn hạn và dài hạn đối với quản lý và phát triển tài nguyên nước lưu vực.
- *Huy động nguồn lực tài chính:* như thực hiện cơ chế thu phí hoặc thuế sử dụng nước.

4.1.c Chức năng phát triển và quản lý gồm như:

- *Xây dựng, duy tu và bảo dưỡng các công trình:* như thiết kế, xây dựng, duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng cung cấp nước
- *Vận hành và quản lý:* đảm bảo cho các đập, giao thông thủy và cơ sở hạ tầng phân phối nước, các nhà máy xử lý nước thải vận hành đúng cách thức; đảm bảo phân phối nước đạt mục tiêu sử dụng; và đảm bảo nước mặt và nước ngầm được quản lý kết hợp.
- *Chuẩn bị ứng phó với các thảm họa do nước:* phòng chống lũ lụt, xây dựng các công trình khẩn cấp, các kế hoạch phòng chống lũ lụt và hạn hán, và các cơ chế mô phỏng.
- *Bảo vệ và bảo tồn các hệ sinh thái:* xác định các ưu tiên và thực hiện các hành động bảo vệ hệ sinh thái, gồm cả các chiến dịch nâng cao nhận thức.

4.2 Một số hình thức tổ chức lưu vực sông trên thế giới

CÁC TỔ CHỨC LƯU VỰC SÔNG CÓ THỂ ĐƯỢC TỔ CHỨC VÀ TỒN TẠI DƯỚI NHIỀU HÌNH THỨC THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT TƯƠNG ỨNG NHƯ: CƠ QUAN TƯ VẤN, CƠ QUAN QUẢN LÝ, HOẶC CƠ QUAN PHÁT TRIỂN VÀ ĐIỀU PHỐI. THÔNG THƯỜNG, CÁC TỔ CHỨC NÀY CÙNG VẬN HÀNH VỚI CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC VÀ CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH KHÁC TRÊN NGUYÊN TẮC TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ NƯỚC, ĐIỀU TIẾT NƯỚC VÀ CUNG CẤP CÁC DỊCH VỤ NƯỚC CẦN ĐƯỢC PHÂN CHO CÁC CƠ QUAN KHÁC NHAU ĐỂ CÓ THỂ HOẠT ĐỘNG HIỆU QUẢ HƠN VÀ ĐẢM BẢO TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH. TỪ THỰC TẾ PHÁT TRIỂN VÀ VẬN HÀNH CÁC TỔ CHỨC LƯU VỰC SÔNG TRÊN THẾ GIỚI, NẾU PHÂN LOẠI THEO CHỨC NĂNG VÀ QUYỀN LỰC THÌ THEO TUSHAAR VÀ CÁC CỘNG SỰ (2001) CÓ 3 MÔ HÌNH QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG CHÍNH:

- *Mô hình quản lý theo ranh giới thủy văn:* cơ quan quản lý lưu vực sông có quyền hạn quản lý xuyên ngành, xuyên biên giới (các tỉnh/bang) và chịu trách nhiệm hoàn toàn về quản lý TNN của một lưu vực sông xác định.
- *Mô hình quản lý theo ranh giới hành chính:* là mô hình có thiên hướng được nhiều quốc gia đang phát triển áp dụng, quản lý TNN theo ranh giới hành chính mà không theo biên giới lưu vực; và
- *Các cơ cấu điều phối:* là cơ cấu đứng trên các tổ chức hành chính để đi đến mục tiêu của quản lý lưu vực sông.

Các tác giả nói trên nhấn mạnh rằng mỗi mô hình đều có những lợi thế và khiếm khuyết. Theo đó, quản lý theo ranh giới thủy văn là mô hình quản lý hiệu quả, giải quyết được những mối quan hệ thượng hạ-lưu mà mô hình quản lý theo ranh giới hành chính không thể thực hiện được. Tuy nhiên, mô hình này lại chỉ có thể tập trung quyền lực quản lý TNN mà khó có thể quản lý được tài nguyên khác trên cùng lưu vực như rừng, đất, đa dạng sinh học, khoáng sản. Để giải quyết thách thức này, mô hình Ủy hội lưu vực sông đã được áp dụng ở một số nước đang phát triển – là hình thức kết hợp cả quản lý theo ranh giới thủy văn và ranh giới hành chính. Tuy nhiên, thực tế cho thấy tổ chức này thường được trao cho những quyền hạn rất hạn chế, và vì vậy bản thân nó cũng chỉ giải quyết được những vấn đề chung chung.

Nếu phân loại theo hình thức và cơ cấu tổ chức lưu vực sông, theo Jean-François và Martin (2009) thì thế giới hiện có một số mô hình như: Ban quản lý lưu vực sông, Cơ quan lưu vực sông, Hiệp hội lưu vực sông hoặc Hội đồng lưu vực sông được tóm tắt như sau:

- *Ban quản lý lưu vực sông, Cơ quan lưu vực sông:* thường Ban quản lý hoặc Cơ quan lưu vực sông ra quyết định lập kế hoạch và thực hiện nghĩa vụ do luật pháp quy định. Ban quản lý lưu vực sông có thể thiết lập và ban hành các quy định, hoặc có quyền hạn cho phép các phát triển dựa trên nguyên tắc dịch vụ công để phục vụ cộng đồng trong khuôn khổ pháp lý quốc gia. Ban này còn có vai trò phân xử giữa các bên có liên quan để ra quyết định về bất cứ xung đột nào đang nổi lên; chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ lập kế hoạch giữa nhiệm kỳ; thu thuế khai thác và xả thải để tài trợ cho các hạng mục đầu tư khác nhằm hoàn thành các mục tiêu quản lý đã đề ra. Trong một số trường hợp, Ban quản lý lưu vực sông cũng chịu trách nhiệm về các chính sách, nghiên cứu về nước, thu thập số liệu hoặc chia sẻ các sản phẩm, thông tin và nâng cao nhận thức của cộng đồng.
- *Hiệp hội lưu vực sông hoặc Hội đồng lưu vực sông:* một hội đồng lưu vực có thể là một nhóm chính thức hoặc không chính thức, bao gồm các quan chức chính phủ, các nghị sỹ, các tổ chức NGOs và những người không chuyên khác cùng thảo luận các vấn đề quản lý nước. Các hội đồng thường được lập ra để tư vấn cho chính phủ. So với mô hình Ban quản lý thì Hội đồng lưu vực sông là một nhóm chỉ gồm các chuyên gia, không có quyền điều hành. Hiệp hội hoặc các hội đồng lưu vực sông (còn gọi là nhóm ủy viên ban đặc trách) thường tồn tại song song với các cơ cấu quản lý hành chính và đại diện cho các đối tượng sử dụng nước khác nhau, NGOs hoặc các nhóm trong cộng đồng địa phương. Hiệp hội hoặc các hội đồng có nhiệm vụ đưa ra các khuyến nghị, nâng cao nhận thức, giáo dục và khuyến khích quyền sở hữu trong quản lý tài nguyên lưu vực và thúc đẩy trao đổi thông tin. Hiệp hội hay Hội đồng lưu vực sông có thể đóng vai trò giám hộ. Đôi khi các tổ chức này được thành lập để giải quyết các vấn đề cụ thể hoặc cho một lưu vực cụ thể.

Ví dụ: Apele Romane – Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Rumani và các cơ quan, hội đồng lưu vực

Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Rumani (Apele Romane) là cơ quan có thẩm quyền của nhà nước kiểm soát việc quản lý và phát triển tài nguyên nước. Đây là đơn vị sự nghiệp có tư cách pháp lý thuộc Bộ Môi trường và Phát triển bền vững. Cơ quan này chịu trách nhiệm chung trong việc quản lý tài nguyên nước ở Rumani, bao gồm cả việc quản lý tài nguyên nước phù hợp với các quy định pháp luật của Thế giới và của Liên minh Châu Âu EU.

Dưới Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Rumani (Apele Romane) là 11 ban quản lý lưu vực (được tổ chức như lưu vực và các nhóm lưu vực) và Viện quản lý thủy văn và nước quốc gia. Các ban quản lý lưu vực chịu trách nhiệm triển khai các chiến lược quốc gia về tài nguyên nước trên lãnh thổ lưu vực mình quản lý. Hội đồng lưu vực được thành lập tại mỗi ban quản lý nước theo các quy định tại Luật về nước năm 1996 và Luật về nước sửa đổi năm 2004. Các quy định liên quan đến tổ chức và vận hành các hội đồng này được Chính phủ ban hành năm 2000. Các hội đồng lưu vực gồm đại diện của các Bộ quản lý lĩnh vực môi trường và y tế, chính quyền tỉnh, thành phố, các đối tượng sử dụng nước, các tổ chức phi chính phủ và cơ quan Apele Romane.

Chức năng của các ban quản lý lưu vực:

- Chi tiết hóa, giám sát và rà soát quy hoạch quản lý lưu vực sông;
- Thực thi Chỉ thị của Liên minh Châu Âu để đạt được tình trạng tốt cho tất cả các sông suối trong lưu vực;
- Xây dựng và duy trì cơ sở hạ tầng về nước;
- Bảo đảm phát triển cơ sở hạ tầng về nước đối với các công trình phòng chống lũ và các công trình về nước mới, có tầm quan trọng quốc gia;
- Giám sát số lượng, chất lượng nước;
- Cung cấp các dịch vụ quản lý nước theo nhu cầu;
- Thông báo, cho phép và kiểm soát hoạt động sử dụng nước;
- Phòng chống và đối phó với lũ lụt; Cảnh báo các đối tượng sử dụng nước và các nhà chức trách địa phương về các sự cố ô nhiễm nguồn nước.

Chức năng của các hội đồng quản lý lưu vực:

- Thống nhất các quy hoạch quản lý tổng hợp nguồn nước và các chương trình xây dựng - công trình quản lý nước;
- Thống nhất các kế hoạch phòng ngừa sự cố ô nhiễm nước;
- Đề xuất sửa đổi các tiêu chuẩn và quy phạm về quản lý nguồn nước;
- Lập các quy phạm đặc biệt cho các hoạt động xả nước thải;
- Đề xuất các ưu tiên liên quan đến đầu tư quản lý tài nguyên nước;
- Bảo đảm thu thập, phân tích và chia sẻ thông tin.

Thông tin thêm tại website: <http://www.rowater.ro>

Ngoài các hình thức tổ chức lưu vực như đề cập ở trên, Jean-François và Martin (2009) cho rằng nhóm *doanh nghiệp* và các công ty xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng trong lưu vực cũng có vai trò nhất định liên quan đến quản lý lưu vực sông. Họ thường được chính phủ cấp phép xây dựng và quản lý các công trình cơ sở hạ tầng trong thời gian cố định cho một giai đoạn cụ thể, nhằm cung cấp các dịch vụ, cấp nước và có thể thu phí sử dụng các công trình giao thông thủy, kiểm soát lũ, tưới tiêu và phát điện. Các công ty này không phải là tổ chức quản lý lưu vực; hoạt động của họ nhằm mục đích tìm kiếm lợi nhuận, có thể không vì quyền lợi công,

nên có thể dẫn đến xung đột quyền lợi. Tuy nhiên, doanh nghiệp, với tư cách là đối tượng sử dụng nước, có thể thành lập các ủy ban tư vấn cho các bên có liên quan trên lưu vực sông. Để giải quyết xung đột lợi ích, nhiều nước thành lập các cơ quan quản lý riêng biệt có nhiệm vụ điều tiết các doanh nghiệp hoặc công ty sử dụng nước, đảm bảo tiếp cận tổng hợp và tập trung vào trách nhiệm về chính sách và quản lý lợi ích công.

Ví dụ: Hội đồng tư vấn do tổ chức cung cấp dịch vụ thành lập Unidad de Cuenca del Rio Penas Blancas, Instituto Costarricense de Electricidad: Viện điện lực của Costa Rica (ICE) là đơn vị độc quyền cung cấp điện năng cho toàn khu vực. IEC đã lập ra Unidad de Cuenca del Rio Penas Blancas (UCPENA) để triển khai thực hiện các chính sách môi trường. Để thực hiện vấn đề này, UCPENA đã đổi mới công tác thực hành quản lý, tiến hành các dự án, lập các kế hoạch lưu vực sông và xây dựng các hoạt động hỗ trợ để kết nối với các bên liên quan trong lưu vực.

Mặc dù đóng góp ý kiến tư vấn cho các bộ, các nhà lãnh đạo thành phố và các tổ chức phi chính phủ trong lưu vực, IEC có quyền lực quản lý rõ ràng và do đó nó không phải là một tổ chức trung lập. Có rất nhiều thỏa thuận, hiệp ước liên bộ, thỏa thuận với các nhà lãnh đạo thành phố và các bên liên quan khác, nhưng không có ủy ban đại diện.

Nhiệm vụ chính của UCPENA là nhằm giảm thiểu tối đa những tác động môi trường gây ra do việc xả nước từ hồ chứa Penas Blancas, một địa điểm du lịch nổi tiếng. Các tác hại do việc xả thải gây ra chắc chắn phải được giảm thiểu. Các nghiên cứu do UCPENA tiến hành đã nâng cao nhận thức về sinh thái học và kinh tế nông nghiệp trên lưu vực và nếu được áp dụng sẽ hướng tới lưu vực phát triển bền vững.

Thông tin thêm tại website: http://www.grupoice.com/esp/ele/manejo_cuencas/penas.htm

4.3 Tổ chức lưu vực sông của các nước Đông Nam Á

ĐÔNG NAM Á HIỆN CÓ 11 QUỐC GIA, CÓ NHIỀU ĐIỀU KIỆN TƯƠNG ĐỒNG VỀ TỰ NHIÊN, KINH TẾ VÀ VĂN HÓA. TNN Ở KHU VỰC NÀY ĐANG CHỊU ÁP LỰC SUY THOÁI VÀ SỤT GIẢM DO SỰ GIA TĂNG DÂN SỐ, PHÁT TRIỂN KINH TẾ, KHAI THÁC TÀI NGUYÊN QUÁ MỨC VÀ Ô NHIỄM. HẦU HẾT CHÍNH PHỦ CÁC QUỐC GIA ĐÔNG NAM Á ĐỀU ĐỂ CAO TẦM QUAN TRỌNG CỦA TIẾP CẬN QUẢN LÝ TỔNG HỢP TNN, VÀ ĐANG TÌM MÔ HÌNH PHÙ HỢP ĐỂ CẢI THIỆN VÀ TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC NGÀY Càng TRỞ NÊN QUAN TRỌNG. TUY NHIÊN, HIỆN MỠI CHỈ CÓ 6 QUỐC GIA TRONG KHU VỰC CÓ TỔ CHỨC LƯU VỰC SÔNG LÀ CAMPUCHIA, INDONESIA, MALAYSIA, PHILIPPINE, SINGAPORE VÀ VIỆT NAM VỚI KHOẢNG 85 TỔ CHỨC DƯỚI NHIỀU TÊN GỌI VÀ CẤU TRÚC TỔ CHỨC KHÁC NHAU NHƯ Ở BẢNG DƯỚI.

Hình thức và chức năng của các tổ chức lưu vực sông hiện hành ở các quốc gia Đông Nam Á (ngoại trừ Miến Điện) phụ thuộc vào thể chế chính trị, điều kiện kinh tế, xã hội ở mỗi quốc gia đó, không kể ngay trong từng quốc gia, tùy vào điều kiện cụ thể của địa phương mà hình thức, chức năng nhiệm vụ của các tổ chức lưu vực sông cũng khác nhau:

4.3.a Philippine: Quốc gia này xem cách tiếp cận quản lý TNN theo lưu vực sông với sự tham gia của nhiều bên liên quan là mô hình lý tưởng để quản lý tổng hợp và điều phối tất cả nỗ lực phát triển và quản lý TNN và các tài nguyên liên quan. Cơ quan phát triển hồ Laguna là tổ chức lưu vực sông được thành lập khá sớm, từ năm 1966. Đây là một doanh nghiệp của chính phủ, có chức năng chính là xây

Các lưu vực sông chính và số lượng tổ chức lưu vực sông ở Đông Nam Á

STT	Quốc gia	Số lưu vực sông lớn	Số tổ chức LVS	Ghi chú
1	Campuchia	22	3	Chưa kể MRC
2	Indonesia	21	41	
3	Lào	14	Sắp hình thành	Chưa kể MRC
4	Malaysia	14	3	
5	Myanma	7	Chưa có	
6	Philippine	45	1	
7	Singapore	8	Không có	
8	Thái Lan	25	25	Chưa kể MRC
9	Việt Nam	13	11	Chưa kể MRC
		169	85	Gồm cả MRC

Nguồn: Đào Trọng Tứ, 2009

dựng chính sách, quy chế và thực thi các kế hoạch phát triển nguồn tài nguyên và hạ tầng của lưu vực hồ Laguna, với nguồn tài chính chủ yếu lấy từ nguồn thu phí và nguồn thu khác từ hoạt động của công ty.

4.3.b Indonesia: Từ 1989 đến 2009, Indonesia đã thành lập 41 tổ chức lưu vực sông với hình thức, chức năng và nhiệm vụ đa dạng. Theo chức năng, tổ chức lưu vực sông ở Indonesia có thể được chia thành 3 nhóm như sau: (1) là cơ quan thực thi nhiệm vụ vận hành, duy tu và bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng trong lưu vực sông. Loại tổ chức này được thành lập trong giai đoạn 1989-2002 và thường được gọi là Công ty Công cộng, chịu sự quản lý của Bộ Công trình Công cộng và Bộ Công ty công cộng; (2) các tổ chức lưu vực sông liên quan đến chức năng trực tiếp quản lý TNN trong lưu vực, được thành lập từ 1995-2007 cho 122 lưu vực sông, trong số này có 53 lưu vực sông do chính quyền của 14 tỉnh quản lý với tên gọi chung là Cơ quan lưu vực sông tỉnh, 69 lưu vực sông dưới sự điều hành của 2 Bộ nêu trên; và (3) các tổ chức (ủy ban) lưu vực sông được thành lập từ 1994-2004 cho 23 lưu vực sông ở 12 tỉnh, có chức năng là diễn đàn phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và chịu sự quản lý của người đứng đầu tỉnh. Tuy nhiên, theo Luật Tài nguyên nước mới của Indonesia, các ủy ban này sẽ được thay thế bởi các Hội đồng lưu vực sông với sự tham gia của tất cả các bên liên quan. Về tài chính, trừ các cơ quan lưu vực sông quốc gia lấy nguồn kinh phí vận hành bộ máy từ chính phủ, các tổ chức lưu vực sông còn lại lấy từ các nguồn thu phí và có sự hỗ trợ từ các cơ quan chính phủ và tỉnh.

4.3.c Campuchia: Với việc thông qua Luật Tài nguyên nước năm 2007, Campuchia đã bắt đầu thực hiện cách tiếp cận quản lý TNN theo lưu vực sông trong quy hoạch cũng như quản lý. Chính sách quốc gia đã xác định TNN thuộc quyền sở hữu của nhà nước và tất cả các kế hoạch phát triển liên quan đến nước phải được hình thành trên cơ sở lưu vực sông, tiểu lưu vực, các tầng chứa nước và được điều phối bởi các kế hoạch của quốc gia. Ủy ban sông Mê-kông Campuchia và Bộ Tài nguyên nước và Khí tượng cùng có chức năng lập qui

hoạch lưu vực sông. Năm 2007, một cơ cấu có tên “Thực thi cộng tác nước” đã được thành lập cho 4 tiểu lưu vực Prek Preah, Prek Krieng, Prek Kampi và Prek Te thông qua dự án thí điểm do GWP tài trợ. Đây là mạng lưới của các đầu mối để đối thoại về các vấn đề phát triển và quản lý TNN trên lưu vực sông có sự tham gia của cộng đồng. Năm 2007, Ngân hàng Phát triển Châu Á đã hỗ trợ Campuchia triển khai dự án “Xây dựng cách tiếp cận quản lý lưu vực sông hướng tới quản lý tổng hợp tài nguyên nước” và kết quả là đã giúp Campuchia hình thành được 4 tổ chức lưu vực sông cho Biển Hồ và 3 dòng sông khác.

4.3.d Lào: Chính phủ nước này đang từng bước giới thiệu và khuyến khích thực hành quản lý tổng hợp TNN trong ngành nước. Năm 1996 Lào đã thông qua Luật về nước và tài nguyên nước, và năm 1997 thành lập Ủy ban quốc gia điều phối tài nguyên nước. Lào là thành viên của Ủy hội sông Mê-kông. Với sự giúp đỡ của các nhà tài trợ quốc tế, hiện Chính phủ Lào đang nghiên cứu hình thành một số tổ chức lưu vực sông ở cấp quốc gia.

4.3.e Malaysia: Từ 1998 đến 2007, Malaysia đã thành lập các cơ quan quản lý tài nguyên nước cho các bang và hiện có 3 tổ chức lưu vực sông.

4.3.f Singapore: Là quốc gia có nền kinh tế phát triển nhất khu vực nhưng nguồn nước lại hạn chế với một số lưu vực sông rất nhỏ, vì thế Singapore không có nhu cầu thành lập tổ chức lưu vực sông. Để quản lý tài nguyên nước quốc gia, Singapore thành lập Ban các cơ quan công cộng từ năm 1963 trực thuộc Bộ Công Thương, và đến năm 2001 được chuyển về Bộ Môi trường (2001) và được cấu trúc lại để hình thành Cơ quan quản lý nước quốc gia.

4.3.g Thái Lan: Chính phủ Thái Lan đã thành lập 25 Ủy ban lưu vực sông có trách nhiệm lập qui hoạch, hình thành các dự án và thông qua kế hoạch phát triển lưu vực. Một số Ủy ban hình thành sớm hoạt động khá hiệu quả, còn những Ủy ban lưu vực sông mới hình thành gần đây vẫn đang trong quá trình hoàn thiện và tăng cường năng lực. Ủy ban lưu vực sông Băng Pakong là một tổ chức lưu vực

sông hoạt động hiệu quả nhất ở Thái Lan, là mẫu hình về áp dụng cách tiếp cận quản lý tổng hợp TNN trên lưu vực sông ở Thái Lan, đã giải quyết thành công nhiều vấn đề của lưu vực như giảm thiểu và giám sát tình trạng ô nhiễm.

4.3.i Ủy hội sông Mê-kông (MRC): là tổ chức lưu vực sông cấp vùng duy nhất ở Đông Nam Á, có chức năng hợp tác nhằm quản lý bền vững TNN và các tài nguyên khác trong lưu vực sông Mê-kông – dòng sông quốc tế, liên quốc gia, khởi nguồn từ Trung Quốc và chảy qua Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. MRC là một tổ chức liên chính phủ và từng được xem là một ví dụ điển hình về hợp tác quản lý lưu vực sông quốc tế. Tuy nhiên, trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội mới của khu vực, nhất là đề xuất xây dựng 12 công trình thủy điện trên dòng chính sông Mê-kông, MRC đang phải đối mặt với các thách thức tìm cách phát triển bền vững tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan. Việc duy trì tính cân bằng của phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, hòa hợp các lợi ích của các quốc gia thượng và hạ lưu sông hiện giờ đang là những thách thức của “Tinh thần Mê-kông”.

Tóm lại, các quốc gia Đông Nam Á đã thiết lập được 50% tổ chức lưu vực sông so với tổng số lưu vực sông lớn hiện có (169). Tuy nhiên, xét về thời gian hình thành và phát triển, thì hầu hết các tổ chức này mới có lịch sử ngắn, và đang trong giai đoạn thử nghiệm, học hỏi và phát triển. Ở cấp quốc gia, các tổ chức lưu vực sông hiện hành có xu hướng chú trọng về tài nguyên nước. Một số mô hình được xem là hiệu quả và bền vững như Cơ quan phát triển Hồ Laguna (Philippines), Public Corporation (Indonesia) hay một số Ủy ban lưu vực sông ở Thái Lan cho thấy sự phối hợp hiệu quả giữa cấp trung ương và sự tham gia của địa phương và huy động và đóng góp tích cực của các bên liên quan trong lưu vực. Một số kinh nghiệm từ việc thành lập và phát triển các tổ chức lưu vực sông ở Đông Nam Á có thể nhấn mạnh là:

- Việc thành lập các tổ chức lưu vực sông cần phù hợp với hệ thống quản lý tài nguyên nước của từng quốc gia, nhờ đó

sẽ tránh được sự chồng chéo về chức năng và đảm bảo rằng các tổ chức đó có thể nhận được sự hỗ trợ từ phía hệ thống chính trị của quốc gia;

- Các tổ chức lưu vực sông cần được giao nhiệm vụ và chức năng rõ ràng trong quá trình hoạt động và quản lý lưu vực;
- Cơ cấu của tổ chức lưu vực sông cần được điều chỉnh để phù hợp với các thay đổi trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; không có một thiết chế nào phù hợp cho tất cả các lưu vực, mà phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện cụ thể của phát triển kinh tế - xã hội, thủy văn và các yếu tố văn hóa của mỗi lưu vực;
- Việc thành lập các tổ chức lưu vực sông sẽ đóng góp cho quá trình cải tổ và củng cố hệ thống hành chính ngành nước của các quốc gia.

Thực tế cho thấy sẽ không có hình mẫu tổ chức lưu vực sông nào được xem là tốt nhất hoặc có thể áp dụng nguyên dạng vào một quốc gia cụ thể. Tuy nhiên, những bài học về thiết lập và sắp xếp cho thấy:

- Tổ chức lưu vực sông cần được cung cấp khung pháp lý đúng đắn và có hiệu lực giúp xác định vai trò của tổ chức lưu vực sông trong cơ cấu quản lý tài nguyên nước hiện tại của quốc gia;
- Tổ chức lưu vực sông cần được cung cấp các nguồn lực kỹ thuật, con người và tài chính, hay có cơ chế tài chính phù hợp đảm bảo tổ chức lưu vực sông sẽ hoạt động đều đặn;
- Tổ chức lưu vực sông cần thúc đẩy sự tham gia và hợp tác lâu dài của các bên liên quan.

5





Tổ chức lưu vực sông ở Việt Nam

5.1 Lược sử tổ chức quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông ở Việt Nam

CÓ THỂ NÓI VIỆT NAM ĐÃ THỰC HIỆN QUẢN LÝ TNN THEO LƯU VỰC SÔNG TỪ KHÁ SỚM, KHI MÀ CÁCH TIẾP CẬN QUẢN LÝ NÀY CÒN CHƯA ĐƯỢC TRUYỀN BÁ VÀ ÁP DỤNG PHỔ BIẾN, RỘNG RÃI NHƯ HIỆN NAY.

6. Quyết định số 37/2001/QĐ-BNN-TCCB ngày 09/4/2001 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT về việc thành lập Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Cửu Long.

7. Quyết định số 38/2001/QĐ-BNN-TCCB ngày 09/4/2001 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT về việc thành lập Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Đồng Nai.

8. Quyết định số 39/2001/QĐ-BNN-TCCB ngày 09/4/2001 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT về việc thành lập Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Hồng-Thái Bình.

9. Quyết định số 20/2005/QĐ-BNN ngày 13/4/2005 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT về việc thành lập Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn.

10. Quyết định số 3365/QĐ-BNN-TCCB ngày 01/12/2005 của Bộ NN-PTNT về việc thành lập Tiểu ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Đáy trực thuộc Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Hồng-Thái Bình.

5.1.a Tháng 01/1961, Chính phủ Việt nam đã quyết định thành lập Ủy ban trị thủy và khai thác sông Hồng với các nhiệm vụ nghiên cứu lập quy hoạch trị thủy và khai thác tổng hợp hệ thống sông Hồng, phục vụ xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội với 5 lĩnh vực quy hoạch dòng sông: quy hoạch phòng chống lũ; quy hoạch cấp-thoát nước; quy hoạch vận tải thủy; quy hoạch thủy điện; và quy hoạch tổng sơ đồ khai thác bậc thang. Tại thời điểm đó, người đứng đầu Chính phủ - Thủ tướng Phạm Văn Đồng là Chủ nhiệm của Ủy ban này, Phó Chủ nhiệm thường trực là Thứ trưởng Bộ Thủy lợi và Điện lực, và các thành viên là đại diện của Ủy ban Khoa học Nhà nước, Ủy ban Dân tộc Trung ương, Ban Công tác nông thôn Trung ương, Bộ Nông nghiệp, Bộ Công nghiệp nặng, Bộ Giao thông và Bưu điện, Bộ Quốc phòng, Tổng cục Lâm nghiệp, Ủy ban Hành chính Khu tự trị Việt Bắc và Tây Bắc. Bộ Thủy lợi và Điện lực là cơ quan thường trực của Ủy ban và đã thành lập Văn phòng Ủy ban trị thủy và khai thác sông Hồng (là tiền thân của Viện Quy hoạch thủy lợi ngày nay) (Nguyễn Đình Thịnh, 1995).

Ủy ban trị thủy và khai thác sông Hồng chính là một mô hình quản lý lưu vực sông, đã thể hiện sự cam kết mạnh mẽ của các cấp quản lý nhà nước (từ cấp cao nhất trong hệ thống chính trị của một quốc gia). Cơ quan thường trực của Ủy ban lại là một cơ quan sự nghiệp của một Bộ chuyên ngành có thế mạnh lúc bấy giờ nên những nhiệm vụ quy hoạch đặt ra cho Ủy ban đã được thực hiện tương đối thuận lợi. Có thể xem đây là mô hình tổ chức lưu vực sông đầu tiên ở Việt Nam. Tuy nhiên việc chuyển hướng thực sự từ cách quản lý nước truyền thống sang quản lý tổng hợp TNN theo

lưu vực sông chỉ được định hình khi Luật Tài nguyên nước ra đời năm 1998.

5.1.b Năm 1998, Việt Nam đã ban hành Luật Tài nguyên nước, và theo đó lần đầu tiên cách tiếp cận quản lý tài nguyên nước theo lưu vực sông được luật hóa. Điều 5 (Mục 1) của luật này quy định: “Việc bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; bảo đảm tính hệ thống của lưu vực sông, không chia cắt theo địa giới hành chính”. Theo đó, Luật Tài nguyên nước đã quy định nhiệm vụ quản lý quy hoạch theo lưu vực sông và hình thành Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông (BQLQHLSV) “là cơ quan sự nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Chính phủ quy định cụ thể tổ chức, hoạt động của cơ quan quản lý quy hoạch lưu vực sông.” (Khoản 4, Điều 64).

Thực hiện Điều 64 của Luật Tài nguyên nước, Bộ NN-PTNT đã thành lập các ban quản lý quy hoạch lưu vực (BQLQHLSV) các sông: sông Cửu Long⁶, sông Đồng Nai⁷, sông Hồng-Thái Bình⁸, sông Vu Gia-Thu Bồn⁹, hoặc quyết định thành lập các Tiểu ban quản lý quy hoạch lưu vực sông như sông Đáy¹⁰ (trực thuộc BQLQHLSV Hồng-Thái Bình). Các quyết định thành lập cho thấy tổ chức BQLQHLSV là đơn vị sự nghiệp, do một lãnh đạo của Bộ NN-PTNT (cấp Thứ trưởng) làm Trưởng ban để phối hợp, điều hòa lợi ích của các ngành, địa phương trong quản lý và sử dụng TNN thông qua các nhiệm vụ: (i) lập, trình duyệt và theo dõi việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông, đảm bảo quản lý thống nhất quy hoạch lưu vực với địa bàn hành chính; (ii) phối hợp với các cơ quan hữu quan của các bộ, ngành và địa phương trong việc điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước của lưu vực sông; và trong việc lập, trình duyệt và theo dõi việc thực hiện các quy hoạch lưu vực sông nhánh (thuộc hệ thống sông chính); và (iii) kiến nghị việc giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước trong lưu vực sông. Hình thức quản lý này không có lãnh đạo tỉnh, thành phố, các đại diện cộng đồng tham gia như Mặt trận Tổ quốc, Hội cựu chiến binh, Hội nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên... Riêng lưu

vực Vu Gia – Thu Bồn có thêm các Phó chủ tịch tỉnh, thành phố tham gia vào Ban quản lý. Tuy vậy, qua thời gian vận hành BQLQHLSV cho thấy thiết chế này chưa thực sự hoạt động hiệu quả, trong khi đó TNN trên các lưu vực sông (lớn, liên tỉnh) ngày càng bị suy thoái, giảm sút do bị ô nhiễm, chặn dòng hay khai thác bất hợp lý. Thực trạng đó đã vượt quá khả năng kiểm soát, quản lý của BQLQHLSV và các thiết chế khác có liên quan, buộc Chính phủ phải có những điều chỉnh chính sách và thể chế thích hợp cho quản lý TNN quốc gia.

Bên cạnh hình thức BQLQHLSV kể trên, Bộ NN và PTNT đã ra quyết định thành lập tổ chức lưu vực sông theo hình thức Hội đồng quản lý lưu vực, với sự tham gia của chính quyền địa phương và cộng đồng dân cư trên lưu vực sông Srepok¹¹; hoặc việc thành lập Hội đồng quản lý lưu vực sông Cả (sông Lam) theo quyết định của UBND tỉnh Nghệ An¹².

5.1.c Từ năm 2002, Chính phủ đã giao cho Bộ TN-MT chức năng đầu mối quản lý nhà nước về TNN trên toàn quốc, trong đó có nhiệm vụ “quy định và chỉ đạo kiểm tra việc thực hiện các biện pháp bảo vệ tài nguyên nước”, đồng thời giữ vai trò “Thường trực Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước”¹³, theo đó Bộ trưởng Bộ TN-MT là Ủy viên thường trực của Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước (thay thế Bộ trưởng Bộ NN-PTNT). Tuy nhiên, nội dung tổ chức quản lý tài nguyên nước trên lưu vực sông không được đề cập cụ thể cho chức năng và nhiệm vụ của Bộ TN-MT. Năm năm sau, đến năm 2007, Chính phủ mới phân định rạch ròi, thống nhất chuyển giao chức năng, nhiệm vụ quản lý lưu vực sông (và quản lý Ủy ban sông Mê-kông Việt Nam) từ Bộ NN-PTNT sang cho Bộ TN-MT¹⁴. Khi Chính phủ ban hành Nghị định 25/2008/NĐ-CP ngày 04/03/2008 quy định (lại) chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN-MT, trong đó chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Bộ TN-MT đã được quy định khá chi tiết (so với Nghị định 91/2002/NĐ-CP), tuy nhiên khái niệm (hay vấn đề) “lưu vực sông” vẫn không được đề cập trong văn bản pháp quy này.

Sau khi được giao chức năng và thẩm quyền quản lý lưu vực sông, Bộ TN-MT

11. Quyết định số 41/2006/QĐ-BNN ngày 25/05/2006 của Bộ trưởng Bộ NN-PTNT về việc thành lập Hội đồng lưu vực sông Srepok

12. <http://www.monre.gov.vn/v35/default.aspx?tabid=428&Code=NFBO104243>

13. Theo Nghị định 91/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

14. Theo Công văn 43/TB-VPCP ngày 15/3/2007 của Văn phòng Chính phủ thông báo Ý kiến kết luận của Phó Thủ tướng Thường trực Nguyễn Sinh Hùng tại cuộc họp phân định chức năng, nhiệm vụ giữa Bộ TN-MT và Bộ NN-PTNT về quản lý lưu vực sông.

15. Quyết định số 171/2007/QĐ-TTg ngày 14/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực sông Cầu.

16. Quyết định số 157/2008/QĐ-TTg ngày 01/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ ban hành thành lập Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực hệ thống sông Đồng Nai.

17. Quyết định số 1404/QĐ-TTg ngày 31/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực sông Nhuệ-Đáy.

đã tham mưu cho Chính phủ thành lập các UBBVMTLVS cho sông Cầu (2007¹⁵), hệ thống sông Đồng Nai (2008¹⁶) và sông Nhuệ-Đáy (2009¹⁷). Thiết chế này có sự khác biệt so với BQLQHLSV khi người đứng đầu - Chủ tịch của mỗi UBBVMTLVS lại là Chủ tịch UBND của một trong số các tỉnh (hoặc thành phố trực thuộc TW) nằm trong lưu vực. Vị trí này được chuyển giao luân phiên giữa các địa phương trong lưu vực theo nhiệm kỳ từ 1-3 năm. Hỗ trợ cho Chủ tịch UBBVMTLVS là Phó Chủ tịch thường trực do một Thứ trưởng Bộ TN-MT đảm trách và/hoặc có thêm một Phó Chủ tịch khác là một Thứ trưởng của Bộ NN-PTNT (như Ủy ban sông Nhuệ-Đáy) và các ủy viên là đại diện lãnh đạo chính quyền địa phương các tỉnh trong lưu vực và đại diện các bộ, ngành có liên quan. Quá trình thể chế hoá nhiệm vụ của các UBBVMTLVS nói trên được cụ thể hoá thông qua yêu cầu tổ chức chỉ đạo, điều phối liên ngành, liên vùng nhằm thực hiện thống nhất và có hiệu quả các nội dung của các đề án do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt như: “Đề án tổng thể bảo vệ môi trường lưu vực sông Nhuệ - sông Đáy đến năm 2020” theo Quyết định số 57/2008/QĐ-TTg ngày 29/4/2008; “Đề án tổng thể bảo vệ và phát triển bền vững môi trường sinh thái cảnh quan lưu vực sông Cầu” theo Quyết định số 174/2006/QĐ-TTg ngày 28/7/2006, và “Đề án bảo vệ môi trường lưu vực hệ thống sông Đồng Nai đến năm 2020” theo Quyết định số 187/2007/QĐ-TTg ngày 03/12/2007.

5.1.d Mười năm sau khi Luật Tài nguyên nước được ban hành, mặc dù đã có các tổ chức quản lý TNN theo lưu vực sông ra đời và hoạt động như BQLQHLSV hay UBBVMTLVS, nhưng rõ ràng tính hiệu quả của các cơ cấu này không đáp ứng được yêu cầu quản lý TNN trước những thách thức mới. Vì thế, tháng 12/2008 Chính phủ đã ban hành Nghị định 120/2008/NĐ-CP về Quản lý lưu vực sông như là mốc quan trọng nhất trong việc chuyển hướng triệt để và kiên quyết từ cách quản lý TNN truyền thống sang cách tiếp cận quản lý tổng hợp TNN theo lưu vực sông.

Nghị định này một lần nữa khẳng định cách tiếp cận quản lý TNN theo lưu vực sông đã được quy định bởi Luật Tài nguyên nước 1998: “Tài nguyên nước

trong lưu vực sông phải được quản lý thống nhất, không chia cắt giữa các cấp hành chính, giữa thượng nguồn và hạ nguồn; bảo đảm sự công bằng, hợp lý và bình đẳng về nghĩa vụ và quyền lợi giữa các tổ chức, cá nhân trong cùng lưu vực sông.” (Mục 1, Điều 4). Đồng thời, cách tiếp cận quản lý tổng hợp TNN đã được xác định rõ tại Điều 4 (Mục 5) là: “Quản lý tổng hợp, thống nhất số lượng và chất lượng nước, nước mặt và nước dưới đất, nước nội địa và nước vùng cửa sông ven biển, bảo đảm tài nguyên nước được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đa mục tiêu”.

Theo Nghị định này, một hình thức quản lý lưu vực sông mới đã được xác lập đó là Ủy ban lưu vực sông (UBLVS) có chức năng “giám sát, điều phối hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương liên quan trong việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông; đề xuất ban hành các chính sách, kiến nghị các giải pháp về bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng và phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và giảm thiểu tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông”.

Về cơ cấu tổ chức, theo nghị định này, đối với các UBLVS lớn, Chính phủ cử một Thứ trưởng Bộ TN-MT làm Chủ tịch uỷ ban và các thành viên là đại diện lãnh đạo các bộ, ngành liên quan và lãnh đạo UBND cấp tỉnh của một số tỉnh có lãnh thổ nằm trong lưu vực sông. Đối với UBLVS liên tỉnh hoặc Tiểu ban lưu vực sông liên tỉnh thì Chủ tịch uỷ ban sẽ là một lãnh đạo UBND cấp tỉnh do các tỉnh có lãnh thổ nằm trong lưu vực sông tiến cử theo chế độ luân phiên giữa các tỉnh (với nhiệm kỳ 2 năm) và các thành viên là đại diện lãnh đạo UBND cấp tỉnh của các tỉnh có lãnh thổ nằm trong lưu vực sông, đại diện Bộ TN-MT, các bộ, ngành có liên quan khác và các đơn vị quản lý công trình bảo vệ, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước có quy mô lớn (nếu có) trong lưu vực sông. Với cách thức tổ chức UBLVS như trên, rõ ràng, để vận hành được thiết chế này cần có quyền lực thực sự để vượt qua các thách thức về cạnh tranh và hợp tác liên ngành về quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước (và tài nguyên khác) bền vững trên lưu vực sông.

5.2 Ủy ban lưu vực sông cho quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông

KHẢ NĂNG QUẢN LÝ YẾU KÉM TÀI NGUYÊN NƯỚC VÀ LƯU VỰC SÔNG Ở VIỆT NAM ĐƯỢC BIẾT ĐẾN NHIỀU QUA CÁC VỤ VIỆC NHƯ TRƯỜNG HỢP CÔNG TY TNHH VEDAN XẢ THẢI TRỰC TIẾP XUỐNG SÔNG THỊ VẢI TRONG NHIỀU NĂM HAY VẤN NẠN PHÁT TRIỂN THUỶ ĐIỆN Ở THƯỢNG NGUỒN PHÍA TÂY TỈNH QUẢNG NAM TRONG LƯU VỰC SÔNG VU GIA-THU BỒN ĐE ĐOẠ LÀM CẠN DÒNG CHẢY VÀ NGUỒN CẤP NƯỚC SẠCH CHO CƯ DÂN HẠ LƯU Ở ĐÀ NẴNG VÀO MÙA KHÔ,... THỰC TẾ NÀY CHO THẤY ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN KINH TẾ NGẮN HẠN, XEM NHẸ YÊU CẦU BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG, TẠO ĐIỀU KIỆN CHO MỘT SỐ NHÓM LỢI ÍCH (NHƯ THUỶ ĐIỆN, KHAI KHOÁNG, KHU CÔNG NGHIỆP), VÀ “BỎ QUÊN” QUYỀN LỢI CỦA SỐ ĐỒNG CỦA NGƯỜI DÂN Ở NHIỀU ĐỊA PHƯƠNG ĐÃ ĐẨY CÁC LƯU VỰC SÔNG VÀO TÌNH TRẠNG BỊ KHAI THÁC, SỬ DỤNG BẤT HỢP LÝ, KHÔNG THEO QUY HOẠCH VÀ KHÔNG QUẢN LÝ ĐƯỢC.

Để thiết lập lại trật tự trên lưu vực sông bằng tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước, Chính phủ cần phải có các thiết chế và chế tài đủ mạnh để có thể quản lý, điều hành, giám sát và hướng dẫn các bên liên quan trong quá trình ra quyết định đối với lưu vực sông, nhất là các chủ thể có quyền lực và vai trò trực tiếp như UBND các tỉnh, công ty nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và hệ thống cơ quan quản lý chuyên ngành cấp trung ương và địa phương. Sáng kiến thành lập UBLVS theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP (có hiệu lực từ ngày 15/01/2009) phản ánh sự lựa chọn của Chính phủ về cách tiếp cận quản lý tài nguyên nước tổng hợp trên các lưu vực sông sau 10 năm thực thi Luật Tài nguyên nước 1998. Mô hình tổ chức này cũng được luật hoá, quy định trong Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) dự kiến sẽ được Quốc hội Việt Nam khoá 13 thông qua, thể hiện ý chí chính trị của quốc gia với quyết tâm đáp ứng được các yêu cầu và thách thức quản lý tài nguyên nước trên lưu vực sông.

5.2.a Về chức năng, nhiệm vụ, Nghị định 120/2008/NĐ-CP quy định “UBLVS có chức năng giám sát, điều phối hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương liên quan trong việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông; đề xuất ban hành các chính sách, kiến nghị các giải pháp về bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng và phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và giảm thiểu tác hại

do nước gây ra trên lưu vực sông.” (điểm a, khoản 1, Điều 30). Với các chức năng về giám sát, điều phối các bên liên quan, kiến nghị giải pháp và đề xuất ban hành chính sách, thì vai trò của UBLVS có thiên hướng giống như tổ chức quản lý hoặc hỗ trợ quản lý nhà nước về TNN trên lưu vực sông. So với mô hình BQLQHLSV là tổ chức sự nghiệp, chủ yếu có chức năng tư vấn và phối hợp thì rõ ràng UBLVS có vai trò lớn hơn và rộng hơn, nhất là về giám sát và điều phối quy hoạch lưu vực sông. Cũng có chức năng điều phối liên ngành, liên vùng, nhưng so với UBLVS thì vai trò của các UBBVMTLSV cũng hẹp hơn, giới hạn trong phạm vi tổ chức chỉ đạo để thống nhất thực hiện các đề án bảo vệ môi trường lưu vực sông (đến 2020) trong khuôn khổ đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Như vậy, chức năng giám sát và điều phối hoạt động của các bộ và địa phương của UBLVS nói trên cho phép tổ chức này có thể đề xuất các biện pháp can thiệp quản lý thích ứng với hoàn cảnh và thực tiễn phát triển thường xuyên biến động trên các lưu vực sông cụ thể.

Tuy vậy, cũng cần phải nhấn mạnh rằng trách nhiệm quản lý lưu vực sông theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP không phải chỉ có UBLVS, mà Chính phủ còn giao cho Bộ TN-MT, các Bộ và cơ quan (chuyên ngành) ngang Bộ khác (gồm cả Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư), UBND cấp tỉnh (đối với lưu vực sông nội tỉnh), và Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước các trách nhiệm được quy định cụ thể liên quan đến quản lý tài nguyên nước trên lưu vực sông (xem Điều 33, 34, 35, 36, 37 và 38). Nhìn chung, vẫn có sự trùng lặp về trách nhiệm giữa Bộ TN-MT, UBND cấp tỉnh và UBLVS về quản lý lưu vực sông.

5.2.b Về cơ cấu tổ chức, Nghị định 120/NĐ-CP quy định thành phần “UBLVS lớn gồm đại diện lãnh đạo các Bộ, ngành liên quan, đại diện lãnh đạo UBND cấp tỉnh của một số tỉnh có lãnh thổ nằm trong lưu vực sông, đại diện một số đơn vị quản lý công trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước có quy mô lớn (nếu có) do một Thứ trưởng Bộ TN-MT làm Chủ tịch

Trách nhiệm quản lý lưu vực sông của UBLVS (Điều 38, Nghị định 120/2008/NĐ-CP)

1. Tổ chức thẩm định đối với nhiệm vụ, đồ án các quy hoạch LVS và quy hoạch của các tiểu lưu vực trong LVS; kế hoạch phòng, chống ô nhiễm môi trường nước và phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm trên LVS; kế hoạch điều hòa, phân bổ TNN; mức yêu cầu duy trì dòng chảy tối thiểu trong sông; các dự án chuyển nước giữa các vùng, các tiểu lưu vực trong lưu vực, các dự án chuyển nước hay tiếp nhận nước của lưu vực với các LVS khác.
2. Điều hòa, phối hợp hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương, các Tổng công ty, Tập đoàn kinh tế nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch, dự án về TNN trong LVS.
3. Đề xuất mức thuế sử dụng TNN, mức thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân trong lưu vực theo quy định của pháp luật trong việc bảo vệ môi trường nước, khai thác sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống, khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên LVS.
4. Giám sát việc thực hiện quy hoạch LVS; kiến nghị với UBND cấp tỉnh trong lưu vực và Bộ TN-MT các biện pháp quản lý, bảo vệ, sử dụng TNN, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra, khắc phục sự cố môi trường trong lưu vực, việc sửa đổi, điều chỉnh quy hoạch LVS khi thấy cần thiết.
5. Tổ chức xây dựng Cơ sở dữ liệu và Danh bạ dữ liệu môi trường - tài nguyên nước lưu vực sông.
6. Tổ chức thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực BVMT nước, khai thác, sử dụng, phát triển TNN; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trong LVS, phát triển bền vững LVS.
7. Kiến nghị phương án giải quyết tranh chấp về TNN trong lưu vực sông với cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp theo quy định của pháp luật.
8. Định kỳ báo cáo Bộ TN-MT về tình hình thực hiện quy hoạch lưu vực sông, tình hình thực hiện các kế hoạch quy định tại Nghị định này.

Ủy ban” (điểm a, khoản 2, Điều 30). Các UBLVS lớn do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ TN-MT. Với các UBLVS liên tỉnh cũng có thành phần đại diện các bên liên quan như UBLVS lớn (nhưng không quy định đại diện phải là cấp lãnh đạo), tuy nhiên Chủ tịch Ủy ban lại là (một) lãnh đạo UBND tỉnh của tỉnh có lãnh thổ nằm trong lưu vực và giao theo chế độ luân phiên nhiệm kỳ hai năm. Thẩm quyền thành lập UBLVS liên tỉnh thuộc về Bộ trưởng Bộ TN-MT theo đề nghị của lãnh đạo cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về TNN (hiện tại là Cục quản lý TNN thuộc Bộ TN-MT).

Cơ cấu tổ chức của UBLVS nói trên có những điểm tương đồng với BQLQHLVS và/hoặc UBBVMTLVS như Chủ tịch UBLVS lớn là cấp Thứ trưởng của Bộ chuyên trách (tương tự BQLQHLVS) hay Chủ tịch UBLVS liên tỉnh là một lãnh đạo UBND tỉnh trong lưu vực theo chế độ luân phiên (tương tự UBBVMTLVS). Điểm khác biệt và tiến bộ của UBLVS đó là cơ cấu không chỉ gồm đại diện của các cơ quan quản lý nhà nước, mà còn có đại diện của các đơn vị quản lý công trình khai thác, sử dụng TNN có quy mô lớn. Mô hình này mở ra cơ hội cho các công ty, doanh nghiệp như thủy điện, thủy nông tham gia là một thay đổi quan trọng, phù hợp với xu thế phát triển quan hệ đối tác công-tư nhằm tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về sử dụng tài nguyên hợp lý, công bằng và bền vững, chẳng hạn như vấn đề quản lý vận hành liên hồ chứa của các công trình thủy điện (bậc thang) trên cùng một dòng sông. Tuy nhiên, cơ cấu UBLVS nói trên vẫn chưa tiếp cận được với các mô hình tiến bộ trên thế giới khi không có đại diện tham gia của các tổ chức ngoài nhà nước (như phi chính phủ, nghiên cứu,...) và đại diện của cộng đồng địa phương với vai trò là nhóm có lợi ích bị ảnh hưởng lớn nhất khi TNN trên lưu vực sông bị suy thoái.

Theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP, mỗi UBLVS sẽ có một Văn phòng lưu vực sông đặt tại một đơn vị thuộc Bộ TN-MT để giúp UBLVS thực hiện các nhiệm vụ do UBLVS giao (Điều 31). Thẩm quyền thành lập Văn phòng lưu vực sông thuộc về Bộ trưởng Bộ TN-MT, gồm cả quyết định về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và

biên chế. Quy định này cũng phản ánh trách nhiệm của Bộ TN-MT là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với lưu vực sông trên phạm vi cả nước (Điều 33). Với sự tồn tại của Văn phòng lưu vực sông, bản thân Bộ TN-MT cũng cần phải xem xét, phân định và phân cấp để tránh trùng lặp chức năng, nhiệm vụ với Cục quản lý tài nguyên nước¹⁸ là cơ quan tham mưu cho Bộ trưởng thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước về TNN trên phạm vi toàn quốc.

5.2.c Về kinh phí hoạt động cho UBLVS và Văn phòng lưu vực sông, Nghị định 120/2008/NĐ-CP không đưa ra được các quy định và cơ chế tài chính mới nếu so với mô hình của BQLQHLVS. Điều 42 quy định có 4 nguồn kinh phí hoạt động được bố trí từ: (i) ngân sách nhà nước theo dự toán chi hàng năm của Bộ TN-MT và các cơ quan liên quan; (ii) đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân; (iii) tài trợ của các tổ chức quốc tế, nước ngoài; và (iv) các nguồn khác theo quy định của pháp luật. Trong khi nguồn đóng góp tự nguyện dường như không khả thi cả về khía cạnh pháp luật và tính sẵn sàng, thì sự kỳ vọng lâu dài sẽ có các “nguồn khác” ngoài ngân sách nhà nước và tài trợ quốc tế sẽ không giúp giải quyết các vấn đề cấp bách quản lý TNN lưu vực sông mà Việt Nam cần phải giải quyết. Rõ ràng, Nghị định này chưa vận dụng triệt để xu thế nước hay dịch vụ môi trường nước chính là hàng hoá mà các bên sử dụng phải chi trả để bù đắp chi phí bảo vệ, phát triển TNN trên lưu vực.

18. Xem Quyết định số 1035/QĐ-BTNMT ngày 19/5/2008 của Bộ trưởng Bộ TN-MT quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý tài nguyên nước.

6

Ủy ban lưu vực sông: Xác lập quyền lực, vượt qua thách thức

6.1 Ủy ban lưu vực sông cần có thực quyền và quyền lực như thế nào?

MẶC DÙ NGHỊ ĐỊNH 120/2008/NĐ-CP ĐÃ QUY ĐỊNH BỘ TN-MT LÀ CƠ QUAN ĐẦU MỐI, THỰC HIỆN CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI LƯU VỰC SÔNG TRÊN PHẠM VI CẢ NƯỚC, TUY NHIÊN TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG LẠI ĐƯỢC PHÂN CẤP VÀ GIAO CHO NHIỀU BÊN LIÊN QUAN NHƯ BỘ TN-MT (CHỨC NĂNG ĐẦU MỐI, CHỦ TRÌ CÁC NHIỆM VỤ LƯU VỰC SÔNG LỚN, LIÊN TỈNH), CÁC BỘ VÀ CƠ QUAN NGANG BỘ KHÁC (CHỨC NĂNG PHỐI HỢP), BỘ KẾ HOẠCH-ĐẦU TƯ VÀ BỘ TÀI CHÍNH (NGUỒN VỐN VÀ ĐẦU TƯ), UBND CẤP TỈNH (QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG NỘI TỈNH), HỘI ĐỒNG QUỐC GIA VỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC (THAM MƯU CHO THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ VỀ QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG LỚN VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP LƯU VỰC SÔNG GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG) VÀ ỦY BAN LƯU VỰC SÔNG (CHỨC NĂNG GIÁM SÁT, ĐIỀU PHỐI CÁC BÊN LIÊN QUAN VÀ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH CHO CẢ LƯU VỰC SÔNG LỚN, LIÊN TỈNH VÀ NỘI TỈNH).

Trong bối cảnh thể chế về trách nhiệm và quyền lực được phân chia cho nhiều bên như vậy, rõ ràng Nghị định 120/2008/NĐ-CP chưa cho thấy có sự đột phá lớn về mặt cơ cấu tổ chức, mà dường như chỉ là sự kết hợp “hình ảnh” của hai mô hình tổ chức lưu vực sông là BQLQHLSV và UBBVMTLSV hiện hành. Xét về mặt quyền hạn và quan hệ thể chế, UBLVS giống như là cơ quan tham mưu, thừa hành của Bộ TN-MT (đối với sông lớn và liên tỉnh) và/hoặc UBND tỉnh (đối với sông nội tỉnh), hơn là một tổ chức độc lập để có đủ quyền và khả năng điều phối các bên liên quan có cùng lợi ích hoặc xung đột lợi ích ở các cấp khác nhau (trung ương, tỉnh, địa phương; giữa các bộ, ngành) trên một lưu vực sông. Vì vậy, quyền lực của một UBLVS mạnh là phải đảm bảo cho UBLVS có vị thế và tiếng nói để đàm phán và phối hợp hiệu quả với UBND các tỉnh, các Bộ (gồm cả Bộ Kế hoạch-Đầu tư, Bộ Tài chính, và cơ quan ngang Bộ, nhất là các tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp lớn) về quản lý, bảo tồn và sử dụng bền vững TNN trên lưu vực sông.

6.1.a Chủ tịch Ủy ban lưu vực sông phải có đủ quyền lực để thực thi nhiệm vụ và đáp ứng được những thách thức ngày càng tăng về quản lý tổng hợp TNN trên lưu vực sông.

Lịch sử phát triển các tổ chức lưu vực

sông của Việt Nam cho thấy Ủy ban Trị thủy và Khai thác sông Hồng (thành lập năm 1961) được xem là hình mẫu hoạt động hiệu quả với Chủ tịch Ủy ban là Thủ tướng Chính phủ. Với quyền lực cao nhất (quyền hành pháp) của người lãnh đạo Chính phủ đồng thời cũng là người đứng đầu của tổ chức lưu vực sông trong bối cảnh chưa có hành lang luật pháp như Luật Tài nguyên nước (ban hành năm 1998) thì việc huy động, điều hành và yêu cầu các bộ/ngành/địa phương nghiêm túc tuân thủ chính là sự đảm bảo cho các hoạt động của Ủy ban được thực hiện có hiệu quả.

Tuy nhiên, tương tự như mô hình BQLQHLSV và/hoặc UBBVMT, người đứng đầu của UBLVS chỉ là chức vụ kiêm nhiệm của Thứ trưởng chuyên ngành (của Bộ TN-MT, đối với lưu vực sông lớn) hoặc của lãnh đạo UBND tỉnh (Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch, theo chế độ luân phiên 2 năm, đối với lưu vực sông liên tỉnh) thì sẽ rất khó để có thể huy động, điều hành và thúc đẩy (lãnh đạo) các bên liên quan (ngang cấp) cùng giải quyết các vấn đề có tính liên ngành, liên vùng về TNN đang hiện hữu trên các lưu vực sông một cách thường xuyên và liên tục. Thách thức sẽ lớn hơn khi cá nhân Thứ trưởng (phụ trách ngành nước) của Bộ TN-MT lại được giao trách nhiệm Chủ tịch của nhiều UBLVS (lớn) trên toàn quốc. Tương tự, lãnh đạo UBND của tỉnh nhận vai trò kiêm nhiệm Chủ tịch UBLVS (liên tỉnh) khó có thể yêu cầu lãnh đạo UBND tỉnh khác trong lưu vực cùng phối hợp làm việc nếu không được Chính phủ giao hoặc ủy nhiệm các quyền năng cụ thể (về giám sát, điều phối, giải quyết tranh chấp) với các chế tài làm việc có tính bắt buộc, công khai đối với các bên liên quan. Có thể thấy rằng, vai trò của Chủ tịch UBLVS phải gắn liền với quyền ra quyết định, quyền phán xét và giải quyết vấn đề lưu vực sông hơn là chỉ đóng vai trò người thúc đẩy (các bên liên quan) và hiện diện tại các cuộc họp định kỳ hàng năm.

6.1.b Xác định rõ mối quan hệ trong điều hành hoạt động của UBLVS giữa Chủ tịch Ủy ban và người đứng đầu UBND cấp tỉnh và/hoặc lãnh đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác.

Về thẩm quyền hành chính, Thứ trưởng của Bộ TN-MT không có quyền hạn bằng hoặc cao hơn để lãnh đạo hay

yêu cầu người đứng đầu UBND các tỉnh, các Bộ khác, hay các doanh nghiệp (lớn) trực thuộc Chính phủ (như Tổng công ty, tập đoàn) bắt buộc tuân thủ các quyết định có tính chuyên ngành. Vì vậy, để điều hành UBLVS hoạt động hiệu quả, cần có sự đồng thuận cao giữa Chủ tịch Ủy ban và lãnh đạo các địa phương, bộ, ngành trên cơ sở cùng nhận thức rõ về tính chất đặc thù của TNN và yêu cầu quản lý tổng hợp lưu vực sông. Với tư cách là bên đại diện cho nhóm sử dụng nước thì các Bộ, ngành/doanh nghiệp và địa phương cần phải chấp thuận vai trò của đại diện Bộ TN-MT, với tư cách là cơ quan đại diện Chính phủ thống nhất quản lý TNN trên toàn quốc, chủ trì giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp sử dụng nước, hài hoà quyền lợi giữa các bên sử dụng nước trên cơ sở tuân thủ quy hoạch lưu vực sông được các bên thông qua chức năng Chủ tịch Ủy ban. Đối với UBLVS liên tỉnh, thì lãnh đạo UBND tỉnh giữ vai trò Chủ tịch UBLVS phải có sự đồng thuận và cơ chế đối thoại với lãnh đạo UBND tỉnh, bộ/ngành khác để cùng cam kết đạt được mục tiêu và kết quả xác định trong nhiệm kỳ luân phiên hai năm.

6.1.c Chủ tịch và các thành viên trong UBLVS cần qui định thời gian làm việc cho UBLVS

Trách nhiệm của Chủ tịch và thành viên UBLVS sẽ không được phát huy nếu họ chỉ tham gia tổ chức này dưới chức danh kiêm nhiệm của công chức nhà nước, và tham dự các phiên họp có tính định kỳ hay bất thường. Mục tiêu cao nhất của các thành viên UBLVS là đóng góp trí tuệ và cùng cam kết, đồng thuận để ra quyết định giải quyết các vấn đề về quản lý sử dụng TNN trên lưu vực sông mà họ tham gia, chứ không chỉ là để nắm thông tin hay làm nhiệm vụ báo cáo. Vì thế, UBLVS cần phải có quy chế cung cấp và trao đổi thông tin thường xuyên giữa Chủ tịch Ủy ban với các thành viên và giữa các thành viên thông qua hoạt động của Văn phòng UBLVS. Bên cạnh việc phân công nhiệm vụ cụ thể cho các thành viên, tuỳ từng lĩnh vực, mỗi thành viên hoặc nhóm thành viên cần xây dựng cho mình một kế hoạch làm việc hàng quý và hàng năm được Chủ tịch Ủy ban thông qua. Các thành viên cần có đầy đủ thông tin về hiện trạng và diễn biến TNN trên lưu vực sông mình phụ trách

thông qua trao đổi thông tin, nghiên cứu tài liệu hoặc các chuyến điền dã do Văn phòng lưu vực sông và các bên liên quan (như các tổ chức nghiên cứu, phi chính phủ,...) bố trí sắp xếp. Để giúp giải quyết xung đột và hài hoà lợi ích giữa các bên sử dụng nước, Chủ tịch và thành viên UBLVS cần có các kế hoạch tiếp xúc và đối thoại với các bên liên quan, nhất là với các doanh nghiệp có sử dụng nước (như thủy điện, cấp nước sạch, thủy nông, du lịch,...) và các bên bị tác động như cộng đồng dân cư địa phương vùng thượng nguồn và hạ nguồn của lưu vực. Chức năng giám sát của UBLVS cũng sẽ tạo điều kiện cho Chủ tịch và các thành viên thúc giục và kiểm tra sự thi hành và tuân thủ quy hoạch của chính quyền các địa phương trong lưu vực.

6.1.d Cơ cấu và thẩm quyền của Văn phòng lưu vực sông phải xứng tầm là “cánh tay quyền lực” của UBLVS.

Nghị định 120/2008/NĐ-CP quy định Văn phòng lưu vực sông đặt tại một đơn vị thuộc Bộ TN-MT để thực hiện các nhiệm vụ do UBLVS giao. Do Chủ tịch và các thành viên UBLVS đều là công chức kiêm nhiệm (ngoại trừ đại diện doanh nghiệp), nên các nhiệm vụ, hoạt động của UBLVS thực chất là do chính Văn phòng lưu vực sông thực hiện hàng ngày. Để Văn phòng lưu vực sông có khả năng thực thi quyền lực nhà nước về giám sát, điều phối liên ngành, liên tỉnh và liên vùng thì cơ cấu tổ chức phải đạt các yêu cầu như: (i) là cơ quan sự nghiệp tương đương cấp cục (cấp 2) trực thuộc Bộ TN-MT; (ii) Chánh văn phòng là cán bộ cấp Cục trưởng và dành toàn bộ thời gian làm việc cho UBLVS, không kiêm nhiệm các chức vụ khác; (iii) tổ chức hoạt động có tính chuyên nghiệp với các bộ phận (phòng/ban) nghiệp vụ, cán bộ chuyên trách, có chuyên môn và kinh nghiệm, đáp ứng yêu cầu thực thi nhiệm vụ của UBLVS bên cạnh các bộ phận hỗ trợ (hành chính, nhân sự, kế toán,...); và (iv) có quyền quyết định lựa chọn, tuyển dụng cán bộ, phát triển quan hệ đối tác, huy động và quản lý sử dụng tài chính, phương tiện độc lập theo quy định pháp luật và yêu cầu tác nghiệp.

6.1.e UBLVS có quyền thiết lập và vận hành các diễn đàn cho các bên tham gia nhằm hỗ trợ cho quá trình tham mưu, ra quyết định.

Khi nước trên các lưu vực sông ở Việt Nam đang trở thành nguồn tài nguyên béo bở để sinh lợi, thì sự hình thành các nhóm lợi ích như thủy điện, du lịch-nghỉ dưỡng, kinh doanh bất động sản (của nhà nước, tư nhân) là một sự thật, đẩy các nhóm có quyền lợi liên quan như cộng đồng, chính quyền địa phương cơ sở, nhóm bảo vệ môi trường và dịch vụ công như thủy nông, cấp nước sạch vào thế yếu, thậm chí bị thiệt hại. Để hài hoà lợi ích và giải quyết xung đột, UBLVS cần chủ trì thiết lập các diễn đàn để khuyến khích các bên liên quan cùng tham gia, chia sẻ thông tin, tham vấn và đối thoại tích cực. Đây là cơ chế để UBLVS lôi kéo các nhóm lợi ích và bị ảnh hưởng cùng đàm phán và đi đến đồng thuận giải quyết các vấn đề xung đột lợi ích hoặc thực thi trách nhiệm liên quan đến quản lý, sử dụng TNN; hài hoà quy hoạch lưu vực sông với các quy hoạch phát triển khác của địa phương, ngành trong lưu vực. UBLVS có thể thiết lập cơ chế đối thoại ở nhiều cấp khác nhau, và nhất thiết phải có đại diện các cộng đồng địa phương, các nhóm quan tâm môi trường-xã hội độc lập (như NGOs, cơ quan nghiên cứu) và giới doanh nghiệp trong lưu vực tham gia.

6.2 Thách thức vận hành Ủy ban lưu vực sông

6.2.a Ngân sách nhà nước và tài trợ nước ngoài khó đảm bảo cho UBLVS và Văn phòng lưu vực sông hoạt động hiệu quả và lâu dài.

Thực tiễn vận hành BQLQHLSV dưới sự quản lý của Bộ NN-PTNT cho thấy kinh phí từ ngân sách nhà nước phân bổ hàng năm (trước đây) cho tổ chức lưu vực sông này thường rất ít ỏi, nhất là khi thiết chế này hoạt động dưới hình thức kiêm nhiệm. Một số chuyên gia cho biết nguồn kinh phí này thường chỉ đủ để chi cho các cuộc họp định kỳ, bất thường hàng năm, tập huấn nâng cao năng lực và biên soạn báo cáo. So với các nguồn tài chính khác thì kinh phí cho UBLVS từ ngân sách nhà nước hàng năm lại là nguồn được đảm bảo rõ ràng nhất. Tuy nhiên, quy định dự toán cho nguồn này theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP lại thiếu tính tập trung, do đó khó có thể tạo ra nguồn lực tài chính ổn định cho hoạt động của tổ chức lưu vực sông này. Nghị định này xé lẻ (a) kinh phí hoạt động của UBLVS bố trí trong phạm vi dự toán chi của Bộ và cơ quan có thành viên đại diện trong Ủy ban, và (b) kinh phí hoạt động của Văn phòng lưu vực sông bố trí trong phạm vi dự toán chi ngân sách nhà nước được giao hàng năm của Bộ TN-MT. Chắc chắn rằng quy định dự toán này khó thực hiện vì không phản ánh được mối liên hệ giữa kế hoạch làm việc, hoạt động (định kỳ, bất thường) của thành viên UBLVS và nhu cầu tài chính trong bối cảnh nhiều vấn đề quản lý cấp bách phát sinh xảy ra ngoài dự kiến trên lưu vực sông. Với vai trò là tổ chức uỷ nhiệm, Văn phòng lưu vực sông nên là cơ quan đầu mối trình dự toán kinh phí hoạt động (cho cả UBLVS và Văn phòng lưu vực sông) để nhà nước chủ động bố trí ngân sách tương ứng với chương trình, kế hoạch hoạt động cụ thể hàng năm trong khả năng có thể.

Do tính phức tạp và đa ngành của lưu vực sông, nên chi phí cho hoạt động xây dựng cơ sở dữ liệu môi trường-tài nguyên nước lưu vực sông, giám sát thực hiện quy hoạch lưu vực sông, hợp tác quốc tế

về lưu vực sông, hay điều phối hoạt động liên ngành, liên địa phương một cách chuyên nghiệp có thể sẽ rất tốn kém. Nguồn kinh phí tài trợ từ các tổ chức quốc tế, nước ngoài là rất quan trọng và hữu ích, tuy nhiên khả năng đảm bảo để có nguồn tài chính này dài hạn, đúng thời gian (theo nhu cầu quản lý) và đủ lớn lại là một thách thức khi khả năng tài trợ ODA của nước ngoài cho Việt Nam có thể bị giảm sút trong những năm sắp tới (do Việt Nam đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình). Bên cạnh đó, khả năng đóng góp tự nguyện của các tổ chức và cá nhân chưa có tiền lệ ở Việt Nam, và có thể không khả thi nếu vấn đề quản lý lưu vực sông chưa được công chúng nhận thức và trở thành mối lo lắng và quan tâm rộng rãi của xã hội so với các hoạt động từ thiện phổ biến khác (như giúp đỡ người nghèo, bệnh nhân, trẻ em khó khăn,...).

6.2.b Tạo nguồn thu và cơ chế tài chính bền vững (hơn) cho UBLVS

Có thể nói rằng Nghị định 120/2008/NĐ-CP chưa giúp “mở” ra được các cơ hội và sáng kiến tài chính mới cho hoạt động của UBLVS, ngoài nguồn ngân sách nhà nước và tài trợ quốc tế như những năm trước đây. Thách thức tài chính cho hoạt động của UBLVS có thể sẽ được gỡ bỏ nếu nhà nước có quy định và cơ chế huy động đóng góp tài chính từ các nhóm tham gia sử dụng (hoặc có tác động đến) TNN trên lưu vực sông, nhất là các doanh nghiệp và người sử dụng nước, dựa trên các nguyên tắc như: (i) hợp tác công-tư và thúc đẩy trách nhiệm xã hội-môi trường của doanh nghiệp; (ii) nước và dịch vụ môi trường (rừng, nước) từ lưu vực sông là hàng hoá, các bên sử dụng nước và dịch vụ phải trả tiền thông qua cơ chế về thuế, phí tài nguyên (nước) và môi trường; và (iii) người gây ô nhiễm nguồn nước trên lưu vực sông phải trả tiền thông qua các cơ chế về ký quỹ (phục hồi) môi trường, đền bù thiệt hại môi trường và nguồn thu từ xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước,...

Trên thực tế, pháp luật hiện hành của Việt Nam cũng đã có một số quy định, hướng dẫn để nhà nước có thể áp dụng, vận dụng tạo nguồn thu cho hoạt động của UBLVS, chẳng hạn :

- Luật Bảo vệ môi trường (2005): quy định tại Điều 110-Nguồn tài chính bảo vệ môi trường; Điều 111-Ngân sách nhà nước về bảo vệ môi trường; Điều 112-Thuế môi trường; Điều 113-Phí bảo vệ môi trường; Điều 114-Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên;
- Luật Tài nguyên nước (sửa đổi, dự thảo 4, 2011) : quy định tại Điều 75-Nguồn tài chính cho các hoạt động tài nguyên nước; Điều 76-Ngân sách nhà nước cho hoạt động tài nguyên nước; Điều 77-Nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt động tài nguyên nước; Điều 78-Tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước; và Điều 80-Chính sách ưu đãi, hỗ trợ hoạt động trong lĩnh vực tài nguyên nước;
- Nghị định 34/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2005 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước;
- Quyết định 71/2008/QĐ-TTg ngày 29/5/2008 của Thủ tướng Chính phủ về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản;
- Nghị định 63/2008/NĐ-CP ngày 13/5/2008 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản;
- Nghị định 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 của Chính phủ về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường;
- Nghị định 26/2010/NĐ-CP ngày 22/3/2010 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung khoản 2, Điều 8 Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải;
- Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng;
- Nghị định 113/2010/NĐ-CP ngày 03/12/2010 của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường;

Trong tương lai, chính bản thân các UBLVS cũng cần nghiên cứu, đề xuất và kiến nghị các bộ, ngành và Chính phủ thử nghiệm và thể chế hoá các cơ chế tài chính mới nhằm huy động và đảm bảo kinh phí cho các UBLVS hoạt động

ổn định và hiệu quả. Ví dụ: lồng ghép, sử dụng kinh phí từ các chương trình mục tiêu, dự án phát triển cơ sở hạ tầng, xoá đói-giảm nghèo, sắp xếp dân cư, bảo vệ và quản lý rừng đầu nguồn,... để hỗ trợ cho hoạt động của UBLVS. Chính phủ cũng có thể thiết lập hoặc liên kết với các quỹ uỷ thác để huy động các nguồn tài chính cho quản lý lưu vực sông nói chung hoặc quỹ uỷ thác cho từng UBLVS, tương tự như Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ Bảo tồn rừng đặc dụng Việt Nam hay Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam hiện đang vận hành. Dự thảo Luật Tài nguyên nước (sửa đổi, dự thảo 4) cũng đề xuất thành lập Quỹ tài nguyên nước quốc gia (Điều 79) để hỗ trợ hoạt động bảo vệ và phát triển tài nguyên các lưu vực sông, hoạt động theo nguyên tắc phi lợi nhuận, có tư cách pháp nhân, có vốn điều lệ và có con dấu riêng, đồng thời Nhà nước khuyến khích doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác thành lập quỹ để bảo vệ và phát triển TNN.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nguồn tài chính cho quản lý lưu vực sông thường được sử dụng cho 3 lĩnh vực khác nhau: (i) quản lý tài nguyên; (ii) phát triển và duy tu cơ sở hạ tầng; và (iii) vận hành của tổ chức lưu vực. Trong đó, các hoạt động quản lý nước (điều tra, đo đạc, phân tích, nghiên cứu và giám sát,...) luôn yêu cầu nguồn tài chính ổn định và lâu dài theo các chiến lược và quy hoạch quản lý trung hạn và dài hạn. Vì vậy, các nguồn thu cho UBLVS trích từ thuế (từ trung ương và địa phương), phí (sử dụng nước và xả thải của doanh nghiệp và hộ dân), viện trợ và đóng góp quốc tế cần được tích lũy và phân bổ hợp lý cho các hoạt động có tính mục tiêu theo các giai đoạn vận hành của UBLVS và Văn phòng lưu vực sông. Theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP, UBLVS không có chức năng phát triển và duy tu cơ sở hạ tầng, mà là quản lý tài nguyên và vận hành tổ chức lưu vực sông nên có thể huy động được nguồn tài chính khi các khoản thu từ sử dụng TNN trên lưu vực sông ngày càng lớn theo mức độ phát triển kinh tế và thu nhập quốc dân ở Việt Nam.

6.2.c UBLVS sẽ kế thừa hay loại bỏ các tổ chức lưu vực sông hiện hành?

Sắp xếp lại các tổ chức lưu vực sông là một thách thức lớn về mặt thể chế ở

Việt Nam, liên quan trực tiếp đến sự hợp tác, thỏa hiệp và đồng thuận giữa Bộ TN-MT, Bộ NN-PTNT và UBND các tỉnh trong lưu vực, chưa kể các nhân tố mới như Bộ Công Thương hay các tập đoàn, tổng công ty của nhà nước và doanh nghiệp tư nhân - với tư cách là bên sử dụng nước theo dự kiến một số cũng sẽ được lựa chọn thành viên tham gia UBLVS. Có thể thấy rằng cả ba tổ chức BQLQHLVS, UBBVMTLVS và UBLVS tuy được “khai sinh” ở những thời điểm và giai đoạn khác nhau, nhưng đều cùng hướng đến mục tiêu chung là điều phối các bên tham gia nhằm nâng cao hiệu quả quy hoạch quản lý, khai thác và sử dụng TNN bền vững trên các lưu vực sông, giảm thiểu tác động tiêu cực, phục vụ phát triển kinh tế-xã hội của các địa phương, ngành và quốc gia. Tuy nhiên, ngoài các bên có trách nhiệm quản lý lưu vực sông như Nghị định 120/2008/NĐ-CP quy định (Điều 33-38), vẫn chưa rõ liệu khi các UBLVS được thành lập thì nhà nước có cần duy trì BQLQHLVS và/hoặc UBBVMTLVS nữa hay không, hoặc có cần phải giải thể các tổ chức này để tránh trùng lặp, mâu thuẫn chức năng, nhiệm vụ với UBLVS, hay là nên tái cơ cấu, sắp xếp lại và sát nhập chúng vào UBLVS tương ứng sẽ thành lập. Trong điều kiện hạn chế về tài chính và kỹ thuật, thì sự phân tán nguồn lực cho quản lý lưu vực sông cho các tổ chức khác nhau sẽ làm giảm hiệu quả đầu tư, gây khó khăn cho nhà nước về thống nhất quản lý, thậm chí tạo cơ hội cho gia tăng mâu thuẫn lợi ích của các bên liên quan trên cùng lưu vực sông.



Kết luận

Thành lập các tổ chức lưu vực sông là yêu cầu cấp thiết nhằm thúc đẩy quản lý thích ứng và tổng hợp tài nguyên nước hiệu quả trên các lưu vực sông trong bối cảnh các sức ép về môi đe dọa khai thác không bền vững ngày càng tăng. Mặc dù quản lý TNN đã gắn liền với lịch sử định cư, sản xuất, phát triển và ứng phó thiên tai trải qua nhiều thế hệ, nhưng Việt Nam và các quốc gia khu vực Đông Nam Á vẫn chưa có nhiều kinh nghiệm và mô hình tốt về tổ chức quản lý và vận hành các lưu vực sông. Vì thế, quy định thành lập các UBLVS của Việt Nam theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP ngày 01/12/2008 của Chính phủ đặt ra những mối quan tâm về tính khả thi và hiệu quả của thiết chế này, trong bối cảnh các mô hình tổ chức khác như BQLQHLSV và UBBVMTLSV đang tồn tại nhưng hầu như không cứu được các dòng sông thoát khỏi tình trạng suy thoái và ô nhiễm do tác động của phát triển.

Trong hệ thống thể chế có nhiều tổ chức được giao trách nhiệm quản lý lưu vực sông hiện nay, UBLVS được kỳ vọng sẽ là mô hình vận hành tốt nếu như thực sự có đủ quyền lực và được hỗ trợ để vượt qua các thách thức về phân tán nguồn lực (tài chính, kỹ thuật) cho quản lý tổng hợp lưu vực sông. Ưu việt của sáng kiến tổ chức UBLVS chính là tạo cơ hội cho các bên liên quan cùng tham gia giám sát thực hiện quy hoạch lưu vực sông, đồng thời điều hoà và phối hợp để đảm bảo các bên sử dụng nước hợp lý, công bằng và bền vững, nhất là nhóm doanh nghiệp. Viễn cảnh về một UBLVS có đủ quyền lực thể hiện qua Chủ tịch Ủy ban có thực quyền được nhà nước giao để có khả năng điều hành và ra quyết định có sự đồng thuận giữa các nhóm lợi ích khác nhau trên lưu vực sông, nhất là với lãnh đạo các địa phương, Bộ ngành và doanh nghiệp lớn. Quyền lực của UBLVS cũng cần được quy định rõ để Văn phòng lưu vực sông, là cơ quan thừa hành của UBLVS, trở thành một thiết chế hoạt động độc lập và chuyên nghiệp về tổ chức, kỹ thuật, tài chính cho quản lý tổng hợp TNN trên lưu vực sông. Tuy vậy, UBLVS sẽ ít hiệu quả nếu nhà nước (vẫn) duy trì mô hình tư vấn, giám sát và điều phối như các tổ chức lưu vực sông đã có, điều này dẫn đến việc các tổ chức này không đủ quyền để giải quyết tính phức tạp và đa ngành của lưu vực sông trong bối cảnh ngày càng biến đổi.

Tài liệu tham khảo



1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006). *Chiến lược Quốc gia về Tài nguyên Nước đến năm 2020*. NXB Văn hóa-Thông tin.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006). *Báo cáo môi trường quốc gia 2006*.
3. Cục Thủy lợi- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007). *Các lưu vực sông lớn ở Việt Nam*. Văn phòng Quản lý Quy hoạch các Lưu vực sông, Bộ NN&PTNT, Hà Nội, 2007.
4. Dao Trong Tu (2009a). *The River Basin Organization and Management in South East Asia - Challenges and Opportunity*. Paper prepared for GWP-SEA at 5th World Water Forum 5, Section 4.2: Water Governance. Istanbul, Turkey, 18 March 2009.
5. Dao Trong Tu (2009b). *River Basin Organization and Management in Vietnam*. Paper Presented at Regional Workshop on River Basin Organization of GWP SEA in Yogyakarta, Indonesia, 6/2009.
6. Dao Trong Tu (2010). *River Basin Organizations in Southeast Asia and Vietnam: Challenges and Powers*. A paper presented at the Regional Workshop on Sustainable Water Resources Management in Vietnam by Institute for Technology Development, Media and Community Assistance (IMC), Hanoi-Vietnam, 11 December 2009.
7. Global Water Partnership (GWP) (2000). *Integrated Water Resources Management*. TAC Background Papers No.4, 2000.
8. Jean-François Donzier (INBO), Martin Walshe (GWP), (2009). *A Handbook for Integrated Water Resources Management in Basins*. GWP-INBO. Printed by Elanders, Sweden.
9. Nguyễn Đức Ngữ (2008). *Biến đổi khí hậu*. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, Việt Nam.
10. Nguyễn Đình Thịnh (1995). *Năm mươi năm quy hoạch thủy lợi - Sơ thảo lịch sử thủy lợi Việt Nam, 1945-1995*. NXB Chính trị Quốc gia.
11. Nguyễn Viết Phổ (2003). *Tài nguyên nước Việt Nam*. NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
12. Tushaar Shah, Ian Makin, R. Sakthivadivel (2001). *Issue in Trasposing Successful River Basin Management Institutions in the Developing World, Intersectoral Management of River Basin*. Charles L Abernathy (Edt), IWMI.







Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) là tổ chức phi lợi nhuận hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện với môi trường.

Phòng Nghiên cứu Chính sách
TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 6, N8B Trung Hòa Nhân Chính, Nguyễn Thị Thập, Thanh Xuân, Hà Nội
Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội
ĐT: (04) 3556-4001 ☎ Fax: (04) 3556-8941
Email: policy@nature.org.vn ☎ Website: www.nature.org.vn

Xin cảm ơn sự hỗ trợ của



Ford Foundation