



Thể chế liên kết vùng nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu ở vùng đồng bằng sông Cửu Long

BÙI QUANG TUẤN* - HÀ HUY NGỌC**

Đồng bằng sông Cửu Long là một trong những đồng bằng lớn, phì nhiêu nhất Đông Nam Á và có vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam. Nhưng hiện nay, vùng đang đối mặt với nhiều thách thức từ sự phát triển thiếu bền vững, thiếu liên kết giữa các địa phương, vấn đề an ninh phi truyền thống và sức ép của hội nhập quốc tế.

Một số biểu hiện và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đến vùng đồng bằng sông Cửu Long

Biến đổi khí hậu (BĐKH) tác động nghiêm trọng đến tất cả các ngành, lĩnh vực, vùng miền ở Việt Nam trong đó điển hình là lĩnh vực nông nghiệp và các vùng đồng bằng, ven biển, vùng núi cao. Theo Dự báo về BĐKH và nước biển dâng năm 2015, nếu nước biển dâng cao 1m thì vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là khu vực có nguy cơ ngập cao nhất (38,9% diện tích), trong đó tỉnh Kiên Giang có diện tích ngập lớn nhất (75%), tác động lớn đến sản xuất, việc làm của lao động nông thôn.

Từ cuối năm 2015 đến tháng 6-2016, các tỉnh vùng ĐBSCL đã hứng chịu các đợt hạn hán, xâm nhập mặn

nghiêm trọng nhất trong lịch sử, tính đến tháng 6-2016, 13/13 tỉnh, thành tại vùng đã phải ban hành Quyết định công bố bị thiên tai, hạn hán, xâm nhập mặn trên địa bàn. Hạn hán, xâm ngập mặn khiến cho khoảng 160.000ha lúa của vùng bị thiệt hại, trong đó có hơn 50% diện tích bị mất trắng, làm cho khoảng 400.000 hộ (1,5 triệu nhân khẩu) bị thiếu nước sinh hoạt... Ước tính thiệt hại toàn vùng ĐBSCL khoảng 5.500 tỷ đồng, trong đó tỉnh Kiên Giang và Cà Mau là hai địa phương bị thiệt hại lớn nhất, khoảng 3.700 tỷ đồng.

Bước sang các năm 2017 - 2018, ĐBSCL lại tiếp tục hứng chịu những đợt sạt lở bờ sông, bờ biển với tần suất và quy mô lớn chưa từng có trong hơn 300 năm phát triển của đồng bằng. Theo báo cáo của

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, đến tháng 6-2018, vùng có 562 điểm sạt lở với tổng chiều dài trên 786km. Sạt lở đã uy hiếp trực tiếp đến tính mạng, tài sản của nhân dân, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự an toàn của các công trình hạ tầng và làm suy thoái hệ sinh thái. Tổng thiệt hại do sạt lở bờ sông, bờ biển ở các tỉnh ĐBSCL tính đến tháng 6-2018 vào khoảng 2.228 tỷ đồng.

Thể chế liên kết vùng trong ứng phó với biến đổi khí hậu

Hiện nay, liên kết vùng luôn được nhắc đến như một

* PGS, TS, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam (Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam)

** TS, Viện Môi trường và Phát triển (Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam)

vấn đề quan trọng cần được ưu tiên giải quyết trong các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước. Các văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII, IX, X, XI; Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020; Chương trình mục tiêu quốc gia về biến đổi khí hậu; Chiến lược quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu; Hiến pháp năm 2013; Nghị quyết số 11-NQ/TW, ngày 3-6-2017, về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... đều nhấn mạnh cần phải xây dựng thể chế liên kết vùng.

Trên cơ sở các văn kiện, chiến lược, Hiến pháp, thời gian qua đã bước đầu đưa các vấn đề về vùng và liên kết vùng trong ứng phó với BĐKH vào trong các quy hoạch, chương trình, cụ thể như sau:

Quyết định số 1397/QĐ-TTg, ngày 25-9-2012, của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt *Quy hoạch thủy lợi DBSCL giai đoạn 2012 - 2020 và định hướng đến năm 2050* trong điều kiện biến đổi khí hậu, nước biển dâng. Quyết định số 639/QĐ-BNN-KH, ngày 2-4-2014, của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, về việc phê duyệt *Quy hoạch nông nghiệp, nông thôn vùng DBSCL đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030* trong điều kiện biến đổi khí hậu. Trong đó nhấn

mạnh quy hoạch nông nghiệp, nông thôn vùng DBSCL trên cơ sở đổi mới tư duy, cách tiếp cận thị trường...; ứng dụng nhanh các thành tựu khoa học, công nghệ trong sản xuất với chế biến và tiêu thụ sản phẩm, trong bối cảnh ứng phó với tác động của BĐKH. Quyết định số 68/QĐ-TTg, ngày 15-1-2018, về việc phê duyệt *Điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng DBSCL đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050*. Với mục tiêu phát triển vùng DBSCL theo hướng tăng trưởng xanh, bền vững và thích ứng với BĐKH. Để cụ thể hóa cơ chế pháp lý cho liên kết vùng, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 593/QĐ-TTg, ngày 6-4-2016, về việc ban hành Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng DBSCL giai đoạn 2016 - 2020. Quyết định chú trọng đến nội dung liên kết vùng trong ứng phó với BĐKH, như đầu tư xây dựng, nâng cấp hệ thống thủy lợi phục vụ tưới tiêu; phòng, chống lũ; kiểm soát xâm nhập mặn; xây dựng, nâng cấp hệ thống đê biển, đê bao, cống, đập, ứng phó với BĐKH... Nhằm triển khai Quyết định nói trên, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định số 2220/QĐ-TTg, ngày 17-11-2016, về việc ban hành *Kế hoạch triển khai Quyết định số 593/QĐ-TTg*, trong đó đưa ra kế

hoạch hành động liên kết vùng nhằm ứng phó với BĐKH như sau: 1- kế hoạch quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước nhằm mục tiêu kiểm soát lũ, kiểm soát mặn, tăng cường khả năng lưu trữ nước ngọt của vùng; 2- kế hoạch trồng rừng ngập mặn, bảo vệ môi trường, thích ứng biến đổi khí hậu, kế hoạch bảo vệ, chăm sóc rừng. Để tiếp tục thúc đẩy thực hiện Quyết định 593 tại các địa phương, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 64/QĐ-TTg, ngày 18-1-2017, về việc thành lập Tổ chỉ đạo liên ngành về liên kết vùng DBSCL giai đoạn 2016 - 2020. Kể từ khi Quyết định số 593/QĐ-TTg, ngày 6-4-2016, của Thủ tướng Chính phủ được ban hành, một số địa phương trong vùng đã tích cực xây dựng các đề án liên kết phát triển bền vững dựa trên các tiểu vùng sinh thái - xã hội, điển hình là Đề án Liên kết phát triển bền vững tiểu vùng Đồng Tháp Mười đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Đề án Liên kết phát triển bền vững tiểu vùng duyên hải phía đông DBSCL; Đề án Liên kết phát triển bền vững tiểu vùng tứ giác Long Xuyên. Cả 3 đề án đã đề xuất các tuyến lĩnh vực mà các địa phương có thể liên kết: 1- Liên kết về quy hoạch, kế hoạch; 2- Liên kết về quản lý nguồn nước, bảo vệ môi trường, đáp ứng đa mục tiêu và thích ứng với



biến đổi khí hậu; 3- Liên kết thiết lập hệ thống thông tin vùng.

Để phát triển bền vững vùng ĐBSCL trong bối cảnh BĐKH và ứng phó với các thách thức từ sự phát triển nội tại của vùng, khu vực thượng nguồn, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 120/NQ-CP, ngày 17-11-2017, về *phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu*. Nghị quyết đã đề ra các chủ trương mang tính chiến lược như sau: 1- Mô hình phát triển phải lấy con người làm trung tâm; 2- Xác định BĐKH và nước biển dâng là xu hướng tất yếu, phải sống chung và thích nghi, lấy tài nguyên nước là cốt lõi, là cơ sở cho việc hoạch định chiến lược phát triển vùng; 3- Việc chuyển đổi mô hình phải dựa trên hệ sinh thái, tôn trọng các quy luật tự nhiên; 4- Tiếp cận tổng hợp theo hướng tích hợp tổng thể kinh tế - xã hội toàn vùng, tăng cường liên kết giữa các địa phương trong vùng. Sự ra đời của Nghị quyết đã góp phần kiến tạo một tầm nhìn phát triển dài hạn, bền vững vùng ĐBSCL, dựa trên nguyên tắc tôn trọng các giá trị sinh thái tự nhiên, con người của vùng.

Các thể chế liên kết vùng đã được ban hành là cơ sở pháp lý cho việc xây dựng một số chương trình, dự án, giải pháp mang tính tổng thể, liên vùng trong ứng phó

với BĐKH ở ĐBSCL trong thời gian qua. Tiêu biểu là việc Chính phủ Hà Lan và Chính phủ Việt Nam tổ chức Hội nghị cấp cao về phối hợp hỗ trợ phát triển tổng hợp ĐBSCL (tháng 6-2014), đã thống nhất một số vấn đề quan trọng sau: Tiếp cận tổng thể mang tính chất liên vùng và liên ngành nhằm phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh BĐKH; hình thành cơ chế phối hợp đồng bộ theo chiều ngang giữa các địa phương và theo chiều dọc giữa các cơ quan trung ương và địa phương trong ứng phó với BĐKH.

Tiếp đến là Chương trình ICMP/CCCEP được thực hiện tại 5 tỉnh: An Giang, Kiên Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau với tổng vốn thực hiện hơn 25 triệu 0-rô. Chương trình đã thiết kế các hoạt động mang tính liên vùng như: quy hoạch và quản lý các hệ sinh thái ven biển; tăng cường quản lý tổng hợp hệ sinh thái rừng ngập mặn, quản lý nguồn nước ngọt liên khu vực. Kế đến là Dự án: “Chống chịu khí hậu tổng hợp và sinh kế bền vững đồng bằng sông Cửu Long”, từ nguồn vốn vay của Ngân hàng Thế giới, được thực hiện trong giai đoạn 2016 - 2021. Với mục tiêu tăng cường các công cụ lập quy hoạch, kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu, nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí

hậu cho các hoạt động quản lý tài nguyên đất và nước tại khu vực ĐBSCL.

Một số điểm “nghẽn” và thách thức đối với liên kết vùng ở ĐBSCL trong bối cảnh phát triển mới

Việc triển khai chính sách và chương trình, dự án new trên ở khu vực ĐBSCL đã góp phần mang lại hiệu quả trong việc nâng cao thu nhập, tạo sinh kế bền vững và thích ứng tốt với BĐKH. Tuy nhiên, vấn đề thực hiện thể chế liên kết vùng trong ứng phó với BĐKH ở vùng ĐBSCL thời gian qua vẫn còn những bất cập, điểm “nghẽn”, như sau:

Thứ nhất, khác với các vùng kinh tế - xã hội khác, hầu hết các địa phương trong vùng ĐBSCL có mối liên hệ mật thiết với nhau về mặt sinh thái tự nhiên, kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, các kế hoạch hành động và các hoạt động ứng phó với BĐKH lại được xây dựng riêng lẻ trong phạm vi từng tỉnh, thiếu sự liên kết, phối hợp và chia sẻ thông tin giữa các địa phương trong cùng tiểu vùng.

Thứ hai, BĐKH có ảnh hưởng trên diện rộng, tác động mang tính liên tỉnh, liên vùng sinh thái - xã hội song các chương trình, dự án ứng phó với BĐKH trong thời gian qua chủ yếu được xây dựng và thực hiện cục bộ, manh mún, cát cứ trong phạm vi ranh giới của từng địa phương trong vùng.

Thứ ba, các chương trình, dự án về ứng phó với BĐKH thời gian qua hầu hết được thiết kế tập trung vào lĩnh vực giải pháp công trình, chiếm khoảng 89% nguồn vốn đầu tư cho BĐKH ở vùng DBSCL trong giai đoạn 2011 - 2017. Trong đó, tập trung vào xây dựng: đê biển, đê sông, hồ chứa, đập, kênh rạch thoát lũ, cống ngăn mặn..., mà chưa chú trọng dành nguồn lực cho các giải pháp phi công trình, bùn công trình, giải pháp công nghệ: hệ thống quan trắc và cảnh báo sớm thiên tai; năng lượng tái tạo; thích ứng với BĐKH dựa vào hệ sinh thái, bảo vệ rừng ngập mặn; mô hình sinh kế bền vững cho cộng đồng...

Bên cạnh đó, trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập quốc tế sâu rộng, ảnh hưởng của Cách mạng công nghiệp 4.0 và tác động của BĐKH, vùng DBSCL đang đứng trước những thách thức cả từ phát triển nội tại và khách quan, trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn như sau:

Một là, nông nghiệp tuy là ngành kinh tế mũi nhọn, chủ đạo nhưng lại thiếu chiến lược và chính sách cho toàn đồng bằng, thiếu tính liên kết để hình thành chuỗi giá trị và kết nối.

Hai là, theo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 có xét đến năm 2030 (Quy hoạch

điện VII) được Thủ tướng phê duyệt vào ngày 18-3-2016, thì đến năm 2030 có 15 nhà máy nhiệt điện than đã được xây dựng ở vùng DBSCL. Việc này khiến vùng sẽ phải đổi mới với nhiều hệ lụy về cạnh tranh nguồn nước với các ngành khác, ô nhiễm nguồn nước ngọt, phá hủy hệ sinh thái dưới nước, sức khỏe con người, gia tăng phát thải khí nhà kính.

Ba là, thách thức khu vực đó là việc khai thác tài nguyên nước trên thượng nguồn, trong đó việc chuyển nước sông Mê Công sang lưu vực sông khác và nhất là việc khai thác thủy điện trên dòng chính sông Mê Công từ cao nguyên Tây Tạng trở xuống, trong khi nhu cầu về nước ở DBSCL ngày càng tăng trước sức ép tăng dân số và phát triển nông nghiệp.

Một số khuyến nghị chính sách

Thứ nhất, cần sớm xây dựng và ban hành Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững vùng DBSCL thích ứng với BĐKH đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 theo phương pháp tích hợp, đa ngành. Trên cơ sở quy hoạch chung sẽ rà soát, điều chỉnh, xây dựng mới các quy hoạch vùng, quy hoạch ngành, các chương trình, dự án mang tính tổng thể, liên ngành, liên vùng.

Thứ hai, về thể chế liên kết vùng, Chính phủ cần rà

soát, đánh giá cơ chế thực hiện thí điểm các chương trình hợp tác trong vùng, theo Quyết định số 593/QĐ-TTg. Đặc biệt, cần sớm chính thức hóa các vấn đề: 1- Xây dựng ban hành các tiêu chí sàng lọc, lựa chọn các dự án đầu tư ưu tiên thực hiện thuộc Chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP; 2- Hiện thực hóa ba đề án liên kết phát triển bền vững tiêu vùng sinh thái - xã hội: duyên hải phía Đông, Đồng Tháp Mười, Tứ giác Long Xuyên; 3- Nghiên cứu thành lập Hội đồng điều phối vùng - mô hình quản lý này sẽ có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, kinh phí để nắm vai trò ra quyết định quá trình phát triển của khu vực DBSCL.

Thứ ba, cần có cơ chế huy động nguồn lực tài chính linh hoạt cho quá trình chuyển đổi đồng bằng. Trong đó, có kế hoạch ưu tiên nguồn vốn cho các công trình có tính kết nối liên vùng, liên tỉnh; phục vụ đa mục tiêu, kết hợp giao thông, thủy lợi thông minh nguồn nước, hạn chế tác động bất lợi do BĐKH, các thiên tai liên quan đến nước.

Thứ tư, cần xây dựng trung tâm dữ liệu vùng DBSCL, trong đó tập trung vào những vấn đề như đầu tư, nâng cấp và hiện đại hóa hệ thống quan trắc, giám sát, cảnh báo và dự báo về tài nguyên và môi trường, khí tượng thủy văn, BĐKH■