

Quản lý tài nguyên nước bền vững, ứng phó với biến đổi khí hậu ở Đồng bằng sông Cửu Long

PGS.TS Lê Anh Tuấn

Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Biến đổi khí hậu
Trường Đại học Cần Thơ

Tháng 11/2017, khi ban hành Nghị quyết số 120/NQ-CP về phát triển bền vững Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) thích ứng với biến đổi khí hậu (BĐKH), Chính phủ đã chỉ rõ, việc xây dựng một đồng bằng thích ứng với BĐKH, thịnh vượng và bền vững không phải là một lựa chọn, mà là điều bắt buộc. Hiện tại, ĐBSCL đang phải đối mặt với các vấn đề thay đổi đặc điểm lũ lụt vào mùa mưa, xâm nhập mặn vào mùa khô song song với tình trạng sụt lún và sạt lở ngày một gia tăng, đe dọa sự phát triển bền vững. Mới đây, ngày 18/6/2019, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã chủ trì Hội nghị đánh giá kết quả hai năm triển khai thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP của Chính phủ. Bài viết lược khảo các kết quả nghiên cứu của nhiều báo cáo kỹ thuật liên quan đến quản lý tài nguyên nước, ứng phó ĐBKH và những lưu ý khi áp dụng Nghị quyết vào thực tiễn.

Những diễn biến bất thường ở ĐBSCL

Do đặc điểm nằm ở hạ lưu cuối cùng của hệ thống sông Mekong, vùng ĐBSCL có địa hình rất thấp và phẳng, cao độ trung bình phổ biến ở mức 0,8-1,4 m so với mực nước biển. Vùng đồng bằng có một hệ thống sông rạch chằng chịt liên kết nhau và cùng đổ ra biển Đông và biển Tây. Với hai mặt giáp biển có tổng chiều dài vùng ven biển hơn 700 km nên tác động cả tích cực lẫn tiêu cực của các dao động biển lên vùng đồng bằng là rất lớn. ĐBSCL hiện đang chịu hai tác động dòng chảy: dòng chảy của sông Mekong từ thượng nguồn đổ về và dòng triều do tác động biển xâm nhập vào đất liền. Trong khoảng từ tháng 8 đến tháng 10 là thời gian bị ngập lú, còn từ tháng 1 đến tháng 4 là thời gian bị tác động mạnh mẽ của hiện tượng xâm nhập mặn và khô hạn.

Trong khoảng hai thập niên vừa qua, các dấu hiệu của BĐKH và nước biển dâng càng lúc càng thể hiện rõ hơn, nhiều hiện tượng thiên

tai, thời tiết bất thường đã được ghi nhận. Sự bất thường của thiên nhiên đã gây nên những tổn thất về năng suất và sản lượng hoặc làm gia tăng chi phí đầu tư cho sản xuất nông nghiệp. Với mức độ gia tăng về tần suất và cường độ các hiện tượng thời tiết cực đoan đến khu vực đã làm gia tăng mối đe dọa an ninh lương thực và tạo nên những biến động tiêu cực lên khu vực nông thôn, như hiện tượng suy giảm nguồn tài nguyên thiên nhiên, thu hẹp diện tích canh tác và cư trú. Trong hiện tại và tương lai, các luồng di dân từ nông thôn lên các vùng đô thị sẽ diễn ra nhanh hơn và tạo ra những hệ lụy xấu về mặt xã hội cũng như môi trường.

Theo kết quả phỏng đoán kịch bản BĐKH ở ĐBSCL từ các mô hình toán¹ cho thấy, trong thập niên 2030-2040, nhiệt độ trung bình cũng như nhiệt độ lớn nhất và nhỏ nhất trong

vùng ĐBSCL đều sẽ gia tăng, phổ biến tăng khoảng 2°C. Mô hình cũng phỏng đoán trong khoảng 30 năm tới, tổng lượng mưa trung bình trong vùng ĐBSCL cũng sẽ sụt giảm, phổ biến từ 10 đến 20%, khiến việc cung cấp nước ngọt cho canh tác lúa thêm khó khăn. Điều đáng lưu ý là sự phân bố mức giảm sút này thay đổi theo tháng trong mùa mưa.

Hiện tượng nóng lên toàn cầu vẫn tiếp diễn ngày càng nghiêm trọng hơn và chưa có dấu hiệu giảm bớt mặc dù đã có nhiều cảnh báo từ các nhà khoa học và các tổ chức xã hội dân sự. Hệ quả của hiện tượng nóng lên toàn cầu là sự tan băng và nước biển dâng, khiến nhiều vùng đất thấp sẽ bị ngập chìm và xâm nhập mặn. Ủy ban Liên chính phủ về BĐKH đã từng cảnh báo vùng ĐBSCL là một trong ba vùng đồng bằng ven biển sẽ bị tác động nghiêm trọng nhất do BĐKH và nước biển dâng so với các nơi khác trên thế giới. Theo phỏng đoán từ kịch bản trung bình đến cao, từ nay đến cuối thế kỷ XXI, nếu không có những

¹Chương trình hợp tác nghiên cứu giữa Viện Nghiên cứu BĐKH - Trường Đại học Cần Thơ và Trung tâm START vùng Đông Nam Á của Đại học Chulalongkorn, Thái Lan.

chuyển biến tích cực kiểm soát khả năng nóng lên toàn cầu, có thể sẽ có ít nhất 25% diện tích các vùng đất thấp ven biển ĐBSCL có nguy cơ bị chìm ngập do nước biển dâng và lún sụt đồng bằng, khoảng 50-75% diện tích canh tác hiện nay sẽ bị nhiễm mặn vào mùa khô và khoảng 30-40% diện tích nông nghiệp bị ảnh hưởng của nước mặn ngay cả trong mùa mưa, khó có thể trồng lúa và một số canh tác khác như chăn nuôi được.

Do nhu cầu phát triển kinh tế và năng lượng cũng như đối phó với vấn đề BĐKH, các nước thượng nguồn sông Mekong đang ngày càng quyết liệt trong việc khai thác nguồn tài nguyên nước. Điều này có nghĩa là vùng đồng bằng sẽ bị ảnh hưởng kép, ngoài những tác động thay đổi tự nhiên mang tính toàn cầu thì còn chịu tác động do những hoạt động phát triển công nghiệp và nông nghiệp trong khu vực gây ra. BĐKH, nước biển dâng và những tác động do vấn đề nguồn nước xuyên biên giới đang và sẽ là những thách thức rất lớn uy hiếp sự phát triển bền vững của nền nông nghiệp vùng ĐBSCL.

Quyết sách lớn về ứng phó với BĐKH

Trước bối cảnh hội nhập kinh tế thế giới, ĐBSCL có nhiều cơ hội phát triển nhưng cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức do đây là vùng đất chịu ảnh hưởng nhiều nhất bởi sự thay đổi bất thường của tự nhiên. BĐKH, xâm nhập mặn, khô hạn, nước biển dâng diễn ra nhanh hơn dự báo, gây ra nhiều hiện tượng thời tiết cực đoan, ảnh hưởng đến sinh kế và đời sống của người dân, đòi hỏi phải có những giải pháp toàn diện, lâu dài, cấp bách để phát triển bền vững ĐBSCL. Trước thực trạng đó, ngày 17/11/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 120/NQ-CP về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH (Nghị quyết 120). Điểm sáng cốt lõi được các

nhà khoa học và quản lý lưu ý nhiều trong Nghị quyết 120 là tinh thần “thuận thiên”, nghĩa là phát triển trên cơ sở tôn trọng quy luật tự nhiên.

Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt nhiều đề án, quy hoạch phục vụ phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH, như phê duyệt điều chỉnh, bổ sung một số cơ chế, chính sách thuộc Chương trình xây dựng cụm, tuyến dân cư và nhà ở vùng ngập lũ giai đoạn 2018-2020 để đầu tư xây dựng bổ sung các cụm, tuyến dân cư, đắp bờ bao khu dân cư có sẵn cho 8 tỉnh/thành phố (Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang, Long An, Tiền Giang, Vĩnh Long, Hậu Giang và thành phố Cần Thơ); Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH đã hỗ trợ vùng ĐBSCL 28 dự án (8 dự án liên quan đến xây dựng đê biển, đê sông ở những khu vực xung yếu, 20 dự án liên quan đến trồng, phục hồi rừng ngập mặn ven biển)...

Đặc biệt, ngày 13/4/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 417/QĐ-TTg về việc ban hành Chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết số 120/NQ-CP về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng BĐKH. Chương trình hành động tổng thể đề ra 6 nhóm nhiệm vụ và giải pháp cụ thể chính, bao gồm: (1) Rà soát, hoàn thiện và bổ sung hệ thống cơ chế, chính sách; (2) Cập nhật và hệ thống hóa số liệu, dữ liệu liên ngành, tăng cường điều tra cơ bản; (3) Xây dựng quy hoạch và tổ chức không gian lãnh thổ; (4) Xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lý thích ứng với BĐKH; (5) Đầu tư và phát triển hạ tầng; (6) Phát triển và huy động nguồn lực. Trọng tâm của giai đoạn từ nay đến năm 2020 là thực hiện những nhiệm vụ cấp bách đã nêu trong Nghị quyết 120, trong đó, ưu tiên giải quyết vấn đề sạt lở bờ biển, bờ sông, rạch và sụt lún đất trong vùng đang diễn ra rất nhanh và ngày càng trầm trọng; triển khai quy

hoạch, thiết kế các dự án cần đầu tư quy mô lớn ở giai đoạn tiếp theo nhằm triển khai mô hình kinh tế - xã hội của vùng một cách bền vững và chủ động thích ứng với BĐKH...

Những trở ngại và đề xuất

Có thể khẳng định, Nghị quyết 120 là bước đột phá về đổi mới tư duy tiếp cận, từ việc sử dụng tài nguyên tôn trọng quy luật tự nhiên, từ sản xuất nông nghiệp đến làm kinh tế nông nghiệp, từ quan tâm thuần túy tới tăng trưởng kinh tế đến giải quyết hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển bền vững... Tuy nhiên, sau gần 2 năm Nghị quyết 120 được ban hành, việc hiểu và triển khai Nghị quyết vào thực tiễn vẫn còn lúng túng. Nhiều địa phương chưa thực sự đổi mới theo tinh thần Nghị quyết, còn trông chờ vào hướng dẫn và nguồn lực hỗ trợ từ Trung ương. Cách tiếp cận dựa vào nội lực chưa được đề cao, chưa huy động được sự tham gia rộng rãi của các tổ chức, doanh nghiệp, người dân... Bên cạnh đó, việc hoàn thiện thể chế, chính sách triển khai thực hiện các nhiệm vụ theo Nghị quyết 120 vẫn còn chậm, nhất là các chính sách đẩy mạnh phát triển các ngành, lĩnh vực then chốt; một số chính sách đã được ban hành nhưng chưa đi vào cuộc sống vì chưa đồng bộ với nguồn lực thực hiện; còn thiếu quy định về cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan liên quan. Đặc biệt, tư duy ưu tiên lựa chọn giải pháp công trình ở các cấp/ngành vẫn nhiều hơn là các chọn lựa giải pháp phi công trình. Nghị quyết 120 xác định 3 trụ cột ưu tiên trong sản xuất nông nghiệp ở ĐBSCL là thủy sản - cây ăn trái - lúa gạo nhưng nguồn lực tài chính vẫn dành nhiều cho hệ thống các công trình thủy lợi nhằm mục tiêu thoát lũ, ngăn mặn để duy trì nghề trồng lúa truyền thống. Ngoài ra, Nghị quyết 120 chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể nên vẫn còn có

những cách hiểu chưa đúng với khái niệm “chủ động thích ứng” với BĐKH. Mặt khác, một số cán bộ địa phương cho rằng, Nghị quyết 120 là một định hướng phát triển chứ chưa phải là một quy định pháp lý ràng buộc nên vẫn còn có những suy nghĩ chủ quan, chậm đổi mới.

Hiện nay để ứng phó với BĐKH, rất cần có sự đầu tư hợp lý của Nhà nước cho cả biện pháp công trình và phi công trình. Các biện pháp phi công trình tổng quan cần được ưu tiên chú trọng để tăng cường khả năng chống chịu và hồi phục trước BĐKH cho vùng nông thôn và hệ thống sản xuất nông nghiệp. Cách tiếp cận để thích nghi với hiểm họa thiên nhiên của thế giới hiện nay là “thích nghi và chuyển đổi dần theo thời gian trong bối cảnh có nhiều yếu tố bất định”. Theo cách đó, trong sản xuất nông nghiệp và thủy sản, cần theo trình tự ưu tiên: (1) Tìm các giải pháp khoa học - kỹ thuật sản xuất và hệ thống canh tác thích nghi; (2) Kết hợp giải pháp công trình nhỏ để đầu tư ít và quản lý linh hoạt; (3) Chuyển đổi mục đích sử dụng đất phù hợp; và (4) Đầu tư công trình lớn để quản lý rủi ro.

Để ứng phó với diễn biến bất thường của BĐKH, cần sớm nhận thức được những thay đổi bất lợi, đặc biệt về nguồn nước ở ĐBSCL để có những đối sách hợp lý. Trong canh tác nông nghiệp, việc giảm diện tích lúa cần được xem xét; trong canh tác hoa màu, biện pháp tưới tiết kiệm nước sẽ là một giải pháp giúp nông dân giảm chi phí sản xuất và phù hợp với tình trạng suy kiệt nguồn nước. Bên cạnh đó, cần thường xuyên củng cố hệ thống kênh mương nhằm gia tăng hiệu quả sử dụng nước, xây dựng và khai thác các nguồn năng lượng tái tạo (gió, mặt trời, sinh khối, dòng chảy) nhằm phục vụ sản xuất và sinh hoạt. Ngoài ra cần đẩy mạnh công tác truyền thông nhằm nâng cao

nhận thức của cộng đồng về BĐKH, đồng thời tăng cường tập huấn lồng ghép BĐKH với kế hoạch phát triển của địa phương. Tăng cường hợp tác khoa học với các tổ chức trong và ngoài nước để có những chia sẻ thông tin và kiến thức nhằm ứng phó hợp lý cho vấn đề BĐKH.

“Công cuộc chống BĐKH và thiên tai là một cuộc chiến trường kỳ, hết sức khó khăn và phức tạp. Do đó, chúng ta phải biết huy động nguồn lực tổng hợp của tất cả các thành phần, từ Trung ương đến địa phương, cả trong và ngoài nước, từ sức mạnh của nhân dân, hệ thống chính trị thì mới có thể bền vững, thành công”. Đó là ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị vừa qua nhằm phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH. Để thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng, tác giả bài viết cho rằng cần phải thực hiện đồng bộ một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, tăng cường nhận thức và hiểu biết sâu rộng trong lãnh đạo, cán bộ và nhân dân về tầm quan trọng của Nghị quyết 120, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14.

Thứ hai, tiến hành rà soát những quy hoạch, kế hoạch cũ không còn phù hợp hoặc trái với tinh thần của Nghị quyết để dừng thực thi, đặc biệt cần xem xét kỹ đối với các công trình lớn, kinh phí cao, có ảnh hưởng lớn đến một phạm vi khu vực rộng và tác động đến hệ sinh thái, tính đa dạng sinh học và điều kiện tự nhiên của ĐBSCL.

Thứ ba, cần có những đánh giá toàn diện về các mặt kinh tế - xã hội, môi trường các dự án lớn đã được triển khai xây dựng trước đây để rút ra bài học trước khi tiếp tục xem xét dự án lớn khác như cống đập ngăn sông Cái Lớn - Cái Bé.

Thứ tư, cương quyết không cho mở rộng các vùng đê bao triệt để, nhằm duy trì và khôi phục các vùng

trữ nước ngọt mùa mưa lũ cho vùng. Hướng đến giảm dần diện tích canh tác lúa, đặc biệt là canh tác lúa mùa lũ. Đối với các vùng đê bao, trước mắt cần tiếp tục duy trì để tránh những cú sốc khi chuyển đổi đột ngột nhưng cũng cần có lộ trình thay đổi phù hợp.

Thứ năm, giảm số nhà máy nhiệt điện than, khuyến khích và tạo điều kiện đầu tư phát triển các nguồn năng lượng tái tạo như điện mặt trời, gió, sinh khối, sóng biển, thủy triều...

Thứ sáu, tăng cường hợp tác quốc tế, đặc biệt là giữa Việt Nam với Hà Lan theo thỏa thuận đối tác chiến lược về thích ứng với BĐKH và quản lý nước. Theo thỏa thuận này, Chính phủ Việt Nam đề nghị Chính phủ Hà Lan hỗ trợ quá trình xây dựng Kế hoạch châu thổ cho ĐBSCL dựa trên những kinh nghiệm của Hà Lan ☞

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2017), *Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 17/11/2017 về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH*.
2. S.M. Howden, S. Crimp, R.N. Nelson (2010), *Australian agriculture in a climate of change*, CSIRO Publishing, Melbourne, pp.101-112.
3. S. Peng, J. Huang, E.S. John, C.L. Rebecca, M.V. Romeo, X. Zhong, S.C. Grace, S.K. Gurdev, and G.C. Kenneth (2004), “Rice yields decline with higher night temperature from global warming”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, **101(27)**, pp.9971-9975.
4. Le Anh Tuan, Chu Thai Hoanh, Fiona Miller, and Bach Tan Sinh (2008), *Floods and Salinity Management in the Mekong Delta, Vietnam*, The Sustainable Mekong Research Network (Sumernet)'s publication, Stockholm, Sweden.