

MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ THỂ CHẾ CHÍNH SÁCH TRONG QUẢN LÝ CÁC HOẠT ĐỘNG CHUYỂN NƯỚC LƯU VỰC SÔNG VÀ VẤN ĐỀ KHẮC PHỤC

TS. Vũ Hoàng Hoa¹

Tóm tắt: Trong những năm gần đây những dự án chuyển nước lưu vực sông nhất là chuyển nước của hồ thủy điện từ lưu vực này sang lưu vực khác khi thực hiện và vận hành đều gây nhiều tranh cãi và bức xúc rất khó cho việc giải quyết. Ngoài nguyên nhân chủ quan do tác động tiêu cực tới môi trường của hoạt động chuyển nước gây ra còn do những khiếm khuyết về thể chế và chính sách trong việc quản lý hoạt động đó gây nên. Nghiên cứu về vấn đề này, bài báo chỉ ra một số khiếm khuyết về thể chế chính sách cũng như tổ chức quản lý các hoạt động chuyển nước lưu vực sông đồng thời đưa ra ý kiến bổ sung chỉnh sửa để cho quản lý các hoạt động chuyển nước lưu vực được chặt chẽ và tốt hơn

Từ khóa: Chuyển nước lưu vực sông, khai thác sử dụng nước, công trình thủy điện,

1. Hoạt động chuyển nước lưu vực và những bức xúc gây ra khi xây dựng và vận hành dự án

Chuyển nước lưu vực sông là hoạt động có nhiều tác động cả tích cực lẫn tiêu cực tới môi trường và KTXH. Chuyển nước lưu vực sông giúp cho điều hòa dòng chảy từ sông nhiều nước đến sông thiếu nước, hoặc giúp tạo cột nước để nâng cao công suất phát điện của các công trình thủy điện. Do chuyển nước từ sông này sang sông khác nên các hoạt động chuyển nước thường gây tác động tiêu cực làm giảm nguồn nước ở hạ lưu của lưu vực sông bị chuyển nước, từ đó có thể gây gây bức xúc tới đời sống của dân cư cũng như phát triển KTXH vùng hạ lưu của sông bị chuyển nước.

Ở nước ta các hoạt động chuyển nước lưu vực sông được thực hiện những năm gần đây đều là những dự án công trình hồ thủy điện. Thí dụ như công trình thủy điện Đắc Mi 4 chuyển nước từ sông Cái – một nhánh chính của sông Vụ Gia- sang sông Thu Bồn để phát điện với công suất 190MW; dự án công trình thủy điện An Khê- Kanak chuyển nước ở thượng nguồn sông Ba sang lưu vực sông Kôn để phát điện với công suất 160 MW; dự án công trình thủy điện Thượng Kon Tum chuyển nước ở thượng lưu sông Sê San sang lưu vực sông Trà Khúc để

phát điện với công suất 220MW, công trình thủy điện Đại Ninh chuyển nước từ lưu vực sông Đồng Nai sang Bình Thuận với công suất phát điện 300MW...

Các công trình thủy điện có chuyển nước lưu vực do tạo được cột nước cao cho phát điện nên đã làm gia tăng hiệu quả kinh tế trong sử dụng nước của công trình thủy. Thí dụ công trình thủy điện Thượng Kon Tum do chuyển nước sang sông Trà Khúc nên đã tạo cột nước tới trên 900m và đã phát điện được 220MW, công trình thủy điện Đại Ninh với hai tổ máy có tổng công suất 300MW (150MW/tổ máy) được “chạy” bằng cột nước cao khoảng 630m. Nước sau phát điện của các công trình này làm tăng lượng dòng chảy cho sử dụng trong mùa kiệt ở hạ lưu sông được chuyển nước góp phần cho phát triển KTXH các khu vực này.

Tuy nhiên, việc chuyển nước của các công trình thủy điện trên đều đã gây bức xúc rất lớn đối với dân cư và phát triển KTXH ở vùng hạ lưu sông bị chuyển nước do việc chuyển nước có thể làm cạn kiệt dòng chảy, gia tăng ô nhiễm nước và không đảm bảo đủ nước cho sử dụng của dân cư và KTXH ở hạ lưu. Thí dụ chuyển nước của công trình thủy điện An Khê Ka Nak gây bức xúc đối với nước sử dụng của thị xã An Khê và hạ lưu sông Ba; chuyển nước của công trình thủy điện Đắc Mi 4 đã làm cho tình trạng thiếu nguồn nước cho sử dụng của 1,7 triệu dân

¹ Khoa Môi trường - Trường Đại học Thủy lợi

ở hạ lưu sông Vụ Gia trong đó có thành phố Đà Nẵng trở nên nghiêm trọng, gây ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống dân cư và phát triển KTXH của khu vực hạ lưu.

Để giảm thiểu tác động tiêu cực này, Nhà nước đã quy định các công trình phải xả trả lại sông bị chuyển nước một lượng dòng chảy tối thiểu để đảm bảo nước cho hệ sinh thái thủy vực sông, duy trì môi trường sông cũng như các nhu cầu sử dụng nước ở khu vực hạ lưu sông bị chuyển nước. Để không nảy sinh mâu thuẫn và bức xúc đối với dân cư, lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại sông phải được xác định một cách phù hợp theo các tiêu chí như trên ngay từ khi xây dựng dự án và có sự đồng thuận của chính quyền địa phương cũng như cộng đồng dân cư khu vực hạ lưu của sông bị chuyển nước thông qua trao đổi, thỏa thuận và lấy ý kiến cộng đồng. Tuy nhiên, trong thực tế tất cả các công trình chuyển nước nói trên đều không thực hiện được theo trình tự như vậy. Cộng đồng dân cư nói chung thường chỉ được biết lượng dòng chảy tối thiểu công trình xả trả lại sông khi công trình bước vào thi công xây dựng và lượng dòng chảy tối thiểu công trình đưa ra thường là quá nhỏ so với nhu cầu sử dụng nước ở hạ lưu nên đã gây các bức xúc và bị phản đối của cộng đồng.

Để hạn chế và không ra gây bức xúc do chuyển nước của công trình như các trường hợp đã nêu ở trên cần xem xét đánh giá về thể chế chính sách và quy định hiện hành đối với vấn đề chuyển nước lưu vực sông đã đầy đủ và phù hợp hay chưa cũng như việc tổ chức quản lý thực hiện chuyển nước và xả lượng dòng chảy tối thiểu của các công trình trong thực tế. nếu có những gì chưa hợp lý cần phải bổ sung và chỉnh sửa.

2. Những tồn tại về thể chế chính sách trong tổ chức và quản lý các hoạt động chuyển nước lưu vực

2.1 Trong xem xét ra quyết định đầu tư dự án chuyển nước lưu vực

a) Chưa đánh giá đầy đủ tác động tiêu cực của việc chuyển nước lưu vực sông cũng như

xác định rõ lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại sông để đánh giá hiệu quả kinh tế của dự án mà đã ra quyết định đầu tư dự án.

Chuyển nước lưu vực sông có tác động tiêu cực rất lớn đối với môi trường và KTXH ở hạ lưu sông bị chuyển nước. Việc xả lượng dòng chảy tối thiểu ít sẽ mang lại hiệu quả kinh tế cao trong phát điện của công trình nhưng sẽ gây bức xúc cho dân cư.

Với những hồ thủy điện có dung tích trữ nước không lớn nếu nhu cầu sử dụng nước ở hạ lưu của sông bị chuyển nước cao thì yêu cầu xả lượng dòng chảy tối thiểu của công trình sẽ lớn, khi đó lượng nước dành cho phát điện của công trình sẽ còn ít không tương xứng với vốn đầu tư xây dựng của công trình.. Trường hợp này, nếu xem xét một cách đầy đủ cả kinh tế, xã hội và môi trường thì không nên quyết định cho đầu tư công trình.

Một số công trình trong bối cảnh như trên và do chủ đầu tư không xem xét đầy đủ yêu cầu xả dòng chảy tối thiểu ngay từ ban đầu, coi như không xả dòng chảy tối thiểu hay chỉ đưa ra con số xả lượng dòng chảy tối thiểu rất nhỏ để tính toán kinh tế và xin được đầu tư xây dựng công trình.. Và như chuyện đã rồi, các công trình này khi xây dựng và nhất là đã xây dựng xong sẽ không thể tránh được gây ra những mâu thuẫn và bức xúc của cộng đồng dân cư ở khu vực hạ lưu, như trường hợp công trình thủy điện Đắc Mi 4 gây bức xúc cho dân cư ở hạ lưu sông Vụ Gia là một thí dụ đã khiến cho Thủ tướng phải chỉ đạo Bộ TNMT đứng trung gian giải quyết giữa tỉnh Quảng Nam và chủ đầu tư công trình. Con số 25 m³/s là quyết định cuối cùng công trình phải xả cho khu vực hạ lưu sông Vụ Gia mặc dù còn thấp hơn nhiều so với yêu cầu sử dụng của cộng đồng dân cư ở khu vực hạ lưu nhưng trong các tháng 4 và 5 năm 2012 theo các thông tin của báo chí và địa phương thì công trình có khi không xả hoặc xả không đủ lượng nước như trên đã tiếp tục gây thiếu nước và bức xúc cho hàng vạn dân ở khu vực hạ lưu .

Việc chưa xem xét và đánh giá đầy đủ tác

động tích cực và tiêu cực tới môi trường của việc chuyển nước, cũng như chưa xác định rõ lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại sông bị chuyển nước là bao nhiêu để tính toán hiệu quả kinh tế của dự án mà đã ra quyết định đầu tư dự án là tình trạng phổ biến hiện nay đối với các công trình thủy điện, nhất là các công trình có chuyển nước lưu vực sông do thể chế chính sách đối với các hoạt động chuyển nước chưa có văn bản nào quy định cụ thể đã gây nên nhiều bức xúc và hệ lụy về sau. Đây có thể coi là một khiếm khuyết về thể chế chính sách trong việc xem xét ra quyết định đầu tư dự án công trình chuyển nước lưu vực ở nước ta hiện nay.

b) Chưa thực hiện quy định của luật Tài nguyên nước trong việc xem xét để cho phép chuyển nước lưu vực.

Về chuyển nước từ lưu vực sông này sang lưu vực sông khác, điều 21 của luật Tài nguyên nước có quy định dự án chuyển nước phải được phê duyệt của cơ quan quản lý Nhà nước về tài nguyên nước có thẩm quyền như quy định tại điều 59. Tuy nhiên do chưa có hướng dẫn cụ thể để thực hiện quy định này nên trong thực tế việc ra quyết định đầu tư đối với các dự án chuyển nước lưu vực chủ yếu do bộ chủ quản có công trình chuyển nước và bộ Kế hoạch đầu tư xem xét quyết định mà chưa có sự phê duyệt của cơ quan quản lý Nhà nước về tài nguyên nước có thẩm quyền là Bộ TNMT. Đây là tồn tại trong tổ chức quản lý việc thực hiện các dự án chuyển nước lưu vực sông chưa theo đúng quy định của luật Tài nguyên nước cần sớm được xem xét và giải quyết.

2.2 Trong quá trình thực hiện dự án chuyển nước

Nói chung các dự án chuyển nước lưu vực khi lập và phê duyệt báo cáo đầu tư thường chưa đưa ra được con số chính thức về lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại sông bị chuyển nước và đưa con số này vào trong tính toán hiệu quả kinh tế của dự án đầu tư.

Một số công trình đến khi xây dựng xong cũng chưa chốt được con số này và đạt được sự

đồng thuận của địa phương và cộng đồng dân cư ở hạ lưu sông bị chuyển nước.

Chính vì vậy, khi tiến hành xây dựng công trình trên đều nảy sinh mâu thuẫn gay gắt giữa chủ đầu tư công trình với cộng đồng dân cư về vấn đề xả lượng dòng chảy tối thiểu. Các công trình thủy điện Đak Mi 4, An Khê- Ka nak và Thượng Kon Tum đều xảy ra như vậy. Vấn đề này nếu giải quyết dứt điểm trong giai đoạn lập và phê duyệt dự án đầu tư thì sẽ giúp cho chủ dự án tính toán đúng hiệu quả kinh tế của dự án, khi phê duyệt quyết định đầu tư dự án sẽ chính xác hơn và sẽ tránh các bức xúc nảy sinh về sau khi dự án công trình được thực hiện. Hiện nay chưa có văn bản quy định cụ thể thực hiện vấn đề này nên đã gây khó khăn bức xúc trong thực tế. Vì thế cần có nghiên cứu đánh giá về thể chế chính sách tổ chức quản lý các dự án chuyển nước lưu vực sông hiện hành để có các bổ sung chỉnh sửa cho phù hợp.

2.3 Trong cấp giấy phép khai thác sử dụng nước mặt của công trình

Để quản lý các hoạt động khai thác sử dụng nước (KTSDN), luật Tài nguyên nước có quy định rõ các công trình KTSDN phải xin giấy phép KTSDN, tuy nhiên để thực hiện Nghị định 149/2004/CP-CP về cấp giấy phép KTSDN và xả nước thải vào nguồn nước lại chưa quy định rõ thời điểm công trình phải xin cấp giấy phép. Vì thế hầu hết các công trình đến khi xây dựng xong hoặc đã vận hành rồi thì chủ đầu tư công trình mới lập hồ sơ xin cấp giấy phép KTSDN điều này là quá chậm so với yêu cầu quản lý, nhất là khi cấp phép cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước có thẩm quyền cấp phép mới xem xét quyết định lượng dòng chảy tối thiểu mà công trình phải xả trả lại sông bị chuyển nước là bao nhiêu.

Việc này đúng ra phải làm sớm hơn nhiều ngay trong giai đoạn nghiên cứu khả thi bởi vì các thông số về lưu lượng xả dòng chảy tối thiểu có liên quan trực tiếp đến dung tích hồ chứa, đến hiệu quả kinh tế của công trình, đến việc lựa chọn hình thức và thiết kế công trình để

xả lượng dòng chảy tối thiểu. Khi công trình đã xây dựng xong rồi mới quyết định cụ thể lượng dòng chảy tối thiểu mà công trình phải xả trả lại sông để cấp giấy phép như hiện nay là cách làm bị động của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp phép KTSDN và công trình cũng sẽ bị ảnh hưởng rất nhiều, nhất là khi yêu cầu xả dòng chảy tối thiểu khi cấp phép lớn hơn nhiều so với trong tính toán thiết kế công trình. Đây cũng là một tồn tại và bất cập cần phải có những điều chỉnh bổ sung chỉnh sửa để cho việc cấp phép KTSDN của công trình cũng như tính toán thiết kế của công trình đảm bảo hợp lý.

3. Về vấn đề cải tiến thể chế chính sách liên quan đến quản lý hoạt động chuyển nước lưu vực sông

Hiện nay chưa có một văn bản pháp luật nào của Nhà nước hướng dẫn và quản lý việc thực hiện các dự án chuyển nước lưu vực sông, vì thế để khắc phục các tồn tại trên Bộ TNMT cần nghiên cứu để sớm ban hành văn bản này. Cần có quy định cụ thể về thực hiện các dự án chuyển nước lưu vực như là:

Các dự án công trình có chuyển nước lưu vực cần phải xem xét kỹ phương án chuyển nước về các tác động tích cực và tiêu cực, lượng nước chuyển sang lưu vực bên cạnh, lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại sông bị chuyển nước ngay từ khi xin đầu tư dự án và lập dự án đầu tư, lấy ý kiến của địa phương và cộng đồng dân cư đồng thuận với phương án chuyển nước và xả lượng dòng chảy tối thiểu của công trình.

Lượng nước sẽ chuyển đi các sông khác phải nằm trong tính toán khi quy hoạch lưu vực sông,

đảm bảo lượng nước lấy đi không làm ảnh hưởng đến khả năng phục vụ phát triển kinh tế xã hội của hạ lưu sông bị chuyển nước.

Trước khi phê duyệt dự án đầu tư thì công trình phải có *hồ sơ xin được chuyển nước*, xác định lượng dòng chảy tối thiểu công trình xả trả lại sông, trình cơ quan quản lý nhà nước về TNN xem xét phê duyệt. Đây có thể coi là bước 1 để xem xét cấp giấy phép KTSDN cho công trình. Xin cấp giấy phép KTSDN là bước tiếp theo (bước 2) trước khi công trình hoàn thành xây dựng. Lượng nước được chuyển và lượng dòng chảy tối thiểu công trình phải xả trả lại cho hạ lưu sông bị chuyển nước phải theo đúng như đã phê duyệt ở bước 1.

Ngoài các quy định về cấp phép, cần có các hướng dẫn, quy định cụ thể để đảm bảo cho công trình vận hành xả lượng dòng chảy tối thiểu đúng như giấy phép KTSDN của công trình đã được xét cấp. Thí dụ như quy định cụ thể về quản lý việc xả lượng dòng chảy tối thiểu của các công trình (thanh tra, xử phạt và bồi thường thiệt hại nếu vi phạm..)

Kết luận

Quản lý chặt chẽ hoạt động chuyển nước lưu vực sông là rất cần thiết cho phát triển bền vững KTXH của nước ta hiện nay. Những ý kiến trao đổi ở trên nhằm khắc phục các tồn tại và bất cập hiện nay có thể xảy ra đối với dân cư và kinh tế xã hội ở hạ lưu của sông bị chuyển nước do các dự án chuyển nước gây nên. Để khắc phục các tồn tại trên, cần có sự phối hợp giữa địa phương và cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước là Bộ TNMT với các Bộ, Ngành có công trình chuyển nước.

Tài liệu tham khảo

1. Quốc Hội, 1998, *Luật Tài Nguyên nước và Nghị định hướng dẫn thi hành*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia. 2001
2. Thủ Tướng Chính Phủ, 2004, *Nghị định số 149/2004/NĐ-CP của Chính Phủ Quy định cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước*.
3. Thủ Tướng Chính Phủ, 2008, *Nghị định 120/2008/NĐ-CP của Chính Phủ về quản lý lưu vực sông*.
4. Thông tin về các dự án công trình thủy điện có chuyển nước lưu vực sông trên mạng internet (dự án thủy điện Đak mi 4, An Khê-Kanak, Thượng Kon Tum, Đại Ninh...)

Abstract

GAPS IN INSTITUTIONAL AND POLICY ARRANGEMENT CONCERNING MANAGEMENT OF WATER DIVERTING ACTIVITIES OF RIVER CATCHMENTS AND SUGGESTION FOR IMPROVEMENT

In recent years projects of diverting water resources of river catchments, especially diverting water of reservoirs from one catchment to another during reservoir operation, have resulted in strong controversy and issues which are difficult to settle. Apart from such reasons as the negative impacts of the water diverting on the environment, there are also gaps in institutional and policy arrangement relating to management of these kind of activities. In researching on this issue, this paper identifies some gaps in institutional and policy arrangement as well as in organisation and management of the activities diverting water resources of river catchments. It also offers some opinions on possible improvement in these areas so that the activities of diverting river catchment water could be better and more closely managed.

Key words: river catchment water diversion, water resources exploitation and use, hydro-power structure

Người phản biện: **PGS.TS. Nguyễn Văn Thắng**