

ĐÁNH GIÁ CÔNG TÁC QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC DƯỚI ĐẤT Ở TỈNH SÓC TRĂNG

Trương Thị Thúy Quỳnh¹, Trần Thị Lệ Hằng¹, Võ Thị Phương Linh¹, Nguyễn Thụy Kiều Diễm² và Văn Phạm Đăng Trí¹

¹ Khoa Môi trường & Tài nguyên Thiên nhiên, Trường Đại học Cần Thơ

² Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng

Thông tin chung:

Ngày nhận: 08/08/2015

Ngày chấp nhận: 17/09/2015

Title:

Assessment of institutional arrangement of the groundwater resources in the Soc Trang province

Từ khóa:

Nước dưới đất, quản lý, khai thác, nhận thức, hỗ trợ quyết định, tỉnh Sóc Trăng

Keywords:

Groundwater, management, extraction, awareness, decision support, Soc Trang province

ABSTRACT

The study was conducted to reflect the actual state management on groundwater extraction in Soc Trang province. Institutional and document management system issue groundwater of VietNam studied recognize globally and specific to the Soc Trang province. Staffs of local departments and companies related to the groundwater-extraction activities in the study area were interviewed to evaluate the reasonableness of each legal document for groundwater management within the local context. The dissemination of state regulation on groundwater extraction and protection, especially application for granting right of new extraction, were not well-established to the society. The study helped identify the gaps and overlaps in groundwater management between different relevant units. The research results were consulted to relevant departments and companies and conveyed to provincial government departments for proper decision-making on enacting legal documents for better groundwater management.

TÓM TẮT

Nghiên cứu được thực hiện nhằm phản ánh thực trạng công tác quản lý nhà nước về khai thác tài nguyên nước dưới đất (NDD) trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng. Vấn đề về thể chế quản lý và hệ thống văn bản pháp lý quản lý nguồn tài nguyên NDD của Việt Nam được nghiên cứu nhìn nhận trên phương diện tổng quan và cụ thể đối với tỉnh Sóc Trăng. Các bên có liên quan được phỏng vấn trực tiếp bao gồm các cơ quan quản lý nhà nước và các đơn vị khai thác nguồn tài nguyên NDD tại địa phương. Kết quả nghiên cứu đã đánh giá được tính hợp lý khi áp dụng văn bản quản lý nguồn tài nguyên NDD cho địa phương. Công tác phổ biến các quy định nhà nước về khai thác, bảo vệ và đặc biệt là xin cấp phép khai thác NDD nhìn chung vẫn chưa triển khai chi tiết đến người dân. Bên cạnh đó, nghiên cứu đã xác định sự trùng lặp trong công tác quản lý giữa các bên có liên quan được quy định trong văn bản quản lý. Kết quả sau khi nghiên cứu được tham vấn đến các Sở, ban, ngành ở địa phương, nhằm hỗ trợ cán bộ quản lý chuyên trách trong công tác tham mưu trình Ủy ban nhân dân tỉnh ra quyết định ban hành văn bản quản lý tài nguyên NDD tỉnh Sóc Trăng.

1 GIỚI THIỆU

Công tác quản lý nguồn tài nguyên nước dưới đất (NDD) luôn được các cơ quan và tổ chức môi trường trên thế giới quan tâm và thực hiện. Năm 1985, Quỹ Tài nguyên NDD thế giới được thành lập, tổ chức này cho rằng: hiện tại nguồn tài nguyên NDD đã trở nên quan trọng hơn so với ba thập kỉ trước đây. Trong ba thập kỉ qua (1985 – 2015), nhu cầu sử dụng NDD cho sinh hoạt, nông nghiệp, công nghiệp cùng với sự ô nhiễm tăng lên liên tục (Quỹ Tài nguyên NDD thế giới, 2015). Tại California, Bộ Tài nguyên nước (Department of Water Resources (DWR)) đã xây dựng phát triển một kế hoạch chiến lược cho quản lý nguồn tài nguyên NDD, cụ thể là “Luật quản lý bền vững tài nguyên NDD năm 2014”. Trong đó, các nhiệm vụ trong công tác quản lý được qui định bao gồm: (1) phát triển các quy định nhằm sửa đổi ranh giới lưu vực NDD; (2) áp dụng các quy định của Luật trong công tác đánh giá và triển khai thực hiện các kế hoạch phát triển bền vững nguồn tài nguyên NDD; (3) xác định các lưu vực có điều kiện quan trọng nhằm đầu tư chi phí; (4) xác định các khu vực nước có sẵn để bổ sung NDD; và (5) đưa ra hệ thống tốt nhất nhằm quản lý bền vững NDD (DWR, 2014). Tại khu vực miền Tây nước Mỹ, một văn bản luật quản lý nguồn tài nguyên NDD được ban hành (Groundwater Law sourcebook of the Western United States, 2003). Trong đó, Luật qui định cụ thể cách thức quản lý khai thác và sử dụng NDD của 11 Tiểu bang. Tùy theo tình hình kinh tế, xã hội, tài nguyên mà mỗi Tiểu bang sẽ được Luật qui định cách quản lý riêng.

Tại Việt Nam, NDD là một trong những nguồn tài nguyên quan trọng đối với những địa phương vùng ven biển. Do nguồn nước mặt bị ô nhiễm (bao gồm cả hiện tượng nhiễm mặn) nên hầu hết người dân các tỉnh ven biển ở Đồng bằng sông Cửu Long đều đang khai thác nguồn tài nguyên NDD nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng nước trong gia đình cũng như cho một số hoạt động sản xuất nông nghiệp và công nghiệp (Trung tâm Kỹ thuật Môi trường (CEE), 2010). Tại Sóc Trăng, theo Võ Thanh Danh (2008), do tình trạng thiếu nguồn nước ngọt vào mùa khô (chịu ảnh hưởng của xâm nhập mặn) và nước sông bị ô nhiễm nên một số hoạt động nông nghiệp (như: trồng màu tại Thị xã Vĩnh Châu, trồng mía tại huyện Cù Lao Dung) phụ thuộc gần như hoàn toàn vào nguồn tài nguyên NDD. Theo ước tính nhu cầu sử dụng nước toàn tỉnh Sóc Trăng là khoảng 225.000 m³/ngày vào năm 2015 và sẽ tăng lên 320.000 m³/ngày vào năm

2020; điều này làm gia tăng áp lực đối với nguồn tài nguyên NDD, nhất là khi nguồn tài nguyên nước mặt bị ô nhiễm và nhiễm mặn (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng, 2010). Theo Liên đoàn Quy hoạch và Điều tra Tài nguyên nước miền Nam (2010), mực nước của NDD ở Sóc Trăng (2007- 2010) tại tầng chứa nước Pleistocen dưới (qp1) ⁽¹⁾, hiện đang được khai thác nhiều và do vậy mức độ suy giảm cũng xảy ra đáng kể (trung bình giảm 0.5 m/năm). Do chi tốn chi phí ban đầu cho việc khoan giếng và nộp thuế tài nguyên mà không phải tốn chi phí sử dụng nước về sau nên số lượng giếng khoan trên địa bàn là khá cao (79.981 công trình giếng, với mật độ là 24 giếng/km² vào năm 2010 và tăng lên 78.000 công trình giếng với mật độ 26 giếng/km² năm 2014 (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng, 2010).

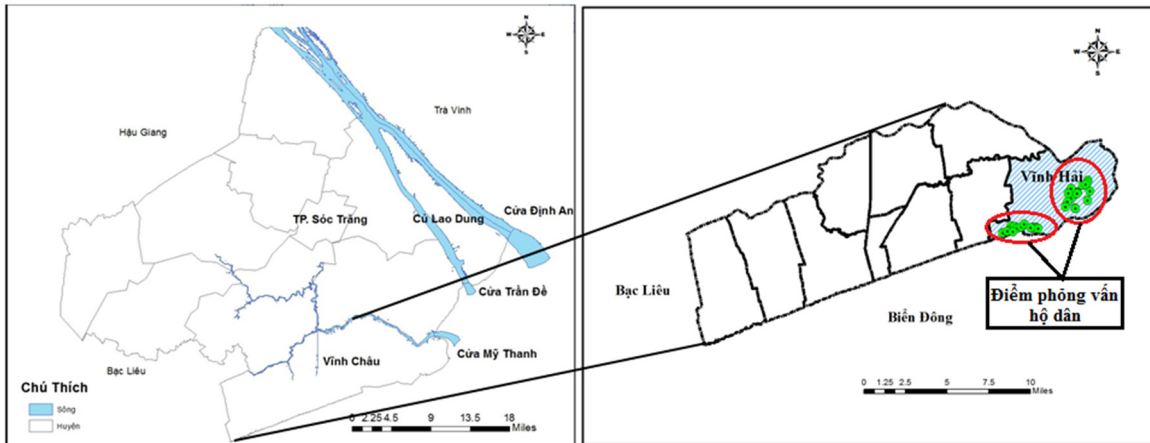
Tỉnh Sóc Trăng có diện tích 3.331,76 km² bao gồm 1 thành phố, 2 thị xã và 8 huyện. Đây là địa phương nằm ở cửa sông Hậu, có ba cửa sông lớn đổ ra biển là Định An, Trần Đề và Mỹ Thanh. Nguồn nước mặt chịu tác động mạnh mẽ của xâm nhập mặn từ biển Đông. Địa phương sử dụng cả hai nguồn nước mặt và NDD để phục vụ cho sinh hoạt và sản xuất. Tuy nhiên, vấn đề suy thoái môi trường nước đang diễn ra đối với cả hai nguồn tài nguyên này, đã và đang gây khó khăn cho người dân và các cơ quan chức năng trong công tác quản lý (Hồ Bảo Hiếu, 2010).

Trong bối cảnh cả nước đang nỗ lực bảo vệ nguồn tài nguyên NDD bằng các hình thức quản lý khác nhau. Trong đó quản lý tài nguyên trên cơ sở quy định của pháp luật được sử dụng tại tất cả các địa phương của Sóc Trăng. Cụ thể các văn bản

¹ Tầng chứa nước lỗ hổng trong các trầm tích Pleistocen dưới (qp1), được tạo thành từ các đất đá hạt thô phần dưới cùng của hệ tầng Bình Minh (m, amQ₁¹bm). Thành phần chủ yếu cát mịn đến thô phân nhip khá rõ, lẫn ít sạn sỏi. Trên mặt cắt thường hiện diện một vài thấu kính cát nước khá dày. Trong phạm vi tỉnh Sóc Trăng có diện phân bố rộng khắp toàn vùng, không lộ ra trên mặt mái thường gặp ở độ sâu từ 110,50 m đến 192,00 m (trung bình 145,29 m) và đáy thường gặp ở độ sâu 146,00 m đến 250,00 m (trung bình 187,40 m). Bề dày của tầng từ 6,00 m đến 79,50 m (trung bình 40,29 m). Thành phần chủ yếu cát mịn đến trung, thô chứa sạn sỏi màu xám vàng chứa nước tốt, xen kẹp trong đó là các thấu kính mỏng sét, sét bột, cát bột.

quản lý tài nguyên nước cũng như quản lý NĐĐ liên tục được sửa đổi bổ sung hoặc ban hành mới. Năm 2008, Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 11/2008/QĐ-UBND ngày 14 tháng 4 năm 2008 về việc quy định đăng ký khai thác, sử dụng NĐĐ trong phạm vi gia đình trên địa bàn toàn tỉnh Sóc Trăng. Quyết định được ban hành căn cứ vào Luật tài nguyên nước năm 2008, Nghị định số 149/2004/NĐ-CP, Thông tư 02/2005/TT-BTNMT. Năm 2009, UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành chỉ thị số 03/2009/CT-UBND về việc tăng cường công tác quản lý tài nguyên NĐĐ trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng nhằm mục đích nâng cao nhận thức của cộng đồng về vấn đề khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn tài nguyên nước dưới đất; trong đó, nêu cao vai trò của công tác quản lý nhà nước đối với nguồn tài nguyên quan trọng này. Các văn bản quản lý nhà nước về NĐĐ được UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành đều nhằm mục đích chấn chỉnh và tăng cường công tác quản lý nguồn tài nguyên NĐĐ trên địa bàn tỉnh. Tuy nhiên, các nghiên cứu trước đây tại Sóc Trăng cho thấy rằng

số hộ dân thực hiện xin cấp phép khai thác mới và trám lấp các giếng không còn sử dụng là rất thấp (Nguyễn Thị Thanh Duyên, 2014). Vì vậy, việc xác định mức độ hiệu quả của công tác xây dựng và áp dụng các văn bản cũng như mức độ phù hợp của các văn bản quản lý với thực trạng tài nguyên nước của địa phương trong hiện tại và tương lai là rất quan trọng. Do đó, nghiên cứu này được thực hiện nhằm mô tả tổng quan công tác quản lý nhà nước về khai thác tài nguyên NĐĐ trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng (Hình 1) với những mục tiêu cụ thể như sau: (i) Xác định cơ cấu tổ chức và sự trùng lặp trong công tác quản lý giữa các bên có liên quan theo văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ; và (ii) Xác định tính phù hợp của văn bản dưới luật khi áp dụng cho địa phương trong công tác quản lý tài nguyên NĐĐ. Nghiên cứu được thực hiện trong phạm vi tổ chức bộ máy quản lý tài nguyên NĐĐ từ Chính phủ đến địa phương, hệ thống văn bản quản lý được địa phương ban hành, khảo sát thực tế và kiểm tra kết quả phỏng vấn tại xã Vĩnh Hải (huyện Vĩnh Châu; Hình 1).



Hình 1: Khu vực nghiên cứu - tỉnh Sóc Trăng (A) và huyện Vĩnh Châu (B)

2 PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Phương pháp

2.1.1 Thu thập số liệu thứ cấp

Các tài liệu thứ cấp về tổng quan tình hình khai thác, trữ lượng và các văn bản liên quan đến công tác quản lý tài nguyên NĐĐ được tổng hợp từ các báo cáo khoa học, quy hoạch tổng thể tài nguyên NĐĐ của địa phương và từ UBND tỉnh Sóc Trăng; Phòng Tài nguyên nước, khoáng sản và Khí tượng thủy văn (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng) (giai đoạn 2010-2015). Cụ thể bao gồm:

- Các dữ liệu có liên quan đến quản lý hoạt động xin cấp phép thăm dò, khai thác tài nguyên NĐĐ;
- Các văn bản quản lý nhà nước về tài nguyên NĐĐ cấp ban hành từ Trung ương đến địa phương (văn bản còn hiệu lực thi hành);
- Báo cáo quy hoạch khai thác và sử dụng tài nguyên NĐĐ của tỉnh Sóc Trăng năm 2010.

2.1.2 Thu thập số liệu sơ cấp

Số liệu sơ cấp được khảo sát vào năm 2015 bằng phương pháp phỏng vấn trực tiếp các bên có liên quan bao gồm các cơ quan quản lý và đơn vị sử dụng tài nguyên NĐĐ:

– Phòng vấn cơ quan quản lý bao gồm Trưởng Phòng Tài nguyên nước, khoáng sản và khí tượng thủy văn (thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng) (1 phiếu điều tra trực tiếp) và trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường Thị xã Vĩnh Châu và 2 chuyên viên môi trường (thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường Thị xã Vĩnh Châu (3 phiếu điều tra trực tiếp);

– Phòng vấn đơn vị sử dụng tài nguyên NĐĐ của tỉnh Sóc Trăng gồm Công ty Trách nhiệm hữu hạn Một thành viên (TNHH MTV) cấp nước Sóc Trăng (1 phiếu điều tra trực tiếp) và 40 hộ dân (40 phiếu).

Các số liệu được bổ sung, kiểm chứng thông qua việc phỏng vấn ngẫu nhiên 40 hộ dân thuộc xã Vĩnh Hải (huyện Vĩnh Châu) do đây là khu vực ven biển thuộc đất giồng cát, người dân chủ yếu khai thác NĐĐ phục vụ trồng màu, số lượng giếng khoan trên đất trồng màu ngày càng tăng và gần đây xảy ra tình trạng nguồn tài nguyên NĐĐ bị nhiễm mặn (Phòng Tài nguyên và Môi trường Thị xã Vĩnh Châu, 2015).

2.1.3 Xử lý số liệu thứ cấp

Hệ thống văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ sau khi tổng hợp được phân tích và hình thành sơ đồ tổng thể về bộ máy quản lý tài nguyên NĐĐ nhằm mục tiêu phân tích tính hiệu quả của công tác quản lý tài nguyên NĐĐ giữa các cơ quan thông qua việc xây dựng sơ đồ tư duy⁽²⁾ (Buzan, 2013).

2.1.4 Xử lý số liệu sơ cấp

Các số liệu thu thập sau khi phỏng vấn cơ quan quản lý, hộ dân và doanh nghiệp theo bảng câu hỏi phỏng vấn dạng mở được nhập vào file dữ liệu và xử lý. Kết quả phỏng vấn hộ dân được thể hiện ở dạng biểu bảng theo phương pháp tổng hợp số liệu sơ cấp để xác định công tác phổ biến các quy định của nhà nước về quản lý tài nguyên NĐĐ của cán bộ địa phương. Kết quả phỏng vấn doanh nghiệp được đối chứng với văn bản quản lý nguồn tài nguyên NĐĐ gồm Thông tư số 27/2014/TT-BTNMT ngày 30 tháng 5 năm 2014 về việc “Quy định việc đăng khai thác nước dưới đất, mẫu hồ sơ cấp, gia hạn, điều chỉnh, cấp lại giấy phép tài nguyên nước” và Nghị định số 50/2010/NĐ-CP

ngày 14 tháng 5 năm 2010 về “Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên” và đưa ra kết luận về mức độ phù hợp của văn bản quản lý. Các thông tin được cung cấp từ cán bộ quản lý bao gồm: (i) Các văn bản có liên quan và cơ cấu tổ chức quản lý; (ii) Các dự án và đề án đã được thực hiện và chuẩn bị thực hiện; và (iii) Thực trạng quản lý nguồn tài nguyên NĐĐ của địa phương.

3 KẾT QUẢ

3.1 Công tác tổ chức bộ máy quản lý tài nguyên NĐĐ

Hệ thống cơ quan quản lý tài nguyên NĐĐ được thể hiện qua Hình 2; theo đó, công tác quản lý được phân chia theo các lĩnh vực ủy thác trực tiếp từ Bộ đến các Sở, ban, ngành địa phương. Năm 2002, Bộ Tài nguyên và Môi trường được hình thành, công tác quản lý tài nguyên nước được chuyển giao từ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bên cạnh đó, công tác quản lý nguồn tài nguyên NĐĐ vẫn có sự tham gia quản lý của các Bộ / Ngành khác, trong đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Y tế có mức độ liên quan thường xuyên và quan trọng đối với công tác quản lý tài nguyên NĐĐ. Ngoài ra, có sự tham gia quản lý của các bộ ngành có liên quan khác nhưng chỉ ở mỗi quan hệ hành chính. Tại từng địa phương, Bộ Tài nguyên và Môi trường có cơ quan trực thuộc quản lý của UBND tỉnh hoặc thành phố (trực thuộc Trung ương) là Sở Tài nguyên và Môi trường. Phòng Tài nguyên nước khoáng sản và Phòng khí tượng thủy văn (thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường), Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện (chịu sự chỉ đạo của UBND cấp huyện), chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên NĐĐ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan cùng tham gia quản lý khai thác sử dụng tài nguyên, cơ quan có 2 đơn vị gồm Trung tâm Nước sạch Vệ sinh Môi trường Nông thôn và Chi cục phát triển nông thôn quản lý và khai thác NĐĐ nhằm mục đích cấp nước sạch cho khu vực nông thôn. Sở Y tế (thuộc Bộ Y tế) của từng địa phương là đơn vị kiểm tra chất lượng NĐĐ phục vụ sản xuất và sinh hoạt của địa phương. Các Sở, ban, ngành thuộc UBND tỉnh có quyền hạn và nghĩa vụ liên quan đến tài nguyên NĐĐ như sau:

– Trình UBND tỉnh ban hành Quyết định, Chỉ thị về quản lý tài nguyên NĐĐ và chịu trách nhiệm về nội dung văn bản.

– Trình UBND tỉnh ra Quyết định phân công, phân cấp quản lý về tài nguyên NĐĐ cho UBND

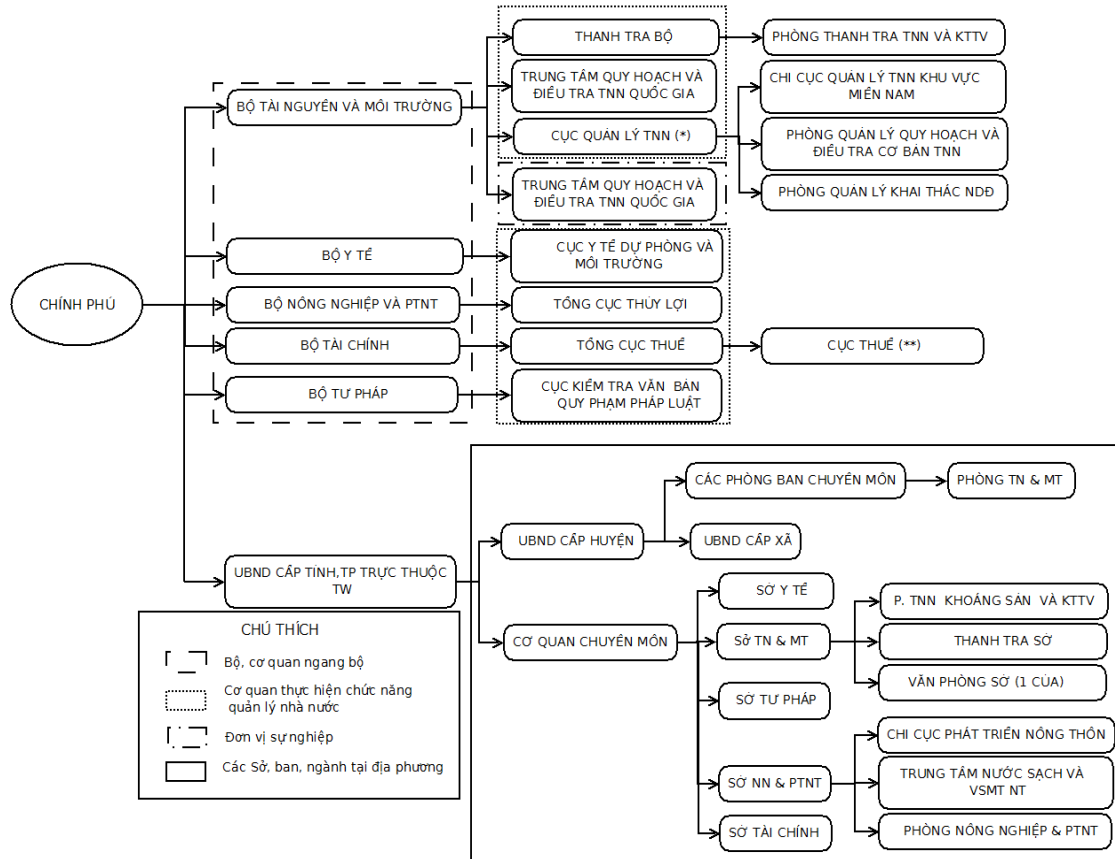
² Sơ đồ tư duy hay bản đồ tư duy (MindMap) là hình thức ghi chép sử dụng màu sắc, hình ảnh nhằm xác định và mở rộng một ý tưởng, tóm tắt những ý chính của một nội dung và hệ thống hoá một chủ đề.

cấp huyện và các Sở, ban, ngành của tỉnh theo qui định của pháp luật; chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc tổ chức thực hiện các quy định phân cấp đó.

– Tổ chức, hướng dẫn, kiểm tra và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương.

Thông thường, các vấn đề về thành phần và cấu trúc bộ máy Chính phủ thường gây ra những trở ngại cho sự đổi mới. Điển hình như phương thức quản lý từ trên xuống – phương thức quản lý truyền thống của Việt Nam, đơn phương chỉ đạo từ trên xuống (Edsel E. Sojer and Nguyen Minh Thu, 2009). Cụ thể, trong nghiên cứu này cho thấy công tác quản lý tài nguyên NĐĐ chịu sự quản lý từ Chính Phủ đến địa phương. Cách thức quản lý đó là một trong những nguyên nhân kìm hãm sự quản lý tổng hợp tài nguyên nước. Phương thức quản lý

quyền lực tập trung cao được dự đoán là sẽ gây ra thách thức lớn trong việc phân chia quyền lực từ Trung ương xuống các địa phương (E. Sojer and Nguyen Minh Thu, 2009). Cơ chế quản lý tập trung quyền lực vào các Bộ (cơ quan ngang Bộ); không có bất kỳ nhà đầu tư nào tham gia vào sự quản lý tài nguyên cụ thể là NĐĐ. Sau cùng, phương thức quản lý theo chính sách phân lập – phân chia theo các lĩnh vực ủy thác theo trực dọc, chính phương thức này đã gây ra sự phân chia nhiệm vụ quản lý không rõ ràng giữa các Bộ và giữa các Sở, ban, ngành (Edsel E. Sojer and Nguyen Minh Thu, 2009). Sự phân chia quản lý theo lĩnh vực giữa các Bộ và giữa các Sở đòi hỏi sự phân chia nhiệm vụ quản lý rõ ràng và khả năng hợp tác cao (Uông Chu Lưu, 2015). Tuy nhiên, điều đó khó có thể đạt được khi mà hệ thống văn bản quản lý của Việt Nam chưa hoàn thiện, quan điểm phân quyền quản lý của công chức vẫn còn tồn tại.



Hình 2: Bộ máy quản lý tài nguyên NĐĐ

3.2 Cơ chế phối hợp trong công tác quản lý tài nguyên NĐĐ của địa phương

UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 29/2014/QĐ-UBND về “Quy chế phối hợp trong

công tác quản lý và bảo vệ tài nguyên NĐĐ trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng” (ngày 10 tháng 12 năm 2014), trên cơ sở căn cứ vào Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND tỉnh Sóc Trăng (ngày 26 tháng 11 năm 2003), Luật Tài nguyên nước (ngày

chồng chéo nhiệm vụ trong công tác quản lý NĐĐ giữa Sở Tài nguyên và Môi trường với Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã được hạn chế sau khi Quyết định 29/2014/QĐ-UBND được ban hành. Cụ thể như sau:

– Trung tâm quan trắc môi trường (thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường) định kỳ quan trắc tài nguyên nước và số liệu quan trắc thu thập được sẽ được sử dụng làm cơ sở phục vụ cho công tác quản lý và khoanh định khu vực khai thác phù hợp cho các mục đích và nhu cầu khác nhau của cộng đồng. Ngoài ra, Sở Tài nguyên và Môi trường còn nhận thông tin được cung cấp từ Trung tâm khí tượng thủy văn tỉnh các thông tin, số liệu về khí tượng, thủy văn tại các vùng, khu vực; mức độ xâm nhập mặn theo các triển sông vào nội địa nhằm phục vụ công tác quản lý, bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra.

– Bên cạnh nhiệm vụ quản lý các nguồn nước cấp phục vụ cho mục đích nông nghiệp nông thôn như sông, hồ, ao, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện quan trắc chất lượng nước phục vụ quy hoạch vùng nuôi trồng và khuyến cáo lịch thời vụ đến nông hộ. Về quản lý Tài nguyên nhằm phục vụ mục đích cấp nước sử dụng khu vực nông thôn, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có 2 đơn vị trực tiếp quản lý. Theo thống kê Sở Tài nguyên và Môi trường Sóc Trăng, 2015. Trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn có 21 công trình giếng khoan và Chi cục Phát triển nông thôn có 19 công trình giếng khoan khai thác NĐĐ có giấy phép khai thác được cấp bởi UBND tỉnh. Chất lượng nước được kiểm tra định kỳ thông qua hợp đồng kiểm tra với Sở Y tế tỉnh Sóc Trăng và báo cáo Sở Tài nguyên và Môi trường theo dõi, kiểm tra.

Theo Quyết định số 29/2014/QĐ-UBND, Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chủ trì thực hiện phối hợp cùng các sở, ngành tỉnh và địa phương liên quan trong công tác quản lý tài nguyên NĐĐ. Tất cả các Sở, ngành khác đều thực hiện trên cơ sở tham mưu và hỗ trợ Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện quản lý. Tuy nhiên, văn bản còn tồn tại các hạn chế như sau: Công tác thực hiện thanh tra, kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất hoạt động thăm dò khai thác sử dụng và hành nghề khoan NĐĐ được quy định 3 cơ quan thực hiện là Sở Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp huyện và UBND cấp xã tại các điều khoản sau: Điểm e, mục 1 điều 12, mục 5 điều 14 và mục 5 điều 15 chương III. Công tác kiểm tra giám sát được quy định hoàn toàn riêng lẻ, không có cơ chế phối hợp giữa cấp

xã, huyện và Sở, điều đó dẫn đến hiện tượng chồng chéo nhiệm vụ trong công tác quản lý. Ngoài ra, văn bản cũng không qui định cụ thể số lần thanh tra, kiểm tra định kỳ của từng cơ quan, đó là nguyên nhân dẫn đến sự bị động trong công tác quản lý. Như vậy, theo chỉ đạo của UBND tỉnh Sóc Trăng, vấn đề chồng chéo trong công tác quản lý tài nguyên NĐĐ đã được hạn chế. Tuy nhiên, vẫn còn trường hợp phân chia nhiệm vụ quản lý không rõ ràng gây khó khăn cho đơn vị quản lý (cụ thể như các hạn chế được nêu trên).

3.3 Hệ thống văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ

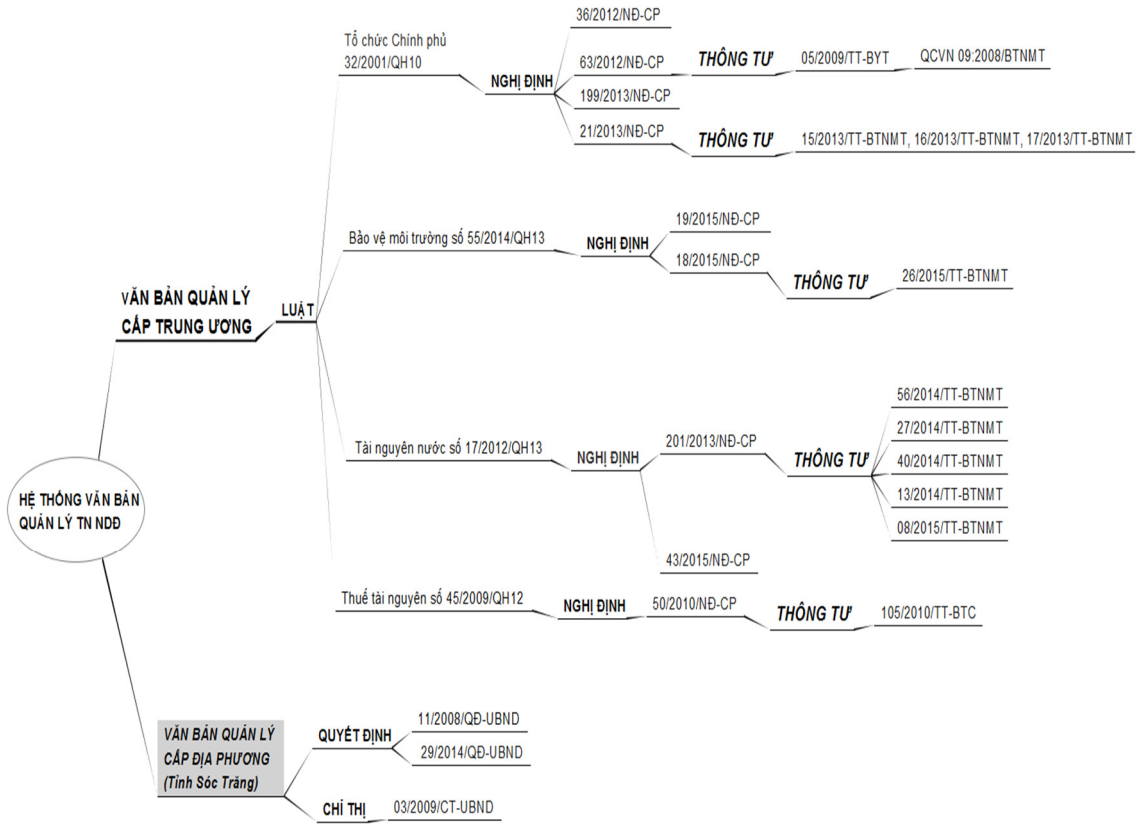
Văn bản quản lý nhà nước về tài nguyên NĐĐ ban hành từ Trung ương đến địa phương được hệ thống hóa và thể hiện ở Hình 4; theo đó, văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ được ban hành từ Luật đến văn bản dưới Luật nhằm thực hiện các mục tiêu về quản lý tài nguyên NĐĐ và tùy vào tình hình thực tế của từng địa phương mà các quyết định và chỉ thị được ban hành nhằm giải quyết vấn đề cụ thể.

Từ năm 2008, UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành văn bản quản lý NĐĐ nhằm phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và môi trường tại địa phương, bao gồm: Quyết định số 11/2008/QĐ-UBND ngày 14 tháng 4 năm 2008 về việc “Ban hành quy định về đăng ký khai thác, sử dụng nước dưới đất trong phạm vi gia đình trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng”, Chỉ thị 03/2009/CT-UBND ngày 29 tháng 7 năm 2009 về việc “Tăng cường công tác quản lý tài nguyên nước dưới đất trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng”, và Quyết định số 29/2014/QĐ-UBND về việc “Ban hành quy chế phối hợp trong công tác quản lý và bảo vệ tài nguyên nước dưới đất trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng”.

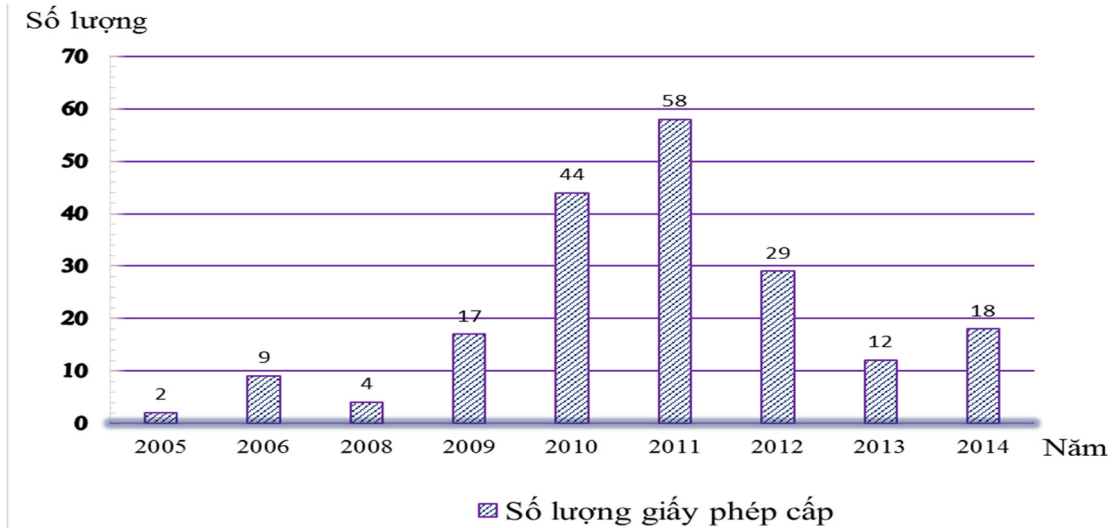
Theo Sở Tài nguyên và Môi trường (năm 2015), trong thời gian dài công tác quản lý tài nguyên NĐĐ chưa được quan tâm đúng mức; vì thế việc khai thác, sử dụng và hành nghề khoan NĐĐ chưa được kiểm soát chặt chẽ từ các cơ quan quản lý. Cụ thể năm 2005, chỉ có 1 đơn vị là Công ty cấp nước Sóc Trăng thực hiện xin cấp phép khai thác NĐĐ nhằm phục vụ cấp nước khu vực đô thị; tất cả các công trình khai thác còn lại đều không thực hiện xin cấp phép trong bối cảnh Quyết định số 05/2003/QĐ-BTNMT về việc “Cấp phép thăm dò, khai thác và hành nghề khoan nước dưới đất” đã có hiệu lực. Năm 2015, theo số liệu thống kê Phòng Tài nguyên nước, khoáng sản và Khí tượng thủy văn tỉnh có 193 công trình thực hiện xin cấp phép trong tổng số 78.000 giếng khoan trên địa bàn toàn tỉnh. Theo phòng Tài nguyên và Môi trường

thị xã Vĩnh Châu thì trên địa bàn toàn Thị xã vẫn chưa khoanh định được vùng phải thực hiện xin cấp phép khai thác NĐĐ. Vì thế, UBND các xã, phường tại địa phương tiếp tục thực hiện quyết

định số 11/2008/QĐ-UBND. Số lượng giấy phép do UBND tỉnh Sóc Trăng cấp được thể hiện trong Hình 5.



Hình 4: Hệ thống văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ cấp Trung ương và cấp địa phương



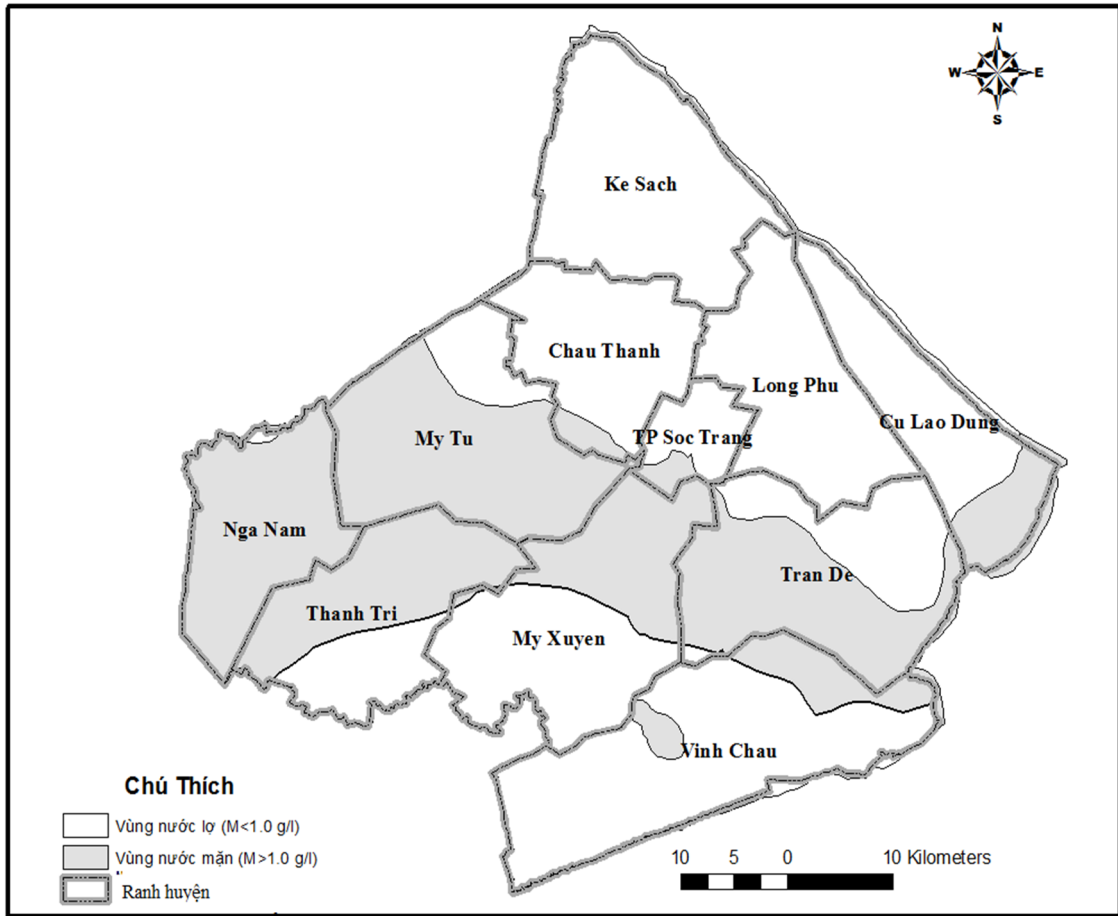
Hình 5: Số lượng giấy phép cấp trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng

Theo Sở Tài nguyên và Môi trường, 2015

3.4 Đánh giá tính phù hợp của văn bản quản lý áp dụng cho địa phương

Sóc Trăng thuộc khu vực có tầng nước dưới đất mặn và nhạt đan xen nhau (Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng, 2010). Năm 2014, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Thông tư số 27/2014/TT-BTNMT về quy định đăng ký và mẫu hồ sơ cấp phép tài nguyên nước, tại điểm C điều 4 chương II của Thông tư này có quy định khu vực đồng bằng, ven biển có các tầng chứa nước mặn, nước nhạt nằm đan xen với nhau hoặc khu vực liền kề với các vùng mà có nước dưới đất bị mặn, lợ phải xin cấp phép khai thác; như vậy, toàn tỉnh Sóc Trăng thuộc khu vực phải xin cấp phép khi khai thác tài nguyên NDĐ. Tại điều 5, chương II cũng trong Thông tư này quy định nhiệm vụ của Sở Tài nguyên và Môi trường phải thực hiện việc khoanh định và công bố khu vực phải đăng ký khai thác

nước dưới đất. Theo kết quả phỏng vấn trực tiếp cán bộ Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng thì Sở đang thực hiện đề án tham mưu trình UBND tỉnh phê duyệt đề án thăm dò khoanh định khu vực phải đăng ký khai thác, tuy nhiên đề án hiện vẫn đang trong thời gian chờ phê duyệt. Thông tư 27/2014/TT-BTNMT có hiệu lực từ ngày 15 tháng 7 năm 2014; tuy nhiên, đến nay (ngày 15 tháng 7 năm 2015) đã 1 năm từ ngày Thông tư có hiệu lực nhưng UBND tỉnh vẫn chưa công bố được khu vực buộc phải xin cấp phép khi tiến hành khai thác. Nguyên nhân dẫn đến hiện tượng này là do công tác lập đề án, thủ tục, dự trù kinh phí thực hiện phức tạp và ngân sách còn hạn chế, đó là một trong những nguyên nhân gây khó khăn cho công tác quản lý của các cơ quan trực tiếp quản lý tài nguyên NDĐ. Hình 6 thể hiện bản đồ phân bố nước mặn và nhạt của tầng chứa nước Pleistocen dưới (qp1) trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng.



Hình 6: Phân bố nước mặn và nhạt của tầng chứa nước qp1

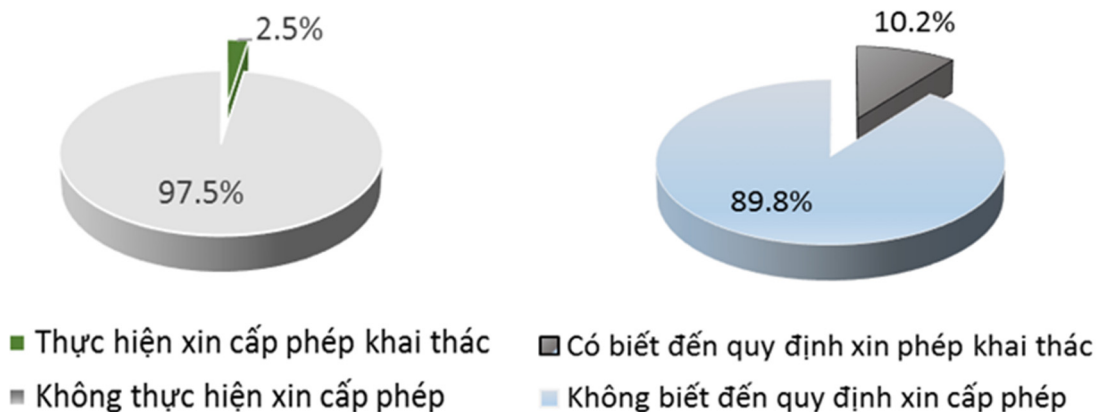
Theo UBND tỉnh Sóc Trăng, 2010

Kết quả phỏng vấn Phòng tài nguyên nước, khoáng sản và khí tượng thủy văn cho thấy rằng cán bộ quản lý tương đối bị động trong vấn đề thực hiện cấp phép khai thác NĐĐ cho đối tượng là hộ dân do việc khoanh định khu vực cấp phép khai thác chưa được phê duyệt; theo ý kiến của đơn vị thì vấn đề thực hiện khoanh định khu vực cấp phép khai thác gặp nhiều khó khăn do địa phương thiếu nguồn lực về kinh tế, dẫn đến kéo dài thời gian phê duyệt.

3.5 Đánh giá công tác phổ biến quy định và chính sách quản lý khai thác tài nguyên NĐĐ

Kết quả phỏng vấn hộ dân (Hình 7) cho thấy có tới 100% hộ dân được phỏng vấn đã từng sử dụng tài nguyên nước dưới đất. Tuy nhiên, hiện nay một số hộ dân đã chuyển sang sử dụng nước cấp từ Trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn nguyên nhân do NĐĐ bị nhiễm mặn (thuộc khu vực ấp Huỳnh Kỳ có 15% hộ dân trong tổng số 40 hộ được phỏng vấn đã sử dụng nước cấp). Qua kết quả điều tra cũng cho thấy có đến 97.5% hộ

dân được phỏng vấn không thực hiện xin cấp phép và chỉ có 10% hộ dân có biết đến quy định xin cấp phép (Quyết định số 11/2008/QĐ-UBND tỉnh Sóc Trăng). Các hộ dân không thực hiện xin cấp phép cho biết nguyên nhân là chưa từng biết đến quy định này, còn số hộ biết đến việc xin cấp phép cũng từ cá nhân được họ thuê khoan giếng. Đặc biệt, 100% hộ được phỏng vấn cho biết rằng họ chưa từng được bất kỳ cơ quan chức năng nào phổ biến việc phải xin cấp phép trước khi tiến hành khai thác nước dưới đất. Số lượng 2.5% hộ dân có thực hiện xin cấp phép khai thác là vì được bên đối tượng hợp đồng khoan giếng thực hiện xin cấp phép. Kết quả điều tra đã phản ánh được mức độ quan tâm của hộ dân đến các qui định quản lý nhà nước là rất thấp. Ngoài ra, kết quả phỏng vấn cũng cho thấy rằng công tác tuyên truyền, phổ biến các văn bản quản lý nhà nước liên quan đến NĐĐ chưa được các đơn vị chức năng thực hiện một cách có hiệu quả như theo Quyết định số 29/2014/QĐ-UBND.



Hình 7: Hoạt động xin cấp phép (a) và sự tiếp nhận thông tin quản lý xin cấp phép của hộ dân (b)

Công tác thực hiện cấp phép khoan giếng cho hộ dân đã được phỏng vấn Tài nguyên và Môi trường Thị xã Vĩnh Châu thực hiện từ năm 2010 theo quyết định số 11/2008/QĐ-UBND. Tuy nhiên, khi được hỏi về vấn đề cấp phép khi khai thác hầu hết người dân đều ngạc nhiên và không biết đến các vấn đề có liên quan. Qua đó, một số nguyên nhân có thể dẫn đến vấn đề trên như sau:

- Công tác phổ biến các quy định quản lý của địa phương chưa thật sự đến được với người dân;
- Hệ thống văn bản quản lý tài nguyên nước dưới đất chỉ được mô phỏng hóa về mặt giấy tờ, chưa đi vào đời sống cộng đồng.

Kết quả phỏng vấn Ban giám đốc Công ty TNHH MTV cấp nước Sóc Trăng cho thấy: Công ty TNHH MTV cấp nước Sóc Trăng là doanh nghiệp có số lượng công trình khai thác NĐĐ phục vụ cấp nước đô thị khá cao (18 công trình khai thác – tính đến thời điểm tháng 5 năm 2015), tất cả các công trình đều được thực hiện xin cấp phép theo đúng qui định (kết quả được kiểm chứng với số liệu thống kê của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng). Theo nhận định của Công ty thì thủ tục xin cấp phép đơn giản vì các thủ tục được đơn vị tư vấn Đoàn tài nguyên nước sông Hậu phụ trách khi thực hiện hợp đồng thăm dò, khai thác. Riêng công ty chỉ chịu trách nhiệm đóng thuế khai thác tài nguyên theo Luật thuế Tài nguyên số

45/2009/QH12 và Nghị định Chính phủ số 50/2010/NĐ-CP về việc “*Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên*”. Về hoạt động sản xuất của công ty có thời điểm vận hành vượt công suất do nhu cầu sinh hoạt và sản xuất của khách hàng tăng. Tuy nhiên, để không vi phạm quy định khai thác tài nguyên, Công ty đã xây dựng thêm công trình giếng dự phòng. Như vậy, cơ bản Công ty đã thực hiện nghiêm túc các quy định về khai thác tài nguyên nước dưới đất.

4 KẾT LUẬN

Hệ thống bộ máy quản lý tài nguyên NĐĐ được thiết lập chặt chẽ từ Trung ương đến địa phương. Cơ chế phối hợp trong công tác quản lý tài nguyên NĐĐ của Tỉnh Sóc Trăng cơ bản đã hoàn chỉnh. Tuy nhiên, có sự trùng lặp, không rõ ràng trong công tác thanh tra, kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất hoạt động thăm dò khai thác sử dụng và hành nghề khoan NĐĐ giữa Sở Tài nguyên và Môi trường cùng với UBND huyện, UBND xã.

Văn bản quản lý tài nguyên NĐĐ được ban hành và áp dụng chung cho cả nước. Tuy nhiên với điều kiện tỉnh vùng ven biển, Sóc Trăng tương đối bị động về các nguồn lực tài chính khi thực hiện văn bản quản lý.

Công tác phổ biến quy định và chính sách quản lý khai thác tài nguyên NĐĐ được địa phương triển khai đến doanh nghiệp và được doanh nghiệp thực hiện khá tốt. Tuy nhiên, công tác tuyên truyền phổ biến các vấn đề liên quan đến khai thác, bảo vệ và đặc biệt là xin cấp phép khi khai thác NĐĐ vẫn chưa triển khai chi tiết đến người dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Buzan, T. (2013). *Mind Map Handbook: The ultimate thinking tool*, 464.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2008). QCVN số 09:2008/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về chất lượng nước ngầm.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2013). Thông tư số 15/2013/TT-BTNMT Quy định kỹ thuật lập bản đồ tài nguyên nước dưới đất tỉ lệ 1:50.000.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2014). Thông tư số 13/2014/TT-BTNMT Quy định kỹ thuật điều tra đánh giá tài nguyên nước dưới đất.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2014). Thông tư số 27/2014/TT-BTNMT Quy định việc đăng ký khai thác nước dưới đất, mẫu

hồ sơ cấp, gia hạn, điều chỉnh, cấp lại giấy phép tài nguyên nước, 1–138.

6. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2014). Thông tư số 40/2014/TT-BTNMT Quy định việc hành nghề khoan nước dưới đất.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2014). Thông tư số 56/2014/TT-BTNMT Quy định điều kiện về năng lực của tổ chức, cá nhân thực hiện điều tra cơ bản tài nguyên nước, tư vấn lập quy hoạch tài nguyên nước, lập đề án, báo cáo trong hồ sơ đề nghị cấp giấy phép tài nguyên nước.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2015). Thông tư số 08/2015/TT-BTNMT Quy định kỹ thuật bơm nước thí nghiệm trong điều tra, đánh giá tài nguyên nước dưới đất.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2015). Thông tư số 26/2015/TT-BTNMT Quy định đề án bảo vệ môi trường chi tiết, đề án bảo vệ môi trường đơn giản, 5, 1–9.
10. Chính Phủ. Nghị định số 50/2010/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên.
11. Chính Phủ. (2012). Nghị định số 63/2012/NĐ-CP Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế, 1–13.
12. Chính Phủ. (2013). *Nghị định số 201/2013/NĐ-CP* Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật tài nguyên nước.
13. Chính Phủ. (2013). Nghị định số 21/2013/NĐ-CP Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường.
14. Chính Phủ. (2015). *Nghị định số 18/2015/NĐ-CP* Quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường.
15. Chính Phủ. (2015). Nghị định số 19/2015/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật bảo vệ môi trường.
16. Edsel E. Sojer and Nguyen Minh Thu. (2009). *Institutional and Development Issues in Integrated Water Resource Management of Saigon River*.
17. Hồ Bảo Hiếu. (2013). *Ứng dụng Gis trong quản lý tài nguyên NĐĐ; nghiên cứu thí điểm tại thị xã Vĩnh Châu – Sóc Trăng*.

18. Nguyễn Thị Thanh Duyên. (2014). Quản lý Tài nguyên nước dưới đất tại Vĩnh Châu, Sóc Trăng: Hiện trạng và thách thức, 30, 94–104.
19. Phạm Lê Mỹ Duyên và ctv, 2012. Đánh giá sự thay đổi các hệ thống sử dụng đất đai dưới tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng ở huyện Vĩnh Châu, tỉnh Sóc Trăng. Tạp chí khoa học, Đại học Cần Thơ. Số 24a:253-263.
20. Quốc hội khóa 10. (2001). Luật số 32/2001/QH10 Luật tổ chức Chính Phủ.
21. Quốc hội khóa 13. (2012). Luật số 17/2012/QH13 Luật tài nguyên nước.
22. Quốc hội khóa 13. (2014). Luật số 55/2014/QH13 Luật bảo vệ môi trường, 1–68.
23. Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng. (2010). Báo cáo quy hoạch khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước dưới đất tỉnh Sóc Trăng.
24. Trung tâm Kỹ thuật Môi trường (CEE). (2010). *Giải pháp bảo vệ tài nguyên môi trường nước ngầm tỉnh Sóc Trăng*.
25. UBND tỉnh Sóc Trăng. (2008). Quyết định số 11/2008/QĐ-UBND Về việc ban hành quy định về đăng ký khai thác, sử dụng nước dưới đất trong phạm vi gia đình trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng.
26. UBND tỉnh Sóc Trăng. (2014). Quyết định số 29/2014/QĐ-UBND Về việc ban hành quy chế phối hợp trong công tác quản lý và bảo vệ tài nguyên nước dưới đất trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng.
27. Võ Thanh Danh. (2008). Household Switching Behavior in the Use of Groundwater in the Mekong Delta, Vietnam. Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA).
28. Vũ Minh Cát và Bùi Công Quang. (2002). Thủy văn NĐĐ. Trường Đại học Thủy lợi. Nhà xuất bản Xây Dựng.