

MÔI TRƯỜNG - SINH THÁI

MÔ HÌNH TỔ CHỨC ĐIỀU PHỐI HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ TỔNG HỢP LƯU VỰC SÔNG HƯƠNG

Đỗ Nam,* Bùi Thị Mai, Nguyễn Văn Cư*****

1. Lưu vực sông Hương và nhu cầu quản lý tổng hợp

Lưu vực sông Hương nằm gọn trong địa giới hành chính của tỉnh Thừa Thiên Huế, với 2 dòng chính là sông Hương và sông Bồ. Theo số liệu của Ban Quản lý Dự án sông Hương, lưu vực sông Hương có diện tích 3.223km², nằm trên địa bàn 134 phường, xã trên tổng số 152 phường, xã của 9 huyện, thành phố. Sông Hương là đoạn sông từ ngã ba Tuần đến cửa sông đổ ra phá Tam Giang, có 2 nhánh Tả Trạch và Hữu Trạch bắt nguồn từ dãy Trường Sơn ở các huyện A Lưới và Nam Đông. Sông Bồ cũng bắt nguồn từ dãy Trường Sơn ở huyện A Lưới chảy qua các huyện Phong Điền, Hương Trà và Quảng Điền, rồi nhập vào dòng chính sông Hương ở ngã ba Sinh, xã Phú Mậu, huyện Phú Vang. Ngoài các nhánh sông tự nhiên, hệ thống sông Hương còn bao gồm các sông đào nối sông Hương với sông Bồ, nối sông Bồ với phá Tam Giang, nối sông Hương với đầm Cầu Hai. Như vậy, có thể nói lưu vực sông Hương bao gồm cả hệ đầm phá Tam Giang - Cầu Hai. Tổng chiều dài hệ thống sông chính trong lưu vực sông Hương là 190km, chiếm diện tích gần 3.000km² hay gần 60% tổng diện tích tự nhiên của toàn tỉnh Thừa Thiên Huế. Tổng lưu lượng dòng chảy năm của lưu vực sông Hương khá lớn, nhưng tập trung chủ yếu vào 3-4 tháng mùa mưa, vì vậy thường xảy ra lũ, lụt. Vào mùa kiệt lưu lượng dòng chảy rất nhỏ, chiếm khoảng 25-30% tổng lưu lượng năm, dẫn đến hạn hán và xâm nhập mặn sâu theo các dòng sông [1].

Lưu vực sông Hương đóng vai trò cực kỳ quan trọng đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh Thừa Thiên Huế [2,3]. Nó cung cấp nguồn lực tự nhiên cho các ngành kinh tế cơ bản của tỉnh: nước cho nông nghiệp, công nghiệp và sinh hoạt, các loại khoáng sản cho công nghiệp khai khoáng và chế biến, tài nguyên rừng và đa dạng sinh học. Hơn thế nữa sông Hương - dòng chính trong lưu vực sông Hương - có một đời sống tinh thần sinh động, phong phú, đã đi vào thơ ca nhạc họa, theo dòng chảy của lịch sử làm nên các giá trị khác biệt của lưu vực sông Hương [4].

Đánh giá những giá trị to lớn của lưu vực sông Hương, vai trò quan trọng của nó trong phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh và xuất phát từ nhu

* Sở Khoa học và Công nghệ Thừa Thiên Huế.

** Viện Địa lý, Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam.

*** Tổng cục Biển và Hải đảo, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

cầu thực tiễn của địa phương, Ban Quản lý Dự án sông Hương (BQLDASH) đã được thành lập ngày 27/4/1996 [5]. Đây là ban quản lý lưu vực sông đầu tiên được thành lập ở Việt Nam, trước khi có các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý lưu vực sông [6].

Qua hơn 10 năm hoạt động, nhận thức, quan điểm về quản lý lưu vực sông liên tục phát triển theo hướng quản lý tổng hợp và phát triển bền vững, nên chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của BQLDASH đã được sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh cho phù hợp, lần cuối cùng vào năm 2006 [7]. Theo quyết định năm 2006 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế thì BQLDASH là đơn vị sự nghiệp có thu trực thuộc UBND tỉnh, có 4 nhiệm vụ chính là: (1) Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch dài hạn và hàng năm về chỉnh trị hai bờ sông Hương; xây dựng, cải tạo, chỉnh trang cảnh quan hai bờ sông Hương; bảo tồn, phục hồi sinh cảnh đầm phá trình UBND tỉnh và các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; (2) Quản lý các dự án liên quan đến sông Hương và đầm phá; tư vấn xây dựng và điều phối các hoạt động hợp tác quốc gia và quốc tế liên quan đến bảo tồn, phục hồi và phát triển lưu vực sông Hương, đầm phá; (3) Tổ chức thực hiện các dự án được phê duyệt; (4) Tổ chức nghiên cứu, quan trắc mưa, dòng chảy, thủy triều, nhiễm mặn, lũ lụt, và các yếu tố môi trường nước khác ở sông Hương và đầm phá; xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác quy hoạch và lập dự án.

Theo tên gọi, tính chất của BQLDASH là “quản lý” nhưng trong quyết định thành lập, nó lại được xác định không phải là cơ quan quản lý, mà là “đơn vị sự nghiệp”; đối tượng “quản lý” chính của BQLDASH là các “dự án”, tương tự đối tượng của một ban quản lý xây dựng cơ bản của huyện/ thành phố Huế hoặc của các ngành, mà không phải các thành phần, yếu tố môi trường trong lưu vực sông. Chính chữ “quản lý” trong tên gọi đã gây ra những phiền toái, rào cản không thể vượt qua trong quan hệ công tác với các cơ quan, tổ chức có liên quan. Hơn nữa, so với yêu cầu về quản lý tổng hợp lưu vực sông thì chức năng và các nhiệm vụ ở trên còn thiếu cả về đối tượng lẫn nội dung và lĩnh vực quản lý. Qua thực tế hơn 10 năm hoạt động, có những nhiệm vụ được giao nhưng trong một thời gian dài Ban chưa triển khai thực hiện được vì thiếu nhân sự và năng lực. Cũng đúng như tên gọi, BQLDASH hoạt động giống như một ban quản lý các công trình xây dựng, hơn là một tổ chức điều phối lưu vực sông. Chính vì vậy, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã quyết định giải thể BQLDASH [8]. Việc giải thể BQLDASH không phải vì không cần thiết có một tổ chức điều phối lưu vực sông, mà vì BQLDASH không làm tròn vai trò của một tổ chức điều phối lưu vực sông (là thuật ngữ xuất hiện muộn hơn nhiều so với thời gian thành lập BQLDASH, hay là cái giá phải trả cho người mở đường). Sâu xa hơn, việc Ban không thể hoàn thành các chức năng, nhiệm vụ, là vì khi thành lập, các chức năng, nhiệm vụ của Ban đã không có được các luận cứ vững chắc.

Theo Nghị định về quản lý lưu vực sông của Chính phủ (Nghị định 120)[6], bên cạnh các cơ quan quản lý chuyên ngành như quản lý môi trường, quản lý quy hoạch, quản lý tài nguyên nước và quản lý hành chính, lãnh thổ, các lưu vực sông cần có một tổ chức điều phối mọi hoạt động quản lý của các cơ quan, tổ chức và địa phương trong lưu vực. Theo phân loại, lưu vực sông Hương thuộc loại lưu vực sông nội tỉnh, nên việc thành lập, giải thể, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của tổ chức điều phối lưu vực sông thuộc thẩm quyền quyết định của UBND tỉnh. Đây là một thuận lợi, vì có thể dễ dàng sửa đổi, bổ sung các chức năng, nhiệm vụ của BQLDASH trước đây cho phù hợp và tái thành lập tổ chức này để nó đủ sức đảm nhận các chức năng và nhiệm vụ của một tổ chức điều phối lưu vực sông đích thực. Tuy nhiên, về tổ chức điều phối lưu vực sông, Nghị định 120 chỉ đưa ra các quy định cho các lưu vực sông lớn và liên tỉnh (Xem “Chương 7: Tổ chức điều phối lưu vực sông” trong Nghị định 120).

Theo các nguyên tắc và nội dung quản lý lưu vực sông trong điều 4 và điều 5, chương 1 của Nghị định 120, các nhiệm vụ quản lý nhà nước ngành và lĩnh vực sẽ do các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh/ thành phố đảm nhiệm (thí dụ, môi trường và tài nguyên nước sẽ do Sở Tài nguyên và Môi trường đảm nhiệm, quy hoạch các công trình thủy lợi do Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phụ trách) và nhiệm vụ quản lý lãnh thổ sẽ do chính quyền các địa phương cấp huyện, cấp xã phụ trách. Vấn đề còn lại, hết sức quan trọng trong hệ thống tổ chức quản lý tổng hợp lưu vực sông nằm ở tổ chức điều phối lưu vực sông. Để thực hiện Nghị định 120 về quản lý lưu vực sông, để sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, quản lý tổng hợp, tiến tới phát triển bền vững lưu vực sông Hương, tỉnh Thừa Thiên Huế rất cần thành lập tổ chức điều phối lưu vực sông Hương thay thế cho BQLDASH trước đây.

Nhưng tổ chức điều phối lưu vực sông Hương đó sẽ được xây dựng, thành lập theo mô hình nào, dựa trên nguyên tắc, quan điểm nào, nó nằm ở vị trí nào trong hệ thống các tổ chức công lập liên quan đến lưu vực sông của địa phương, nó có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn gì và tổ chức của nó được cơ cấu ra sao là những vấn đề cần được nghiên cứu, đề xuất một cách phù hợp, có cơ sở khoa học vững chắc. Trong bài viết này, căn cứ vào các quan điểm, nguyên tắc, nội dung quản lý lưu vực sông đã được Nhà nước đưa thành các quy phạm pháp luật, đồng thời có tính đến những điều kiện, tính chất đặc thù của lưu vực sông Hương, chúng tôi đưa ra các quan điểm, nguyên tắc quản lý lưu vực, làm cơ sở để đề xuất tên gọi, vị trí, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của tổ chức điều phối lưu vực sông Hương.

2. Các quan điểm, nguyên tắc quản lý lưu vực sông Hương

Tuân thủ các quan điểm về quản lý tổng hợp lưu vực sông được thể hiện

trong các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước, mà tiêu biểu là Nghị định 120 mới được Chính phủ ban hành, có tính đến các đặc điểm mang tính đặc thù về tự nhiên, môi trường [1] và xã hội của lưu vực sông Hương[2], chúng tôi đưa ra các quan điểm mang tính nguyên tắc, mà khi đề cập đến các vấn đề liên quan đến quản lý lưu vực sông, từ đối tượng, nội dung đến tổ chức quản lý, phải tuân thủ như sau.

- Về phạm vi quản lý, lưu vực sông Hương là lưu vực sông nội tỉnh, của tỉnh Thừa Thiên Huế, không phụ thuộc ranh giới hành chính giữa các huyện, các xã, nhưng có tầm quan trọng quốc tế vượt ra ngoài khuôn khổ một tỉnh, một quốc gia về giá trị tài nguyên thiên nhiên phong phú và đa dạng,^(*) về giá trị văn hóa-lịch sử và du lịch gắn với sông Hương, về mô hình quản lý lưu vực sông nội tỉnh.

- Về nội dung quản lý, tài nguyên nước và môi trường trong lưu vực sông Hương có quan hệ chặt chẽ, không thể tách rời của một chỉnh thể là lưu vực sông. Tài nguyên nước và môi trường lưu vực sông Hương do UBND tỉnh Thừa Thiên Huế thống nhất quản lý thông qua các văn bản quy phạm pháp luật trung ương và địa phương đã và sẽ được ban hành.

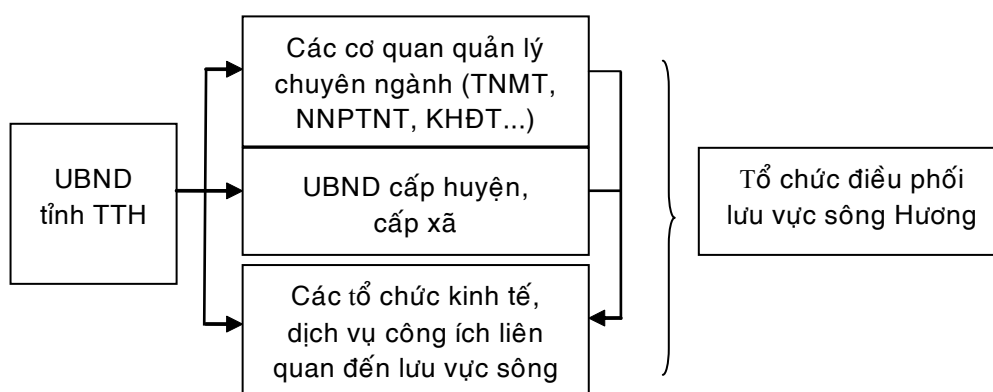
- Về tính chất của tổ chức quản lý, với tư cách là đối tượng điều chỉnh của Nghị định 120 (theo điều 30, khoản 2, mục b về lưu vực sông nội tỉnh), có nhiều cơ quan, ban, ngành tham gia quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền các địa phương tham gia quản lý lãnh thổ trong lưu vực sông, bên cạnh đó sẽ có một tổ chức độc lập với các cơ quan quản lý có chức năng điều phối hoạt động của các ngành, các địa phương mà không làm thay chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ngành hoặc lãnh thổ của các ngành, địa phương. Có nghĩa là, về mặt tổ chức, thực hiện quản lý tổng hợp lưu vực sông không phải là một tổ chức duy nhất, mà là một hệ thống các tổ chức, trong đó có một tổ chức làm chức năng điều phối (xem hình 1).

Ở hình 1, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế là cơ quan lãnh đạo cao nhất về hành chính nhà nước ở địa phương, thống nhất quản lý các ngành, lĩnh vực, tổ chức trong và ngoài nhà nước, trên địa bàn, cả cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh chịu trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực theo các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được UBND tỉnh giao, trong đó có các ngành và lĩnh vực liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến lưu vực sông Hương. Các tổ chức sự nghiệp, kinh tế là các tổ chức liên quan đến khai thác, sử dụng tài nguyên, lãnh thổ trong lưu vực như các công ty xây dựng các hồ thủy điện, thủy lợi, các công ty xây dựng, quản lý và khai thác các công trình thủy nông, công ty cấp nước, thoát nước, và cộng đồng những người khai thác, sử dụng tài nguyên với tư cách cá nhân... Nhóm

* Hiện tại, trong lưu vực sông Hương có 1 vườn quốc gia, 1 khu bảo tồn thiên nhiên đã được thành lập và 2 khu bảo tồn thiên nhiên khác (Khu bảo tồn Sao La và Khu bảo tồn Thiên nhiên đầm phá) đang được chuẩn bị thành lập.

đối tượng thứ ba này là đối tượng quản lý của nhóm đối tượng thứ nhất và thứ hai, nhưng hoạt động của cả ba đối tượng đều thuộc thẩm quyền điều phối của tổ chức điều phối lưu vực sông Hương. Chính hoạt động điều phối đảm bảo điều kiện cần cho việc quản lý lưu vực sông là quản lý tổng hợp.

- Về đối tượng quản lý, theo quan điểm quản lý tổng hợp lưu vực sông [9], ngoài tài nguyên và môi trường nước (bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, tránh và giảm nhẹ tác hại do nước gây ra) còn có các loại tài nguyên thiên nhiên, các hệ sinh thái và các yếu tố môi trường liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến các dòng sông trong lưu vực. Đồng thời, theo quan điểm phát triển bền vững [10], ngoài các vấn đề liên quan đến kinh tế và môi trường, còn có các vấn đề xã hội, văn hóa, lịch sử của lưu vực, đặc biệt là tiểu lưu vực của dòng chính sông Hương (thành phố Huế và phụ cận, nơi có quần thể di tích được công nhận là di sản thế giới).



Hình 1: Hệ thống tổ chức thực hiện quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương

3. Đề xuất mô hình tổ chức điều phối lưu vực sông Hương

Theo các nguyên tắc và quan điểm trên, chúng tôi đề xuất mô hình tổ chức quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương, mà đóng vai trò chủ đạo, quan trọng nhất là tổ chức điều phối lưu vực sông. Dưới đây, chúng tôi đề xuất tên gọi, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của tổ chức điều phối lưu vực sông Hương.

3.1. Về tên gọi, vị trí và chức năng

Về tên gọi, theo quy định của pháp luật, cụ thể là Nghị định 120, các tổ chức thực hiện quản lý tổng hợp lưu vực sông được gọi là “*tổ chức điều phối lưu vực sông*”. Vì vậy, để cho thống nhất với các tổ chức quản lý tổng hợp các lưu vực sông khác trong cả nước, tổ chức thực hiện quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương sẽ được gọi là “*Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương*”.

Khái niệm quan trọng nhất trong tên gọi này là khái niệm “điều phối” - một khái niệm mới được đưa vào Việt Nam chưa lâu, chủ yếu là trong khuôn

khổ các dự án được quốc tế tài trợ, qua chức danh “điều phối viên”. Chính vì vậy, hoạt động điều phối thật sự còn hết sức mới mẻ. Điều phối không phải là quản lý, lãnh đạo. Đối tượng của điều phối không phải là chính các tổ chức mà là các hoạt động của các tổ chức. Mục đích cuối cùng của điều phối là hiệu quả của những hoạt động được điều phối. Tổ chức điều phối chính là tổ chức trợ giúp các cơ quan quản lý, làm cho hoạt động quản lý của các tổ chức đó hiệu quả hơn. Về bản chất, hoạt động điều phối là hoạt động dịch vụ, nhưng là dịch vụ công ích, vì nó hướng đến lợi ích của mọi đối tượng, của toàn xã hội.

Có nghĩa là, khi mang tên của tổ chức điều phối lưu vực sông Hương, tổ chức này đã tự khẳng định rằng nó không có trách nhiệm và thẩm quyền làm thay chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ngành hoặc lãnh thổ của các sở, ngành, địa phương đối với các vấn đề liên quan của lưu vực sông. Sứ mệnh của nó là đại diện cho Nhà nước (trong trường hợp cụ thể của chúng ta là thay mặt UBND tỉnh) thực hiện quản lý tổng hợp và phát triển bền vững lưu vực sông Hương. Thực hiện sứ mệnh đó, tổ chức này có chức năng cơ bản là điều phối các hoạt động quản lý lưu vực sông của các sở, ngành, địa phương và các tổ chức sự nghiệp và kinh tế trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.

Để thực hiện thành công chức năng điều phối thì tổ chức điều phối lưu vực sông Hương phải có vị trí tương xứng, được đảm bảo về mặt pháp lý, đủ mạnh về tổ chức và nhân lực.

Chúng tôi gọi tổ chức điều phối lưu vực sông Hương là “Văn phòng” từ ý tưởng của Nghị định 120. Với các lưu vực sông lớn hoặc liên tỉnh, Nghị định 120 quy định về việc ủy ban lưu vực sông sẽ là tổ chức có trách nhiệm “giám sát điều phối các bộ, ngành, địa phương” trong các hoạt động quản lý một hoặc một nhóm lưu vực sông. Giúp việc cho ủy ban lưu vực sông là văn phòng lưu vực sông. Trường hợp lưu vực sông Hương - một lưu vực sông nội tỉnh - không được đề cập đến trong Nghị định 120.

Về vị trí trong hệ thống các tổ chức công lập của tỉnh, tổ chức điều phối lưu vực sông Hương được xác định là đơn vị sự nghiệp công lập có thu, trực thuộc UBND tỉnh Thừa Thiên Huế, có chức năng điều phối các hoạt động trong lưu vực và liên quan đến lưu vực sông Hương.

Vì vậy, chúng tôi đề xuất về tên gọi, vị trí và chức năng của tổ chức điều phối lưu vực sông Hương như sau.

“Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương là đơn vị sự nghiệp có thu trực thuộc UBND tỉnh, có chức năng giúp UBND tỉnh giám sát, điều phối hoạt động của các sở, ngành, địa phương liên quan trong việc xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch lưu vực sông Hương, đề xuất ban hành các chính sách, kiến nghị các giải pháp về bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, phòng, tránh và giảm thiểu tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông.

Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương có tư cách pháp nhân, có khuôn dấu và tài khoản để hoạt động”.

3.2. Về nhiệm vụ và quyền hạn chính

Để thực hiện chức năng được giao, Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương có các nhiệm vụ và quyền hạn sau.

Trước hết là nhiệm vụ và quyền hạn điều phối việc tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch dài hạn và hàng năm, cơ chế, chính sách, biện pháp thúc đẩy hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương của các sở, ngành, địa phương. Các nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch dài hạn và hàng năm, cơ chế, chính sách, biện pháp thúc đẩy hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương, theo quy định của pháp luật, là nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước, mà cụ thể ở địa phương là của Sở Tài nguyên và Môi trường, và một phần là của Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (đối với các vấn đề liên quan đến quy hoạch và sử dụng các công trình thủy lợi). Sau khi các văn bản về chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch dài hạn và hàng năm, cơ chế, chính sách, biện pháp thúc đẩy hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương được UBND tỉnh phê duyệt, việc thực hiện chúng là trách nhiệm của nhiều sở, ngành, địa phương khác nhau. Kết quả triển khai thực hiện sẽ rất khác nhau tùy thuộc vào nhận thức, năng lực, trách nhiệm, quyền lợi và các điều kiện khác của các đơn vị triển khai. Vì vậy, cần có một tổ chức làm nhiệm vụ điều phối. Đó chính là lý do chúng tôi đề xuất nhiệm vụ thứ nhất.

“1. Điều phối, theo dõi, giám sát việc tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch dài hạn và hàng năm, cơ chế, chính sách, biện pháp thúc đẩy hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương”.

Lý do của nhiệm vụ điều phối trong nhiệm vụ 2 sau đây là tương tự như ở nhiệm vụ 1. Tuy nhiên, để nhấn mạnh đối tượng quản lý trong quản lý tổng hợp lưu vực sông, ở đây không sử dụng thuật ngữ “tài nguyên và môi trường nước” mà tổng quát hóa nó thành “tài nguyên thiên nhiên”, trong đó, tài nguyên nước chỉ là một dạng tài nguyên thiên nhiên trong số các tài nguyên thiên nhiên của lưu vực sông. Ngoài “tài nguyên”, đối tượng của hoạt động điều tra, kiểm kê, đánh giá còn là “môi trường”. Như vậy, nhiệm vụ 2 đã bao được cả các đối tượng tài nguyên và môi trường, mà không cần tách ra thành một nhiệm vụ riêng. Như vậy, đề xuất của chúng tôi về nhiệm vụ 2 sẽ là:

“2. Điều phối hoạt động điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá số lượng, chất lượng và sự biến động theo thời gian của tài nguyên thiên nhiên trong lưu vực sông Hương; điều phối việc đánh giá chất lượng các yếu tố môi trường và diễn tiến theo thời gian của môi trường lưu vực sông Hương”.

Nhiệm vụ tiếp theo của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương là đánh giá hiện trạng khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ

môi trường trong lưu vực. Một cách tự nhiên, theo chức năng, nhiệm vụ tiếp theo của Văn phòng sẽ là:

“3. Điều phối việc đánh giá hiện trạng khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường trong lưu vực sông Hương”.

Nhiệm vụ chính của BQLDASH trước đây có liên quan chủ yếu đến các dự án [2,7]. Tuy nhiên, đó chỉ là các dự án liên quan đến nước: các công trình thủy lợi, chỉnh trị và bảo vệ bờ sông... Trong khi đó, các dự án ở đây phải được hiểu rộng hơn là các dự án liên quan đến quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương nói chung. Cụ thể hơn, các dự án ở đây là các dự án xây dựng các công trình trên các dòng sông, chỉnh trị bờ sông, các dự án hạn chế, khắc phục tổn thất do nước gây ra, các dự án bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan môi trường, phục hồi và phát huy giá trị của sông Hương và đầm phá...

Công việc liên quan đến các dự án này của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương là chủ động tổ chức xây dựng, đề xuất các dự án. Nếu có các đơn vị tư vấn khoa học và công nghệ khác xây dựng và đề xuất dự án, thì văn phòng có nhiệm vụ tổ chức thẩm định và khi các dự án đó đi vào hoạt động, thì nhiệm vụ của văn phòng là tổ chức giám sát việc triển khai thực hiện. Lưu ý rằng, nhân sự của văn phòng sẽ khó có số lượng lớn, vì vậy, nhiệm vụ của văn phòng không phải là trực tiếp “đề xuất, thẩm định và giám sát” mà là “tổ chức đề xuất, thẩm định và giám sát” (không loại trừ khả năng văn phòng trực tiếp làm). Tổ chức có nghĩa là mời thêm các chuyên gia từ các cơ quan, ban, ngành trung ương và địa phương, từ các tổ chức khoa học và công nghệ tham gia đề xuất, thẩm định hoặc giám sát. Như vậy, nhiệm vụ thứ tư của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương sẽ là:

“4. Tổ chức đề xuất, thẩm định, giám sát việc triển khai thực hiện các chương trình, dự án liên quan đến quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương: xây dựng các công trình trên các dòng sông, chỉnh trị bờ sông, hạn chế, khắc phục tổn thất do nước gây ra, bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan môi trường, phục hồi và phát huy giá trị của sông Hương và đầm phá...”

Ở nhiệm vụ số 2, chúng tôi đã lý giải về quan hệ giữa tài nguyên thiên nhiên trong lưu vực sông và tài nguyên nước, trong đó tài nguyên nước là một bộ phận, một tập con của tập hợp các tài nguyên thiên nhiên của lưu vực sông. Nhưng, vai trò đặc biệt của tài nguyên nước trong lưu vực sông là không thể không nhấn mạnh, đặc biệt là trong việc điều hòa, phân bố, duy trì dòng chảy và chuyển nước từ lưu vực này đến lưu vực khác. Tương tự các nhiệm vụ khác liên quan đến quản lý nhà nước về lưu vực sông nói chung và quản lý tài nguyên nước nói riêng, vai trò quản lý nhà nước không phải thuộc về Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương, mà chỉ là “điều phối”. Cho nên, nhiệm vụ dưới đây sẽ là nhiệm vụ tiếp theo của văn phòng.

“5. Điều phối việc điều hòa, phân bổ tài nguyên nước, duy trì dòng chảy môi trường,^() chuyển nước trong các tiểu lưu vực trong lưu vực sông Hương và từ lưu vực sông khác đến đến lưu vực sông Hương và ngược lại”.*

Nhiệm vụ thứ 6 của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương liên quan đến quan hệ quốc tế, tất nhiên là trong lĩnh vực các dự án liên quan đến quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương. Đây là sự phân công hết sức hợp lý, vì Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương có chức năng điều phối các hoạt động liên quan đến quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương, nên khi có tổ chức quốc tế nào đó liên hệ với địa phương, hợp tác với địa phương về lĩnh vực này, thì cách tiết kiệm thời gian và công sức nhất là liên hệ với văn phòng. Còn khi triển khai thực hiện dự án tài trợ quốc tế, việc cơ quan, tổ chức nào của địa phương sẽ là đối tác trực tiếp, chủ trì tổ chức thực hiện dự án, là tùy thuộc vào lựa chọn và đề nghị của cơ quan tài trợ và quyết định của UBND tỉnh. Vì vậy, nhiệm vụ cụ thể của văn phòng trong trường hợp này sẽ là:

“6. Đầu mối của tỉnh trong thiết lập, củng cố, mở rộng quan hệ với các tổ chức chính phủ và phi chính phủ của nước ngoài trong các lĩnh vực liên quan đến quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương”.

Hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ trong lĩnh vực quản lý tổng hợp lưu vực sông và xây dựng, cập nhật và quản lý các cơ sở dữ liệu về lưu vực sông Hương là nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền lợi của nhiều tổ chức và cá nhân có khả năng, có đủ điều kiện về nhân lực và trang thiết bị kỹ thuật. Hoạt động khoa học và công nghệ bao gồm đề xuất các nhiệm vụ, tham gia thẩm định, đánh giá kết quả các đề tài, dự án và quan trọng nhất là chủ trì hoặc tham gia thực hiện các đề tài, dự án khoa học và công nghệ. Để tránh lãng phí nguồn lực khi thực hiện trùng lặp các nghiên cứu đã có, đồng thời để tận dụng tốt nhất các kết quả nghiên cứu và lồng ghép với các đề tài, dự án trong cùng lĩnh vực được quan tâm, cần quy các hoạt động này về một đầu mối. Vì vậy, 2 nhiệm vụ cuối cùng của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương được đề xuất là:

“7. Tổ chức thực hiện và điều phối các hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ trong lĩnh vực quản lý tổng hợp lưu vực sông và các vấn đề khác có liên quan”.

“8. Tổ chức xây dựng, cập nhật và quản lý cơ sở dữ liệu về lưu vực sông Hương; Trao đổi, chia sẻ cơ sở dữ liệu về lưu vực sông Hương với các địa phương, các cơ quan trung ương và quốc tế”.

Ngoài các nhiệm vụ chính trên, Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương còn có các nhiệm vụ khác với tư cách một tổ chức, như bất kỳ một tổ chức công lập nào khác, như quản lý nhân sự, tài chính và tài sản, hoặc các nhiệm vụ khác do cơ quan cấp trên trực tiếp UBND tỉnh giao.

* Hoặc là “dòng chảy tối thiểu” theo Nghị định 120 về quản lý lưu vực sông.

3.3. Về tổ chức bộ máy

Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương nên có giám đốc và không quá 02 phó giám đốc. Trong giai đoạn đầu, chỉ nên có 01 phó giám đốc, đến khi văn phòng đi vào hoạt động một thời gian, các hoạt động cụ thể sẽ nhiều lên, thì việc có thêm 01 phó giám đốc nữa là cần thiết.

Việc phân chia các phòng chuyên môn của Ban Quản lý dự án sông Hương trước đây [7] chưa thật sự hợp lý. Vì vậy, chúng tôi đề xuất Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương có các phòng chuyên môn (không kể các đơn vị làm nhiệm vụ hành chính, tổ chức, tổng hợp) phân theo nhóm các nhiệm vụ ở trên như sau.

“1. Phòng Tổng hợp - Tư vấn: Chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ 1, 6 và 8.

2. Phòng Tài nguyên và Môi trường: Chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ 2, 3 và 7.

3. Phòng Tài nguyên nước: Chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ 4 và 5”.

Ngoài ra, văn phòng còn có các nhiệm vụ và quyền hạn khác, theo các quy định của pháp luật cho một đơn vị sự nghiệp như tham gia tuyển chọn và chủ trì thực hiện các đề tài, dự án khoa học và công nghệ các cấp, chủ trì hoặc tham gia các dự án nước ngoài...

Về số lượng nhân lực, sau khi có quyết định thành lập, quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của UBND tỉnh, văn phòng sẽ căn cứ vào các yêu cầu của chức năng, nhiệm vụ mới để đề nghị UBND tỉnh phân bổ số lượng nhân lực cho phù hợp. Hơn nữa, trong quá trình hoạt động, với tư cách là một đơn vị sự nghiệp công lập có thu, tùy thuộc vào yêu cầu của công việc, văn phòng có quyền hợp đồng thêm lao động và trả công lao động cho họ theo quy định của pháp luật.

3.4. Cơ chế tài chính

Cơ chế tài chính của Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương được thực hiện theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 25/2002/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp.

Trong mô hình quản lý còn xuất hiện các công cụ kinh tế cho mục đích thực thi nhiệm vụ quản lý. Các công cụ kinh tế này không phải là đặc thù cho địa phương nào, cho lưu vực sông riêng biệt nào nên chúng tôi không đưa chúng vào phần mô tả mô hình quản lý ở đây.

4. Kết luận

Như vậy, trong bài báo này, chúng tôi đã đề xuất được một mô hình tổ chức khả dĩ có thể đảm nhiệm vai trò kết nối, điều hòa các tổ chức có liên

quan trọng các hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông với trường hợp cụ thể của lưu vực sông Hương. Đây là sự bổ sung cần thiết cho Nghị định 120 về quản lý lưu vực sông cho trường hợp các lưu vực sông nội tỉnh vì trong văn bản quan trọng đó của Chính phủ các lưu vực sông loại này đã không được quan tâm đúng mức.

Tài liệu này có thể giúp tỉnh Thừa Thiên Huế và các tỉnh có điều kiện tương tự (có các lưu vực sông nội tỉnh) nghiên cứu, thành lập tổ chức điều phối lưu vực các dòng sông chính trong một tương lai gần.

Ñ N - B T M - N V C

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, *Địa chí Thừa Thiên Huế, Phần Tự nhiên*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2005.
2. Võ Phi Hùng, *The Huong river and the development strategies for tourism of Thua Thien Hue province*, Presentation in international conference "The development plan of Huong river basin", Hanoi, May 15-16, 1997.
3. Nguyễn Văn Mỹ, *The important role of Huong river basin in the ecological balance, environmental protection and socio-economic development plans of Thua Thien Hue Province*, Presentation in international conference "The development plan of Huong river basin", Hanoi May 15-16, 1997.
4. Phan Thuận An, "Giá trị của sông Hương". Tạp chí *Nghiên cứu và Phát triển*, số 1(54). 2006, Huế, 2006.
5. Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, Quyết định số 936/QĐ-UB ngày 27/4/1996 của Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc thành lập Ban Quản lý Dự án sông Hương, Huế, 1996.
6. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, Nghị định 120/2008/NĐ-CP ngày 1/12/2008 của Chính phủ về quản lý lưu vực sông, Hà Nội, 2008.
7. Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, Quyết định số 1264/2006/QĐ-UBND ngày 18/5/2006 của Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý Dự án sông Hương, Huế, 2006.
8. Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, Quyết định số 83/QĐ-UBND ngày 12/1/2009 của Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc giải thể Ban Quản lý Dự án sông Hương, Huế, 2009.
9. Dự án Quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương, Tài liệu dự án, lưu tại Văn phòng IUCN Hà Nội và Ban Quản lý Dự án sông Hương, Huế.
10. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Quản lý tổng hợp lưu vực sông ở Việt Nam nhằm phát triển bền vững*, Báo cáo dự án "Hỗ trợ xây dựng và thực hiện chương trình Nghị sự 21 Quốc gia Việt Nam" (VIE/01/02) do Trung tâm Phát triển Tài nguyên và Môi trường và Viện Môi trường và Phát triển thực hiện, Hà Nội, 1/2006.

TÓM TẮT

Lưu vực sông Hương đóng vai trò cực kỳ quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thừa Thiên Huế. Nó cung cấp nguồn lực tự nhiên cho các ngành kinh tế cơ bản của tỉnh: nước cho nông nghiệp, công nghiệp và sinh hoạt, các loại khoáng sản cho công nghiệp khai khoáng và chế biến, tài nguyên rừng và đa dạng sinh học. Hơn thế nữa sông

Hương - dòng chính trong lưu vực sông Hương - có một đời sống tinh thần sinh động, phong phú, đã đi vào thơ ca nhạc họa, theo dòng chảy của lịch sử làm nên các giá trị khác biệt của lưu vực sông Hương.

Ủy ban Nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế đã thành lập Ban Quản lý Dự án sông Hương từ năm 1996 và giải thể Ban này vào đầu năm 2009. Theo Nghị định về quản lý lưu vực sông của Chính phủ thì một tổ chức điều phối hoạt động quản lý tổng hợp lưu vực sông Hương không còn là nhu cầu riêng lẻ của một địa phương. Đáp ứng nhu cầu thực tiễn đó, trong bài viết này chúng tôi cung cấp các cơ sở khoa học cho việc thành lập “Văn phòng Điều phối lưu vực sông Hương”. Tài liệu này có thể giúp tỉnh Thừa Thiên Huế và các tỉnh, thành phố khác có điều kiện tương tự nghiên cứu, thành lập tổ chức điều phối lưu vực các dòng sông chính trong tương lai.

ABSTRACT

ON COORDINATION ORGANIZATION FOR INTEGRATED MANAGEMENT OF WATER BASIN OF HƯƠNG RIVER

The water basin of Hương river plays extreme important role in socio-economic development of Thừa Thiên Huế province. It provides natural resources for main economics: water for agriculture, industry and daily life, minerals for mine industry and processing, forests and biodiversity... Furthermore, Hương river - main flow in the water basin - has dynamic and diverse spiritual life, appears in poems, music and pictures from past up today, makes values of difference for the water basin.

The People's Committee of Thừa Thiên Huế province had decided to establish the Board of Hương River Projects Management in 1996 and dissolved it in beginning of 2009. According to the Government's Decision on water basin management, a coordination organization for water basin integrated management is the requirement of not only province or city. To meet this need, through our paper we provide scientific arguments for establishment of “Water Basin of Hương River Coordination Office”. This paper will help Thừa Thiên Huế as well as other provinces that have water basin of inter-province rivers in establishing a organization for river water basin coordination.