

**CÁC MÔ HÌNH QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN NƯỚC QUỐC GIA,
PHÂN TÍCH SO SÁNH KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI**

Hội thảo ‘Quốc hội với việc định hình cơ chế mới về quản trị NƯỚC’

(12/12/2014)

TS. Đỗ Hồng Phấn

*Nguyên Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế Bộ Thủy Lợi,
Nguyên Tổng Thư ký Ủy ban sông Mê Công Việt Nam*

Lời nói đầu

Mục đích của Hội thảo được biết là chuẩn bị cho sự tham gia của Quốc Hội Việt Nam tại hội nghị ĐHQĐ Liên minh Nghị viện thế giới IPU-132. Căn cứ yêu cầu của Viện Nghiên cứu Lập pháp đối với Tham luận này, thì mục tiêu của Tham luận là cung cấp thông tin để Viện tham khảo ở trong nước.

Yêu cầu của Viện thể hiện tại tiêu đề. Trong tiêu đề, thuật ngữ ***quản trị tài nguyên nước quốc gia*** (được hiểu là water resources governance) là một cách đặt vấn đề khá phù hợp với yêu cầu Nước đương đại trên thế giới. Để phù hợp hơn với thế giới, Tham luận này đề cập vấn đề ***quản trị ngành nước quốc gia*** (water governance hoặc water sector governance, mặc dù thuật ngữ water sector chỉ được sử dụng trong tài liệu hợp tác quốc tế). Thực tế Việt Nam đang phát triển chức năng ***quản lý tài nguyên nước quốc gia*** (water resources management) là chức năng hiện nay của Cục Quản lý Tài nguyên Nước - Bộ TN&MT.

Một cách khái quát, quản trị ngành Nước là bao gồm hệ thống chính trị - hành chính - kinh tế - xã hội có tác động tới quản lý tài nguyên nước và dịch vụ nước. ***Quản trị ngành Nước có hiệu lực bao gồm cả quản lý tài nguyên nước bền vững và dịch vụ nước hiệu quả.***

Vấn đề này từng được thảo luận nhiều khi xây dựng luật năm 1998 và 2012 là Việt Nam nên xây dựng luật Nước hay luật Tài nguyên Nước? Mặc dù thấy nếu là luật Nước thì bao quát hơn, nhưng mọi người cũng hiểu là nhà nước ta thiên về xây dựng luật chuyên ngành, luật nào đi với bộ/ngành ấy. Vì thế luật Tài nguyên nước 2012 vẫn chưa thể nói gì về dịch vụ nước, dù chỉ nói quan điểm và nguyên tắc.

Cùng với Tham luận, có Phụ lục tư liệu về thể chế tài nguyên nước một số quốc gia.

I. Vị trí của vấn đề Nước trong phát triển bền vững

Sau Thế chiến thứ II, kinh tế thế giới phát triển bùng nổ, tài nguyên nước được khai thác quy mô lớn, cả ở các quốc gia Âu - Mỹ thời kỳ hậu chiến và cả ở các quốc gia Á - Phi thời kỳ hậu thuộc địa. Đó cũng là thời kỳ kỹ thuật xây dựng công trình thủy lực tiến triển mạnh, giúp cho khai thác sử dụng tài nguyên nước ở ạt. Nhưng đồng thời, các vấn đề về suy thoái tài nguyên nước cũng nảy sinh và ngày một trầm trọng. Kể từ Hội nghị đầu tiên năm 1977 của Liên Hiệp Quốc về Nước tại Mar del Plata – Argentina, trải qua các Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Phát triển bền vững (Rio, Johannesburg, Rio+20), thế giới đã dần xác lập vị trí ưu tiên hàng đầu của Nước trong phát triển bền vững. Năm 2000, Hội đồng Nước Thế giới (World Water Council - WWC) lần đầu tiên đưa ra nhận định *“Thế giới đang khủng hoảng nước, không phải do có quá ít nước không đảm bảo được nhu cầu của chúng ta, mà là cuộc khủng hoảng về quản trị ngành Nước. Quản trị ngành Nước đã quá kém, đến mức con người và môi trường bị ảnh hưởng trầm trọng”*.

I.1 Các bất cập trong quản trị ngành Nước

Theo WWC, các vấn đề bao gồm:

- Nhận thức về Nước và mức ưu tiên dành cho Nước ở cấp chính trị là hạn chế.
- Quản lý tài nguyên nước kém hiệu quả, khai thác sử dụng thì cục bộ theo từng ngành sử dụng trong khi tài nguyên nước về bản chất có hiệu ích đa mục tiêu.
- Tiếp cận chủ yếu từ trên xuống trong khi là vấn đề của địa bàn gắn với cuộc sống con người; chính quyền địa phương thiếu năng lực quản lý tài nguyên nước.
- Cơ cấu định giá nước không đủ trang trải chi phí vận hành bảo dưỡng; phân phối nước không hợp lý, tỉ lệ thất thoát nước cao.
- Đầu tư cho ngành Nước còn thấp, trong đó mới đầu tư cho khai thác sử dụng, chưa đầu tư tương xứng cho quản lý và bảo vệ tài nguyên và môi trường.
- Thiếu dữ liệu và thông tin kịp thời phục vụ quản lý tài nguyên nước.
- Thiếu tiêu chí kinh tế xã hội môi trường để phục vụ xét duyệt chính sách, quy hoạch và dự án tài nguyên nước.

Năm 1992, bốn nguyên tắc Dublin¹ về Nước và Phát triển Bền vững được xác lập. Trên cơ sở đó, năm 2000, quan điểm Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước (Integrated Water Resources Management) đã ra đời, tạo ra một bước ngoặt cơ bản trong vấn đề Nước toàn cầu, được thế giới chấp nhận rộng rãi, kể cả ở Việt Nam.

I.2 Quan điểm thời đại: Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước

Quản lý tổng hợp tài nguyên nước là một quá trình đẩy mạnh sự phát triển và quản lý có phối hợp tài nguyên nước, đất và các tài nguyên liên quan, sao cho tối đa hoá được các 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).

Một cách tổng quát nhất, Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước được nhìn nhận với ý nghĩa là:

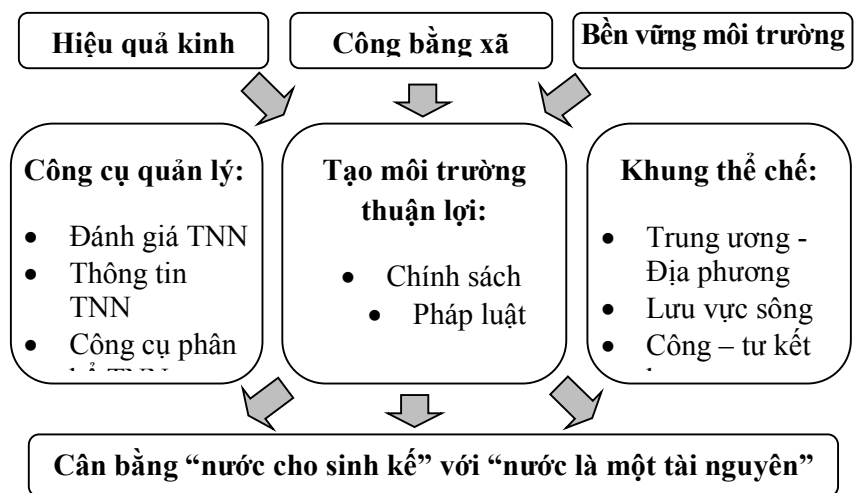
- *một quá trình* để quản lý tài nguyên nước ngày một hiệu lực hơn vì mục tiêu phát triển bền vững;
- *một quan điểm* bao trùm từ trách nhiệm nhà nước đến trách nhiệm các tổ chức và cộng đồng khai thác sử dụng hiệu quả tài nguyên nước;
- *một cách tiếp cận* vận dụng hài hòa các dạng thể chế quản lý tài nguyên và dịch vụ nước trong ngành Nước.

Quản lý tổng hợp tài nguyên nước có nội dung là ba chân trụ: (i) Tạo môi trường thuận lợi; (ii) Khung thể chế; (iii) Công cụ quản lý; thể hiện trong hình vẽ dưới đây.

Ba chân trụ của Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước

¹ Bốn nguyên tắc Dublin là:

- Nước là tài nguyên có hạn và dễ bị tổn thương, là thiết yếu đối với cuộc sống, sự phát triển và môi trường;
- Phát triển và quản lý tài nguyên nước cần dựa vào sự tham gia của mọi thành phần, người dùng nước, người lập qui hoạch – kế hoạch và người hoạch định chính sách ở mọi cấp;
- Phụ nữ đóng vai trò trung tâm trong việc dự trữ, quản lý và bảo vệ nước;
- Nước có giá trị kinh tế trong mọi sử dụng cạnh tranh và cần được thừa nhận là một hàng hóa kinh tế.



Với ý nghĩa tổng quát về Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước như trên, có thể thấy có hai sự hiểu lầm khá phổ biến ở Việt Nam sâu đây:

+ Chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa *quản lý tổng hợp tài nguyên nước* (integrated water resources management) với *sử dụng tổng hợp tài nguyên nước* mà thực chất là *sử dụng nước đa mục tiêu* (multi-purpose use of water resources). Nhầm lẫn vì nói Quản lý Tổng hợp Tài nguyên nước là nói về ngành Nước, còn nói sử dụng tổng hợp tài nguyên nước là nói về công trình thủy lợi thủy điện đa mục tiêu, rõ rệt nhất là hồ chứa đa mục tiêu.

+ Chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa *quản lý tổng hợp tài nguyên nước* (integrated water resources management) với *quản lý nhà nước về tài nguyên nước* (state management of water resources hoặc water resources management). Quản lý nhà nước về tài nguyên nước là chức năng của Bộ TN&MT. Còn quản lý tổng hợp tài nguyên nước là một quá trình, một cách tiếp cận, một quan điểm mà cả ngành Nước đều thực hiện, không riêng Bộ TN&MT, dù rằng Bộ TN&MT có vai trò trung tâm.

I.3 Thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước

Việc thực hiện Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước được thể hiện lần lượt với các ưu tiên khác nhau. Trong thập niên 2000s, các quốc gia chú trọng vào xác lập vị trí ngành Nước và cải cách thể chế (institutional reform) bao gồm chính sách, pháp chế, thể chế, nâng cao nhận thức. Vài năm đầu của thập niên 2010s hiện nay, trong khi tiếp tục cải cách thể chế, quốc tế đã đề ra các ưu tiên mới là An ninh Nước (water security), Chuỗi Lương thực – Nước – Năng lượng (food-water-energy nexus).

II. Thể chế quản trị ngành Nước

Cải cách thể chế ngành Nước đã xảy ra phổ biến ở cả các quốc gia phát triển và quốc gia đang phát triển. Trong một thời kỳ dài lịch sử, quốc gia nào cũng có các bộ/ ngành khác nhau phụ trách việc khai thác tài nguyên nước theo yêu cầu sử dụng nước chuyên ngành như thủy điện, tưới, giao thông thủy. Sau đó mới dần dần chuyển sang quản lý thống nhất tài nguyên nước cấp quốc gia. Động lực chủ yếu thúc đẩy sự chuyển biến này là yêu cầu nước tăng nhanh cùng với tăng trưởng dân số, tài nguyên lưu vực sông suy thoái, sử dụng cạnh tranh, nguồn nước ô nhiễm

II.1 Xác lập chức năng quản lý tài nguyên nước quốc gia

Việt Nam cũng như các quốc gia Đông Nam Á, chưa đề cập đến quản trị ngành Nước, mà chủ yếu là quản lý tài nguyên nước. Bản thân chức năng quản lý tài nguyên nước đã là chức năng mới. Vào đầu thập niên 2000, khi xác lập chức năng quản lý tài nguyên nước, các quốc gia này đều cải cách thể chế ngành Nước để tạo cho chức năng này có được vị thế khách quan trong điều hòa các yêu cầu sử dụng nước cạnh tranh. Các quốc gia đều lập hoặc cải tổ hoặc tăng cường Cục Tài nguyên Nước. Trước khi cải cách, Đông Nam Á có tới 6 quốc gia đặt Tài nguyên Nước tại Bộ Nông nghiệp. Nay thì đại bộ phận các quốc gia đã chuyển tài nguyên nước sang đặt tại Bộ Môi trường hoặc Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Cải cách ngành Nước

	Nay đặt Tài nguyên Nước ở bộ nào?				Luật Nước/TNN
	Bộ MT / TN&MT	Bộ Nông Nghiệp	Bộ Công Chính	Bộ riêng về TNN/Nước	
Campuchia				x	2007
Indonesia			x		1974 - 2004 - 2008
Lào	x				có luật mới (năm?)
Malaysia	x				1989 – 2007(bang)
Myanmar		x			2006
Philippines	x				1971 - 2004
Singapore			x		không rõ
Thái Lan	x				dự thảo 1994 chưa xong

Việt Nam	x				1998 - 2012
Pháp	x				1964 - 1992
Trung Quốc				x	1988 - 2002

Việc cải cách thể chế diễn ra chủ yếu là tách được chức năng quản lý tài nguyên nước ra khỏi các chức năng quản lý khai thác sử dụng nước. Việt Nam là quốc gia Đông Nam Á đã thực hiện vào loại sớm nhất bước tách chức năng cơ bản này. Năm 2002 đã chuyển chức năng quản lý tài nguyên nước từ Bộ NN&PTNT sang Bộ TN&MT. Từ đó, Việt Nam đã hình thành rõ ràng hai sự nghiệp, một sự nghiệp là quản lý tài nguyên nước và lưu vực sông, một sự nghiệp nữa (nhiều bộ/ ngành) là quản lý khai thác công trình thủy lợi thủy điện các loại và quản lý dịch vụ nước các dạng. Nhược điểm của quá trình cải cách thể chế ngành Nước ở Việt Nam là từ đầu không có bài bản hẳn hoi, chuyển chức năng mà không chuyển bộ máy và lực lượng chuyên môn tương ứng, vì thế tình trạng phân tán vô lý kéo dài cả chục năm nay chưa thoát được.

Việt Nam

Quá trình cải cách thể chế ngành Nước ở Việt Nam đã diễn ra liên tục suốt nửa thế kỷ qua. Việt Nam từng có Bộ Thủy lợi (1958-1995) với các chức năng khai thác tài nguyên nước phục vụ nông nghiệp, phòng chống lũ lụt, quy hoạch phát triển thủy lợi, thủy điện các dòng sông trên cả nước. Bộ Thủy Lợi đã lập báo cáo khả thi dự án thủy điện đa mục tiêu Hòa Bình trên sông Đà là cơ sở để Chính phủ quyết định xây dựng công trình thủy điện này. Từ năm 1976, Bộ Thủy Lợi đã triển khai một số nhiệm vụ của chức năng quản lý tài nguyên nước là nghiên cứu chất lượng nước, hợp tác sông liên quốc gia Mekong, nghiên cứu luật nước liên quốc gia và xây dựng luật nước quốc gia. Tháng 5-1994, Chính phủ ra nghị định chính thức xác lập chức năng quản lý tài nguyên nước và đặt chức năng đó tại Bộ Thủy Lợi. Tháng 9-1995, sáp nhập Bộ Thủy lợi vào Bộ NN&PTNT. Tháng 5-1998, luật Tài nguyên Nước được thông qua, pháp lý hóa chức năng quản lý tài nguyên nước và đặt chức năng đó tại Bộ NN&PTNT. Tháng 7-2002, lập Bộ TN&MT mới và đặt chức năng quản lý tài nguyên nước tại bộ này. Tháng 12-2008 thống nhất chức năng quản lý lưu vực sông vào chức năng quản lý tài nguyên nước. Tháng 6-2012, khẳng định hướng cải cách này tại luật Tài nguyên Nước, tuy vậy vấn đề quản lý lưu vực sông đến nay vẫn còn treo.

Tình hình trên đây là nói về mô hình phổ biến ở Đông Nam Á là xây dựng chức năng quản lý tài nguyên nước. Như trên đã nói, quản lý tài nguyên nước bền vững mới là một mặt của mô hình quản trị ngành Nước có hiệu lực, còn một mặt nữa là dịch vụ nước hiệu quả. Một số quốc gia Đông Nam Á như Malaysia, Indonesia, Singapore đã tùy mức độ, giao cho cơ quan quản lý tài nguyên nước trách nhiệm toàn ngành Nước, tức quản trị ngành Nước.

Cải cách thể chế ngành Nước theo mô hình nào là tùy điều kiện xã hội, kinh tế và văn hóa ở mỗi quốc gia. Trong các nền kinh tế đang chuyển đổi vẫn còn ảnh hưởng cơ chế ngành chủ quản như Việt Nam, thì chức năng quản trị ngành Nước có thể nói là chưa đặt ra. Như trên đã nói, thuật ngữ water governance hoặc water sector governance chỉ được sử dụng trong tài liệu hợp tác quốc tế. Điểm phân biệt giữa hai mức độ thể hiện chủ yếu ở chỗ chức năng quản lý tài nguyên nước có quyền hạn và trách nhiệm như thế nào đối với nguyên tắc Dublin 4 “*nước khai thác là hàng hóa kinh tế*”? Trong các nền kinh tế thị trường với nhà nước pháp quyền đầy đủ, thì mô hình phổ biến là xây dựng chức năng quản trị cả ngành Nước. Ở đó, các tổ chức khai thác tài nguyên nước và vận hành dịch vụ nước chủ yếu do tổ chức dịch vụ công, công-tư kết hợp hoặc tư nhân thực hiện. Nguyên tắc “*người dùng nước phải trả tiền*” và “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*” được áp dụng ngày một triệt để. Nhiều quốc gia phát triển và một số quốc gia đang phát triển tiên tiến đã áp dụng khá triệt để hai nguyên tắc này. Pháp nhờ thế đã thực hiện được chính sách “*lấy nước nuôi nước*” tự chủ hoàn toàn khỏi ngân sách nhà nước.

Ở Việt Nam, nguyên tắc “*người dùng nước phải trả tiền*” và “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*” đang được ngành nước đô thị áp dụng, từng bước tiến từ thấp lên cao hơn, tuy vậy đường phải đi còn xa. Bộ TN&MT năm 2006 xây dựng Chiến lược Tài nguyên Nước quốc gia, có phần bao quát toàn ngành Nước, trong đó có đề cập đến chính sách tài chính “*coi sản phẩm nước là hàng hóa*” và chủ trương “*xã hội hóa việc cung ứng và sử dụng dịch vụ nước*”. Nhưng đến luật Tài nguyên Nước 2012 thì không nói đến chính sách quan trọng này nữa.

II.2 Các dạng tổ chức trong khung thể chế quản trị ngành Nước

Theo Quản lý Tổng hợp Tài nguyên nước, thể chế đầy đủ về quản trị ngành Nước thường bao gồm các dạng tổ chức là: hội đồng hoặc ủy ban tài nguyên nước quốc gia; cơ quan quản trị / quản lý tài nguyên nước trung ương và địa phương; cơ quan/ tổ chức sự nghiệp chuyên môn; tổ chức dịch vụ nước; tổ chức lưu vực sông; xã hội dân sự và tổ chức cộng đồng dùng nước.

a/ Hội đồng hoặc Ủy ban Tài nguyên Nước quốc gia có vai trò tư vấn cho Chính phủ và phối hợp liên ngành, phổ biến là về chính sách, pháp chế, chương trình lớn, sông liên quốc gia, xử lý bất đồng về TNN. Pháp đã xây dựng được Ủy ban Nước Quốc gia hoạt động hiệu quả. Thành phần Ủy ban ở Pháp không có cấp bộ thứ trưởng, mà gồm có tổ chức sử dụng nước, hiệp hội, chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước, chuyên gia và các chủ tịch Ủy ban Lưu vực sông. Chủ tịch Ủy ban Nước Quốc gia Pháp là một đại biểu Quốc hội do Tổng thống bổ nhiệm. Tại Philippines, Ủy ban Nước Quốc gia có thành phần cấp bộ của các bộ tổng hợp là Môi trường, Kế hoạch, Tài chính, Khoa học, Xã hội và một số chuyên gia, nhưng không có các bộ khai thác và sử dụng nước, mà các bộ này sẽ phải thực hiện các quyết định của Chính phủ mà Ủy ban kiến nghị. Còn phần lớn các Ủy ban/Hội đồng Tài nguyên nước ở Đông Nam Á, kể cả Việt Nam, mới là hình thức, ít tác dụng. Có xu hướng cho rằng để tư vấn khách quan cho Chính phủ thì Hội đồng nên có thành phần chủ yếu là các chuyên gia.

b/ Cơ quan quản trị / quản lý tài nguyên nước (bao gồm điều hành và cưỡng chế): Vai trò điều hành (regulatory body) và vai trò cưỡng chế (enforcement agency) có thể là hai cơ quan riêng hoặc chỉ là một, tùy từng quốc gia. Cục Quản lý Tài nguyên Nước ở Việt Nam được thành lập từ 2003, đã từng bước xây dựng chức năng ngành thể hiện trong luật Tài nguyên Nước 2012. Khó khăn đối với cơ quan mới và ngành mới là, như đã nói ở trên, không có được điều kiện đáng lẽ phải có, về kế thừa bộ máy và lực lượng chuyên môn tương ứng.

Hệ thống quản trị / quản lý có bộ máy hàng dọc xuống địa phương đến cấp nào, và phân cấp đến mức độ nào, cũng tùy mỗi quốc gia. Điều đáng chú ý là ở Việt Nam, do được phân cấp mạnh mà không được đào tạo và kiểm soát đầy đủ, chính quyền địa phương thường là người trực tiếp hoặc đồng lõa gây ra tác động tiêu cực đối với tài nguyên nước và môi trường sinh thái, chính vì họ quyết định không hợp lý về khai thác sử dụng nước - đất - rừng, về đô thị hóa, xử lý rác và vệ sinh, về cung cách xây dựng kết cấu hạ tầng ... Vì vậy, càng phân cấp mạnh thì nhà nước càng phải kiểm soát, nâng cao nhận thức và trách nhiệm cho chính quyền địa phương.

Do đặc điểm tài nguyên nước vận động trong phạm vi lưu vực sông, mà ranh giới thường khác với ranh giới hành chính, nên hầu như các quốc gia nào cũng đã và đang thiết lập và vận hành cơ chế đặc thù là tổ chức lưu vực sông để hỗ trợ cho chức năng quản trị / quản lý của mình.

c/ Tổ chức dịch vụ nước: Tổ chức dịch vụ nước ở các quốc gia đều thuộc nhiều thành phần kinh tế, từ công ty nhà nước thuộc cục chuyên ngành hoặc thuộc chính quyền địa phương, tổ chức dịch vụ công, đến doanh nghiệp tư nhân,

tổ chức cộng đồng dùng nước của người dân. Hầu hết dịch vụ cấp nước sinh hoạt, vệ sinh và thủy lợi đều bắt đầu phát triển từ dịch vụ cung ứng do ngân sách tài trợ. Do dịch vụ cung ứng có hiệu suất thấp và nhà nước khó khăn về tài chính, nên các nhà nước đều thực hiện cải cách thể chế dịch vụ nước, hướng tổ chức dịch vụ nước vào tự chủ về tài chính, đi từng bước từ thấp lên cao. Các chính sách tương ứng bao gồm: về chính sách đầu tư, khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào dịch vụ nước và môi trường; về chính sách tài chính nước, vận dụng triệt để các nguyên tắc “*người dùng nước phải trả tiền*” và “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*”.

Việt Nam đã trải qua cả quá trình nói trên. Trong khi nước đô thị và nông thôn đã và đang phát triển theo hướng tiến bộ mặc dù còn xa mới nói được là đạt hiệu quả, nhất là đối với thoát nước thải và xử lý nước ô nhiễm, thì đối với thủy lợi, lại là bước lùi. Sau nửa thế kỷ có những cải cách chính sách thủy lợi phí hợp lý được quốc tế nhận xét là tiên tiến trong khu vực, thì năm 2007 nhà nước lại miễn giảm phí này, đưa dịch vụ thủy lợi trở lùi thành bao cấp. Có ý kiến cho rằng kinh tế tăng trưởng thì hỗ trợ nông dân là tầng lớp thua thiệt hơn trong xã hội cũng hợp lý chứ sao? Nhưng điều quan trọng hơn lại là, do không trả tiền, người nông dân mất quyền có tiếng nói hoặc tiếng nói của họ giảm hẳn trọng lượng trong giao dịch với tổ chức dịch vụ thủy lợi. Chưa kể đến hiệu suất sử dụng tài nguyên nước, đó là không trả tiền thì nông dân không tiết kiệm nước tưới, mà tưới nông nghiệp là dạng tiêu hao, chiếm đến 80% lượng nước sử dụng trong xã hội!

d/ Tổ chức lưu vực sông: Theo qui luật của tự nhiên rằng tài nguyên nước vận động không ngừng trong phạm vi lưu vực sông, nên tổ chức lưu vực sông là dạng thể chế sớm muộn gì rồi cũng được hình thành, vì nhu cầu của cuộc sống cần như thế. Các quốc gia phát triển đã thiết lập và vận hành tổ chức lưu vực sông từ cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX, đi từng bước, từ đơn mục tiêu đến đa mục tiêu. Nay thì quan điểm quản lý tổng hợp tài nguyên nước đặc biệt khuyến khích các quốc gia vận hành dạng thể chế này, đặc biệt đối với các lưu vực sông liên quốc gia. Đáng lưu ý là tổ chức lưu vực sông đang là một tồn tại của Việt Nam, nếu không muốn nói là tồn tại chủ yếu (sẽ nói bên dưới).

e/ Xã hội dân sự và tổ chức cộng đồng: Ngành nào cũng vận động cho sự tham gia của xã hội dân sự và tổ chức cộng đồng, nhưng với ngành Nước, đó là yêu cầu đặc biệt, ở chỗ nước liên quan trực tiếp đến cuộc sống con người. Ở Việt Nam, các dạng tổ chức cộng đồng trong quản lý thủy nông cơ sở và nước sinh hoạt nông thôn cũng từng được pháp chế hóa, nhưng vai trò này khá hình thức.

Cộng đồng không được tiếp cận thông tin cần thiết và đáng nói nhất là các tổ chức ấy có nhiệm vụ chính là thực hiện, chứ không được tham gia vào quá trình ra quyết định các kế hoạch.

Tóm lại, Việt Nam tiếp cận khá nhanh với các quan điểm mới của thế giới, tuy nhiên, đưa vào hành động thì còn chậm và chưa triệt để.

III. Chuyển quản lý tài nguyên nước xuống cấp lưu vực sông

III.1 Vì sao cần quản lý tài nguyên nước tại cấp lưu vực sông

Trong nửa thế kỷ qua, ngành Nước Việt Nam đã tập trung khai thác phát triển tài nguyên. Ngày nay, dân số và kinh tế tăng trưởng, trên lưu vực đã có vô số công trình khai thác tài nguyên nước chuyên ngành vận hành riêng rẽ, vô số cơ sở dùng nước và thải nước tùy nghi, số lượng và chất lượng nước đều suy thoái, mâu thuẫn giữa thượng lưu và hạ lưu diễn ra gay gắt, do đó cần đến vai trò khách quan của người quản lý tài nguyên nước. Nhưng nước là tài nguyên động, mâu thuẫn xảy ra liên tục, tức thời, mỗi lưu vực sông mỗi khác, thì hành động quản lý muốn có hiệu lực và hiệu quả, phải thực hiện kịp thời tại lưu vực. Vì thế, việc chuyển trọng tâm quản lý từ trung ương xuống lưu vực sông được coi là một yêu cầu mang tính chiến lược của ngành Nước. Tổ chức lưu vực sông trở thành một khâu quan trọng trong thể chế quản trị ngành Nước.

III.2 Thể chế quản lý tài nguyên nước cấp lưu vực sông theo quan điểm mới

Trên thực tế Việt Nam đã nhận thức ra từ lâu sự cần thiết phải có tổ chức lưu vực sông. Ủy ban Sông Hồng (1960-1976) đã hoạt động và hoàn thành nhiệm vụ qui hoạch trị thủy và khai thác hệ thống sông Hồng-Thái Bình. Từ 2003, nhà nước đã thấy sự cần thiết phải quản lý tài nguyên nước và môi trường lưu vực sông, do đó liên tiếp trong nhiều năm, Bộ NN&PTNT đã lập ra 8 tổ chức lưu vực sông và Bộ TN&MT đã lập ra 3 tổ chức lưu vực sông với các chức năng và nhiệm vụ khác nhau. Tuy nhiên, việc thành lập các tổ chức lưu vực sông này đã được tiến hành một cách giản đơn theo ý chỉ chủ quan của người quản lý và nguyện vọng của nhà chuyên môn, do đó không mang lại hiệu quả mong đợi.

Nay luật Tài nguyên Nước 2012 đã xác định nhiệm vụ quản lý lưu vực sông, có thể nói là danh mục khá đầy đủ so với kinh nghiệm quốc tế. Tuy nhiên, một tồn tại đã thấy từ lâu mà chưa được giải quyết, đó là mức độ phân cấp từ cấp trung ương xuống cấp lưu vực sông, thì luật và nghị định thi hành luật đều chưa qui định, nghĩa là chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của tổ chức lưu vực sông chưa có.

Bộ TN&MT nay có vốn ODA của WB hỗ trợ, chuẩn bị xây dựng tổ chức lưu vực sông Sesan-Srepok trên Tây Nguyên. Đây là cơ hội rất tốt để xây dựng thí điểm một tổ chức lưu vực sông theo quan điểm quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Các yêu cầu mới có thể nêu lên là:

a/ Tổ chức lưu vực sông có chức năng hỗ trợ quản lý nhà nước bằng các kiến nghị, trong việc điều phối giám sát các hoạt động trên lưu vực sông (luật TNN 2012 có quy định cụ thể các dạng hoạt động). Tổ chức lưu vực sông có hai cấp là Ủy ban Lưu vực sông và Cơ quan Lưu vực sông.

b/ Ủy ban Lưu vực sông ở Việt Nam trước nay chỉ có đại diện cơ quan nhà nước trung ương và tỉnh. Quốc tế rất coi trọng việc mở rộng thành phần Ủy ban. Pháp gọi Ủy ban Lưu vực sông là “Quốc hội Nước” (Water Parliament). Theo kinh nghiệm quốc tế, thành phần Ủy ban Lưu vực sông ở Việt Nam ngoài đại diện nhà nước, nên có cả đại diện tổ chức khai thác sử dụng và thải nước, chính quyền cơ sở, xã hội dân sự, tổ chức cộng đồng.

Về cơ chế làm việc, Ủy ban Lưu vực sông sẽ thông qua qui hoạch - kế hoạch của lưu vực sông trước khi trình lên trên. Hội nghị Ủy ban là nơi xây dựng đồng thuận, thương lượng trên cơ sở các văn bản qui phạm tài nguyên nước. Ủy ban ra nghị quyết về các vấn đề liên tỉnh liên ngành. Các tỉnh căn cứ nghị quyết chung đó để ra quyết định hành chính thực hiện tại tỉnh mình. Các tổ chức khai thác, sử dụng và thải nước của bất kỳ cấp nào và ngành nào cũng đều thi hành các qui phạm TNN và các qui phạm liên quan khác. Nếu không thỏa thuận được tại cấp Ủy ban Lưu vực sông thì coi là có tranh chấp tài nguyên nước, và Ủy ban Lưu vực sông báo cáo lên cấp trên.

c/ Cơ quan Lưu vực sông, tương tự như kinh nghiệm thế giới, là tổ chức sự nghiệp của bộ chức năng về quản lý tài nguyên nước là Bộ TN&MT. Giám đốc Cơ quan Lưu vực sông do Bộ trưởng TN&MT bổ nhiệm và miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban Lưu vực sông.

Theo kinh nghiệm quốc tế, Cơ quan Lưu vực sông luôn được giao trách nhiệm tổ chức lập qui hoạch và kế hoạch hành động, được trang bị bộ máy chuyên môn, phương tiện kỹ thuật và hệ thống thông tin tức thời của lưu vực, giám sát sự thực hiện qui hoạch – kế hoạch, diễn biến tài nguyên trên lưu vực và kiến nghị xử lý tranh chấp. Sự chuyển hướng chiến lược trong quản trị ngành Nước chỉ trở nên hiện thực với Cơ quan Lưu vực sông đóng vai trò động lực trực tiếp tại địa bàn, thể hiện bằng tính chất khách quan, đứng giữa các tranh chấp.

d/ Sự tham gia của các bên liên quan là điều kiện tiên quyết cho thành công

Ngay từ đầu của tiến trình thành lập tổ chức lưu vực sông đã cần có sự tham gia rộng rãi của các ngành và các địa phương liên quan.

- Bốn ngành liên quan chính là Tài nguyên Nước, Môi trường, Thủy lợi và Thủy điện và các ngành liên quan khác.
- Quản lý tài nguyên nước tại lưu vực sông liên tỉnh có động chạm đến quyền lực hệ thống hành chính quốc gia, vì vậy cũng cần được các cơ quan chính trị nhà nước tham gia,
- Cộng đồng người làm ăn sinh sống trên lưu vực được đại diện bởi các tổ chức nhà nước, doanh nghiệp và cộng đồng xã hội...

Kết luận

Do ý nghĩa tổng hợp và xã hội của Nước, pháp chế và thể chế ngành Nước là đề tài rất được quan tâm trong xã hội nước ta. Đây không còn là vấn đề mới nữa, tuy nhiên cũng ít cơ hội được thảo luận đến nơi đến chốn. Viện Nghiên cứu Lập pháp tạo diễn đàn trao đổi này là rất đáng hoan nghênh, hy vọng có thể giúp đi tới những kết quả thiết thực./.

Chú thích

Phụ lục về Thể chế Quản lý Tài nguyên Nước một số quốc gia

Tài liệu tham khảo:

- Quản lý tổng hợp lưu vực sông theo hướng phát triển bền vững ở Việt Nam, chuyên đề của Dự án Hỗ trợ xây dựng và thực hiện Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam – Bộ KH&ĐT, 2006.
- Quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong mối liên hệ với bối cảnh Việt Nam – chuyên đề của Cục Quản lý Tài nguyên Nước, 2012
- Một số ý kiến về Tăng cường Thể chế Quản lý Tài nguyên Nước, chuyên đề của Đề án thành lập cơ quan quản lý chuyên ngành tài nguyên nước - Bộ TN&MT, 2014.

PHỤ LỤC (19-9-2014)

Thông tin về thể chế quản lý tài nguyên nước tại một số quốc gia

Dựa trên nguồn tư liệu có được, Phụ lục này giới thiệu tình hình tổ chức quản lý TNN/Nước ở 5 quốc gia là Campuchia, Thái Lan, Malaysia, Pháp và Trung Quốc, và một số thông tin chung của Đông Nam Á. Giữa các quốc gia Đông Nam Á là Campuchia, Thái Lan, Malaysia và Việt Nam, có sự gần gũi tương đối so với các vùng khác về điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển, tập quán sinh sống và ứng xử với tự nhiên, đặc biệt Đông Nam Á đều đang cải cách thể chế ngành Nước với những bài học có thể trao đổi bổ ích cho nhau. Trung Quốc là quốc gia quen biết đối với Việt Nam kể cả về kinh tế xã hội và văn hóa, ngay cái tên Bộ Thủy Lợi Việt Nam được đặt ra từ thập niên 1950 cũng ảnh hưởng từ cái tên Bộ Thủy Lợi Trung Quốc. Tuy vậy, Trung Quốc quá rộng lớn, bài học của họ có thể tham khảo chứ khó vận dụng. Còn Pháp là một mô hình khác, với điều kiện khí hậu ôn đới, không trồng lúa nước; nhưng cách tổ chức khai thác sử dụng TNN của họ thì Việt Nam đã thấy rõ từ những gì còn lại của thời kỳ thuộc địa. Điều đặc biệt ngày nay thế giới quan tâm là Pháp đã triển khai thành công chính sách ‘lấy nước nuôi nước’ thông qua mô hình quản lý lưu vực sông của một tổ chức quản trị công, rất đáng học tập và có thể học tập cho tương lai của các ngành Nước quốc gia.

Để hiểu rõ hơn về thể chế quản lý tài nguyên nước, các thông tin chung về đất nước, pháp luật, chính sách, chiến lược cũng được giới thiệu trên nét lớn.

CAMPUCHIA

Đặc điểm tự nhiên và xã hội

Diện tích lãnh thổ 181.000km², dân số 13,4 triệu người (2008), tỉ lệ đô thị hoá 19,5% (2008). Sau thời kỳ diệt chủng, là quá trình hòa giải dân tộc, đến 1996 ra đời Vương quốc với chế độ quân chủ lập hiến. Có 13 tỉnh và 1 thành phố trực thuộc là Phnom Penh.

Lãnh thổ Campuchia có 14% ở Tây Nam có các lưu vực sông nhỏ ven biển, còn 86% thuộc lưu vực sông Mekong, gồm hạ trung du và thượng châu thổ Mekong. Tổng lượng dòng chảy chảy vào 382 tỉ m³, chảy ra 437 tỉ m³. Sông Mekong cùng với Biển Hồ - Tonlesap có chế độ thủy văn thủy lực chi phối nền kinh tế và dân sinh, là nguồn tài nguyên lớn về thủy sản và thủy điện. Đất nông nghiệp khoảng 4,8-5 triệu ha, đất ngập nước và ngập lũ chiếm đến 30% lãnh thổ. Một hạn chế đang tăng lên là sa bồi Biển Hồ, tác động đến thủy sản và giao thông thủy.

Mức độ sử dụng nước còn thấp, hồ chứa điều tiết dòng chảy chưa có gì đáng kể. 94% nước sử dụng cho nông nghiệp. Diện tích canh tác lúa khoảng 2 triệu ha, chủ yếu một vụ nhờ mưa, tưới hỗ trợ bằng công trình nhỏ. Thủy sản nước ngọt là một ngành kinh tế chủ đạo, cung cấp 40-60% khẩu phần đạm của người dân. Tỉ lệ số dân được cấp nước sinh hoạt còn thấp, 63% ở đô thị và 24% ở nông thôn. Ô nhiễm nước đô thị và công nghiệp là đáng kể đối với khúc sông

ven Phnom Penh. Điện lực 90% dùng dầu diesel, 5% thủy điện, còn lại nhập của Việt Nam và Thái Lan (2005), đang phát triển mạnh thủy điện Tây Nam. Giao thông thủy là đường vận tải quan trọng.

Luật nước

Năm 1996 đã thông qua luật Bảo vệ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên. Năm 2007 thông qua luật Quản lý Tài nguyên Nước.

Chính sách nước

Năm 2004 đã thông qua Chính sách Nước quốc gia, đề cập đến các lĩnh vực thủy nông và nông nghiệp, cấp nước sạch và vệ sinh đô thị và nông thôn, nước cho môi trường, tài chính nước. Chính sách có các mục tiêu:

- Bảo vệ, quản lý, sử dụng TNN hiệu quả, công bằng và bền vững.
- Dự báo và hỗ trợ các tổ chức xử lý các vấn đề Nước nảy sinh.
- Xây dựng và thực hiện chiến lược TNN quốc gia và chuyên ngành.
- Chỉ đạo các hoạt động về Nước của các tổ chức công và tư.
- Nâng cao mức sống của nhân dân, xoá đói giảm nghèo.

Chiến lược quản lý nước

Chiến lược đề ra các mục tiêu:

- Tăng cường quản lý và phát triển tưới phục vụ sản xuất lương thực.
- Phát triển cung cấp nước và vệ sinh theo hướng thị trường.
- Duy trì nguồn thủy sản Biển hồ - Tonlesap.
- Phấn đấu giảm tác hại lũ hạn.
- Thúc đẩy phát triển thủy điện và quản lý lưu vực sông.

Tổ chức ngành Nước và chức năng quản lý TNN

Năm 1988, CHND Campuchia đặt Nước tại Bộ Nông nghiệp. Trong thời kỳ hòa giải dân tộc, Nước ban đầu thuộc Cục Thủy lợi - Khí tượng Thủy văn, Bộ Nông-Lâm-Thủy sản, sau đó chuyển sang Bộ Công chính - Giao thông. Năm 1999 lập Bộ Tài nguyên Nước và Khí tượng (TNN&KT) với chức năng quản lý TNN và phối hợp liên ngành. Không có Hội đồng TNN quốc gia.

Thể chế quản lý TNN

Bộ TNN&KT có chức năng quản lý TNN. Nhiều bộ khác được phân công các chức năng liên quan, tuy vậy, sự phân công về nước còn chồng chéo giữa các ngành:

- Bộ Công nghiệp - Mỏ - Năng lượng phụ trách nước dưới đất; cấp nước đô thị các tỉnh; thủy điện, cát sỏi lòng sông.
- Bộ Nông - Lâm - Thủy sản phụ trách thủy nông; rừng; thủy sản.
- Bộ Phát triển Nông thôn phụ trách thủy văn nước mặt; cấp nước, vệ sinh và lũ lụt vùng nông thôn.
- Bộ Công chính và Giao thông phụ trách giao thông thủy; tiêu thoát nước đô thị.
- Bộ Môi trường phụ trách tiêu chuẩn chất lượng nước, cấp phép thải nước.

- Bộ Y tế phụ trách tiêu chuẩn chất lượng nước sạch.
- Bộ Nội vụ và chính quyền Phnom Penh phụ trách cấp nước đô thị và lũ lụt vùng thủ đô.

Hiện nay Bộ TNN&KT có 6 đơn vị chuyên môn:

- Cục Quản lý - Bảo vệ TNN: chính sách và chiến lược TNN quốc gia, pháp chế, chương trình Mekong, quản lý và bảo vệ TNN, quản lý lưu vực sông, lũ lụt.
- Cục Thủy văn và Dòng sông: tổng hợp thông tin và đánh giá TNN mặt, nước dưới đất cả về số lượng và chất lượng.
- Cục Khí tượng: quản lý toàn diện, kể cả khí tượng hàng không.
- Cục Thủy nông: pháp chế và giám sát sử dụng nước tưới tiêu của các ngành và địa phương.
- Cục Cấp nước và vệ sinh: pháp chế và giám sát sử dụng nước sạch các ngành và địa phương.
- Cục Kỹ thuật: quản lý qui hoạch phát triển và bảo vệ TNN trên cơ sở lưu vực sông, đặc biệt các dự án lớn đa mục tiêu.

Tại cấp tỉnh, Sở TNN&KT có các đơn vị chuyên môn là: quản lý và bảo vệ TNN; cấp nước; khí tượng thủy văn.

Tổ chức lưu vực sông

Năm 2010, Chính phủ lập Tổ chức quyền lực Tonlesap (Tonlesap Authority) là tổ chức quản lý lưu vực sông Tonlesap do Bộ trưởng TNN-KT làm Chủ tịch, với bộ máy chuyên môn được trang bị nhân lực và phương tiện khá đầy đủ. Nhiệm vụ bao gồm quản lý và phối hợp việc bảo vệ và phát triển vùng Tonlesap. Tổ chức này có hai khối chuyên môn là:

- Khối Tài nguyên thiên nhiên gồm nước, khoáng sản (đang khoan tìm dầu mỏ), sinh vật và nông nghiệp đa dạng.
- Khối Kiểm soát khai thác, bảo tồn và bản đồ.

Ngoài Tonlesap, có kế hoạch lập 4 tổ chức lưu vực sông nhánh xin tài trợ ADB, nhưng không có thông tin cụ thể.

Tài liệu tham khảo

- Country paper of Cambodia, Regional consultation workshop on “Towards ADB policy for water resources development and management in the Asian and Pacific region”. Manila 1996.
- National Water sector Profile, MOWRAM, Phom Penh 2001
- Cambodia country paper: Regional meeting on National Water sector Apex bodies, Hanoi 2004
- Scoping report of existing frameworks in Cambodia relating to the WCD Strategic Priorities, by Sam Chamreoun, Regional Workshop on Decision-making for water resources development in the Mekong region; National and regional frameworks, Vientiane, 2005.
- Nghiên cứu chiến lược phát triển TNN trong tổng thể phát triển kinh tế xã hội Campuchia và ảnh hưởng tới đồng bằng Cửu Long của Việt Nam, Ủy ban Mê Công Việt Nam, 2010.
- Water resources planning for Green Growth, Sok Saing Im, 2013.

THÁI LAN

Đặc điểm tự nhiên và xã hội

Diện tích lãnh thổ 513.000km², dân số 63 triệu người (2003), tỉ lệ tăng dân số 1%, tỉ lệ đô thị hoá 40%. Quốc hiệu là Siam cho tới 11-5-1949 mới đổi là Thailand. Là nhà nước quân chủ, đã biết tiếp cận với văn minh công nghiệp từ cuối thế kỷ XIX, trở thành quân chủ lập hiến từ 1932. Có 75 tỉnh. Dân số tập trung ở đô thị lớn, thành phố trực thuộc Bangkok 9 triệu người (2000) có nhiều vấn đề về quản lý đô thị, cấp và thoát nước. Hai tộc người chính là Thái và Lào (khoảng 1/3 ở Đông Bắc). 94,6% dân số theo đạo Phật Tiểu thừa Theravada, 4,6% theo đạo Hồi (2000).

Lượng mưa bình quân 1.700 mm (1.424mm, b/c nộp UNEP 2006). Tổng lượng dòng chảy 200tỉ m³ (213tỉm³-UNEP) (không kể dòng chính Mekong), riêng lưu vực sông Chao Phraya 37 tỉ m³ nước mặt và 14 tỉ m³ nước dưới đất. Đất nông nghiệp rộng lớn, đã khai thác 26 triệu ha.

Hiện trạng sử dụng nước: Thái Lan đã khai thác gần hết tiềm năng TNN cả về thủy lợi và thủy điện. Tỉ lệ khai thác dòng chảy bằng hồ chứa ở Thái Lan đạt 21%, vào loại cao nhất Đông Nam Á (Việt Nam đạt 4,5% toàn quốc; hoặc 11,5% nếu không kể sông Cửu Long dòng chảy lớn nhưng không thể làm hồ chứa). Nước sử dụng trong nông nghiệp chiếm 71%, tưới cho 21% đất canh tác chủ yếu cây một vụ lúa mùa. Nước dưới đất cung ứng 75% yêu cầu nước sinh hoạt và công nghiệp. Năm 1997 cấp nước sạch đô thị đã đạt 80% và nông thôn 70%. Phòng chống lũ úng là nhiệm vụ lớn, úng và ô nhiễm nước ở Bangkok là vấn đề nan giải hàng năm, nhưng đã được cải thiện nhiều. Năm 2010 lũ lụt lớn, mặc dù toàn bộ các dòng sông đều có hồ chứa (có hai hồ chứa lớn điều tiết nhiều năm) nhưng do lực lượng kỹ thuật bị phân tán, nên rất lúng túng trong điều hành chống đỡ, đã bộc lộ cơ chế quản lý TNN quốc gia yếu kém.

Luật Nước

Từ thập niên 1950, Thái Lan đã có những điều luật về Nước rải rác trong nhiều luật, nhưng chưa có luật Nước chung.

Chính sách TNN

Năm 2000 Chính phủ thông qua chính sách TNN là đề án của Ủy ban TNN quốc gia do Cục Thủy nông Hoàng gia soạn, với các nội dung chính là:

- Lập cơ quan quản lý TNN cấp trung ương và cấp lưu vực, cấp trung ương có nhiệm vụ về chính sách, còn cấp lưu vực sông về kế hoạch quản lý nước.
- Thực hiện phân phối nước công bằng và hợp lý, ưu tiên bảo đảm nhu cầu nước sinh hoạt và nông nghiệp, mức độ ưu tiên do từng lưu vực xác định.
- Phát triển và bảo vệ TNN phải phù hợp yêu cầu sử dụng và khả năng từng lưu vực, bảo tồn chất lượng nước và môi trường.

Sau khi Bộ TN&MT ra đời, chính sách TNN quốc gia lại đổi mới theo quan điểm quản lý tổng hợp TNN như sau:

- Chuyển từ cách tiếp cận kiểu cung ứng sang quản lý yêu cầu.
- Một chiến lược quản lý toàn diện lưu vực sông thay vì xem xét từng dự án một.
- Xem xét giá trị kinh tế của nước trong các dạng sử dụng cạnh tranh.
- Sử dụng công cụ kinh tế để giảm bớt khủng hoảng nước.

Tuy nhiên, sau khi ban hành chính sách, chưa có chiến lược TNN quốc gia cũng chưa có chương trình hành động.

Tổ chức ngành Nước

Nhà nước Thái Lan từ đầu thế kỷ XX đến nay vẫn có hai tổ chức lớn khai thác sử dụng nước là Cục Thủy Nông Hoàng gia và Tổng Cục Điện lực. Năm 1987, khi bắt đầu điều phối các vấn đề TNN, Chính phủ lập Ủy ban TNN Quốc gia, nhưng 10 năm sau mới lập Văn phòng thường trực của Ủy ban, đặt tại Phủ Thủ tướng. Năm 2002, trong xu hướng quốc tế về cải cách thể chế theo quan điểm quản lý tổng hợp TNN, Bộ Tài nguyên và Môi trường được thành lập.

Thể chế quản lý TNN

Bộ TN&MT có chức năng quản lý nhà nước về TNN. Sự phân công các bộ liên quan đến nước cũng còn nhiều chồng chéo:

- Bộ Nông nghiệp và Hợp tác xã phụ trách tưới tự chảy bằng hồ đập và lũ lụt (Cục Thủy nông Hoàng gia), nước sinh hoạt nông thôn, thủy văn, thủy sản.
- Bộ Khoa học và Công nghệ phụ trách tưới bằng bom, thủy điện nhỏ và vừa.
- Bộ Công nghiệp phụ trách nước công nghiệp.
- Bộ Nội vụ phụ trách nước sinh hoạt đô thị (trừ Bangkok), nước sinh hoạt nông thôn, thủy điện nhỏ.
- Bộ Giao thông Vận tải phụ trách giao thông thủy, khí tượng và thủy văn.
- Ban Kinh tế xã hội quốc gia (trực thuộc Phủ Thủ tướng)
- Tổng Cục Điện lực (là Authority, trực thuộc Phủ Thủ tướng) phụ trách thủy điện lớn và vừa trong mạng lưới điện quốc gia.
- Thành phố Bangkok tự phụ trách cấp thoát nước đô thị, ô nhiễm nước.

Bộ Tài nguyên và Môi trường Thái Lan

Khối	Quản lý nhà nước (Department)	Tổ chức sự nghiệp nhà nước (State enterprise)	Tổ chức công (Public organization)
Tài nguyên nước nội địa	-Cục TN Nước, kiêm VP UBTNN quốc gia và VP UBMekong quốc gia -Cục TN Nước Dưới		-Tổ chức (Office) Phát triển kinh tế trên cơ sở đa dạng sinh học -Tổ chức (Organization) Quản

	đất		lý khí nhà kính
Môi trường	-Cục Kiểm soát ô nhiễm -Cục Chất lượng môi trường	-Tổng Cục (Authority) Quản lý nước thải	-Tổ chức (Office) Chính sách và kế hoạch tài nguyên và môi trường
Tài nguyên thiên nhiên	-Cục Vườn quốc gia, bảo tồn động vật hoang dã và giống cây -Cục Tài nguyên rừng -Cục Khoáng sản -Cục Tài nguyên biển và ven biển	-Tổ chức (Organization) Vườn thực vật -Tổ chức (Organization) Công viên động vật học -Tổ chức (Organization) Công nghiệp rừng -Cty TNHH Gỗ dán	

Hệ thống quản lý có ba cấp

- Cục TNN là cấp trung ương phụ trách chính sách, kế hoạch, tiêu chuẩn kỹ thuật, kiểm soát, giám sát, đánh giá.
- Chi Cục TNN là cấp vùng (regional office) chịu trách nhiệm trước Cục trưởng, phụ trách quản lý, phát triển và bảo tồn TNN. Chú ý là mỗi cục lập chi cục mỗi khác: Cục TNN có 10 chi cục; Cục TNN Dưới đất có 12 chi cục; Cục Thủy nông (Bộ Nông nghiệp) có 7 chi cục.
- Sở TN&MT cấp tỉnh (provincial office) chịu trách nhiệm trước Tỉnh trưởng (75 tỉnh), phụ trách theo dõi, giám sát, thanh tra, phối hợp, quan hệ với công chúng.

Cục Tài nguyên Nước có các đơn vị như sau:

- Ban Pháp chế
- Ban Chính sách và kế hoạch
- Phòng Nghiên cứu và phát triển, nghiên cứu thủy văn, sáng tạo mô hình và công nghệ quản lý TNN
- Phòng Phát triển TNN phụ trách nghiên cứu khả thi và thiết kế mạng liên kết, nâng cấp vận hành và bảo dưỡng công trình, hỗ trợ kỹ thuật cho các hoạt động phát triển TNN của các tổ chức khác.
- Phòng Bảo tồn và phục hồi TNN
- Phòng Quản lý nước phụ trách định mức, tiêu chí, mô hình, công nghệ trong quản lý nước, hỗ trợ kỹ thuật cho công chúng và tư nhân.
- Phòng Quan hệ công chúng, hoạt động thông qua các tổ chức lưu vực sông, giáo dục công chúng và quan hệ với khu vực tư nhân.
- Trung tâm Công nghệ thông tin cũng là trung tâm thông tin của Cục
- Trung tâm ngăn ngừa khủng hoảng nước

- 10 Chi cục TNN vùng, phụ trách lập qui hoạch/ kế hoạch và giải pháp quản lý lưu vực sông, hỗ trợ các tổ chức lưu vực sông hoạt động, đào tạo năng lực về quản lý TNN, là trung tâm thông tin TNN cấp lưu vực sông.

Tổ chức lưu vực sông

Quốc gia chia ra 25 lưu vực sông với 25 tổ chức lưu vực sông, là mạng lưới cấp dưới của Ủy ban TNN quốc gia. Lưu vực sông nội địa lớn nhất ở trung tâm lãnh thổ là Chao Phraya, trên đó sinh sống 47% dân số. Khi phân chia lưu vực để tổ chức quản lý thì Chao Phraya được chia làm 8 lưu vực nhánh (4 lưu vực nhánh thượng lưu, 1 lưu vực châu thổ, 3 lưu vực nhánh bên hông châu thổ), đặt dưới sự quản lý của 4 chi cục TNN. Tuy nhiên chỉ có 2 chi cục quản lý riêng vài nhánh Chao Phraya còn 2 chi cục nữa quản lý cả nhánh Chao Phraya cả các lưu vực khác. Không rõ Cục TNN có bộ phận nào quản lý tổng hợp lưu vực sông Chao Phraya không.

Theo thiết kế ban đầu, tổ chức lưu vực sông đều có các tổ chuyên môn về kế hoạch quản lý TNN, phân phối nước, giám sát sử dụng nước, quan hệ công chúng; có các tiêu ban tạo diễn đàn cho sự tham gia rộng rãi của cộng đồng. Năm 2004, đã lập xong 25 tổ chức lưu vực sông, nhưng thực tế không có bộ máy như dự kiến. Các chi cục TNN có nhiệm vụ hỗ trợ cho tổ chức lưu vực sông, thì bản thân chi cục cũng mới được thành lập. Có sự chùng chéo giữa nhiệm vụ chi cục và nhiệm vụ tổ chức lưu vực sông. Vì thế, năm 2005, Bộ quyết định tập trung thí điểm tại một tổ chức lưu vực sông.

Lưu vực thí điểm là sông Mae Sa, diện tích 140 km², dân cư người Thái và H'Mông, thuộc huyện Mae Rim gần thành phố Chiang Mai. Kinh tế lưu vực có cây ăn quả, rau và hoa; thương mại và du lịch phát triển cao. Về tổ chức, Ủy ban lưu vực Mae Sa có 34 ủy viên (15 ngành chức năng, 8 chính quyền huyện/xã, 4 doanh nghiệp tư nhân, 6 xã hội dân sự và phi chính phủ, 1 giáo sư đại học). Chủ tịch Ủy ban là vị đại diện chính quyền huyện Mae Rim. Văn phòng lưu vực do Chi Cục TNN số 1 cử người đảm nhiệm. Sau 4 năm thí điểm rút ra các nhận xét sau:

a/ Mae Sa chưa tạo được sức mạnh của một tổ chức. Các ủy viên Ủy ban lưu vực chưa nhận thức rõ về mục tiêu và vai trò của tổ chức lưu vực sông.

b/ Ủy ban lưu vực chỉ hoạt động kiểu hội nghị, các ủy viên ngành chức năng đến họp là truyền đạt kế hoạch ngành, nói nhiều hơn nghe; đại diện cộng đồng và doanh nghiệp tư nhân là người sử dụng nước chính nhưng vào hội nghị thì thụ động. Một số ủy viên Ủy ban tự thấy chỉ đại diện cá nhân không có trách nhiệm đại diện cho giới/ngành. Tóm lại hội nghị khá hình thức. Trên lưu vực có nhiều tổ chức cộng đồng hoạt động hiệu quả về môi trường, thủy nông, trồng rừng nhưng họ không được mời vào Ủy ban.

c/ Văn phòng lưu vực gồm người ăn lương của Chi Cục TNN thì tích cực nhưng quen làm việc kỹ thuật tại cơ quan, ngại hoạt động cơ sở và giao tiếp với các giới trong xã hội. Không có hoạt động đối thoại đáng kể. Mọi sự giao dịch đều nhờ chính quyền huyện xã, mà chính quyền thì quen làm việc kiểu hành chính.

d/ Cục TNN chỉ có kinh phí cho lưu vực Mae Sa tổ chức hội nghị, không có kinh phí hoạt động chương trình, dù đây là dự án thí điểm. Tuy có đề ra việc vận động các bên đóng góp kinh phí, nhưng chưa thực hiện được.

Tóm lại hoạt động kém hiệu quả. Hướng khắc phục khi đó đề ra cũng chưa rõ. Nếu Chi Cục mà kiêm nhiệm Văn phòng lưu vực như kiểu Mae Sa thì phải thay đổi cách làm việc. Đối với người dân, tổ chức lưu vực sông được mong đợi là nơi cho họ nói lên yêu cầu của mình về các bức xúc do hoạt động về nước và môi trường gây ra cho họ. Nếu Chi Cục kiêm nhiệm, thì Chi Cục phải tạo thêm các hoạt động tiếp xúc và cơ hội đối thoại cho các thành viên tham gia. Không có thông tin về tình hình hiện nay.

Theo vị chuyên gia người Thái Lan của WB đến họp ở Hà Nội năm 2012 thì từ kinh nghiệm dự án thí điểm Mae Sa, ở nhiều lưu vực sông khác đã coi trọng hơn vai trò cộng đồng, ở đây tổ chức lưu vực sông đạt nhiều kết quả hơn về bảo vệ rừng và chống việc xả nước ô nhiễm bừa bãi.

Tài liệu tham khảo

- Country paper of Thailand, Regional consultation workshop on “Towards ADB policy for water resources development and management in the Asian and Pacific region”, Manila 1996.
- Cooperation between and among government agencies in irrigation: the case of Thailand, by Chaivat Prechawit, International workshop on Institutional reform and cooperation in irrigated agriculture. Luang Prabang 1998.
- Experiences of some ASEAN countries on water sector coordination, Angel Alejandrino, 1999.
- From Vision to Action: Thailand’s experience, Apichart Anukularmphai. Bangkok 2001.
- Opportunities and constraints for IWRM: Thailand perspective, A. Das Gupta and M.S. Babel, International workshop on IWRM in the Third World, Bangkok 2002.
- Scoping report of existing frameworks in Thailand relating to the WCD Strategic Priorities, by Bantita Pichyakorn, Regional Workshop on Decision-making for water resources development in the Mekong region; National and regional frameworks, Vientiane, 2005.
- Role in Thailand’s Water Management, Department of Water Resources, Bangkok, 2010
- Thông tin từ các hội thảo khu vực.
- Báo cáo nghiên cứu tổng quan các dự án chuyển nước của Thái Lan sử dụng trong và ngoài lưu vực sông Mekong, Ủy ban Mê Công Việt Nam, 2010.
- Quản lý tổng hợp TNN trong mối liên hệ với bối cảnh Việt Nam, Cục QLTTN, 2012.

MALAYSIA

Đặc điểm tự nhiên và xã hội

Diện tích lãnh thổ 330.000km², dân số 28,3 triệu người (2010), tỉ lệ đô thị hoá cao so trong vùng Đông Nam Á. Là quốc gia liên bang ra đời 1948 với chế độ quân chủ lập hiến, hiện có 13 bang và 3 thành phố trực thuộc (gọi là lãnh thổ liên bang).

Lãnh thổ Malaysia gồm hai phần, phần bán đảo (80% dân số, 11 bang và 2 thành phố trực thuộc là Kuala Lumpur - thủ đô và Putrajaya - trụ sở cơ quan chính phủ) và phần đảo (20% dân số, 2 bang và 1 thành phố trực thuộc). Hai bên bờ biển nơi cách nhau ngắn nhất là 640 km. Mưa nhiều, lượng mưa bình quân 3.000mm. Tổng lượng nước hàng năm là 560 tỉ m³, phân bố 26% trên phần bán đảo và 74% trên phần đảo. Có tiềm năng lớn về đất nông nghiệp, 30% lãnh thổ là đất nông nghiệp, trong đó diện tích canh tác hàng năm khoảng 60% còn 40% đất nông nghiệp là cây lâu năm. Độ che phủ rừng là 59%.

Về hiện trạng sử dụng nước, Malaysia đã khai thác mạnh mẽ TNN phần bán đảo. Đã chọn 8 vùng nông nghiệp chuyên lúa, tưới cả hai vụ, với mục tiêu chỉ tự túc 65% lúa gạo, dành đất cho cây trồng khác. Nước đô thị và công nghiệp đang tăng nhanh. Phòng chống lũ là nhiệm vụ lớn, nhất là lũ quét đối với các đô thị ở vị trí thấp khó thoát lũ và lòng sông sa bồi. Trên phần bán đảo, thủy điện cung cấp khoảng 20% sản lượng điện quốc gia. Trên phần đảo, tiềm năng thủy điện lớn nhưng chưa có yêu cầu khai thác.

Luật Nước

Cơ sở pháp lý ở Malaysia có từ thời thuộc địa, với các điều luật về tưới và tiêu được sửa đổi sau ngày độc lập. Nhà nước có hai cấp pháp chế, liên bang và bang. Nước thuộc quyền quản lý của bang, còn liên bang xử lý các vấn đề quốc gia và liên đới từ hai bang trở lên. Ngày nay, đang nghiên cứu sửa đổi pháp chế theo các hướng sau đây:

- Khuyến khích bảo vệ và sử dụng nước với hiệu suất cao.
- Khắc phục các tác động gây ra bởi tiêu thoát nước và thoát lũ.
- Tư nhân hoá các dịch vụ nước.

Chính sách Nước

Chưa có văn bản nào gọi là chính sách nước quốc gia, mà có nhiều chính sách chuyên ngành. Vấn đề Nước chủ yếu được quản lý ở cấp bang như phân phối nước, phí/giá nước, đền bù di dân, khai thác rừng. Các bang ít quan tâm đến các vấn đề cấp lưu vực. Các vấn đề chính sách Nước quốc gia đang quan tâm bao gồm:

- Xác định ưu tiên trong phân phối nước
- Xác định giá trị của nước và giá nước
- Sự tham gia của các bên liên quan
- Sự tham gia của tư nhân
- Xây dựng tiêu chuẩn vận hành an toàn công trình
- Tăng cường năng lực, nghiên cứu khoa học, thông tin và đào tạo.

Chiến lược TNN quốc gia

- Cấp nước cho vùng đô thị đã trở nên ưu tiên hơn tưới nông nghiệp
- Bảo đảm chính sách thống nhất giữa các bang, đặc biệt bảo vệ môi trường như khai thác quá mức rừng và đất ngập nước, ô nhiễm đất và nước

- Quản lý yêu cầu, phục hồi nguồn (bị ô nhiễm), tái sử dụng với vai trò tích cực của công nghiệp. Xem xét chuyển nước liên lưu vực và liên bang.
- Triệt để thực hiện nguyên tắc “người dùng nước trả tiền” (tăng giá nước) để thu hút vốn đầu tư tư nhân vào kết cấu hạ tầng và quản lý vận hành công trình.
- Tăng cường vai trò cộng đồng tương ứng với vai trò tư nhân. Nhà nước hỗ trợ cộng đồng như: xác lập quyền sử dụng nước, quyền tham gia của cộng đồng trong lập kế hoạch và thực hiện dự án, qui định tiêu chuẩn và thủ tục đền bù.

Tổ chức ngành Nước

Năm 1998 hiện tượng El Nino gây khủng hoảng thiếu nước, Chính phủ lập Hội đồng TNN Quốc gia do Thủ tướng làm Chủ tịch, các uỷ viên là Phó Thủ tướng, 13 bộ trưởng cấp bang và 8 bộ trưởng cấp liên bang. Văn phòng Hội đồng đặt tại Bộ Công chính, tuy rằng nhiều trách nhiệm liên quan đến TNN lại do Bộ Nông nghiệp phụ trách. Việc Hội đồng ra đời thực tế chỉ có tác dụng để Chính phủ thể hiện sự quan tâm đến TNN, nhưng sau nhiều năm tồn tại, Hội đồng hầu như không có tác dụng gì.

Năm 2003-2004, Chính phủ cải cách ngành Nước, lập ra Bộ Tài nguyên và Môi trường. Khẳng định chức năng mới về quản lý TNN và nhiệm vụ cơ quan quản lý TNN là tăng cường quản lý TNN và lưu vực sông, quản lý lũ lụt và giải ven biển một cách bền vững, đảm bảo nâng cao chất lượng cuộc sống người dân.

Chất lượng cuộc sống liên quan đến TNN được xác định là:

- Các ngành được cấp nước sạch đủ và đúng lúc.
- TNN được bảo vệ và bảo tồn
- Phối hợp được sự quản lý TNN.
- Giảm được tác hại do lũ sông và vùng biển.
- Phục hồi được môi trường tự nhiên các dòng sông.
- Xây dựng được lực lượng chuyên gia kỹ thuật TNN đáng tin cậy.

Về tổ chức, năm 2004 Chính phủ đã hoàn thành việc cải cách hệ thống quản lý TNN, và hệ thống quản lý dịch vụ nước.

Về *cải cách hệ thống quản lý TNN*, đã chuyển các cơ quan thuộc chức năng liên quan đến TNN từ các bộ cũ sang khối TNN của Bộ Tài nguyên và Môi trường là:

- *Quản lý TNN*: chức năng mới xác lập, với lực lượng kỹ thuật chuyên đến từ Công chính và Nông nghiệp,
- *Lưu vực sông*: chức năng mới xác lập, với lực lượng kỹ thuật chuyên đến từ Công chính và Nông nghiệp, thực hiện qui hoạch và quản lý lưu vực sông, với mục tiêu bảo đảm đủ nước sạch, giảm tác hại lũ và tăng cường bảo tồn môi trường.
- *Thủy văn*: chức năng và lực lượng kỹ thuật chuyên đến từ Công chính, thực hiện đánh giá TNN, dự báo lũ và hạn.

- *Lũ lụt*: chức năng và lực lượng kỹ thuật chuyên đến từ Nông nghiệp, thực hiện qui hoạch phòng chống lũ và chương trình khắc phục hậu quả.
- *Giải ven biển*: chức năng và lực lượng kỹ thuật chuyên đến từ Nông nghiệp, thực hiện chương trình quản lý giải ven biển nhằm giảm xói và bồi cửa sông.

Chức năng quản lý ô nhiễm và lực lượng kỹ thuật chuyên từ bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường sang khối môi trường của Bộ TN&MT.

Về *cải cách hệ thống dịch vụ nước*, đã sắp xếp lại các dịch vụ nước từ các bộ cũ vào 2 bộ mới:

- Bộ Nông nghiệp tiếp tục phụ trách *tưới tiêu nông nghiệp*.
- Bộ Năng lượng, Nước và Bru chính (là Bộ Công chính đổi tên) nay phụ trách *thủy điện, cấp nước đô thị và nông thôn, tiêu thoát nước và nước thải đô thị*.

Tổ chức quản lý TNN dựa trên lưu vực sông

Năm 1997 bang Selangor nghiên cứu áp dụng mô hình của Anh về sông Thames (Thames River Boards – National River Authority) để thí điểm lập tổ chức quản lý TNN dựa trên lưu vực sông Selangor.

Sông Selangor dài 140km, lưu vực 2.200km² chiếm 28% diện tích lãnh thổ bang Selangor, có hai hồ chứa, cấp được 65-70% lượng nước yêu cầu của bang Selangor và 2 thành phố Kuala Lumpur và Putrajaya. Vấn đề cần giải quyết là: do đã lấy đi một lượng nước quan trọng của dòng sông, nay cần trả lại dòng chảy tối thiểu cho hạ lưu, kiểm soát ô nhiễm nước rất nghiêm trọng do đô thị và công nghiệp, và phòng chống lũ lụt thường xuyên.

Tháng 4-1999, Quốc hội bang Selangor quyết định lập một tổ chức nhà nước phối hợp liên ngành cấp bang, tên gọi Tổ chức Quyền lực Quản lý TNN Selangor (Selangor Waters Management Authority (SWMA), để quản lý lưu vực sông Selangor và vài lưu vực nhỏ lân cận, bao gồm sông ngòi, hồ tự nhiên, nước dưới đất, đất ngập nước, vùng nước biển ven bờ (vươn ra 3km tính từ bờ biển). Năm 2008, Tổ chức SWMA gồm một Ủy ban Chỉ đạo do một bộ trưởng cấp bang làm chủ tịch, các ủy viên là đại diện các ngành cấp liên bang và bang. Cơ quan kỹ thuật của SWMA do giám đốc đứng đầu, có 4 đơn vị chuyên môn là:

- Qui hoạch và phân vùng lưu vực sông và vùng ven biển
- Quản lý môi trường lưu vực và vùng ven biển
- Quản lý nhà nước đối với phát triển, vận hành và bảo dưỡng công trình
- Pháp chế và thực thi pháp luật

Biên chế SWMA có 64 người (2004). SWMA lần lượt lập ra 4 văn phòng khu vực theo lưu vực sông (hệ thống hành chính của bang hầu như chia theo ranh giới lưu vực sông) với nhiệm vụ thực hiện các kế hoạch của SWMA, thu thập thông tin và giám sát đánh giá. Nguồn thu của SWMA gồm kinh phí do bang cấp, viện trợ, thuế tài nguyên, phí cấp phép, tiền phạt v.v... (không kể kinh phí sự nghiệp và vốn đầu tư các đề án do liên bang cấp từng việc).

Tuy nhiên, SWMA với cơ quan quản lý cấp trên là Cục Quản lý TNN, Bộ TN&MT liên bang, trải qua nhiều năm thử nghiệm, vẫn chưa hoạt động hiệu quả; vẫn đang đưa ra các kiến nghị cải tiến mô hình về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ chế làm việc trong quan hệ ngang trong bang và quan hệ dọc với các bộ cấp liên bang. Các đề xuất cải tiến là nhằm cân bằng được quyền lực và lợi ích các bên thì SWMA mới hy vọng vận hành hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

- Country paper of Malaysia, Regional consultation workshop on “Towards ADB policy for water resources development and management in the Asian and Pacific region”, Manila 1996.
- IWRM in Malaysia, Fauzi A. Samad. Forum on National Consultation on IWRM. Kuala Lumpur, 1997.
- Reform in Irrigation and Drainage Legislation in Malaysia, Keizrul bin Abdullah, Regional workshop on Institutional reform and cooperation in irrigated agriculture, Luang Prabang 1998.
- Experiences of some ASEAN countries on water sector coordination, Angel Alejandrino, 1999.
- Institutional framework for IWRM, SWMA/LUAS as a case study, Mohamed Sharif, 1st Malaysian Water Week, 9th GWP Consulting Partners Meeting, Kuala Lumpur, 2004.
- A Tale of two Cities, Jim T. Winpenny, Report on National Water Financing meetings in Malaysia and Vietnam, 2005.
- The case of the river basin in Malaysia, Ahmad Husaini bin Sulaiman, Regional Workshop on River basin organization and management, Yogyakarta, 2009.

PHÁP

Đặc điểm chung

Diện tích lãnh thổ nước Pháp ở châu Âu (không kể một số lãnh thổ hải ngoại vốn là thuộc địa cũ) là 547.000km² (rộng lớn nhất Cộng đồng châu Âu - EU), dân số 66 triệu người (2013), đông dân thứ ba trong EU, chỉ có 3,8% là nông dân (2011), GDP 35.500\$/người (2012). Là nước cộng hòa theo chế độ dân chủ đại nghị với quyền hành pháp chia xẻ giữa tổng thống và thủ tướng. Hệ thống hành chính có 4 cấp dân cử là quốc gia, vùng, quận, phường (municipality, áp dụng cho cả đô thị và nông thôn), giữa quận và phường còn hai cấp hành chính phụ nữa. Cả nước chia ra 22 vùng, 96 quận, trong đó vùng Ile de Paris có thủ đô Paris (12,3 triệu người).

Luật và chính sách Nước

Luật 1964 xác lập việc chuyển quản lý nước xuống các lưu vực sông lớn; thực hiện phối hợp liên ngành trong quản lý nước; áp dụng công cụ khuyến khích kinh tế. Với mục đích tăng cường đối thoại và chia xẻ trách nhiệm, luật qui định lập một cơ quan tư vấn là Ủy ban Nước Quốc gia và các cơ quan chấp hành (executive) là Tổ chức Nước tại các lưu vực sông lớn.

Luật 1984 về đánh bắt cá, liên quan đến nước luật qui định các đập/hồ chứa phải duy trì dòng chảy thường xuyên cho con sông bằng cách xả dòng chảy sinh thái tối thiểu (ecological minimal flow).

Luật Nước 1992 là luật Nước hoàn chỉnh (nước là tài sản quốc gia; quản lý đồng bộ nước mặt, nước dưới đất, nước biển và nước ven biển; sử dụng đa mục tiêu; bảo tồn hệ sinh thái thủy sinh và đất ngập nước; nước là tài nguyên kinh tế; ưu tiên nước sinh hoạt). Luật qui định các Tổ chức Nước phải lập Qui hoạch tổng thể Quản lý nước (master plan for water management).

Luật 2004 chấp nhận đưa Chỉ dẫn khung về Nước EU-2000 (EU Water Framework Directives) vào luật quốc gia. Chỉ dẫn khung có ba mục tiêu (i) ngăn ngừa suy thoái các nguồn nước; (ii) giảm chất độc hại xả xuống nguồn nước; (iii) môi trường tốt cho nước và hệ sinh thái thủy sinh, đồng thời vẫn bảo đảm các hoạt động kinh tế như thủy điện, giao thông thủy và chống lũ lụt. Sau 2004, các qui hoạch tổng thể lưu vực đều phải điều chỉnh theo Chỉ dẫn.

Luật 2006 về Nước và Môi trường Thủy sinh nâng cấp các nội dung luật 1992 và 2004, ngoài ra còn: (i) xác lập quyền sử dụng nước có xét đến biến đổi khí hậu; (ii) cải cách hệ thống quản lý tài chính của Tổ chức Nước; (iii) lập Tổng Cục ANEMA về Nước và Môi trường Thủy sinh.

Bộ quản lý nhà nước về Nước là Bộ Môi trường, Năng lượng và Phát triển bền vững (tiếng Pháp gọi là Bộ Sinh Thái – Ecologie; tiếng Anh gọi là Bộ Môi trường - Environment)

Trong cuộc cải cách bộ máy chính phủ, năm 2007 Bộ Môi trường được thành lập với nhiệm vụ quản lý các vấn đề xuyên ngành. Nay Bộ có 5 mảng chuyên môn xuyên ngành:

- Tài nguyên, đất đai và nơi ở (Nước thuộc Tài nguyên, bao gồm cả TNN và dịch vụ nước)
- Năng lượng và khí hậu
- Phòng chống thiên tai sự cố
- Hạ tầng kỹ thuật, giao thông và biển
- Phát triển bền vững

Quan hệ giữa Bộ Môi trường với các ngành

Bộ Môi trường được Chính phủ giao cho sứ mạng (mission) phối hợp sự hoạt động về nước của các bộ liên quan, như Bộ Y tế về tiêu chuẩn nước sạch theo EU; Bộ Nông nghiệp về yêu cầu nước tưới, hồ chứa, tác động của nông nghiệp đối với số lượng và chất lượng nước và hệ sinh thái.

Ngoài ra còn có Ủy ban Nước Quốc gia có chức năng tư vấn cho Chính phủ về chính sách, pháp chế, chương trình cải cách, chương trình hành động của chính phủ về TNN. Thành phần Ủy ban không có cấp bộ thứ trưởng, mà gồm có tổ chức sử dụng nước, hiệp hội, chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước, chuyên gia và các chủ tịch Ủy ban Lưu vực sông. Chủ tịch Ủy ban Nước Quốc gia là một đại biểu Quốc Hội do Tổng thống bổ nhiệm.

Quan hệ của Bộ Môi trường với chính quyền địa phương

Như nói ở trên, hệ thống hành chính Pháp có 4 cấp là quốc gia, vùng, quận, phường đều là dân cử. Có hai chế độ quản trị song song là phân cấp (decentralization) và phi tập trung (deconcentration). *Chế độ phân cấp* như

thường thấy khi trung ương phân cấp xuống các địa phương. Các Hội đồng dân cử cấp vùng, quận, phường sẽ bầu ra chủ tịch vùng, chủ tịch quận và thị trưởng phường là người đứng đầu chính quyền cấp tương ứng. Đồng thời theo *ché độ phi tập trung*, Chính phủ ủy nhiệm quan chức nhà nước làm *Đại diện toàn quyền của Thủ Tướng và Bộ trưởng* (Prefect, ở đây gọi tắt là Đại diện) tại mỗi vùng và mỗi quận, về một số việc như thực thi pháp luật, tổ chức bầu cử, khắc phục hậu quả thiên tai, sự cố v.v... Cơ chế làm việc là chính quyền địa phương thì điều hành còn Đại diện thì cố vấn và hỗ trợ, nhưng nếu hai bên khác ý kiến nhau thì Đại diện là người quyết định.

Trong lĩnh vực nước, Đại diện Nước (Water Prefect) còn gọi là Điều phối viên Lưu vực (Basin Coordinator) là người Đại diện cấp vùng của vùng nào có trụ sở Tổ chức Nước. Trong hoạt động, Điều phối viên Lưu vực như một Cảnh sát Nước, cộng tác chặt chẽ với Ủy ban Lưu vực sông. Điều phối viên Lưu vực, thông qua qui hoạch tổng thể quản lý nước trước khi qui hoạch được trình lên Bộ - Chính phủ phê duyệt. Điều phối viên Lưu vực được quyền phê duyệt chương trình hành động do Tổ chức Nước lập. Cấp vùng và quận đều có các cục/sở chuyên ngành (directoriate). Liên quan đến nước thì cấp vùng có Cục Môi trường - Phát triển - Nhà ở; cấp quận có Sở Công chính - Nông nghiệp; cấp phường ký các hợp đồng ủy thác dịch vụ cấp nước và vệ sinh với các tổ chức công ích hoặc tổ chức tư nhân thực hiện.

Các tổ chức quản lý nước của Bộ Môi trường gồm Tổng Cục Nước - Môi trường thủy sinh và Tổ chức Nước

Tổng Cục Nước - Môi trường thủy sinh (National Agency for Water and Aquatic Environments - ANEMA) được lập ra theo luật 2006, với các nhiệm vụ: (i) Kiến thức ngành; (ii) quản lý hệ thống thông tin nước quốc gia; (iii) giám sát các sử dụng nước và các vi phạm; tham gia với Tổ chức Nước trong việc điều tra và lập qui hoạch tổng thể; hỗ trợ kỹ thuật Tổ chức Nước trong việc phục hồi các môi trường thủy sinh và bảo tồn giống loài cá. Kinh phí hoạt động sự nghiệp của Tổng Cục tại địa bàn lưu vực sông nào do Tổ chức Nước lưu vực sông đó phân bổ theo công việc.

Tổ chức Nước (Water Agency) được lập ra theo luật 1964, là tổ chức quản trị công (administrative public institution), tự chủ về tài chính, hoạt động dưới sự quản lý nhà nước của Bộ Môi trường và Bộ Tài Chính. Trên lãnh thổ quốc gia có 6 Tổ chức Nước, mỗi tổ chức phụ trách một lưu vực sông lớn và vài lưu vực nhỏ lân cận. Tổ chức Nước có hai cấp là Ủy ban Lưu vực sông (River Basin Committee) và Ban Giám đốc. Bên dưới, tại cấp lưu vực sông nhánh, lưu vực sông nhỏ hoặc tầng chứa nước, có các Ủy ban Nước cơ sở (Local Water Committee).

Thành phần tham gia Tổ chức nước là rộng rãi:

- Ủy ban Lưu vực Sông có thành phần gồm 40% là chính quyền địa phương (chủ yếu cấp quận), 40% là tổ chức dùng nước và hiệp hội, 20% là cơ quan nhà nước (kể cả các vị Đại diện). Chủ tịch Ủy ban Lưu vực sông do Ủy ban bầu ra, là một vị trong số các đại diện chính quyền địa phương. Ủy ban Lưu

vực sông thông qua chính sách, qui hoạch, chương trình, kế hoạch, mức thu phí do Ban Giám đốc kiến nghị.

- Ủy ban Nước Cơ sở là cấp thực hiện, có thành phần gồm 50% là chính quyền địa phương, 25% là tổ chức dùng nước và hiệp hội, 25% là cơ quan nhà nước.

- Ban Giám đốc cũng có thành phần liên hiệp gồm 31% là chính quyền địa phương, 31% là tổ chức dùng nước và hiệp hội, 37% là cơ quan nhà nước. Giám đốc do Chính phủ bổ nhiệm.

Nhiệm vụ Tổ chức Nước lập qui hoạch tổng thể quản lý nước và chương trình hành động của lưu vực, sau khi được duyệt thì tổ chức thực hiện. Tổ chức Nước là công cụ để thực hiện chính sách tài chính “lấy nước nuôi nước” trên cơ sở hai nguyên tắc “sử dụng nước phải trả tiền” và “gây ô nhiễm phải trả tiền”. Kế hoạch 5 năm thu chi tài chính do Ban Giám đốc kiến nghị và Ủy ban Lưu vực sông chuẩn y. Phí sử dụng nước (bao gồm cả phí gây ô nhiễm) thu được do Tổ chức Nước quản lý. Chi ra cho nghiên cứu, quan trắc, thông tin, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và duy trì môi trường thủy sinh, trợ cấp nông dân, ngư dân, cộng đồng địa phương, cho công nghiệp và tổ chức dịch vụ nước vay v.v.....

Tóm lại

- Khung quản lý nước của Pháp thể hiện vai trò bốn bên:
 - Nhà nước là người điều hành (regulator)
 - Người sử dụng nước có trách nhiệm trả tiền (users responsible)
 - Công ty là người vận hành dịch vụ (operator).
 - Tổ chức Nước lưu vực sông là người xây dựng đồng thuận (consensus maker).
- Có các nguyên tắc quản lý:
 - Phân cấp quản lý nước xuống lưu vực sông
 - Tiếp cận tổng hợp: quan tâm tất cả các yêu cầu sử dụng nước của xã hội và nhu cầu nước của hệ sinh thái thủy sinh; ngăn chặn ô nhiễm; kiểm soát các sự cố và thiên tai.
 - Ủy ban Lưu vực sông và Điều phối viên Lưu vực phải đảm bảo đối thoại rộng rãi và phối hợp liên ngành
 - Tổ chức Nước thực hiện chính sách “lấy nước nuôi nước”, được quyền quyết định mức thu phí khác nhau đối với nước sinh hoạt, công nghiệp, nông nghiệp.
 - Lập và thực hiện qui hoạch tổng thể dài hạn và chương trình hành động ngắn hạn.
 - Xác định rõ ràng trách nhiệm chính quyền phương và tổ chức dịch vụ công ích và trách nhiệm tổ chức tư nhân trong vận hành cấp nước và vệ sinh, bằng nguồn thu phí từ người sử dụng nước.

Tài liệu tham khảo

- Water mangement in France, Seine-Normandie Water Agency, 2005
- Organization of water management in France, International Office for Water, 2009
- A Handbook for integrated water resources management in basins, GWP and INBO, 2009
- Quản lý tổng hợp TNN trong mối liên hệ với bối cảnh Việt Nam, Cục QLTTN, 2012.

TRUNG QUỐC

Đặc điểm chung

Trung Quốc có diện tích lãnh thổ 9,6 triệu km², dân số 1,35 tỉ người (2012), có 5 tộc người chính là Hán, Mãn châu, Mông cổ, Hồi, Tây Tạng và nhiều tộc khác. Trung Quốc có một số sông lớn của trái đất như sông Trường Giang lớn nhất Trung Quốc, đứng thứ ba thế giới về chiều dài sau sông Nil và Amazone, thứ 12 về diện tích lưu vực và thứ nhất về dân số (378 triệu người). Các sông lớn khác là Hắc Long Giang (chia sẻ với Nga và Triều Tiên), Hoàng Hà, Châu Giang. Sông Lang Cang là thượng nguồn Mekong chỉ đứng thứ 11 ở Trung Quốc. Lượng mưa năm toàn quốc biến đổi lớn theo không gian, từ dưới 200 đến trên 1.600mm. Tổng lượng dòng chảy ở Trung Quốc là 2.711 tỉ m³.

Luật Nước 1988

Sau khi CHND Trung Hoa ra đời 1949, thủy lợi được phát triển qui mô lớn, nhưng chỉ tập trung xây dựng công trình, nói quản lý chỉ là quản lý công trình. Đến thập niên 1980 (sau cách mạng văn hóa) mới bắt đầu chuyển hướng từ thủy lợi phục vụ nông nghiệp sang “thủy lợi lớn” phục vụ toàn bộ nền kinh tế xã hội, và bắt đầu nghiên cứu quản lý tài nguyên và môi trường và xây dựng luật. Năm 1988, luật Nước ra đời, có các nội dung và nguyên tắc chính sau:

- Tên gọi: đã thảo luận rất nhiều giữa ba tên là luật TNN, luật Nước và luật Thủy Lợi, cuối cùng chọn tên luật Nước.
- Nước thuộc sở hữu toàn dân, do nhà nước quản lý.
- Phát triển kết hợp với bảo vệ nước, nguồn nước và công trình thủy lực.
- Khai thác và sử dụng nước phải theo qui hoạch tổng thể lưu vực sông.
- Quản lý sử dụng nhằm hiệu ích đa mục tiêu; quản lý yêu cầu và phân phối nước bằng hệ thống cấp phép.
- Chính sách cơ bản là sử dụng nước phải có kế hoạch, bảo vệ nước cũng phải có kế hoạch; muốn thế phải tăng cường giáo dục.
- Xác lập hệ thống quản trị nước quốc gia (water administration), từ bộ xuống các cấp chính quyền địa phương và tổ chức lưu vực sông.

Luật Nước (sửa đổi) 2002

Luật 2002 này có một số sửa đổi như:

- TNN thuộc sở hữu nhà nước và Chính phủ thực thi quyền làm chủ.
- Điều chỉnh sự phát triển, sử dụng, bảo tồn, bảo vệ và quản lý TNN; phòng ngừa và kiểm soát các thảm họa từ nước. Còn các luật khác điều chỉnh vấn đề nước biển, phòng chống lũ, phòng chống ô nhiễm.

- Qui định cụ thể về qui hoạch, phát triển và sử dụng nước, bảo vệ TNN, lưu vực và công trình thủy lực (trên sông, hồ, hồ chứa và nước dưới đất), phân bổ và sử dụng tiết kiệm nước.
- Cấp chính quyền thấp nhất có trách nhiệm pháp lý về quản trị nước là cấp huyện.

Mục tiêu quản lý thống nhất TNN

Căn cứ luật Nước, Bộ Thủy Lợi năm 1989 đã xây dựng được 6 mục tiêu quản lý thống nhất TNN để bộ và các cấp quản trị nước địa phương thực hiện là:

- Quản lý thống nhất nước mặt và nước dưới đất, số lượng và chất lượng nước của sông, hồ, hồ chứa, vùng ven biển.
- Thống nhất hệ thống pháp lý nước, cấp phép; điều tra cơ bản, qui hoạch dài hạn lưu vực sông, kế hoạch phân bổ nước.
- Thống nhất giám sát và quản lý sự phát triển TNN, cải thiện khai thác sử dụng nước nhằm đa mục tiêu.
- Tổ chức các hoạt động về nước có sự tham gia của các địa phương và ngành; điều phối các tranh chấp về nước.
- Giám sát sự sử dụng nước tiết kiệm.
- Khuyến khích sự kết hợp giữa quản lý lưu vực với quản lý vùng.

Chiến lược quản trị nước khôn ngoan

Chiến lược quản trị nước khôn ngoan là một bộ phận của Chiến lược Nước quốc gia. Có các nội dung như sau:

- Xây dựng qui hoạch toàn diện và thực hiện chiến lược sử dụng nước bền vững
- Hoàn chỉnh hệ thống quản trị nước
- Có chiến lược tăng cường tiết kiệm nước và hiệu quả sử dụng nước
- Có chiến lược bảo vệ TNN
- An ninh nước và phát triển TNN hợp lý
- Quản lý tổng hợp các dòng sông Hoa Bắc
- Khai thác các dòng sông phía Tây
- Tích cực hợp tác quốc tế về các vấn đề nước toàn cầu
- Khuyến khích sự tham gia

Bộ Thủy Lợi

Trong lịch sử, nhà nước phong kiến Trung Hoa đều có các quan chức và cơ quan phụ trách về nước. Năm 1922 Chính phủ Trung Hoa Dân quốc đã lập Ủy ban sông Trường Giang, năm 1933 lập Ủy ban sông Hoàng Hà, năm 1947, lập Bộ Thủy Lợi. CHND Trung Hoa ra đời năm 1949 tiếp tục duy trì bộ máy này. Năm 1958 lập Bộ Thủy Lợi – Điện Lực. Tháng 3-1988 sau khi có luật TNN, tách riêng Bộ Thủy Lợi ra đến nay. Từ thời điểm đó, thiết lập hệ thống quản trị nước quốc gia từ trung ương (Bộ Thủy Lợi) xuống các cấp địa phương (Cục/Sở Thủy lợi).

Bộ Thủy Lợi có các đơn vị là:

- Văn phòng Tổ Chỉ đạo liên ngành

- Cục Quản trị nước
- Cục Bảo vệ nước nông thôn và bảo tồn đất
- Cục Tài nguyên nước
- Cục Quản lý bảo vệ nước
- Cục Thủy điện nhỏ nông thôn
- Cục Xây dựng cơ bản và phát triển
- Cục Thủy văn
- Cục Kế hoạch
- Cục Khoa học giáo dục
- Cục Đối ngoại
- 9 tổ chức lưu vực sông

Phối hợp liên ngành

Năm 1982, Chính phủ lập Tổ Phối hợp điều hòa công tác bảo vệ đất và nước gồm các bộ liên quan và do Bộ Thủy Lợi – Điện lực làm tổ trưởng. Năm 1984 Chính phủ lại lập Tổ Hợp tác điều hòa TNN toàn quốc, gồm các bộ liên quan và cũng do Bộ Thủy Lợi – Điện lực làm tổ trưởng. Chính tổ 1984 này đã xây dựng luật Nước 1988 và Chiến lược Nước quốc gia được các ngành chấp thuận. Sau khi có luật Nước 1988, Chính phủ đã ghép hai tổ phối hợp liên ngành này lại, lập nên *Tổ Chỉ đạo TNN và Bảo vệ Đất-Nước* (National leading Group of water resources, water and soil conservation work) với thành phần là:

- Phó Thủ Tướng là tổ trưởng
- Bộ trưởng Thủy Lợi là tổ phó
- Các tổ viên đại diện các bộ có liên quan trực tiếp: Tổng Cục Khí tượng, Tổng Cục Môi trường, Bộ Khoáng sản - Địa chất
- Các tổ viên đại diện các bộ có liên quan: Kế hoạch, Tài chính, Công nghiệp, Điện lực, Nông – Ngư nghiệp, Lâm nghiệp, Giao thông, Xây dựng, Tổng Cục Ruộng đất, Viện Hàn lâm Khoa học.

Chức năng Tổ Chỉ đạo là:

- Duyệt các qui hoạch tổng thể lưu vực sông lớn.
 - Duyệt phương châm, chính sách và các vấn đề quan trọng về bảo vệ đất và nước (như dự án chuyển nước Nam-Bắc từ sông Trường Giang lên Hoa Bắc)
 - Xử lý các tranh chấp giữa các ngành và các tỉnh về sử dụng nước
- Các tỉnh cũng lập các tổ liên ngành tương tự.

Ủy ban Lưu vực sông

Theo luật Nước 1988, nhà nước lập ra 9 tổ chức quản lý (management organ) với tên gọi là Ủy ban Lưu vực sông, mỗi tổ chức phụ trách một lưu vực sông lớn cùng vài lưu vực nhỏ lân cận. Các tổ chức này không thuộc biên chế Bộ Thủy Lợi nhưng hoạt động dưới sự lãnh đạo của Bộ, làm các nhiệm vụ về quản trị nước trên lưu vực do Bộ phân công như:

- Giúp các địa phương thực hiện luật Nước
- Giúp Bộ Thủy Lợi thực hiện quản lý dòng sông và phòng lũ liên tỉnh của các khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương.

- Lập qui hoạch tổng thể khai thác sử dụng và bảo vệ TNN lưu vực sông
- Giải quyết các tranh chấp về nước trên lưu vực

Ủy ban Bảo vệ sông Hoàng Hà (Yellow River Conservancy Commission)

Lưu vực Hoàng Hà là cái nôi phát nguyên của tộc người Hán. Dân số khoảng 100 triệu người. Lưu vực Hoàng Hà ít mưa, lượng mưa trung bình năm là 452mm. Sông dài 5.464 km, diện tích lưu vực 795.000 km² trong đó 97% là thượng du và trung du. Phần trung lưu lưu vực là cao nguyên đất loess xói mòn rất mạnh, là nguyên nhân dòng sông có hàm lượng phù sa lớn nhất trên trái đất (35Kg/m³). Hạ lưu sông dài 700km cùng với hai lưu vực bên hông là Hoài Hà (190.000km²) và Hải Hà (263.000km²) tạo thành đồng bằng Hoàng Hà rộng lớn. Hạ lưu Hoàng Hà có thêm sông cao hơn đồng bằng này nên có tên gọi nổi tiếng là “sông treo”. Trong lịch sử, hạ lưu và cửa sông Hoàng Hà từng đổi dòng vài lần, lần gần đây nhất năm 1855, gây thảm họa nặng nề cho đồng bằng Hoàng-Hoài-Hà. Mặc dù điều kiện tự nhiên gắn với nhau như vậy, Bộ Thủy Lợi vẫn lập ra ba tổ chức quản lý riêng cho ba lưu vực sông này.

Bộ Thủy Lợi đặt mục tiêu chiến lược cho sông Hoàng Hà là:

- Không vỡ đê;
- Không có khúc sông nào lòng dẫn bị khô cạn;
- Không có nơi nào chất lượng nước dưới tiêu chuẩn;
- Lòng sông không nâng lên nữa.

Do đất nước Trung Hoa và các lưu vực sông rất lớn, nên một tổ chức lưu vực sông có cơ cấu và qui mô gần như một bộ thủy lợi hoàn chỉnh. Biên chế Ủy ban Bảo vệ sông Hoàng Hà là 28.000 người, trong đó lực lượng kỹ thuật chuyên môn 10.000 người. Cơ quan Ủy ban Bảo vệ sông Hoàng Hà có trụ sở đóng tại thành phố Trịnh Châu tỉnh Hà Nam, có các bộ phận sau:

- Văn phòng Tổng công trình sư – Văn phòng Hội đồng Khoa học kỹ thuật
- Cục Chính sách nước – Đoàn Kiểm tra và thanh tra chính sách nước
- Cục Quản lý TNN và pháp chế
- Cục Bảo vệ đất và nước
- Cục Xây dựng cơ bản và quản lý công trình
- Văn phòng Phòng chống lũ lụt
- Cục Kế hoạch
- Cục Tài chính
- Cục Đối ngoại, khoa học và công nghệ
- Cục Cán bộ, lao động và giáo dục
- Ban Thanh tra
- Ban Kiểm toán

Các đơn vị trực thuộc Ủy ban Bảo vệ sông Hoàng Hà gồm có:

- Cục Quản trị nước sông Hoàng Hà tỉnh Sơn Đông
- Cục Quản trị nước sông Hoàng Hà tỉnh Hà Nam

- Cục Quản trị nước phân lưu vực Hoàng Hà tỉnh Sơn Tây
- Cục Quản trị nước phân lưu vực Hoàng Hà tỉnh Thiểm Tây
- Cục Quản trị nước sông Hắc Hà
- Cục Quản trị thượng lưu và trung lưu Hoàng Hà
- Cục Bảo vệ TNN lưu vực sông Hoàng Hà
- Cục Tái định cư
- Cục Thủy văn
- Cục Phát triển và quản lý kinh tế
- Cục Quản trị công trình Tam Môn Hiệp
- Viện Khảo sát, qui hoạch, thiết kế và nghiên cứu
- Viện Nghiên cứu thủy lực
- Trung tâm Thông tin
- Trung tâm Báo chí và xuất bản – Nhà xuất bản Bảo vệ Hoàng Hà

Tổ chức cộng đồng cơ sở

Trong hệ thống xây dựng các mạng lưới Cộng tác vì Nước địa phương của Cộng tác vì Nước toàn cầu (Global Water Partnership), Trung quốc đã lập Cộng tác vì Nước sông Hoàng Hà (Yellow River Water Partnership), để tạo điều kiện cho sự tham gia của các bên liên quan và cộng đồng, với vai trò vận động, giám sát, phản biện, kiến nghị.

Tài liệu tham khảo

- Giới thiệu Luật Nước và Quản lý Nước của Trung Quốc 1988, Kha Lễ Đàm
- Water resources development in China, Qian Zhengying, 1994
- Luật Nước 2002
- Country report of the PR of China at the 3rd World Water Forum, Ministry of Water Resources of China, 2003
- A Handbook for integrated water resources management in basins, GWP and INBO, 2009
- Yellow River Conservancy Commission, Ministry of Water Resources of China (tài liệu được phân phát năm 2009, không ghi ngày xuất bản).