

Số: 1957/BNV-TCBC

Hà Nội, ngày 01 tháng 8 năm 2005

V/v: phân định trách nhiệm giữa Bộ
Tài nguyên và Môi trường với Bộ
Nông nghiệp và PTNT trong vấn đề
quản lý lưu vực sông

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ được Văn phòng Chính phủ thông báo tại công văn số 2189/VPCP ngày 25/4/2005 và công văn số 3861/VPCP ngày 13/7/2005 về việc giao Bộ Nội vụ chủ trì xử lý, làm rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về lưu vực sông giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, qua phối hợp với cơ quan chức năng của hai Bộ và làm việc với các chuyên gia có kinh nghiệm, chuyên môn sâu về lĩnh vực tài nguyên nước – lưu vực sông, Bộ Nội vụ xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT PHẢI QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG, BẢN CHẤT VÀ NỘI DUNG CỦA CƠ CHẾ QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG

1. Lưu vực sông được coi là một quần thể thống nhất các yếu tố tài nguyên và môi trường (dòng nước, đất đai, các hệ động, thực vật, khoáng sản trong lòng đất v.v..) dựa trên nền tảng lấy tài nguyên nước, quy tụ vào các dòng sông (trong đó có sông chính và sông nhánh) là yếu tố căn bản chi phối, quyết định sự sinh tồn và phát triển của một khu vực lãnh thổ. Theo Luật Tài nguyên nước năm 1998, lưu vực sông được định nghĩa là “*vùng địa lý mà trong phạm vi đó nước mặt, nước dưới đất chảy tự nhiên vào sông*”. Định nghĩa này cho thấy quản lý tài nguyên nước có liên quan chặt chẽ với nội dung quản lý của nhiều chuyên ngành, lĩnh vực khác mà ảnh hưởng của chúng tác động đến số lượng và chất lượng tài nguyên nước.

2. *Quản lý tổng hợp lưu vực sông và quản lý tổng hợp tài nguyên nước* là những khái niệm được quốc tế đưa ra sử dụng và ngày càng phổ biến trong thời gian gần đây. Về bản chất, cả hai khái niệm này có mối quan hệ hữu cơ, không tách rời nhau vì đều là *cơ chế quản lý, điều hoà, cân đối các lợi ích có liên quan đến nước* nhưng được tiếp cận ở cấp độ khác nhau: quản lý tổng hợp tài nguyên nước là cơ chế quản lý ở tầm quốc gia và toàn cầu, còn quản lý tổng hợp lưu vực sông thì gắn với không gian từng lưu vực sông cụ thể. Trên thế giới, phương pháp quản lý tổng hợp (được áp dụng không chỉ đối với các lưu vực sông mà còn đối với các dải ven biển) ngày càng trở nên quan trọng nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững theo hướng tăng cường hiệu quả phối hợp trong quản lý việc khai thác tài nguyên nước và các tài nguyên khác liên quan đến nước trên lưu vực sông,

bảo đảm tối đa hoá các lợi ích kinh tế và sự công bằng giữa các ngành, các địa phương, các cộng đồng dân cư sử dụng nước.

3. Quản lý tổng hợp lưu vực sông có các đặc điểm sau đây:

- Một là, không nên hiểu quản lý tổng hợp lưu vực sông như *một chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực* mà đây thực chất là một cơ chế phối hợp quản lý đa ngành, đa cấp với trọng tâm là quản lý bằng quy hoạch lưu vực sông.

- Hai là, tính chất, phạm vi địa bàn các lưu vực sông khác nhau (có lưu vực sông liên quan đến nhiều quốc gia, có lưu vực sông liên quan đến địa bàn nhiều tỉnh và có lưu vực sông chỉ trong địa bàn từng tỉnh), nên cơ chế tổ chức quản lý đối với mỗi lưu vực sông không hoàn toàn giống nhau, không nhất thiết phải thành lập cơ quan quản lý tổng hợp đối với tất cả các lưu vực sông

- Ba là, hiện nay hệ thống hành chính nhà nước ở nước ta áp dụng nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ nhưng quản lý theo lãnh thổ thường được hiểu là quản lý theo cấp đơn vị hành chính (Trung ương, tỉnh, huyện, xã). Tuy nhiên, quản lý tổng hợp lưu vực sông lại nhấn mạnh đến yêu cầu quản lý ở tầm vùng lãnh thổ (cách phân vùng theo các tiêu chí kinh tế – xã hội hiện nay ở nước ta cũng có khi tương ứng theo lưu vực sông như vùng đồng bằng Bắc bộ – gắn với lưu vực sông Hồng và sông Thái Bình, vùng đồng bằng Sông Cửu long v.v...). Vì vậy, không thể sử dụng quyền lực nhà nước theo cấp hành chính thông thường để áp đặt mà phải tạo ra một cơ chế phối hợp, thống nhất quản lý.

- Bốn là, trách nhiệm quản lý tổng hợp lưu vực sông mang tính cộng đồng, tính mở rất cao, đòi hỏi có sự tham gia, phối hợp của chính quyền trung ương (các Bộ, ngành), chính quyền địa phương và cả các thành phần xã hội từ các hiệp hội doanh nghiệp, đại diện của những người sử dụng nước v.v... Như vậy, không có một cơ quan nước nào chịu trách nhiệm toàn bộ về quản lý lưu vực sông mà phải có sự phân công cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp.

4. Các nội dung chính của quản lý tổng hợp lưu vực sông là:

- Phê duyệt danh mục, phân loại lưu vực sông (ví dụ có thể phân thành các lưu vực sông cấp quốc tế, cấp quốc gia, cấp vùng và cấp nội tỉnh); đánh giá tầm quan trọng, mối quan hệ giữa các lưu vực sông trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của từng vùng; xác định yêu cầu, nhiệm vụ, tầm nhìn chiến lược thích hợp để quản lý, điều hoà, phối hợp các cấp, các ngành, các địa phương liên quan đến từng lưu vực sông.

- Xây dựng, phê duyệt quy hoạch tổng thể về bảo vệ, khai thác, phát triển hợp lý tài nguyên nước và phòng, chống tác hại của nước trong lưu vực sông nhằm bảo đảm thực hiện các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường mà căn cứ vào đây các chuyên ngành liên quan đến nước được lập (như quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch thuỷ lợi, quy hoạch đê điều, quy hoạch thuỷ điện, quy hoạch nuôi trồng thuỷ sản, quy hoạch giao thông vận tải thuỷ nội địa, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch đất nông nghiệp, quy hoạch du lịch ...).

- Xây dựng tổ chức quản lý lưu vực sông (phân công trách nhiệm, chủ trì, phối hợp quản lý lưu vực sông)

- Ban hành các quy chế hướng dẫn, kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch (về chế độ phân phối nước, vận hành các hồ chứa nước, cấp phép xả nước thải, chuyển nước lưu vực sông, về phối hợp phòng chống lụt bão, hạn hán, xói mòn đất ven sông, các giải pháp bảo vệ hình thái và môi trường dòng sông, các tầng nước dưới đất v.v..).

- Tổ chức, quản lý mạng lưới các công cụ điều tra cơ bản phục vụ quản lý và giám sát thực hiện quy hoạch lưu vực sông (điều tra về biến động số lượng, và chất lượng nước, hình thái dòng sông, dự báo khí tượng v.v...)

- Xây dựng một cơ chế phân xử, hoà giải mang tính trọng tài khi có tranh chấp, bất đồng giữa các địa phương, các ngành sử dụng nước (điện lực, nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp v.v...) nhằm bảo đảm khai thác lưu vực sông một cách có hiệu quả nhất, tránh sự lạm dụng quá mức việc khai thác tài nguyên nước và các tài nguyên khác phục vụ cho một ngành, một địa phương mà không tính đến lợi ích của các ngành, địa phương khác.

- Ban hành, áp dụng các quy định về thu phí tài nguyên nước, phí nước thải và phân bổ, quản lý sử dụng nguồn thu vào một số mục đích như cải tạo công trình sử lý chất lượng nước, nạo vét các lòng sông, cải tạo cảnh quan thiên nhiên, giữ nước và sử dụng tiết kiệm nước, nghiên cứu lập và điều chỉnh quy hoạch về bảo vệ, khai thác, sử dụng nước trong lưu vực sông... cho phù hợp với từng đặc thù của lưu vực sông và từng giai đoạn phát triển kinh tế – xã hội của vùng.

Ngoài ra, trong quản lý lưu vực sông còn các nhiệm vụ mang tính hỗ trợ khác như thúc đẩy hợp tác quốc tế, nâng cao nhận thức cộng đồng v.v...

II. THỰC TRẠNG VÀ PHƯƠNG HƯỚNG PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP THỰC HIỆN CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VỀ QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG

1. Thực trạng

Bộ Tài nguyên và Môi trường được thành lập trên cơ sở Nghị quyết số 02/2002/QH11 của Quốc hội Khoá XI. Nghị quyết này cũng nêu rõ "chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một số Bộ, cơ quan ngang Bộ đã được quy định tại các luật, pháp lệnh hiện hành, nhưng do có sự thay đổi về cơ cấu tổ chức theo Nghị quyết này thì được chuyển giao cho các bộ, cơ quan ngang bộ tương ứng kể từ ngày các cơ quan này được sắp xếp lại". Theo thẩm quyền, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 91/2002/NĐ-CP quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong đó đã cơ bản bao quát các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về tài nguyên nước được chuyển giao từ Bộ Nông nghiệp và phát triển Nông thôn sang, trừ nội dung quản lý về phòng, chống hậu quả tác hại do nước gây ra (bão lụt, hạn hán) và nhiệm vụ thường trực Ủy ban Sông Mê công vẫn tiếp tục do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đảm nhận.

Việc quy định nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên và Môi trường như vậy nhìn chung là phù hợp với chủ trương thành lập Bộ tại Tờ trình số 38/CP-TCCB ngày 26/7/2002 của Chính phủ đề nghị Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ, theo hướng tách chức năng thống nhất quản lý nhà nước về tài nguyên với chức năng quản lý nhà nước việc khai thác, sử dụng tài nguyên trong các ngành kinh tế – kỹ thuật (nông nghiệp, công nghiệp, du lịch, lâm nghiệp ..) Bộ Tài nguyên và Môi trường thống nhất quản lý tài nguyên nước thông qua xây dựng cơ chế, chính sách, quy hoạch, chiến lược chung là chủ yếu và tinh thần chung là sẽ không có trách nhiệm trực tiếp quản lý, điều hành các công trình (kể cả các công trình đa mục tiêu), các khu sinh thái sử dụng tài nguyên nước (do các ngành khác và địa phương quản lý. Do sự liên quan trực tiếp giữa quản lý tài nguyên nước với lưu vực sông nên thời gian qua Chính phủ đã giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng Nghị định về quản lý tổng hợp lưu vực sông cho Bộ Tài nguyên và Môi trường trong Chương trình công tác của Chính phủ năm 2004 (theo công văn số 36/VPCP-TH. ngày 16/1/2004) và Chương trình công tác của Chính phủ năm 2005 (theo công văn số 41/VPCP-TH ngày 14/1/2005).

Tuy nhiên, tại điểm b, khoản 8 điều 2 Nghị định số 86/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 lại quy định nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về “*thống nhất quản lý lưu vực sông, khai thác sử dụng và phát triển tổng hợp các dòng sông theo quy hoạch, kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt*” và được ghép vào trong nhóm nhiệm vụ về công tác thủy lợi. Quy định này chưa hợp lý về mặt khái niệm vì phạm vi nội dung quản lý tổng hợp lưu vực sông rộng hơn công tác thủy lợi và phòng chống tác hại do nước gây ra và còn điều chỉnh cả những vấn đề khác như đã phân tích tại Phần I. Do đó đã bộc lộ sự chồng chéo giữa Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn với Bộ Tài nguyên và Môi trường khi cả hai Bộ cùng xây dựng Nghị định về quản lý lưu vực sông.

2. Phương hướng phân công, phân cấp quản lý lưu vực sông

Qua phân tích, Bộ Nội vụ thấy rằng trong quản lý tổng hợp lưu vực sông có trách nhiệm của quản lý của các cấp, các ngành khác nhau liên quan đến khai thác, sử dụng nước. Song cần phân công Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan có chức năng chính về tài nguyên nước chủ trì. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn đóng vai trò tham gia quản lý lưu vực sông (cùng một số Bộ, ngành khác) và tiếp tục chủ trì công tác phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai do nước gây ra. Ý kiến này cũng được nhiều chuyên gia nhất trí (ví dụ theo Đề tài quản lý tổng hợp lưu vực sông ở Việt Nam nhằm phát triển bền vững thuộc Dự án Vic/01/021 do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, có sự tham gia của các nhà khoa học thuộc Hiệp hội Xây dựng, Hội khoa học Thủy lợi v.v..).

Về phân cấp quản lý lưu vực sông nên thực hiện như sau:

- Các lưu vực sông chính ảnh hưởng đến quản lý tài nguyên nước ở tầm quốc gia và quốc tế (ví dụ sông Hồng, sông Đà, sông Tiền, sông Hậu v.v..) do Trung ương trực tiếp xử lý các vấn đề, lập cơ quan điều phối tổng hợp lưu vực sông.

- Các lưu vực sông khu vực thì do các địa phương (cấp tỉnh) thoả thuận hình thành tổ chức lưu vực sông, hoạt động dưới sự hướng dẫn và giám sát của Bộ Tài nguyên và Môi trường (có đại diện của trung ương làm thành phần).

- Các lưu vực sông trong phạm vi một tỉnh thì tỉnh tự quản.

III. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Sau khi nghiên cứu, phân tích, Bộ Nội vụ có các kiến nghị cụ thể như sau:

1. Đề nghị giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn tiếp tục xây dựng Nghị định của Chính phủ về quản lý tổng hợp lưu vực sông; đồng thời sửa Nghị định số 86/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 theo hướng bỏ quy định về nhiệm vụ thống nhất quản lý lưu vực sông của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, nhưng vẫn giữ nhiệm vụ của Bộ về quản lý vận hành, khai thác các công trình nước (hồ, hệ thống thủy nông), các dòng sông vào mục đích tưới tiêu và phòng chống lụt bão, hạn hán, sạt lở ven sông. Việc phân công như vậy là phù hợp với thực tế chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong thời gian qua.

2. Đề nghị chuyển Ủy ban Sông Mê Kông về Bộ Tài nguyên và Môi trường làm thường trực.

3. Về dự thảo Nghị định quản lý tổng hợp lưu vực sông (do Bộ Tài nguyên và Môi trường chuẩn bị): nhìn chung, dự thảo chưa bao quát và thể hiện được đầy đủ các nội dung thuộc phạm trù quản lý tổng hợp lưu vực sông (như đã nêu tại Mục 4 Phần I) mà mới chỉ chú trọng vào nội dung lập quy hoạch và giải quyết các tranh chấp, bất đồng liên quan đến khai thác, sử dụng nước. Vì vậy, Nghị định cần điều chỉnh tổng thể các nội dung quản lý và có sự phân công trách nhiệm rõ giữa các Bộ, ngành, địa phương và các tổ chức, thành phần xã hội khác trong thực hiện các nội dung này. Đồng thời, trong khi chờ sửa đổi Luật Tài nguyên nước, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo Nghị định có sự phối hợp chặt chẽ với Bộ Nội vụ trong việc nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức quản lý, điều phối lưu vực sông cho phù hợp,

Trên đây là một số ý kiến, giải trình của Bộ Nội vụ về phân định chức năng, nhiệm vụ giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và một số công việc tiếp theo cần thực hiện trong vấn đề quản lý lưu vực sông, kính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Nơi nhận:

- Như trên
- Bộ Tài nguyên và Môi trường
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
- Lưu: VT, TCBC



Đỗ Quang Trung