

Institutional and Development Issues in Integrated Water Resource Management of Saigon River

Edsel E. Sajor and Nguyen Minh Thu, *The Journal of Environment & Development*, 18:3, pp. 268-290, 2009. Published by SAGE.

Bài dịch:

Những vấn đề về tổ chức và phát triển quản lý tổng hợp tài nguyên nước sông Sài Gòn

Edsel E. Sajor và Nguyen Minh Thu

Viện Công nghệ Châu Á, Băng Cốc, Thái Lan

Bản báo cáo tập trung vào những vấn đề về công tác tổ chức liên quan đến tài nguyên nước, thách thức và cơ hội để phát triển khả năng quản lý tổng hợp tài nguyên nước ở Việt Nam, đặc biệt là trong bối cảnh luật pháp chính sách, mục tiêu phát triển hiện tại và quá trình cải cách đổi mới, lấy sông Sài Gòn làm ví dụ. Nghiên cứu trên 3 vấn đề hạn chế nghiêm trọng nhất để có thể quản lý tổng hợp nguồn nước (IWRM): (a) bộ máy quan liêu rời rạc, (b) hệ thống quản lý từ trên xuống gây ra những tác động tiêu cực đến sự tham gia của nhà đầu tư, và (c) quyền lực tập trung. Chúng tôi cũng nhấn mạnh đến mục tiêu phát triển công nghiệp và tăng trưởng kinh tế nhanh chóng dẫn đến quản lý môi trường nước và sông không được quan tâm đúng mức. Người viết cho rằng dù cho cơ chế quản lý hiện tại của các cơ quan chức năng liên quan đến các vấn đề về nước có mâu thuẫn với phương pháp quản lý tổng hợp nguồn nước, những yếu tố ngoại sinh có thể thúc đẩy sự cải cách trong việc quản lý nguồn nước. Hiện nay, chính quyền đang tiến hành chuyển đổi vai trò và phân quyền tại địa phương cũng như đề cao sự hợp tác với những tổ chức quốc tế, đặc biệt là những cơ quan hỗ trợ phát triển.

Từ khoá: ô nhiễm nước sông; IWRM; đổi mới dân chủ ở Việt Nam

Từ khi Việt Nam bắt đầu tiến hành đổi mới, công nghiệp và đô thị hóa phát triển nhanh chóng đã gây suy giảm nghiêm trọng môi trường cũng như ảnh hưởng đến nguồn tài nguyên nước đặc biệt là ở các thành phố lớn và các khu vực xung quanh. Một ví dụ cụ thể là sự phát triển công nghiệp và tốc độ đô thị hóa ở thành phố Hồ Chí Minh và các khu vực lân cận đã dẫn đến sử dụng đa mục đích và gây ra sự suy giảm nghiêm trọng chất lượng nước sông Sài Gòn. Người ta nói đến vận tải đường thủy, tưới tiêu, và sự xả nước thải thành phố và công nghiệp ra dòng sông như một vấn đề cấp bách cần được giải quyết bởi dự án quản lý tổng hợp sông Sài Gòn. Tuy nhiên, dự án trên cũng gặp phải nhiều khó khăn trở ngại, mặc dù quản lý tổng hợp

dòng sông là một bước phát triển tất yếu. Những vấn đề tương tự cũng xảy ra với các nước đã và đang phát triển khác. Chúng ta cần có một cái nhìn đúng đắn trong tình hình phát triển hiện nay của nền kinh tế công nghiệp hóa, hiện đại hóa tại Việt Nam với những mối quan tâm cả chính phủ và quốc tế về vấn đề môi trường bền vững. Ngoài ra, Chính phủ Việt Nam đã bắt tay vào công cuộc đổi mới đường lối chính trị, thực hiện phân quyền với sự tham gia của mọi thành phần kinh tế và cộng đồng song song với hợp tác phát triển quốc tế tạo triển vọng đổi mới phương thức quản lý nguồn nước. Bản báo cáo này đề cập đến những vấn đề phức tạp và những thách thức chúng ta phải đối mặt để có được phương thức quản lý nguồn nước hiệu quả.

Những rào cản đối với quá trình quản lý tổng hợp nguồn nước

Quá trình quản lý tổng hợp nguồn nước được giới thiệu lần đầu tiên tại hội nghị Liên hợp quốc về nước diễn ra tại Mar del Plata năm 1977. Một hội nghị khác được tổ chức tại Dublin, Ireland năm 1992 cũng thể hiện những bước tiến cơ bản để quản lý, đánh giá và phát triển nguồn nước sạch. Những ý kiến chủ đạo ở hội nghị Dublin đã được phê duyệt bởi Ủy ban Liên hiệp quốc về môi trường và phát triển (UNCED) và được chấp nhận bởi hầu hết các nước. Những ý kiến đó đã được nhắc đến như những điểm chủ chốt của Dublin-Rio hay UNCED, thiết lập nền móng cho sự quản lý tổng hợp nguồn nước được đưa ra bên dưới.

- Nước được sử dụng đa dạng và cần có sự quản lý tổng hợp đất đai và nước
- Nước cần phải được quản lý ở cấp thích hợp nhỏ nhất
- Sự phân phối nước cần phải tính đến tất cả các đối tượng bị tác động
- Tài nguyên nước cần được nhận dạng và xử lý như một mặt hàng kinh tế

Từ đó, quá trình quản lý tổng hợp nguồn nước trở thành chủ đề nóng trong những hội nghị và hiệp ước quốc tế, các tổ chức phi chính phủ, các công ty đa quốc gia, chính sách của các chính phủ và tổ chức phi chính phủ, các dự án liên kết đều thể hiện sự quan tâm đến chính sách về vấn đề nước sạch.

Ý kiến này đã được nghiên cứu đánh giá và soạn thảo một cách kỹ lưỡng (Braga, 2001; Lee, 2000; MacKenzie, 1997; Ủy ban cố vấn Kỹ thuật [TAC], 2000). Một số quan điểm coi quá trình quản lý tổng hợp nguồn nước (IWRM) là một bước chuyển từ phục vụ một mục đích đơn lẻ sang phục vụ cho những dự án sử dụng nước đa mục đích; một số người khác lại cho rằng chúng khép chặt sự quản lý nguồn nước. Trong hệ thống tự nhiên, ý kiến này đã giúp tăng cường sự kết hợp giữa quản lý đất và nước, giữa số lượng và chất lượng nước, giữa nước mặt và nước ngầm,

giữa những vấn đề liên quan đến nước ở thượng nguồn và hạ nguồn các con sông (Ahsan & Das Gupta, 1999; Calder, 2005; Carter, Kreutzwizer & Loe, 2004).

Từ góc độ quản lý, Margerum (2001) nhấn mạnh những vấn đề sau đây trong IWRM: cách nhìn hoặc quá trình mang tính tổng thể hoặc hệ thống hơn là đơn ngành, thẩm quyền hoặc tập trung vào vấn đề đơn lẻ; nhìn nhận trong mối liên quan lẫn nhau trong toàn hệ thống chẳng hạn như vấn đề ranh giới; làm rõ mục tiêu quản lý; khả năng tích hợp giữa chiến lược và sự tiếp cận thích ứng trong việc ra quyết định phù hợp cho sự tham gia và các hoạt động chủ yếu. Vì vậy, nó là đối ngược lại với cách tiếp cận đi từ các yếu tố và cách tiếp cận theo từng phần riêng rẽ trong những năm gần đây. Hơn nữa, tiếp cận tổng hợp được áp dụng đối với các lưu vực, một quốc gia, hệ thống sông và kế hoạch quốc gia (Westcoat & White, 2003).

Mặc dù đã trở thành một vấn đề chủ đạo và đã được thảo luận trong nhiều giai đoạn, nhưng ý tưởng này cũng phải chịu không ít những ý kiến phản đối. Ngay trong khái niệm của IWRM được cũng cho thấy sự không thống nhất và thiếu sự nhất trí về những vấn đề cơ bản được bao gồm trong quản lý tổng hợp, làm thế nào và ai làm hoặc thậm chí ngay cả khi kết hợp trong với những lĩnh vực rộng lớn như vậy liệu có khả thi hay không (Biswas, 2004; Biswas, Varis & Tortajada, 2005). Do đó, mô hình này gần như không thể triển khai.

Dù sao đề cập đến những ý kiến phản đối cho rằng quản lý tổng hợp nguồn nước là không thực sự cần thiết. Một số nghiên cứu đã cho thấy những khó khăn và trở ngại lớn khi tiến hành quản lý tổng hợp nguồn nước. Mặt khác, những ý kiến ngược lại và các số liệu thực tế cũng đã chỉ ra hướng giải quyết những trở ngại đó. Trong bài này, chúng tôi sẽ giới hạn sự thảo luận trên 3 vấn đề: (a) bộ máy quan liêu rời rạc, (b) hệ thống quản lý từ trên xuống gây ra những tác động tiêu cực đến sự tham gia của nhà đầu tư, và (c) quyền lực tập trung.

Bộ máy quan liêu rời rạc:

Để hoàn chỉnh hệ thống quản lý nguồn nước cần có sự chung tay giữa cách tổ chức chính phủ có quyền hạn tương đương dù là cấp địa phương hay trung ương và sự hòa hợp về trách nhiệm, quyền lợi và quyền hạn. Những rào cản đó là những thách thức lớn khi mà quyền lợi cơ bản cũng như quyền hạn của các tổ chức vốn không tương xứng (Hjorth & Dan, 1994; Hooper, MacDonald & Mitchell, 1999). Thông thường, vấn đề về thành phần và cấu trúc bộ máy chính phủ gây ra những trở ngại cho những đổi mới (Mackenzie, 1997; Molle, 2003). Ví dụ như thiếu sự liên kết mang tính tập thể giữa những người quy hoạch đất và nguồn nước (Calder, 2005). Hơn nữa, quản lý tổng hợp nguồn nước rất khó tiến hành do vấn đề đấu tranh nội bộ, quan liêu và những tồn tại của bộ máy chính quyền; đây là một cuộc chiến lâu dài (Biswas, 2004). Cấu

trúc bộ máy cũng được dẫn ra như một lý do chính gây nên sự thất bại trong chuyển đổi phương thức quản lý nguồn nước và ô nhiễm nguồn nước (Lo, 1994; Ongley & Wang, 2004).

Tuy nhiên, nhiều phương pháp nhằm khắc phục bệnh quan liêu và hệ thống quản lý rời rạc đã tỏ ra hiệu quả. Các cơ quan liên kết và trao đổi thông tin cần được thành lập để đảm bảo hiệu quả sự phối hợp quản lý nguồn nước và những vấn đề liên quan đến nguồn nước. Kế hoạch quản lý tổng hợp nguồn nước cũng tạo điều kiện liên kết và xây dựng sự đồng thuận giữa những nhà quản lý trong một cơ cấu quản lý thống nhất (Simalabwi, 2007). Ví dụ như ở vùng Victoria - Úc, sự hình thành hệ thống quản lý hệ thống dẫn nước là trách nhiệm pháp lý đã giúp hình thành hệ thống quản lý sử dụng tài nguyên đất và tài nguyên nước thông qua hệ thống dẫn nước, đồng thời quan tâm quản lý đến chất lượng dòng sông và quản lý hệ thống vận tải. Hệ thống này đã chứng tỏ hiệu quả của mình trong việc thu hẹp mối quan tâm, giảm thiểu tư lợi của cơ quan chịu trách nhiệm quản lý, bảo vệ nguồn nước và hệ thống thoát nước. Kết quả là, hệ thống giúp quản lý theo từng khúc sông với nguồn chi ngân sách giới hạn (Doolan, 2007)

Hệ thống quản lý từ trên xuống:

Đề cao khả năng tương tác, liên kết và hợp tác của những nhà đầu tư khác nhau là vô cùng quan trọng trong quá trình quản lý tổng hợp tài nguyên (Margerum & Born, 2000). Tuy nhiên, phương thức quản lý truyền thống, đơn phương chỉ đạo từ trên xuống đã kìm hãm sự phát triển luật pháp và phát triển đầu tư đa nguồn. Ở một số nước Mỹ La tinh, hỗ trợ quá trình đa dạng hóa đầu tư được xác định và phân tích kỹ để đi tới một quyết định hợp lý trong khuôn khổ kinh tế xã hội và môi trường (Tortajada, 2005; Ventura & Olcese, 1996). Những nhà đầu tư cùng quản lý ở các nước phát triển và đang phát triển tại khu vực Châu Á -Thái Bình Dương và Bắc Mỹ cần được cho phép tham gia lên kế hoạch dự án, nghiên cứu và thực hiện các chiến lược của mình phù hợp với truyền thống, vai trò ủy thác theo luật định (Westcoat & White, 2003). Phương thức quản lý từ trên xuống truyền thống cũng có khả năng làm lợi cho những người được phân phối sử dụng nước trong khi không mang lại lợi ích và sự nhất trí của các nhà đầu tư (Calder, 2005). Những mối quan hệ thứ bậc cứng nhắc giữa các bộ cũng tạo ra đặc quyền cho các bộ quyết định các dự án phân phối và điều hòa nước theo quy tắc từ trên xuống của chính quyền.

Sau đây là một số phương sách giúp hạn chế quy tắc từ trên xuống của chính phủ và cổ vũ các nhà đầu tư tham gia. Ví dụ như ở Nam Phi, luật sử dụng tài nguyên nước quốc gia ban hành năm 1998 là do các nhà đầu tư cùng hợp tác tạo ra, giúp cơ quan quản lý hệ thống dẫn nước bao gồm đại diện của các nhà đầu tư quan trọng trong lĩnh vực quản lý nguồn nước cùng với chính quyền địa phương, đại diện người sử dụng và cộng đồng sử dụng nước (Schreiner,

2007). Những quan hệ liên kết đặc biệt và sự hợp tác chặt chẽ cũng giúp quá trình phục hồi nguồn nước sông ở sông Mersey (Anh) và lưu vực sông Siuslaw ở bang Oregon (Hoa Kỳ) và lưu vực Torbay ở miền Tây nước Úc do sự hợp tác của các nhà đầu tư, sự đồng thuận từ phía chính phủ, sự quản lý tốt và những hoạt động tích cực đã dẫn đến sự thành công,

Quyền lực tập trung:

Một trong những yêu cầu quản lý tổng hợp nguồn nước là sự phân quyền trong lập kế hoạch, tiến hành, quyết định và điều hành quá trình quản lý nguồn nước phù hợp với quản lý môi trường sinh thái nói chung. Ở nhiều quốc gia, các tổ chức quản lý lưu vực sông đã được thành lập với mục đích tạo ra sự phân chia quyền lực hợp lý và tự quản lý. Tuy nhiên, phân quyền quản lý nguồn đất và nước và tập trung thu hút đầu tư cũng gây ra những vấn đề mới cho các tổ chức chính phủ quen với phương pháp làm việc tập trung quyền lực, từ trên xuống dưới. Hiệu quả của RBO về tổ chức quản lý lưu vực sông hiệu quả có thể coi là một mối đe dọa đến lối làm việc theo quyền lực tập trung do tạo ra một hoàn cảnh mới cho các bên liên quan có thể tự tìm cho mình một giải pháp thỏa thuận riêng cho vấn đề phân phối nước (Calder, 2005). Trong bài nghiên cứu về các tổ chức điều phối nước lưu vực sông ở các nước Mỹ La tinh, Tortajada (2005) kết luận rằng thực thi đầy đủ quá trình phân quyền cho các tổ chức là vô cùng khó khăn bởi nó rất phức tạp và chính phủ khá miễn cưỡng từ bỏ những nề nếp sẵn có. Có thể thấy rằng nhiều chính phủ thành lập các tổ chức quản lý chỉ là sự hoà theo xu hướng chung của toàn cầu mà không nhận ra những lợi ích thực sự có thể đạt được khi phân quyền quản lý và hoạch định kế hoạch quản lý nguồn nước hợp lý. Ở Thái Lan, các tổ chức điều phối nước lưu vực sông thiếu sự ủng hộ chính trị, không được công nhận vai trò và quyền lực bởi luật pháp và dường như chỉ là một tổ chức trên giấy tờ, quyền lực hạn chế và chỉ có vai trò cố vấn (Sajor & Ongsakul, 2007). Ở Lào, tổ chức quản lý lưu vực sông được chính thức công nhận nằm dưới sự quản lý của chính quyền trung ương trong khi ở Campuchia và Mianma, những tổ chức này chỉ tồn tại làm vì chứng thực mục tiêu cho quốc gia (Molle, 2003).

Những phương thức nhằm giải quyết vấn đề quyền lực tập trung này cũng đã được đưa ra. Chúng cần những nhà quản lý mới, chuyên nghiệp và có triển vọng với những kỹ năng cũng như khả năng quyết định, sự lựa chọn mạo hiểm cũng là cần thiết trong bối cảnh này (Turton, Hattingh, Claassen, Roux & Aston, 2007). Huy động cộng đồng, tạo áp lực từ dưới lên, sự ủy nhiệm chính thức, một tập hợp các cá nhân cùng đưa ra quyết định là những cách khả thi để giảm thiểu quyền lực tập trung quá mức (IR, 2007).

Ý nghĩa của các tổ chức và bối cảnh phát triển: Sự thích hợp của Việt Nam đối với IWRM

Những rào cản đối với việc quản lý tổng hợp nguồn nước khi được áp dụng trong bối cảnh rộng lớn của quá trình xã hội và đường cong của quá trình phát triển có liên quan đến nhiều khía cạnh khác nhau. Saleth (2006) cho rằng cách nhìn hữu dụng khi đánh giá sự phát triển và thay đổi của những vấn đề liên quan đến nguồn nước trên 2 mặt: Thứ nhất là những vấn đề nảy sinh từ các chính sách quản lý nguồn nước (luật, chính sách và tổ chức về nước); thứ hai là những vấn đề rộng lớn có liên quan đến từ bên ngoài, chẳng hạn như hệ thống chính trị, dân số, phát triển kinh tế và chính sách nhà nước, điều kiện tài nguyên và môi trường. Không một sự đổi mới chính sách về nguồn nước nào hay các dự án vận hành, điều phối nước được đưa ra một cách rõ ràng. Chúng trở thành bị động, bị thay đổi và trở thành một lực lượng có sức mạnh trong một xã hội nhất định (Long, 2001; Long & Long, 1992; Long & van der Ploeg, 1989). Đặc biệt, các quy chuẩn cơ bản bao về xã hội, dân chủ, và những tiêu chí cốt yếu tạo ra mô hình quản lý nguồn nước phù hợp với chế độ hiện hành và truyền thống cũng như những ưu điểm vượt trội và những khuôn mẫu về quan hệ xã hội, chính trị. Một số tác giả cho rằng sự phân quyền quản lý nguồn nước đồng thời với sự mở rộng dân chủ của đất nước với những nhà quản lý hiệu quả từng trải nghiệm nhiều chế độ luật pháp và có tầm nhìn xa sẽ có tác động tốt trong quản lý nguồn nước. Tuy nhiên sự phân quyền quản lý nguồn nước và những sáng kiến đổi mới khó có thể đạt được trong gian đoạn khi chính quyền còn non trẻ nhưng lại dễ dàng được triển khai hơn khi nhà nước đã đủ độ chín (Turton và các tác giả khác, 2007). Do đó, quá trình đổi mới liên quan đến nguồn nước phụ thuộc nhiều vào sự thay đổi của xã hội cũng như đường lối chính sách không chỉ đơn thuần là vấn đề về nguồn nước.

Về mặt này, Việt Nam có thể trở thành một hình mẫu để tìm hiểu tình trạng đối lập giữa xây dựng và hoàn thiện quản lý nguồn nước với một bên là việc mở rộng và phát triển kinh tế chính trị. Sau đây là một số nguyên nhân.

Vấn đề đầu tiên, Việt Nam có hệ thống quyền lực tập trung cao được dự đoán sẽ gây ra thách thức lớn trong việc phân chia quyền lực từ trung ương xuống các địa phương. Các học giả nói chung đều đồng tình với những đặc điểm cơ bản này của Việt Nam. Đảng cộng sản, các bộ ngành, cảnh sát và các cơ quan quyền lực khác có sức mạnh to lớn trong việc lập pháp, thi hành và quản lý cả giới truyền thông, tôn giáo cũng như các tổ chức về nhiều mặt khác nhau của xã hội. Thực ra sự thay đổi đến từ quá trình đổi mới nền chính trị là vẫn còn rất so với yêu cầu về tăng cường quyền lực xã hội, đặc biệt là ảnh hưởng của các tầng lớp nhân dân lên chính sách nhà

nước và khả năng đối thoại với chính phủ (Kerkvielt, 2003, 2005). Cho tới nay, quá trình ra quyết định liên quan đến kế hoạch phát triển nói chung và những vấn đề liên quan đến môi trường nói riêng đều được tập trung và phân chia đều chịu ảnh hưởng bởi sự kế thừa từ nền kinh tế kế hoạch hoá và tập trung trước đây (O'Rourke, 2004; Sinh, 2004). Sự tập trung quyền lực quản lý các dịch vụ xã hội tạo nên sự yếu kém các quyết định được trói buộc trong một hệ thống làm việc quan liêu, thiếu các sáng kiến và đổi mới (Dung, 2004; McCargo, 2004). Tuy nhiên, từ những năm 1990 đến hiện nay, các tổ chức chính quyền ở Việt Nam đã cố gắng hạn chế sự tập trung quyền lực và nhiều quyết định của chính phủ đã được phân cấp cho các nhà chức trách có thẩm quyền thấp hơn trong bộ máy nhà nước. Các nhà chức trách cấp thấp cũng được trao quyền tự trị và có khả năng tự quyết (Vietnam Consultative Group [VCG], 2005).

Thứ hai, vấn đề xã hội về nâng cao quyền công dân của nhân dân và những thách thức đối với chính quyền địa phương là những vấn đề cấp thiết có khả năng ảnh hưởng đến chính sách và việc thi hành chính sách của chính phủ Việt Nam (Beresford, 2001; Beresford & Angie, 2004; O'Rourke, 2004, 2003), chính quyền vẫn có quyền lực mạnh mẽ và tiên phong dẫn dắt đường lối phát triển. Những học giả khác lại cho rằng những đổi mới chính trị cơ bản của Việt Nam đã nâng cao quyền công dân và giúp công chúng có thể tham gia trong quá trình quyết định. Do đó, các cơ quan lãnh đạo hiện nay của Việt Nam vẫn giữ vững liên hệ đối thoại giữa nhà nước và nhân dân (Kerkvielt, 2005), có quyền hạn tham gia (Dixon, 2004) hoặc quyền hạn mềm (Johnsson, 2002; Dixon & Kilgour, 2002). Điều dễ nhận thấy nhất ở những phân tích nêu trên là khái niệm về sự phát triển và dân chủ địa phương đã được dẫn ra và giám sát dưới nhiều mức độ khác nhau bởi các cơ quan nhà nước.

Một dấu mốc quan trọng là công bố nghị định 29/1998/ND-CP của chính phủ nhằm tăng cường sự phân quyền và sự tham gia của cộng đồng. Nghị định này tuyên bố (a) cho phép người dân được tham gia sâu hơn và có quyền tham gia quyết định về các công việc của địa phương, (b) cho phép người dân có thêm quyền tự chủ và (c) chính quyền địa phương lắng nghe nhiều hơn tiếng nói và mong muốn của nhân dân (Jorgensen, 2005). Câu hỏi vẫn còn bỏ ngỏ là liệu dân chủ nhân dân và sự tham gia của công chúng có dễ dàng dẫn đến một hệ thống chính quyền mới sẵn sàng cho sự tham gia của những nhà đầu tư và cộng đồng dân cư, những yếu tố quan trọng nhằm quản lý tổng hợp các nguồn nước.

Vấn đề thứ ba, quá trình đổi mới ở Việt Nam vẫn còn những hạn chế và cũng làm nảy sinh nhiều vấn đề ảnh hưởng đến quản lý tài nguyên nước. Xu hướng phát triển hiện có của Việt Nam là nhanh chóng công nghiệp hóa và hiện đại hóa để bắt kịp những cường quốc kinh tế ở khu

vực Đông Nam Á sau một thời gian dài trì trệ dưới thời bao cấp. Việt Nam có thể sẽ dễ dàng thích hợp trong những giai đoạn đầu phát triển xét về góc độ quản lý nước, điều này được thể hiện trong vai trò đầu tàu của nguồn thủy lực, nơi mà nguồn tài nguyên nước được xem là cơ sở cho tất cả quá trình phát triển trong tương lai (Turton et al., 2007). Xu hướng của đất nước là tận dụng tối đa nguồn lực thiên nhiên và con người để có những bước tiến dài trong phát triển kinh tế, mà còn thiếu sự quan tâm đúng mức đến những vấn đề môi trường (Sinh, 2004). Tuy nhiên không như các quốc gia Đông Nam Á khác, chính phủ Việt Nam cũng đã nhận thức được vấn đề là khi đẩy nhanh công nghiệp hóa và hiện đại hóa cũng gây ra nhiều vấn đề môi trường không được xử lý (Di Gregorio, Rambo & Yangisawa, 2003). Do đó, chúng tạo ra một cân bằng mong manh giữa phát triển kinh tế và môi trường (O'Rourke, 2004). Trong bối cảnh hiện nay, vấn đề đó phần nào đã được Việt Nam tìm cách khắc phục thông qua những chương trình môi trường, sự viện trợ song phương và đa phương và cả những chương trình giúp tăng cường năng lực quản lý nguồn nước.

Phần tiếp theo, chúng tôi bàn thêm những vấn đề rộng hơn về sự phát triển và thay đổi của xã hội Việt Nam từ thời kỳ đổi mới và ảnh hưởng của những rào cản liên quan đến vấn đề nước đối với việc quản lý tổng hợp nguồn tài nguyên nước ở Việt Nam. Cụ thể là vấn đề quản lý sông Sài Gòn ở thành phố Hồ Chí Minh.

Sức ép môi trường đối với sông Sài Gòn và thành phố Hồ Chí Minh

Sông Sài Gòn bắt đầu từ vùng Hớn Quản và chảy qua Thủ Dầu Một. Đoạn sông chảy dọc địa phận thành phố Hồ Chí Minh dài khoảng 80 km (Ho Chi Minh City People's Committee [HPC], 2005). Sông Sài Gòn có nhiều lợi ích về sinh thái, cảnh quan của đất nước, trên sông cũng được xây dựng các hồ chứa lớn. Hồ chứa Dầu Tiếng bao rộng 27.000 ha và có khả năng chứa được 1,5 triệu m³ nước. Hồ chứa nước khổng lồ này được xây dựng năm 1980, cách thành phố Hồ Chí Minh 70 km về phía Bắc.

Từ khi thành phố Hồ Chí Minh được thành lập năm 1698, Sông Sài Gòn đã đóng một vai trò quan trọng đối với sự hình thành và phát triển của thành phố. Hệ thống kênh đào trong thành phố cũng phụ thuộc nhiều vào con sông này. Dòng sông cung cấp cho thành phố khoảng 10.000 m³ nước sinh hoạt mỗi ngày. Theo dự kiến đến năm 2010, dòng sông có thể cung cấp tới 0,6 triệu m³ nước mỗi ngày trong tổng số 2,4 triệu m³ nước cấp sinh hoạt, các hoạt động nông nghiệp và công nghiệp của thành phố (Ministry of Planning and Investment [MPI], 2005). Sông Sài Gòn cũng đã và đang là con đường vận tải thủy ở khu vực phía nam thành phố, kết nối với hệ thống

sông Mê Kông. Sông Sài Gòn gồm có nhiều nhánh lớn và sâu rất phù hợp cho vận tải đường sông cũng như xây dựng cảng nước sâu. Cảng Sài Gòn là một nơi trung chuyển hàng hóa bằng đường thủy với các tàu thuyền hạng nặng từ đồng bằng sông Mê Kông. Sông Sài Gòn cũng là một tuyến đường giao thông thủy dành cho vận chuyển hành khách với 43 cảng nhỏ ở 15 quận huyện với con số lên đến 140 tàu, thuyền và sà lan chuyên chở người (Nguoi Viet, 2004). Khu vực hạ lưu sông rất phát triển nuôi trồng và đánh bắt thủy hải sản với giá trị cao, ví dụ như số lượng lớn tôm nước ngọt, cá chình, cá bống biển.

Trong hoàn cảnh thiếu hụt tài chính nghiêm trọng cho các cơ sở hạ tầng phục vụ thu gom và xử lý nước thải, hệ thống điều tiết kém, đô thị hóa và dân số tăng nhanh, sự phát triển công nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh và vận tải đường sông đang được tận dụng triệt để, sông Sài Gòn đã bị ô nhiễm nặng nề bởi các chất thải hữu cơ từ sinh hoạt hàng ngày và rác thải công nghiệp, dầu từ vận tải đường sông và cả những loại vi khuẩn từ nước thải sinh hoạt. Từ năm 2001 đến 2005, tất cả các thông số môi trường của nước sông Sài Gòn (ngoại trừ độ pH) đều vượt ngưỡng giới hạn cho phép đặc biệt là coliform và dầu (bảng 1).

Bảng 1. Chất lượng nước sông Sài Gòn, 2001-2005

Năm	pH	DO mg/l	BOD mg/l	Coliform MPN/100ml	Dầu mg/l
2001	5,66-6,3	—	4,2-7,5	<1800	0,04-0,08
2002	5,1-5,9	—	3,4		0,05-0,16
2003	4,34-5,4	—	4-10	1.300.000	0,05-0,12
2004	4,6-6,1	—	3,13	3.000	—
2005	6,3-6,7	0,7-3,3	1,2-9,9	22.150-25.150	0-0,011
15942-1995(A) ^a	6-8,5	≥6	<4	5.000	0

Nguồn: DOSTE (2000, 2001, 2002); DONRE (2003, 2004, 2005)

Chú thích: DO= ôxy hoà tan; BOD = nhu cầu ôxy sinh hóa; MNP = số vi sinh vật;

a. Tiêu chuẩn chất lượng nước mặt có thể sử dụng để cấp nước sinh hoạt sau khi đã qua xử lý

Theo báo cáo năm 2004, không có thành phố nào của Việt Nam tiến hành thu gom và xử lý triệt để được toàn bộ lượng nước thải của địa phương. Hiện nay, ở thành phố Hồ Chí Minh, nhiều dự án xử lý nước thải vẫn đang trong quá trình xây dựng. Chính quyền cũng yêu cầu các khu dân cư và cơ sở kinh doanh thương mại xây dựng các bể tự hoại để xử lý nước thải sinh hoạt. Tuy nhiên, chúng không được thiết kế, xây dựng và bảo trì hợp lý nên những bể chứa tự

hoại này lại là nguồn gây ô nhiễm nước ngầm hoặc dẫn ra cống rãnh và cuối cùng là kênh và ra sông (Coulthart, Quang & Sharpe, 2006). Mặt khác, phần lớn các khu công nghiệp (IZs) và khu chế xuất ở Việt Nam hiện nay nằm trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh. Dù cho một số khu công nghiệp (IZs) có hệ thống xử lý nước thải nhưng cũng chỉ một lượng nhỏ trong số đó hoạt động hiệu quả (Coulthart et al., 2006). Do ban quản lý các khu công nghiệp (IZs) cố gắng thu hút các nguồn đầu tư và duy trì các hệ thống xử lý nước thải bằng mọi cách, bao gồm cả các đánh giá tác động môi trường (EIAs). Hơn thế nữa, mặc dù chịu sự kiểm soát của các quy định về môi trường, các nhà quản lý thường có các hoạt động nhằm để che dấu giữa Sở Khoa học - Công nghệ và Môi trường (DOSTE) và các công ty tư nhân trong phạm vi địa điểm của họ (Di Gregorio et al., 2003).

Theo số liệu từ Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh năm 2002, tổng lượng nước thải sinh hoạt đổ vào vùng thượng lưu sông Sài Gòn trung bình vào khoảng 61.000 m³/ngày. Các nguồn thải gây ô nhiễm nước sông chủ yếu được thống kê trong bảng 2. Số liệu cho thấy các hộ dân và các công ty bên ngoài khu công nghiệp là nguồn chính gây ô nhiễm nước sông. Lượng ô nhiễm ở sông Sài Gòn dự đoán tăng gấp 3 lần so với năm 2002 dựa theo ước tính của Viện Tài nguyên và Môi trường (IRE, 2005).

Bảng 2. Các nguồn gây ô nhiễm chủ yếu ở sông Sài Gòn, 2002

Thông số	Đơn vị	Thải sinh hoạt từ các khu dân cư	Thải từ các khu công nghiệp	Thải từ những công ty vừa và nhỏ	Thải nông nghiệp từ khu công nghiệp
BOD	Kg/ngày	13.400	670	5.000	—
COD	Kg/ngày	21.200	2.680	6.700	—
ΣN	Kg/ngày	2.400	400	600	990
ΣP	Kg/ngày	4.900	50	400	620

Nguồn: từ HPC (2002); a. Đơn vị MT/năm

Mức ô nhiễm hiện tại ở sông Sài Gòn đã gây ra rất nhiều vấn đề sức khỏe cho cư dân gần đó. Theo kết quả điều tra của Sở Tài nguyên và Môi trường (DONRE), dân cư hai bên bờ sông mắc phải nhiều bệnh liên quan đến ô nhiễm nguồn nước như tiêu chảy, da liễu, đường hô hấp, ghẻ lở, đau đầu, đau mắt đỏ, sốt xuất huyết và kiết lỵ (Duy, 2005).

Ngoài ra, vận tải thủy trên sông Sài Gòn ngày một phát triển với nhiều tàu thuyền trọng tải lớn, đặc biệt là các tàu chở dầu và hàng hóa ra vào khu vực này. Việc đăng kiểm tàu thuyền chở hàng, cấp bằng cho thủy thủ và quản lý vận tải đường thủy còn rất yếu kém và rất khó kiểm soát. Những tàu thuyền và phà tư nhân không đạt tiêu chuẩn do những thủy thủ không có bằng lái khá phổ biến. Do đó, những vụ va đụng và đắm tàu thường xảy ra. Từ tháng 9 năm 1993 đến tháng 4 năm 2005, đã có 11 vụ tai nạn nghiêm trọng, trung bình 1 vụ/năm. Lượng dầu tràn từ những vụ tai nạn này lên đến 3.447 tấn (DONRE, 2005; Pioneer Newspaper, 2003). Đặc biệt có những vụ tai nạn gây ô nhiễm dầu loang lên đến 40 km². Dầu tràn đã ảnh hưởng rất lớn đến kế sinh nhai của người dân nuôi tôm.

Mức độ đe dọa của ô nhiễm môi trường hiện tại ở sông Sài Gòn gây ra chủ yếu do tốc độ đô thị hóa và phát triển công nghiệp nhanh chóng ở thành phố Hồ Chí Minh trong vài thập kỷ qua. Vấn đề đặt ra là cần nhanh chóng đưa ra một biện pháp toàn diện để quản lý dòng sông hiệu quả hơn. Do ô nhiễm nước gây ra bởi nhiều nguồn khác nhau và rất phức tạp, nhiều lúc mâu thuẫn với nhau như nguồn nước cho sinh hoạt hàng ngày, cho công nghiệp, trồng trọt và tưới tiêu, làm nơi tiêu nước thải và hệ thống vận tải đường thủy. Chúng tạo ra nhiều vấn đề phức tạp liên quan tới lưu lượng, chất lượng và những yếu tố khác của dòng sông. Hơn nữa, công cuộc đô thị hóa ở thành phố Hồ Chí Minh và sự thiếu hụt ngân sách cần thiết để kết nối cơ sở hạ tầng và hệ thống điều hòa cần thiết cho một hệ sinh thái bền vững liên quan mật thiết đến vấn đề môi trường đang đè nặng lên con sông Sài Gòn và những cư dân kiếm sống ở những vùng hạ lưu. Rõ ràng là sông Sài Gòn không thể tiếp tục được quản lý theo cách thức như trước đây, theo kiểu phân tách, mục đích đơn lẻ bởi các tổ chức chính quyền; nếu cứ tiếp tục chúng ta sẽ phải gánh chịu những tổn thất nặng nề về kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên, tại sao một số giải pháp đồng bộ cho vấn đề này đã được áp dụng nhưng cho đến nay vẫn thất bại. Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ tập trung xem xét các vấn đề về khuôn khổ luật pháp và thể chế quản lý, điều hành và những vấn đề khác liên quan đến dòng sông.

Các mảng ghép của sự uỷ quyền hợp pháp và các cơ quan rời rạc

Từ giữa những năm 80, chính phủ Việt Nam đã trở nên linh hoạt hơn trong vấn đề bảo vệ môi trường. Việc chuẩn bị các dự án nghiên cứu và nâng cao năng lực điều hành và hệ thống quan trắc với việc tạo ra các khu bảo tồn đã được bắt đầu trong giai đoạn này. Các sáng kiến chính thức trong việc bảo vệ môi trường đã có những bước tiến lớn cùng với việc tăng cường

hợp tác với các cơ quan quốc tế như Chương trình phát triển Liên hợp quốc (United Nation Development Programme - UNDP), Hiệp hội bảo tồn thiên nhiên thế giới (International Union for Conservation of Nature) và Cục môi trường Thụy Điển (Swedish Environmental Agency) xung quanh vấn đề phát triển bền vững. Điều này đã đẩy mạnh việc xây dựng khuôn khổ pháp lý cho sự ra đời bộ luật về bảo vệ môi trường. Luật bảo vệ môi trường quy định về quyền lợi, trách nhiệm, sự liên quan giữa các bộ, các tổ chức chính trị, các đơn vị kinh tế và các cá nhân mà thông qua đó bộ luật sẽ được thực thi (Di Gregorio, 2003).

Bộ luật về nguồn nước (Law on Water Resources - LWR) được thông qua năm 1998 là nền tảng pháp lý quan trọng cho việc quản lý nguồn nước ở Việt Nam. Sau đó quyền quản lý nguồn nước được chuyển sang cho Bộ Tài nguyên và Môi Trường sau khi bộ được thành lập năm 2002. Sự ra đời của Bộ Tài nguyên và Môi Trường đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong sự phát triển nguồn nước bằng việc đưa vấn đề quản lý nguồn nước vào trong nhóm chịu sự kiểm soát về môi trường và tài nguyên thiên nhiên, bằng cách tách việc quản lý nguồn nước ra khỏi sự tưới tiêu và thoát nước dưới sự quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và sự quản lý nguồn nước của các bộ khác. Tuy vậy các bộ khác vẫn có các nhiệm vụ riêng biệt liên quan đến quản lý nguồn nước. Quan trọng nhất trong số đó thuộc về Bộ xây dựng, chịu trách nhiệm trong việc cung cấp nước và các hệ thống vệ sinh ở khu vực nông thôn, Bộ y tế chịu trách nhiệm chính trong việc giám sát về sức khỏe và hệ thống vệ sinh tại chỗ, đặc biệt là ở các thị xã cấp tỉnh và khu vực nông thôn (Lai, 2004; Wnukowska, 2004).

Tuy nhiên cho tới nay vẫn chưa có một khung pháp lý trực tiếp và chi tiết về quản lý các dòng sông liên quan đến các vùng địa lý trong các lưu vực sông. Sự chờ đợi lâu dài đối với luật về tài nguyên nước LWR cũng đã không đưa ra được cách phân chia và cơ sở rõ ràng nào để phân biệt khung quản lý các dòng sông. Các thông số chính thức của các nhà chức trách đưa ra liên quan đến các vấn đề của sông Sài Gòn vẫn hoàn toàn theo cách định nghĩa truyền thống. Hiện nay, tồn tại các mảng lấp ghép của sự uỷ thác hợp pháp với các cơ quan hành chính rời rạc cho từng phần của việc kiểm soát dòng sông liên quan. Điều này cho thấy sự chồng chéo nhau của luật pháp và sự uỷ thác bằng cách bắt đầu từ hai trục vấn đề: một trục là các vấn đề chính trị - hành chính/phạm vi hành chính được áp đặt lên con sông và trục còn lại là các chức năng cụ thể và các vấn đề được quan tâm liên quan đến con sông.

Sự ràng buộc của lãnh thổ chính trị - hành chính lên dòng sông:

Việt Nam luôn có quy ước cho rằng tính đồng nhất về mặt hành chính của con sông được xác định bằng phạm vi lãnh thổ chính trị - hành chính gần nó nhất. Sự quản lý sông như vậy sẽ phù hợp với phạm vi lãnh thổ của thành phố/tỉnh, quận/huyện và phường, và sự liên kết trực dọc theo các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Sông Sài Gòn chịu sự kiểm soát của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh. Đây là bộ phận quản lý chung và thực hiện toàn bộ chức năng kiểm soát nó. Trong mối quan tâm cụ thể về kiểm soát ô nhiễm môi trường sẽ do cơ quan cấp dưới là Sở Tài nguyên và Môi trường đảm nhận.

Ngay dưới Ủy ban Nhân dân thành phố là Ủy ban nhân dân cấp quận/huyện, chịu trách nhiệm cấp quận huyện về các vấn đề chính trị, hành chính, bao gồm cả thẩm quyền trên một đoạn của con sông đi qua quận huyện đó. Hội đồng này lại có Ủy ban cấp dưới của nó chịu trách nhiệm đặc biệt trong vấn đề ô nhiễm môi trường, đó là các phòng tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Ở cấp phường, Ủy ban nhân dân phường có toàn bộ thẩm quyền, đồng thời chính thức chịu trách nhiệm về các vấn đề môi trường trong phạm vi phường xã.

Mặc dù các cơ quan cấp dưới chịu trách nhiệm cụ thể với vấn đề ô nhiễm môi trường trong lãnh thổ của họ nhưng vẫn chịu sự kiểm soát trực tiếp của Ủy ban nhân dân tương ứng, theo hệ thống ngành dọc các cơ quan này sẽ đưa và nhận các hướng dẫn chuyên môn từ cấp trên xuống hoặc cấp dưới lên. Vì thế, hệ thống được thống nhất mạnh mẽ và được tập trung theo trục dọc phụ thuộc vào địa lý chính trị hành chính. Các chức năng liên kết theo trục đường thẳng đã làm cho chức năng quản lý môi trường (EM) là yếu kém. Hệ thống địa lý hành chính đặt ra một vấn đề không tương thích về không gian và cũng thách thức sự quản lý hệ thống sông mà thủy văn, dòng chảy ô nhiễm, các đặc tính hàng hải, các chức năng của tài nguyên nước không phù hợp với ranh giới của địa lý hành chính. Mặc dù điều này có vẻ hiển nhiên, nhưng tại Việt Nam vấn đề này lại không thường được thừa nhận rõ ràng trong các cuộc thảo luận chính thức, mà đây có thể được xem là điều kiện tiên quyết trong việc xác nhận điểm bắt đầu cho các hành động trong các cách tiếp cận tổng hợp.

Sự phân tán trong chức năng quản lý và vấn đề liên quan:

Như đã đề cập ở trên, hiện nay vẫn chưa có một tổ chức hay khung pháp lý cho việc quản lý các con sông. Mục đích, nhiệm vụ và các hành động liên quan tới việc quản lý nhiều tính chất của dòng sông bị chia nhỏ và phân tán cho các cơ quan riêng biệt của chính phủ. Mỗi cơ quan,

tất nhiên có nhiệm vụ trọng tâm, sự quan tâm và quyền ưu tiên riêng (bảng 3). Ví dụ như việc quản lý thủy lợi sông Sài Gòn, quyền kiểm soát hệ thống bảo vệ bão lụt và các công trình thủy lợi thuộc về Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (DARD). Mặt khác, quyền xây dựng và vận hành các công trình thủy lợi (đào, nạo vét cống rãnh, đê, đập, ...) và quản lý hệ thống tưới tiêu lại thuộc về thẩm quyền của phòng thuộc Sở giao thông công chính (DTPW).

Sự quản lý toàn bộ lãnh thổ theo đó cũng bị phân chia rất rời rạc, dẫn đến tình trạng một con sông là mối quan tâm của tất cả mọi người nhưng lại không thuộc trách nhiệm của một ai. Trong tình hình như vậy, việc bắt đầu và xây dựng các mối liên kết cho sự phối hợp và hợp tác liên sở ngành là điều kiện vô cùng cần thiết cho cách tiếp cận tổng hợp, trở thành một thách thức khó khăn và phức tạp. Vấn đề còn trở nên phức tạp hơn do sự vắng mặt của các cơ chế hợp tác của các bên liên quan để phát triển các sáng kiến và nỗ lực của họ liên quan tới sông Sài Gòn. Cơ chế để giải quyết các vấn đề bất đồng liên sở ngành cũng chưa rõ ràng.

Bảng 3. Các cơ quan nhà nước chính liên quan đến quản lý sông Sài Gòn

Nhiệm vụ	Cơ quan	Thẩm quyền
Kiểm soát ô nhiễm	Sở Tài nguyên và Môi trường DONRE ^a	Quản lý hiện trạng tài nguyên đất, nước, khoáng sản, môi trường cho cả thành phố.
	Phòng quản lý môi trường – Sở Tài nguyên và Môi trường	Quản lý hiện trạng môi trường cho thành phố Hồ Chí Minh; chuẩn bị chiến lược, tiêu chuẩn môi trường và giấy phép môi trường.
Quản lý tài nguyên thiên nhiên	Phòng quản lý tài nguyên nước và khoáng sản – Sở tài nguyên và môi trường.	Quản lý hiện trạng tài nguyên nước và khoáng sản trong khu vực thành phố Hồ Chí Minh.
	Phòng đánh bắt thủy hải sản.	Bảo vệ và khai thác tài nguyên dưới nước.
Giám sát chất lượng nước	Cơ quan Bảo vệ môi trường thành phố Hồ Chí Minh HEPA ^b	Thực thi chức năng quản lý và bảo vệ môi trường trong khu vực, phòng chống ô nhiễm, tăng cường hiểu biết về bảo vệ môi trường.
	Sở Y tế	Giám sát chất lượng nước uống.
Quản lý vận chuyển đường thủy nội địa	Sở giao thông công chính DTPW ^c	Quy hoạch, xây dựng, quản lý hệ thống vận chuyển đường thủy.
	Phòng Quản lý giao thông đường thủy - DTPW, IWR ^d	Quản lý hệ thống vận chuyển đường thủy và tàu thuyền nội địa.
	Bộ phận quản lý vận chuyển đường thủy	Quản lý sự an toàn và an ninh đường thủy.
	Cảng nội địa thành phố Hồ Chí Minh	Quản lý giao thông đường thủy nội địa tại cảng

	Trạm kiểm soát sông số 10	Quản lý 644,5 km đường thủy nội địa bao gồm các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Tây Ninh, Long An, Tiền Giang và thành phố Hồ Chí Minh.
Quản lý vận tải đường biển	MPA ^e	Quản lý tàu biển trong vùng được giao và nước cảng biển.
Quản lý công trình thủy lợi	DARD ^f	Quản lý hệ thống chống bão lũ, hệ thống thủy lợi
	Phòng quản lý cấp thoát nước - DTPW	Quản lý việc cấp thoát nước.
Quản lý các công ty	DOI ^g	Kiểm soát hoạt động các hãng sản xuất bên ngoài khu công nghiệp.
	HEPZA	Kiểm soát hoạt động của các cơ sở sản xuất bên trong khu công nghiệp.
Khác	Phòng xây dựng	Quy hoạch không gian và xây dựng liên quan đến cấp nước đô thị, điều kiện vệ sinh và thiết bị thoát nước.
	Phòng kế hoạch và đầu tư	Kế hoạch và đầu tư về lĩnh vực tài nguyên nước.
	Phòng tài chính	Phát triển chính sách thuế và phí cho tài nguyên nước. Cấp ngân sách cho dự án liên quan đến nguồn nước.

Ghi chú: DONRE = Sở tài nguyên thiên nhiên và môi trường; HEPA = Bộ phận bảo vệ môi trường Tp. Hồ Chí Minh; HCMC = Thành phố Hồ Chí Minh; MPA = Cảng biển; DTPW = Sở giao thông công chính; DOI = Sở công nghiệp; HEPZA = Khu chế xuất Tp. HCM; IWR = Tài nguyên nước tổng hợp; DARD = Sở nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

- a. Sở Khoa học-Công nghệ và Môi trường
- b. Cơ quan bảo vệ môi trường Tp. Hồ Chí Minh
- c. Sở giao thông công chính
- d. IWR = Vùng nước nội địa
- e. Cảng biển
- f. Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn
- g. Sở công nghiệp

Chính sách phân lập và chỉ đạo từ trên xuống, sự quản lý tập trung cao

Chính sách phân chia theo các lĩnh vực uỷ thác theo trục dọc từ bộ đến các sở ban ngành có thể là một minh chứng cho sự khó khăn hơn rất nhiều so với chỉ đơn thuần là sự chia tách

hành chính. Điều này được minh hoạ bằng sự ra đời của Bộ Tài nguyên và Môi trường vào năm 2002 và sự chuyển giao quyền quản lý tài nguyên nước, điều mà lúc đó chịu sự kiểm soát của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Với sự điều chỉnh này giả sử như đã được giải quyết, vấn đề chính còn tồn tại là sự thiếu hợp tác và nhiệm vụ quản lý chưa rõ ràng giữa Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Sở Khoa học-Công nghệ và Môi trường. Cả 2 bộ luật trước là luật bảo vệ môi trường (LEP) và sau đó là luật về tài nguyên nước (LWR) đã định rõ trách nhiệm quản lý nguồn nước thuộc về Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong khi Sở khoa học công nghệ và môi trường chịu trách nhiệm về tình trạng môi trường của con sông. Tuy nhiên trên thực tế, nhiều trường hợp suy giảm và vi phạm LEP đã được xử lý bởi Sở khoa học công nghệ và môi trường mà không có sự hợp tác và ý kiến phản hồi từ Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Cùng thời gian đó, Sở khoa học công nghệ và môi trường không có những quy định và hướng dẫn rõ ràng cụ thể trong vấn đề bảo vệ nguồn nước (Đuc & Truong, 2000). Sự quản lý không hiệu quả của hệ thống bị phân chia hiển nhiên như Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là người sử dụng nhiều nước nhất nhưng lại không phải là cơ quan chính chịu trách nhiệm trong điều chỉnh nước. Thêm vào đó, mặc dù sự xả thải của nước thải xuống sông được sự chấp nhận bởi DOSTE, sự quản lý các con kênh trong thành phố lại thuộc về DTPW, trong khi quản lý nước ngoại ô thành phố lại thuộc về sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Ngay cả khi tổ chức Bộ Tài nguyên và Môi trường, và việc chuyển quyền quản lý tài nguyên nước về Sở Tài nguyên và Môi trường, thủ tục hành chính phân chia trong quản lý nước tiếp tục là một thói quen phổ biến trong các cơ quan liên quan đến nguồn nước. Sự tập trung quản lý theo truyền thống và quan điểm phân quyền của các công chức trong các cơ quan tương ứng là một rào cản lớn khó vượt qua để liên kết các cơ quan liên quan đến quản lý nước sông Sài Gòn. Hơn nữa, chế độ hành chính quan liêu làm cho sự phối hợp và hợp tác giữa các cơ quan hầu như không tồn tại trên thực tế. Ngay bên trong Sở Tài nguyên và Môi trường cũng bao gồm 2 phòng khác nhau (Phòng quản lý tài nguyên khoáng sản và nước [WMRM] và Phòng quản lý môi trường EM), hai bộ phận này cũng không quan tâm đến khả năng làm hài hoà các chức năng liên quan đến quản lý sông như được thể hiện trong các phát biểu sau đây:

Cho dù chúng tôi đã được giao phó quản lý cả nước mặt và nước ngầm, nhưng chúng tôi chỉ tập trung vào việc phát hành giấy phép cho việc khai thác nước ngầm... Chúng tôi không chú ý đến nhiệm vụ quản lý sông. (Ông Lê Thành Bảo Đức, người đứng đầu WMRM, thông báo cá nhân, ngày 16 tháng 1 năm 2006).

Chúng tôi ở EM chỉ có 2 nhiệm vụ chính là: (a) kiểm soát tới bất cứ hành động sản xuất nào gây ô nhiễm... và (b) tham gia vào các hoạt động chống tràn dầu. (Ông Nguyễn Thành Lâm, chuyên gia Phòng Quản lý Môi trường, phát biểu cá nhân, ngày 13 tháng 1 năm 2006).

Quan điểm phân chia cũng thể hiện trong quan niệm của các quan chức chịu trách nhiệm về lãnh thổ chính trị - hành chính. Một phát biểu của một quan chức chính quyền địa phương đã thể hiện rõ sự phân tán về công tác địa lý hành chính hàm ý muốn nói tới sự phân chia trách nhiệm đối với các quận ở bên kia bờ sông.

Ranh giới hành chính của chúng tôi kết thúc tại khoảng giữa của con sông, và quận khác chịu trách nhiệm từ điểm đó trở đi. Do đó cũng có thể được hiểu rằng chúng tôi chỉ chịu trách nhiệm cho một nửa của đoạn sông trong khu vực của chúng tôi. (Ông Nguyễn Văn Tài, quan chức Quận Hai, phát biểu cá nhân, ngày 11 tháng 1 năm 2006).

Kết cấu phân chia hành chính cứng nhắc trong bộ máy chính quyền tuy không loại bỏ tính cần thiết phải có sự phối hợp. Tuy nhiên, thói quen hàng ngày và hành chính công sở đã ngăn cản sự phối hợp trong công việc của các công chức.

Cho dù sự phối hợp được nhấn mạnh trong Nghị định 160/2003/ND-CP, văn kiện này cũng nêu rõ các bộ phận riêng sẽ thực hiện công việc của họ một cách độc lập mà không làm phiền đến các cơ quan khác... sự phối hợp chỉ cần thiết nếu như có tình trạng bất thường bên ngoài thẩm quyền. (Ông Nguyễn Văn Hùng, Phó Giám đốc cảng biển, phát biểu cá nhân, ngày 20 tháng 1 năm 2006).

Tại Việt Nam, việc đưa ra quyết định trong các điều khoản về vấn đề môi trường vẫn còn chịu tác động mạnh bởi các nhà lãnh đạo cấp cao, nơi kiểm soát phần lớn khía cạnh của quá trình phát triển chính sách và điều khiển các vị trí quan trọng trong mọi cấp chính quyền (Drakakis, 2001; O'Rourke, 2004). Sự tham gia của công chúng trong việc đặt kế hoạch được xem là không cần thiết và lãng phí thời gian, và chỉ có một phạm vi nhỏ cho các bên liên quan và công chúng có thể xem xét kỹ lưỡng việc ra quyết định của chính phủ. Từ những văn bản chính thức của nhà nước, rõ ràng rằng sự các bên liên quan được quy về sự tham gia của các bộ và tỉnh thành có liên quan (Molle, 2005).

Những trường hợp mà cộng đồng và các cơ quan quản lý địa phương không được bàn bạc trong các dự án nhạy cảm với môi trường là khá phổ biến. Ví dụ, một báo cáo đánh giá tác động môi trường lại được xây dựng bởi các chuyên gia môi trường tại Hà Nội mà không cần thông tin cho chuyên gia môi trường địa phương (Sinh, 2004). Quyền hạn của cấp tỉnh không thể dừng

hoạt động của các nhà máy thuộc quyền quản lý của nhà nước; chỉ có Bộ Công nghiệp hoặc Thủ tướng chính phủ mới có thể đóng cửa những nhà máy lớn (O'Rourke, 2004).

Trong các cơ quan liên quan đến vấn đề nước tại thành phố Hồ Chí Minh, các chuyên viên cấp cao được phỏng vấn về vấn đề quản lý nước theo thứ bậc từ trên xuống đều cho rằng như vậy sẽ bảo đảm cho công việc có hiệu lực và hiệu quả. Theo họ, việc ra quyết định tập trung và thực thi từ trên xuống dưới sẽ thúc đẩy các cán bộ công chức thực hiện nhiệm vụ và chức năng thực hiện nghĩa vụ của mình và các hoạt động không bị lộn xộn, thiếu tính quả quyết và thiếu phương hướng. Sự quản lý từ trên xuống dưới cũng được xem là cần thiết và mong muốn bởi vì thiếu những kỹ năng cần thiết của cấp phường xã và cộng đồng để thực hiện chức năng phi tập trung hoá.

Các tiêu chuẩn và thực tiễn vượt trội của các cán bộ công chức trong hệ thống các cấp từ trên xuống dưới cũng như cơ cấu tập trung hoá cao của việc đưa ra quyết định có thể củng cố cho lý do tại sao cho tới bây giờ người dân vẫn không quan tâm nhiều đến việc đòi hỏi quyền lợi tham gia của họ trong các vấn đề liên quan tới dòng sông. Trong một cuộc khảo sát được chỉ đạo bởi tác giả trong năm 2006, trong số 120 người dân sống dọc sông Sài Gòn, một con số đáng kể đã thiếu quan tâm trong việc tham gia (19%); trong khi những người cho rằng sự thiếu rõ ràng, sự khó khăn trong việc tiếp cận những người chịu trách nhiệm quản lý dòng sông và cảm thấy bất lực khi làm bất cứ một thay đổi nào về quản lý sông là lý do để họ không tham gia bao gồm 59 %. Cũng trong nghiên cứu này, 83% người trả lời nhận thấy sông Sài Gòn được quản lý như hiện nay đã có ảnh hưởng hoặc ảnh hưởng mạnh đến cuộc sống hàng ngày của họ.

Sự phi tập trung hoá trong quản lý sông hay quản lý nước sang các đơn vị quản lý sinh thái thích hợp, chẳng hạn như người có thẩm quyền lưu vực sông chắc chắn phải đối mặt với sự phản đối mạnh mẽ từ các quan chức chính phủ. Mặc dù trong điều 5 của luật tài nguyên nước (LWR) đã đề cập đến khái niệm của RBO trong việc quy hoạch lưu vực sông, tài liệu không chỉ tạo cơ sở quyền lực thực thi mà còn chỉ rõ trách nhiệm trực tiếp của RBO trong quản lý tài nguyên nước. Chẳng những không phi tập trung hoá hội đồng quản lý, RBO chủ yếu được hiểu như là một cơ quan phối hợp giữa các bộ, các cơ quan nhà nước và hội đồng nhân dân tỉnh thành phố thuộc lưu vực sông (Molle, 2003).

Xu hướng tách rời chương trình hành động phát triển xanh

Như đã được đề cập ở trên, có rất nhiều bằng chứng cho thấy từ giữa những năm 80 chính phủ Việt Nam đã có cố gắng cân bằng giữa lợi ích tăng trưởng kinh tế cao và vấn đề môi trường. Tuy nhiên có nhiều học giả đã nhận xét rằng Việt Nam hiện tại đang rơi vào tình trạng kéo dài của thời kì chuyển đổi rủi ro, rủi ro về sức khỏe con người và môi trường do hậu quả của công cuộc tăng trưởng nhanh nền kinh tế và hiện đại hoá (Di Gregorio, 2003). Tuy nhiên trong hiện tại, chính sách và kế hoạch liên quan tới vấn đề môi trường vẫn được coi là thứ yếu so với động lực của quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá (O'Rourke, 2004). Tăng trưởng kinh tế là vấn đề ưu tiên so với việc cân nhắc vấn đề môi trường bất chấp những nguyên tắc đã đề ra (Kelly, Liên, Hiên, Ninh & Adger, 2001).

Những cuộc thảo luận về vai trò của con người và vấn đề sử dụng nước thích hợp được tích hợp trong một mô hình hiện đại làm cơ sở cho luật pháp và hướng dẫn bảo vệ môi trường. Chức năng cơ bản đầu tiên của con sông đó là một nguồn tài nguyên hoặc nơi chứa nước có thể được khai thác. Điều này cũng được dẫn trong luật tài nguyên nước. Điều khoản 3 nói rằng:

“Nguồn nước” được xác định là các dạng khác nhau của sự tích tụ nước tự nhiên hay nhân tạo có thể được khai thác và sử dụng, bao gồm cả các con sông. (Quốc hội Việt Nam, 1998)

Những quan điểm ủng hộ và củng cố cho ý kiến chủ đạo trong cán bộ công chức là các con sông đơn thuần chỉ là tài nguyên nước. Do đó, sử dụng và khai thác chúng cho phát triển kinh tế ngắn hạn là mục tiêu trọng tâm của việc quản lý chúng. Sự cần thiết của môi trường, tình trạng toàn vẹn của hệ sinh thái, đa dạng sinh học bảo tồn và phúc lợi xã hội lâu dài, bao gồm phát triển kinh tế bền vững, chỉ phù hợp với sức khỏe của dòng sông không được phản ánh trong các các mục tiêu quan trọng cũng như các hướng dẫn và kế hoạch của chính phủ.

Sông hoàn toàn chỉ là tài nguyên nước để khai thác và sử dụng nằm dưới sự quản lý của các cơ quan riêng của RBO tại Việt Nam. Cách tiếp cận tổng hợp được sử dụng trong luật nước năm 1998 với sự tham khảo của RBO cũng cho rằng nước chỉ như là tài nguyên tưới tiêu. Các nghị định tiếp sau sẽ thi hành. Trong khi đó tài liệu sau này, Nghị định 91/2002/NĐ-CP đã chuyển trách nhiệm quản lý tài nguyên nước từ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sang Bộ Tài nguyên và Môi trường, dựa trên quy định của luật tài nguyên nước tới bây giờ khái niệm lưu vực sông vẫn còn dưới sự kiểm soát của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, phù hợp với nhiều tài liệu gần đây của chính phủ, Nghị định 86/2003/ND-CP (ngày 18 tháng 7 năm 2003). Điều 2 của Nghị định cũng xác định Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là người có thẩm quyền quản lý lưu vực sông, như vậy rõ ràng khái niệm và cách tiếp cận lưu vực sông là chỉ dành cho nông nghiệp. Quan điểm này của RBO, tất nhiên còn lâu mới có thể bị loại bỏ ra khỏi ý

tưởng của cách tiếp cận tổng hợp, nó đồng hành bên trong mục tiêu sinh thái và bảo tồn trong chủ thể khác.

Sự tách khỏi chương trình hành động xanh cũng là lý do cơ bản nằm dưới quá trình và kết quả của các cuộc tranh luận giữa các bộ hoặc sự quan liêu giữa cơ quan có nhiệm vụ phát triển công nghiệp và quản lý môi trường của đất nước. Những vấn đề này không đơn giản là sự hợp tác yếu kém. Sự ganh đua và cạnh tranh cho tài nguyên và quyền lực tất nhiên là nằm ẩn dưới các cuộc tranh luận này. Các Bộ là nguồn gốc của uy thế, thu nhập và quyền lực cho cả công chức và thành viên khác và dẫn đến sự tồn tại của sự bộ phận độc lập bên trong chính phủ (Painter, 2003). Cho tới gần đây, các cơ quan chính phủ trình bày các mối quan tâm về môi trường vẫn bị coi là yếu và thường xuyên có những bất đồng với những bộ phận định hướng sản xuất đầy quyền lực liên kết với các chương trình phát triển kinh tế (Sinh, 2004).

Kết luận

Trong bài báo này chúng tôi đã trình bày về sức mạnh của hệ thống tập trung quyền lực cao của đảng và nhà nước Việt Nam, sự chỉ đạo từ trên xuống và sự phân quyền hành chính quan niêu đã tác động mạnh tạo nên sự bất cập trong quản lý sông nói chung và sông Sài Gòn nói riêng. Chúng tôi cho rằng con đường phát triển mạnh mẽ nhằm theo đuổi quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước để bắt kịp với các nước láng giềng đang gây những tác động xấu đến môi trường trong quản lý nước và sức khoẻ của các con sông. Một câu hỏi đặt ra là sự thích hợp như thế nào của các cách hiện tại và phương pháp tiếp cận trong tương lai để quản lý tổng hợp các con sông. Và nếu thật sự có những khả năng cho cách tiếp cận tổng hợp thì triển vọng thành công sẽ như thế nào.

Dù có sự không tương thích lớn giữa những đặc trưng của thể chế hiện tại liên quan đến nước ở Việt Nam, chúng ta cũng không nên rơi vào cái bẫy của cách nhìn tách rời và sai lệch về các tổ chức liên quan đến nước và theo đuổi sự cải tổ theo kiểu tưởng tượng của người sáng tạo không có lối thoát, tự do, và không bị ảnh hưởng bởi các xu hướng và đặc trưng của quá trình phát triển tổng thể và các quy trình diễn ra trên đất nước trong một thời gian cụ thể. Những nghiên cứu trên thế giới cũng cho thấy các yếu tố bên ngoài (như cải cách chính trị, chính sách thương mại, vấn đề môi trường, các hiệp ước quốc tế và các cơ quan tài trợ) đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp và thúc đẩy các thay đổi thể chế về nguồn nước (Saleth, 2006). Sự chuyển đổi ngày nay và các cải cách chắc chắn của Việt Nam ở cấp vĩ mô và các quan hệ quốc tế có thể cung cấp và thúc đẩy quá trình cải cách các thể chế liên quan đến nguồn nước theo cách tiếp cận tổng hợp.

Cải cách về chính sách và thủ tục hành chính hiện tại nhằm tăng cường sự tham gia và phi tập trung hoá được bàn luận ở trên đã thực sự được ủng hộ mạnh mẽ trong toàn bộ vấn đề môi trường nhằm đổi mới tổ chức và chính sách liên quan đến nước, điều này nếu được kiên nhẫn theo đuổi đến cùng có thể dẫn tới sức mạnh của quản lý các lưu vực sông, nó sẽ dẫn đến sự hợp tác quản lý tổng hợp lưu vực sông. Thêm vào đó, các cải cách từ công cuộc đổi mới, sự mở cửa và liên kết với cộng đồng phát triển quốc tế (đặc biệt là viện trợ) đã có kết quả tốt trong việc thay đổi các quy định luật pháp, chính trị và tiêu chuẩn môi trường gần hơn với các nước phát triển. Tất nhiên điều này cũng bao gồm cả những quan điểm và cách tiếp cận quản lý sông. Các tổ chức song phương và đa phương, các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng có thể có lợi ích bởi sự tăng cường hợp tác quốc tế của Việt Nam không chỉ tăng thêm hiểu biết mà còn hợp tác với chính phủ trong việc cùng nhau phát triển và chuyển giao kiến thức về chương trình quản lý tổng hợp dòng sông và trong vấn đề đào tạo đội ngũ chuyên gia về quản lý sông. Một sự ngẫu nhiên, các sáng kiến tương tự cũng được thực hiện trong lĩnh vực giảm đói nghèo, gần đây hơn là trong vấn đề quan trắc và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Sự khó khăn của thể chế và thói quen trong quá khứ phải được thừa nhận và xử lý một cách thích đáng trong chiến lược cải cách quản lý sông hướng tới một cách tiếp cận tổng hợp. Cũng như một số nơi khác, nhưng có lẽ khá phổ biến ở Việt Nam, sự áp dụng các sáng kiến cải cách quá rộng có thể phải đương đầu với những phản đối khá mạnh mẽ. Tuy nhiên, những thử nghiệm và những mục tiêu cải cách hẹp trên một hoặc hai lưu vực sông điển hình có thể là điểm khởi đầu hiệu quả, và được xem như những mô hình trình diễn chứng tỏ sự thành công rõ ràng và lợi ích của cách tiếp cận tổng hợp. Lưu vực sông Sài Gòn có thể là ví dụ tốt cho một nghiên cứu trình diễn điển hình. Những sức ép mạnh mẽ đến sức khoẻ dòng sông cũng như tầm quan trọng quốc gia và quốc tế của nó có thể thu hút những bên liên quan chủ yếu quan tâm và tham gia hợp tác. Hơn nữa cũng như rất nhiều quốc gia khác, cải cách và sự tiến bộ trong chương trình quản lý sông tổng hợp sông ở Việt Nam chỉ có thể được thúc đẩy mạnh mẽ cùng với sự đẩy mạnh tiến trình dân chủ và sự tiến bộ của các chương trình phát triển kinh tế và xã hội rộng lớn.