

QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG THÁCH THỨC VÀ GIẢI PHÁP

TS Tô Văn Trường

Ban chủ nhiệm chương trình nghiên cứu khoa học KC08/11-15

Bộ Khoa học & Công nghệ

Đất nước ta đang đi vào con đường hội nhập, đòi hỏi phải có chiến lược phát triển chủ động, bền vững, trước mắt cũng như lâu dài. Để phát triển kinh tế - xã hội đúng hướng đòi hỏi phải xây dựng chiến lược phát triển các ngành, các lĩnh vực, trong đó có chiến lược quản lý tài nguyên nước và lưu vực sông.

Chiến lược phát triển là con đường chỉ dẫn rõ ràng và minh bạch nhất để đưa ta đến những mục tiêu đã định. Đầu con đường là bảng chỉ lối đi và độ dài quãng đường chúng ta phải vượt qua. Dọc con đường cần phải có các cột mốc cho ta biết đã đi đến đâu, cảnh báo ta phải làm gì, và làm như thế nào để tránh những rủi ro. Những biển chỉ dẫn ấy, càng rõ ràng, minh bạch bao nhiêu thì cơ hội giúp chúng ta đến đích càng nhanh và chắc chắn bấy nhiêu.

Để có được chiến lược phát triển tài nguyên nước đúng đắn, cần phải có phương pháp tiếp cận phù hợp. Trước tiên, có thể khẳng định rằng, trong vấn đề quản lý tài nguyên nước tổng hợp, phương pháp tiếp cận quản lý theo lưu vực sông là phương pháp quản lý có hiệu quả, đã và đang được các nước trên thế giới áp dụng.

Việt Nam cũng đã áp dụng thực hiện quản lý nhà nước về tài nguyên nước theo phương pháp tiếp cận nêu trên bằng việc thông qua việc ra đời Luật Tài nguyên nước (1998), thành lập các Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông Hồng-Thái Bình, sông Cửu Long và sông Đồng Nai (2001) và Luật tài nguyên nước sửa đổi và bổ sung 2012.

Quản lý tài nguyên nước trong lưu vực sông

Khi nói đến quản lý tài nguyên nước trong lưu vực sông thường bao gồm 6 vấn đề chính liên quan:

- (1) *Quản lý đất đai*: Các hoạt động phát triển đất đai liên quan, trong đó phát triển nông nghiệp là một trong những mảng quan trọng liên quan đến sử dụng đất đai trong lưu vực, bao gồm cả cơ cấu mùa vụ, cây con, giải pháp canh tác (phân bón, thuốc trừ sâu...)
- (2) *Quản lý, phát triển rừng*: Hoạt động liên quan đến phát triển rừng được nhìn nhận từ thực tế khách quan trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội ở nước ta cũng như kinh nghiệm của các nước trên thế giới, không chỉ là các hoạt động khai thác lâm sản đơn thuần, các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội liên quan mà còn có mối liên hệ rất mật thiết với phát triển tài nguyên nước và gắn với sự sống còn của dòng sông;

- (3) *Quản lý phát triển công trình thủy lợi*: Bao gồm quản lý các công trình khai thác và sử dụng nước (hồ đập, đê kè, cống, công trình phòng chống lũ lụt, sạt lở bờ sông, kiểm soát xâm nhập mặn...), quản lý chất lượng nước (quản lý điểm xả dân cư, công nghiệp, xử lý nước thải...);
- (4) *Quản lý các mối liên hệ liên quan* giữa các hoạt động phát triển trong lưu vực, trong đó, liên quan giữa đất-nước-rừng được xem như là mối quan hệ chặt chẽ hữu cơ nhất trong quản lý lưu vực sông.
- (5) *Quản lý và giảm nhẹ thiên tai*.
- (6) *Quản lý nguồn nước từ thượng nguồn đến cấp kênh cuối cùng của hệ thống công trình thủy lợi*.

Ngoài ra, khi nói đến quản lý lưu vực sông cần nói đến quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Quản lý tổng hợp tài nguyên nước thường liên quan đến tất cả các khía cạnh tự nhiên của nguồn nước, của người tham gia sử dụng, các khung thể chế liên quan và tất cả các ngành tham gia. Bản thân của quản lý lưu vực sông cũng đủ để nói lên vấn đề quản lý tổng hợp bên trong nó.

Thách thức

Về nhận thức vị trí của tài nguyên nước trong phát triển bền vững

Trong một thời gian dài, vai trò của nước đối với sự phát triển bền vững của đất nước, đối với sức khỏe và cuộc sống chưa được nhận thức đầy đủ; giá trị kinh tế của nước chưa được chú trọng, chưa thực sự coi nước là tài nguyên, là hàng hóa; công tác bảo vệ, quản lý tài nguyên nước chưa được đặt vào một vị thế đúng mức. Việc nâng cao nhận thức và ý thức bảo vệ, gìn giữ tài nguyên của cộng đồng trong xã hội cũng còn hạn chế, chưa đạt kết quả mong muốn dẫn đến chưa huy động hiệu quả nguồn lực xã hội trong công tác bảo vệ tài nguyên nước.

Về cân bằng giữa bảo vệ, phát triển tài nguyên nước với bảo đảm nhu cầu nước, bảo đảm an ninh về nước cho phát triển kinh tế-xã hội

a). Thiếu nước trong mùa khô diễn ra phổ biến với quy mô và mức độ ngày càng tăng, đặc biệt là ở khu vực miền Trung, Tây Nguyên

Các số liệu thống kê và các kết quả tính toán cân bằng nước cho thấy với tiềm năng tài nguyên nước và kết cấu hạ tầng hiện nay thì ở nhiều lưu vực sông, nhu cầu nước đã vượt quá khả năng nguồn nước trong một số tháng mùa khô. Vấn đề thiếu nước trong mùa khô sẽ ngày càng trầm trọng hơn khi nhu cầu tăng lên cùng với sự gia tăng dân số và phát triển kinh tế-xã hội. Việc xây dựng thêm kết cấu hạ tầng có khả năng sẽ làm cho tình hình thiếu nước bớt căng thẳng nhưng sẽ không hoàn toàn giải quyết được tình trạng thiếu nước. Sẽ không khả thi và không kinh tế cũng như không có lợi về mặt môi trường nếu chỉ cố gắng tập trung xây thêm nhiều công trình với mục đích “không có hạn hán”. Ở đây, vấn đề quan trọng là phải kết hợp tạo nguồn với việc điều hoà, phân phối, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài

nguyên nước hiện có.

b.) Kết cấu hạ tầng khai thác, sử dụng nước xuống cấp và tình trạng sử dụng nước lãng phí, thiếu hiệu quả chưa được cải thiện

Kết cấu hạ tầng đã và đang bị xuống cấp nghiêm trọng cùng với những yếu kém trong quản lý dẫn đến tình trạng khai thác, sử dụng nước không hiệu quả, lãng phí. ở nhiều hệ thống cấp nước đô thị, lượng nước thất thoát lên tới 40- 50%, khả năng cấp nước theo thiết kế của các hệ thống thủy lợi đang suy giảm.

Nhiều công trình trên sông (hồ chứa và đập tràn), do khi thiết kế không chú ý đầy đủ đến nhu cầu bảo đảm dòng chảy cho hạ du đã dẫn tới tình trạng suy thoái dòng chảy nghiêm trọng ở hạ lưu sông, tăng xâm nhập mặn và ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận nguồn nước của người dân sống ở vùng hạ lưu sông. Thiếu nước trong mùa khô, dòng chảy ở hạ lưu bị suy giảm cùng với tình trạng ô nhiễm ngày càng gia tăng dẫn đến sự cạnh tranh về nước trong mùa khô giữa các hộ sử dụng nước.

c.) Tình trạng suy thoái, cạn kiệt nguồn nước dưới đất đã xảy ra ở một số nơi mà việc ngăn chặn chưa kịp thời, chưa có hiệu quả

Khai thác nước dưới đất không hợp lý hoặc khai thác quá mức cho phép đang gây ra những vấn đề nghiêm trọng ở nhiều vùng. Tại khu vực ở Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Tây Nguyên, mực nước dưới đất đã bị hạ thấp liên tục và còn đang tiếp diễn. Mực nước dưới đất hạ thấp quá mức đang làm gia tăng nguy cơ lún sụt đất, đe dọa tới sự ổn định của các công trình xây dựng và kết cấu hạ tầng. Việc suy giảm mực nước do khai thác nước dưới đất quá mức cùng với tình trạng xả nước thải chưa được kiểm soát, nguồn nước mặt bị ô nhiễm là một trong những nguyên nhân chính làm nhiễm bẩn, nhiễm mặn nguồn nước dưới đất ở nhiều khu vực.

d.) Chưa bảo đảm khai thác, sử dụng nước tổng hợp, đa mục tiêu

Nhiều hồ chứa thủy điện mới chỉ chú trọng tăng sản lượng điện mà thiếu chú ý đúng mức điều tiết dòng chảy để cấp nước cho hạ lưu và bảo vệ môi trường; nhiều hồ chứa thủy lợi mới chú trọng cấp nước tưới, chưa quan tâm đầy đủ đến các mục tiêu khác. Phần lớn các công trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước chỉ phục vụ chủ yếu cho từng lĩnh vực cụ thể, các mục tiêu khác chỉ là kết hợp "được đến đâu hay đến đó".

e.) Gia tăng dân số, tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao và đói nghèo

Gia tăng dân số với tốc độ xấp xỉ 1,12%/năm, tăng trưởng GDP ở mức 7,5-8%/năm, trong đó giá trị tăng thêm ngành nông, lâm, ngư nghiệp tăng 3,2%/năm, công nghiệp và xây dựng 10-10,2%/năm, dịch vụ 7,7-8,2%/năm dẫn đến nhu cầu khai thác, sử dụng nước tăng cả về mặt số lượng và chất lượng, trong khi nguồn nước là hữu hạn, khả năng phát triển tài nguyên nước còn hạn chế, các yếu tố không bền vững về tài nguyên nước không suy giảm mà có nguy cơ gia tăng. Xóa đói, giảm nghèo là một trong những định hướng quan trọng của Đảng và Nhà nước trong phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Để phát triển xã hội bền vững, người nghèo cần phải có nhiều cơ hội hơn trong việc tiếp cận với nguồn nước, trong khi

tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn mới vẫn còn cao ở mức 25- 26%. Đây là những thách thức lớn, đòi hỏi phải có sự thay đổi trong phương thức quản lý và phát triển tài nguyên nước.

h). Việt Nam gia nhập tổ chức thương mại thế giới (WTO)

Việc gia nhập WTO ngoài việc đòi hỏi các doanh nghiệp trong nước phải nỗ lực phát triển, nâng hiệu quả sản xuất mà còn đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước phải đẩy mạnh cải cách hành chính để hàng hóa của Việt Nam có khả năng cạnh tranh được với hàng hóa cùng chủng loại của các nước trên thế giới. Trong lĩnh vực tài nguyên nước, khung pháp lý cần phải được điều chỉnh, bổ sung nhằm tạo điều kiện để các doanh nghiệp cung ứng các dịch vụ nước có thể chủ động sản xuất, kinh doanh, cung cấp nước ổn định, có chất lượng cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh trong toàn xã hội.

Về giảm thiểu tác hại do nước gây ra

i). Hiệu quả phòng, chống tác hại do nước gây ra còn chưa cao

Trong những năm gần đây, hạn hán, lũ, lụt xảy ra với tần suất ngày càng tăng, quy mô ngày càng lớn gây tác hại nghiêm trọng cho nền kinh tế quốc dân, đời sống của nhân dân, đặc biệt là người nghèo. Công tác phòng, chống thiên tai mặc dù đã đạt được nhiều kết quả, nhưng ở nhiều vùng, nhiều lưu vực sông còn thiếu tiêu chuẩn phòng, chống lũ, lụt; chưa có các giải pháp phòng tránh, giảm nhẹ thiệt hại do lũ quét, lũ bùn đá gây ra; chưa thể chủ động hoàn toàn kiểm soát lũ, hạn ở Trung Bộ và Nam Bộ; kết cấu hạ tầng kỹ thuật, công nghệ, điều tra cơ bản phục vụ công tác dự báo, cảnh báo những tác hại do nước gây ra còn nhiều hạn chế.

ii). Nguồn nước tiếp tục bị suy thoái, ô nhiễm

Cải thiện chất lượng môi trường nói chung, chất lượng nước nói riêng đang là mối quan tâm đặc biệt của toàn xã hội. Trong thời gian qua, do chú trọng vào phát triển kinh tế, nhất là tăng trưởng GDP, ít chú ý tới bảo vệ tài nguyên nước, dẫn tới suy thoái, ô nhiễm nguồn nước diễn ra phổ biến, đặc biệt là trong mùa khô, ở những đoạn sông chảy qua các khu đô thị, khu công nghiệp, khu vực tập trung dân cư và trên những sông nhỏ ở khu vực đồng bằng. Hậu quả là có nước nhưng vẫn bị thiếu nước do chất lượng nước không đáp ứng yêu cầu sử dụng. Mặc dù, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật cũng như thực hiện nhiều chương trình, dự án để bảo vệ tài nguyên nước, tuy nhiên tình hình ô nhiễm nguồn nước vẫn có xu thế tăng lên. Hệ thống giám sát, cảnh báo, thông báo chất lượng nước và các sự cố ô nhiễm nguồn nước chưa được quan tâm đầu tư đúng mức.

Về bảo vệ các hệ sinh thái thủy sinh

Tập trung phát triển kinh tế, chậm trễ trong nhận thức về mức độ quan trọng của các hệ sinh thái thủy sinh trong cân bằng tự nhiên dẫn đến hệ sinh thái thủy sinh đã bị suy giảm, đặc biệt là các hệ sinh thái nước ngọt bị suy giảm nghiêm trọng, nhiều loài trở lên khan hiếm, có loài đang đứng trước nguy cơ bị tuyệt chủng.

Nguyên nhân trực tiếp dẫn đến tình trạng trên là do: chưa chú ý đầy đủ đến việc

bảo đảm dòng chảy môi trường, bảo tồn hệ sinh thái khi xây dựng các công trình trên sông, trong khai thác, sử dụng nước các dòng sông; nguồn nước bị ô nhiễm gây độc hại và làm suy giảm hệ động, thực vật dưới nước; chặt phá rừng ngập mặn, kè, lát bờ hồ, bờ sông không có quy hoạch, suy giảm lớp phủ thực vật trên lưu vực làm giảm khả năng tự làm sạch của dòng chảy mặt; khai thác khoáng sản trên sông và các hoạt động khác ở ven sông không hợp lý, thiếu quy hoạch làm biến đổi nghiêm trọng môi trường sống của nhiều hệ động, thực vật.

Về quản lý tài nguyên nước

a. Hệ thống pháp luật về tài nguyên nước chưa hoàn chỉnh và tổ chức, năng lực quản lý tài nguyên nước chưa đáp ứng yêu cầu

Hệ thống văn bản pháp luật về tài nguyên nước chưa hoàn chỉnh. Luật Tài nguyên nước chưa thực sự đi vào cuộc sống và chưa phát huy tác dụng điều chỉnh, chưa phù hợp với tình hình mới. Công tác quản lý tài nguyên nước còn phân tán, chồng chéo, đan xen giữa quản lý và khai thác, sử dụng. Bộ máy tổ chức chưa hoàn thiện, năng lực quản lý tài nguyên nước chưa đáp ứng yêu cầu, thiếu các cơ quan chuyên môn hỗ trợ kỹ thuật. Việc phân công, phân cấp trong quản lý nhà nước về tài nguyên nước vẫn còn chồng chéo, trùng lặp, trong khi có chỗ lại bỏ trống. Sự phối hợp giữa các ngành, giữa Trung ương và địa phương, giữa các tỉnh trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước tổng hợp, đa mục tiêu còn chưa hiệu quả. Các ngành khai thác, sử dụng tài nguyên nước chỉ chú trọng đến lợi ích của ngành mình là chủ yếu, thiếu sự quan tâm đầy đủ đến lợi ích của ngành khác.

b. Chưa kết hợp việc phát triển nguồn nước với việc phân phối, sử dụng hợp lý, đa mục tiêu tài nguyên nước

Chưa có sự điều phối chung để phân phối, sử dụng tài nguyên nước một cách có hiệu quả, kể cả một số công trình đa mục tiêu. Nhiều công trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước đã được xây dựng trong nhiều năm qua, song có rất ít công trình thực sự hoạt động đa mục tiêu. Trên thực tế, đã xảy ra tình trạng ngay trên một công trình, việc quản lý cũng bị phân tán, chia cắt hoặc việc phối kết hợp trong khai thác, sử dụng nước cho các mục đích khác nhau cũng còn nhiều bất cập dẫn đến hiệu quả của công trình thấp. Điều đó dẫn đến tài nguyên nước tiếp tục bị suy giảm, mâu thuẫn về nước ngày càng tăng gây nguy cơ khủng hoảng nguồn nước, gia tăng đói nghèo trong khi tiềm năng về nước chưa được phát huy đầy đủ, khai thác hiệu quả.

c. Thiếu cơ chế, chính sách, đặc biệt là chính sách kinh tế, tài chính trong lĩnh vực tài nguyên nước

Quan diêm nước là tài nguyên, nước là hàng hóa chưa được thể chế hóa thành cơ chế, chính sách, nhất là các chính sách kinh tế, tài chính một cách đầy đủ để tạo nội lực và động lực phát triển bền vững, bảo đảm khai thác nước hợp lý, cung ứng nước thỏa mãn các nhu cầu của xã hội, tạo cơ sở để sử dụng nước tiết kiệm, có hiệu quả và bảo vệ tốt tài nguyên nước. Các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành

các quy định về quyền và nghĩa vụ tài chính trong khai thác tài nguyên nước, cung ứng và sử dụng dịch vụ nước theo Luật Tài nguyên nước chưa đầy đủ và thiếu đồng bộ. Ngân sách Nhà nước vẫn phải gánh chịu hầu hết các khoản vốn đầu tư phát triển và chi phí vận hành các công trình cấp, thoát nước.

d. Thông tin, dữ liệu về tài nguyên nước chưa đầy đủ, chính xác, đồng bộ và việc chia sẻ thông tin, dữ liệu còn nhiều hạn chế

Chưa nắm vững được thực trạng tài nguyên nước quốc gia, chưa có đủ số liệu tin cậy về tài nguyên nước trên phạm vi toàn quốc. Công tác thu thập, quản lý, lưu trữ dữ liệu, thông tin về tài nguyên nước còn phân tán, chưa tập trung. Do đó, những thông tin về tài nguyên nước chưa thống nhất và chưa được chia sẻ ngay trong các cơ quan Nhà nước. Các số liệu, thông tin cần thiết về tài nguyên nước, diễn biến tài nguyên nước làm cơ sở để lập quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cho các địa phương, các vùng lãnh thổ chưa đủ và không thường xuyên được cập nhật. Việc quản lý thông tin vẫn chưa có hiệu quả, đặc biệt là chưa có ngân hàng dữ liệu tài nguyên nước quốc gia. Chế độ báo cáo, cung cấp dữ liệu, thông tin về tài nguyên nước, về khai thác, sử dụng nước của các ngành, các địa phương và các tổ chức, cá nhân chưa được coi trọng

đ. Chưa xác lập được mô hình tổ chức và nội dung thích hợp về quản lý tổng hợp lưu vực sông

Quản lý tổng hợp lưu vực sông là nội dung chủ yếu trong công tác quản lý tài nguyên nước, nhưng hiện vẫn chưa hoàn thiện cả về thể chế, tổ chức bộ máy lẫn biện pháp thực hiện dẫn tới tình trạng sử dụng tài nguyên nước còn tùy tiện, hiệu quả thấp và gây ô nhiễm nguồn nước. Các ngành, các địa phương đều khai thác tài nguyên nước phục vụ phát triển ngành, địa phương và đạt được nhiều thành tựu, nhưng do thiếu quy hoạch tổng hợp lưu vực sông làm cơ sở gắn kết bảo vệ, phát triển, khai thác, sử dụng tài nguyên nước thành một thể thống nhất nên đã phát sinh những vấn đề liên ngành, liên địa phương cần phối hợp giải quyết. Quản lý tổng hợp lưu vực sông không chỉ quản lý về mặt số lượng, chất lượng mà còn bao gồm cả vấn đề môi trường, sinh thái, không thể tách rời quản lý tài nguyên nước với bảo vệ môi trường và các tài nguyên liên quan khác. Việc quản lý tổng hợp lưu vực sông phải bảo đảm quyền tự chủ, tự quyết định cũng như trách nhiệm của các địa phương trong lưu vực sông trong việc giải quyết lợi ích có liên quan đến tài nguyên nước giữa thượng lưu và hạ lưu, giữa các tổ chức, cá nhân trong lưu vực sông theo quy định của pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Để phát triển bền vững lưu vực sông trước hết cần có các mục tiêu, định hướng phát triển bền vững từ đó đưa ra giải pháp phát triển đảm bảo tính thống nhất trong toàn lưu vực theo nguyên tắc "quản lý thống nhất theo lưu vực, không

chia cắt theo địa giới hành chính". Để thực hiện điều này, trước hết phải tuân thủ việc lập và thực hiện quy hoạch tài nguyên nước lưu vực sông.

Quy hoạch về thủy lợi, thủy điện, cấp nước, giao thông đường thủy nội địa và các quy hoạch khác có hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước do bộ, ngành, địa phương lập (gọi chung là quy hoạch chuyên ngành có khai thác, sử dụng tài nguyên nước) phải phù hợp với quy hoạch tài nguyên nước.

Như vậy, nếu đã lập và triển khai thực hiện quy hoạch tài nguyên nước thì các định hướng phát triển dựa trên cơ sở khai thác sử dụng tài nguyên nước, cũng như các quy hoạch phát triển, quy hoạch sử dụng đất đều phải có sự gắn kết và tuân thủ các yêu cầu và giải pháp được đưa ra trong quy hoạch tài nguyên nước.

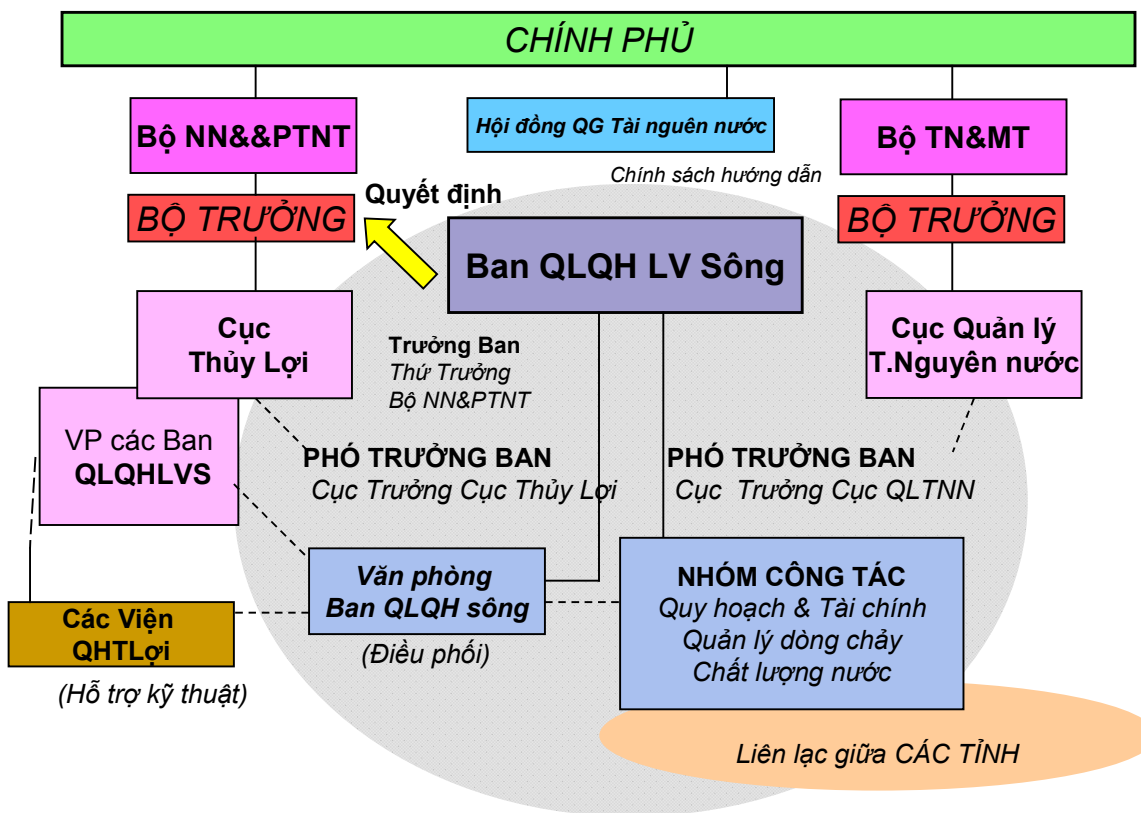
Rất tiếc đến nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường vẫn chưa lập được một quy hoạch tài nguyên nước nào đúng nghĩa theo quy định của Luật Tài nguyên nước năm 2012. Bộ Tài nguyên & Môi trường có chức năng nhiệm vụ quản lý tài nguyên nước nhưng nguồn nhân lực chủ yếu lại nằm ở Bộ Nông nghiệp & PTNT đó là thách thức.

Tình trạng thiên tai như lũ lụt, hạn hán, xói lở vẫn thường xuyên xảy ra tác động không nhỏ đến sản xuất, đời sống xã hội. Ô nhiễm môi trường ở hạ lưu các lưu vực sông lớn, khu vực đô thị ngày càng trở nên trầm trọng. Hiệu quả sử dụng công trình thủy lợi thấp đạt khoảng 40-60%, tình trạng thiếu nước ngọt cho sinh hoạt cũng như sản xuất nhiều tháng liền như đợt hạn hán năm nay ở Tây Nguyên, Ninh Thuận, Bình Thuận đã trở thành những thách thức không nhỏ trong phát triển, bảo vệ tài nguyên nước nói riêng và phát triển kinh tế xã hội đất nước nói chung. Bên cạnh những nguyên nhân khách quan do thiên tai, biến đổi bất thường của khí hậu, thời tiết, thì tình trạng trên còn do một phần các nguyên nhân chủ quan từ các hoạt động của con người trong đó có cả những hoạt động quản lý tài nguyên nước.

Vấn đề rất quan trọng liên quan đến quản lý thống nhất tài nguyên nước theo lưu vực sông là thành lập tổ chức quản lý lưu vực sông, tuy nhiên điều quan trọng là tiếng nói và thực quyền của tổ chức này lại không được đề cập cụ thể trong Luật Tài nguyên nước dẫn đến việc quy định chỉ mang tính hình thức, không có ý nghĩa trong quản lý và phát triển bền vững lưu vực sông.

Trên khía cạnh pháp lý thì theo Luật Tài nguyên nước 1998 vai trò của tổ chức quản lý lưu vực sông còn rõ và có tiếng nói quan trọng trong quá trình phát triển, nó không bị mờ nhạt và chỉ mang tính hình thức như quy định của Luật Tài nguyên nước sửa đổi bổ sung năm 2012. Mặc dù trên thực tế, cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương chưa bao giờ quan tâm và coi trọng đúng mức về tổ chức này.

Sơ đồ tổ chức của Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông



Về tổ chức, các Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông đều có sự tham gia của các Bộ ngành có liên quan đến quản lý tài nguyên nước. Trưởng ban Quản lý quy hoạch lưu vực sông là do Thứ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đảm nhiệm. Các phó trưởng ban là do Cục trưởng Cục Thủy lợi và Cục trưởng Cục Quản lý Tài nguyên nước đảm nhiệm. Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông có các Văn trong Ban và các nhóm công tác.

Về mặt kỹ thuật, các Viện Quy hoạch thủy lợi có trách nhiệm hỗ trợ việc xây dựng các quy hoạch phát triển lưu vực sông nhằm giúp các Ban trong công tác quản lý quy hoạch lưu vực sông. Các Ban này được tổng hợp quy tụ tại Ban quản lý quy hoạch các lưu vực sông chịu trách nhiệm chính. Tuy nhiên, hiện tại chức năng quản lý lưu vực sông chưa có sự thống nhất giữa Bộ Nông nghiệp & PTNT và Bộ Tài nguyên & Môi trường nên hoạt động của các Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông hiện tại vẫn còn nhiều bất cập (kính phí rất nhỏ giọt) cần tiếp tục làm rõ để các Ban này hoạt động hiệu quả hơn trong thực tế.

Diễn hình thách thức Luật tài nguyên nước là dự án lấn sông Đồng Nai

Sự kiện dự án lấn sông Đồng Nai khi bùng nổ trên công luận, các cơ quan chức năng như Bộ Tài nguyên & Môi trường, Ủy ban bảo vệ môi trường lưu vực

sông Đồng Nai, Bộ Nông nghiệp & PTNT đều bị động trước sự việc đã rồi. Luật Tài nguyên nước bị thách thức vì dự án đã ngang nhiên lấp sông (nói cho chính xác là lấp sông) xây nhà để kinh doanh dịch vụ dưới cái tên mỹ miều là “Cải tạo cảnh quan và phát triển đô thị ven sông Đồng Nai”.

Người ta không thể cưỡng bức dòng sông tuân theo sự sắp đặt chủ quan của con người. Chinh trị sông cũng như dạy thú dữ làm xiếc, nếu dạy theo 1 phương pháp khoa học, thì con thú có thể được thuần phục làm trò để mua vui cho mọi người, nhưng nếu dạy thú theo 1 phương pháp trái quy luật của thú thì nó có thể quay lại trả thù con người, thậm chí trả thù rất tàn bạo. Những ví dụ để minh chứng cho điều đó đã có rất nhiều trong thực tế.

Sông Đồng Nai đã được hình thành từ ngàn năm, hình thái của nó trên mặt bằng, trên mặt cắt ngang, trên mặt cắt dọc đã được định hình theo nguyên tắc hình thái ổn định động để phù hợp với các điều kiện về dòng chảy, địa chất, địa hình tại chỗ. Sự thay đổi hình thái tại 1 vị trí nào đó sẽ kéo theo một phản ứng dây chuyền về bờ đối diện, về thượng lưu, và cả về hạ lưu.

Đoạn lấp bờ sông Đồng Nai nằm ở bờ lõm của sông, tức là ở phía có chủ lưu áp sát, ở đó sông sâu, nước xiết, mọi tác động đều tạo ra phản ứng rất nhạy cảm. Điều chỉnh lại đường bờ sẽ là cho lưu tốc phân bố lại theo phương ngang, kéo theo sự biến hình mặt cắt ngang, tức là dẫn đến sự sạt lở mạnh mẽ bờ đối diện.



Hình ảnh mũi tên chỉ khu vực dự án (Ảnh trên mạng)

Tác động trực tiếp nhất là làm thay đổi tỷ lệ phân lưu giữa 2 nhánh sông tại cù lao Phố. Điều đó, sẽ ảnh hưởng tức khắc đến an toàn của các cầu Rạch Cát, Hiệp Hòa ở đầu lạch trái, nghiêm trọng hơn là an toàn của Cầu Ghềnh, cầu Bửu

Hòa ở đầu lạch phải. Tất nhiên, biến động có thể xảy ra là lạch trái có thể bị lấp, lạch phải mở rộng, đào sâu thêm, đây là chưa kể đến việc ảnh hưởng thoát lũ do thu hẹp mặt cắt sông vv...

Sai lầm lớn nhất, không thể biện minh của dự án chính là vi phạm Luật Tài nguyên nước đã được Quốc hội khóa 13 phê duyệt năm 2012.

Khoản 22 Điều 2 ghi rõ “*Hành lang bảo vệ nguồn nước là phần đất giới hạn dọc theo nguồn nước hoặc bao quanh nguồn nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định*”.

Khoản 5. Điều 9 Các hành vi bị nghiêm cấm : “*Khai thác trái phép cát, sỏi trên sông suối, rạch, hồ chứa, khai thác khoáng sản, khoan đào, xây dựng nhà cửa và kiến trúc công trình và các hoạt động khác trong hành lang bảo vệ nguồn nước gây sạt lở bờ sông, suối, kênh, rạch, hồ chứa hoặc gây ảnh hưởng nghiêm trọng uy hiếp hành lang bảo vệ nguồn nước đến sự ổn định an toàn của sông, suối, kênh rạch, hồ chứa*”.

Báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) dự án "Cải tạo cảnh quan và phát triển đô thị ven sông Đồng Nai, quy mô 8,4 ha" mới chỉ đánh giá tác động do xây dựng ở bề mặt, bỏ qua phần cốt lõi là không làm ĐTM do lấn sông và thay đổi mặt cắt ướn dưới lòng sông. ĐTM cũng không có các biện pháp giảm thiểu do tác động xấu gây ra.

Trong bài viết : "Dự án lấn sông Đồng Nai lỗi tại ai"? tôi đã phân tích cụ thể các khiếm khuyết của báo cáo đánh giá tác động môi trường từ chọn sai sơ đồ tính toán thủy lực, điều kiện biên, lấy giá trị trung bình ($D_{50}=0.35\text{mm}$ cát mịn) để tính , mô hình không hiệu chỉnh vv.. dẫn đến kết quả không tin cậy.

Dự án đã được UBND tỉnh phê duyệt đầu tư, quy hoạch 15 ha nhưng dự án thực hiện chỉ 8,4 ha, trong đó 7,2 ha (hơn 90%) là san lấp mặt nước sông Đồng Nai. Lý do nêu ra là không đủ vốn, nên xin và được duyệt dự án trên phần diện tích 8,4 ha gần như không phải đền bù của 15 ha đã được quy hoạch.

Tại sao việc đầu tư dự án làm phát sinh yêu cầu phải di dời vị trí trạm bơm lấy nước cấp cho sinh hoạt ra phía sông lại do nhà nước đầu tư (60 tỷ đồng) chứ không phải bằng tiền của dự án (tiền của chủ đầu tư)?

Như vậy, dự án thực hiện, phần diện tích còn lại của quy hoạch càng trở nên xương xẩu, khó mà tin rằng sẽ được nhà đầu tư khác tiếp tục đầu tư vì hiệu quả kém. Nếu sau này lại do nhà nước đầu tư thì rõ ràng đây là trò móc túi tinh vi vv...

Dừng dự án lấn sông Đồng Nai là đúng, có rất nhiều khuyết điểm cả về phương diện quản lý nhà nước, chủ trương đầu tư và khía cạnh khoa học kỹ thuật (các kết quả nghiên cứu đánh giá về thủy động lực học, diễn biến hình thái, đánh giá tác động môi trường không đáng tin cậy).

Dùng dự án chỉ là bước ban đầu, phải tiến hành xử lý triệt để là dẹp bỏ dự án vì đã vi phạm "Khoản 5 - Điều 9" của Luật Tài nguyên nước để các dòng sông không phải kêu cứu do hành động tham lam và thiên cận của con người.

Giải pháp

Quản lý tổng hợp tài nguyên nước và quản lý lưu vực sông là hướng đi phù hợp với xu thế chung của thế giới hiện nay, bao gồm 3 nội dung chính là phát triển (quy hoạch và xây dựng công trình), quản lý (phân bổ, giải quyết tranh chấp, quản lý ô nhiễm...) và bảo vệ (bảo vệ rừng, quản lý phân bón, thuốc trừ sâu, cơ cấu mùa vụ... trong sản xuất nông nghiệp, bảo vệ dải ven bờ...).

Các nước phát triển, quản lý tổng hợp tài nguyên nước và quản lý tổng hợp lưu vực sông chủ yếu thực hiện nội dung “quản lý” hơn là “phát triển”, bởi hầu như công trình khai thác và sử dụng nước theo quy hoạch đã được xây dựng, kiểm soát 80-100% nguồn nước trên từng lưu vực sông, trong khi ở nước ta hiện có chỉ mới kiểm soát khoảng 50% dòng chảy trên các dòng sông. Vì thế, để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, nội dung “phát triển” xem chừng quan trọng hơn nội dung “quản lý”. Vì thế, học tập những cái hay, cái mới ở các nước phát triển nhưng chúng ta cũng cần có những bước đi phù hợp với thực tế của nền kinh tế và dân trí. Trong khi chuẩn bị cho những sự phân định rạch ròi khi chạm đến ranh giới “phát triển trong bảo vệ”, cần tinh táo hơn trong sự cộng tác để thực thi quan điểm “bảo vệ trong phát triển”. Sự phối hợp chặt chẽ, có trách nhiệm giữa các bộ/ngành sử dụng nước sẽ là cách thức hợp lý nhất cho chức năng “quản lý” trong điều kiện hiện nay.

Kinh nghiệm của các nước, công cụ chủ yếu để quản lý tốt lưu vực sông là thực hiện quy hoạch lưu vực sông đáp ứng được mục tiêu phát triển của các ngành. Thực tế ngày càng chứng minh vai trò quan trọng của ngành thủy lợi đối với sự phát triển kinh tế của đất nước.

Xét về bản chất vật lý và quá trình vận động của nguồn nước, nước sẽ không trở thành tài nguyên nếu không có những tác động của con người hay nói một cách cụ thể hơn là các công trình để tận dụng những điểm lợi của nguồn nước và hạn chế những mặt hại của nó, như khi mưa nhiều thì sinh lũ, không mưa thì gây hạn hán. Nhu cầu sử dụng nước ở mỗi vùng cũng khác nhau. Ví dụ vùng miền núi với dân cư thưa thớt, các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội chưa nhiều thì nhu cầu sử dụng nguồn nước còn thấp, ngược lại, vùng đồng bằng và đô thị với dân cư đông đúc, các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội cao thì nhu cầu nước lại ngày càng nhiều hơn, sức ép lên nguồn cấp nước cũng vì thế gia tăng.

Các công trình thủy lợi là những biện pháp hữu hiệu giúp ta kiểm soát được sự phân bổ không hợp lý một cách tự nhiên của nguồn nước, cả theo thời gian và không gian. (Ở đây, cần hiểu đúng công trình thủy lợi là công trình bao gồm cả

phục vụ tưới, tiêu, phát điện, cấp nước sinh hoạt, công nghiệp, phòng lũ, bảo vệ môi trường..., chứ không phải công trình thủy nông).

Do vậy, để phân bổ, điều hoà nguồn nước giữa các mùa, các vùng miền nhằm đáp ứng được các nhu cầu cần thiết, cũng như các mục tiêu sử dụng khác thì không còn giải pháp nào khác là phải xây dựng và phát triển các công trình kiểm soát dòng chảy trên từng lưu vực sông, cho nên khi nói đến khai thác tài nguyên nước là cần phải nói đến các công trình thủy lợi.

Công trình thủy lợi chính là cầu nối quan trọng nhất, là bản chất thực nhất, của quản lý tài nguyên nước. Mặt khác, cũng cần phải hiểu rằng tài nguyên nước chỉ là một mảng của lưu vực sông, và như vậy, quản lý tài nguyên nước cũng chỉ là một trong những hoạt động của quản lý lưu vực sông. Tài nguyên nước gắn liền với lưu vực sông, nhưng tài nguyên nước sẽ không thể nào quản lý được nếu không gắn liền với các hoạt động phát triển trên bề mặt lưu vực.

Thay cho lời kết

Ngay các nước tiên tiến, vẫn đang phải tiếp tục cải tổ các cơ quan về quản lý tài nguyên nước và lưu vực sông để phát triển, nhưng họ luôn tôn trọng cơ chế phối hợp để cùng nhau khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Đối với nước ta, nếu thật sự vì đất nước, vì nhân dân, thì sự sẵn lòng hợp tác với nhau một cách chặt chẽ sẽ là yếu tố quan trọng nhất giúp chúng ta có thể vượt lên trên tất cả mọi chức năng và nhiệm vụ thường tình trong giai đoạn phát triển của đất nước đang còn gặp nhiều khó khăn trong quản lý và phân định.