

# QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN NƯỚC Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG: HIỆN TRẠNG VÀ THÁCH THỨC TRONG BỐI CẢNH BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ PHÁT TRIỂN THƯỢNG NGUỒN

Nguyễn Thanh Bình\*<sup>(1)</sup>  
Lê Văn Thủy Tiên

## TÓM TẮT

Tài nguyên nước (TNN) đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) ở đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) nhưng đang phải đối mặt với nhiều thách thức, không chỉ liên quan đến các yếu tố nội tại như gia tăng nhu cầu sử dụng nước hay ô nhiễm nguồn nước mà còn liên quan đến sử dụng nước ở các quốc gia thượng nguồn sông Mê Công, biến đổi khí hậu (BĐKH) và nước biển dâng. Dựa trên các dữ liệu thu thập từ thực tế, phỏng vấn chuyên gia và người dân tại các tỉnh/thành vùng ĐBSCL, bài viết chia sẻ hiện trạng thể chế bộ máy quản lý TNN, thách thức quản trị TNN đến phát triển bền vững. Từ đó, đề xuất các chiến lược quản trị TNN hiệu quả hơn dựa trên ba nguyên lý của quản trị là tính hiệu quả, hiệu suất, sự tin tưởng và tham gia.

**Từ khóa:** Hiệu quả, hiệu suất, Mê Công, nước, sự tham gia.

**Nhận bài:** 11/11/2021; **Sửa chữa:** 16/11/2021; **Duyệt đăng:** 27/11/2021.

## 1. Hiện trạng quản lý TNN ở ĐBSCL

Quản lý TNN ở Việt Nam hiện đang thực hiện theo quy định của Luật TNN năm 2012 (Luật số 17/2012/QH13). Kết quả khảo sát ở nhiều địa phương cho thấy, bộ máy quản lý TNN ở ĐBSCL được chia thành 3 cấp quản lý là nội tỉnh, liên tỉnh và cấp vùng.

Ở nội tỉnh, 2 Sở: TN&MT, NN&PTNT đóng vai trò quan trọng trong quản lý TNN, kể cả nước mặt và nước dưới đất. Sở TN&MT đóng vai trò là cơ quan quản lý tổng thể và tham mưu cho UBND tỉnh các vấn đề liên quan đến TNN bao gồm: lập kế hoạch và phân bổ nước, quản lý khai thác và sử dụng nước, bảo vệ TNN, cấp phép TNN (gồm nước mặt, nước dưới đất và xả thải)... Trong khi đó, Sở NN&PTNT chịu trách nhiệm về quy hoạch nông nghiệp, thủy sản, chăn nuôi, lâm nghiệp, diêm nghiệp; bảo vệ nguồn nước, đặc biệt ngăn chặn mầm bệnh lây lan trong nuôi trồng thủy sản; quy hoạch, phát triển thủy lợi phục vụ sản xuất; cấp nước, vệ sinh môi trường nông thôn, hạn chế khai thác nước dưới đất; phòng chống, xử lý các tình huống rủi ro, thiên tai liên quan đến nước... Ngoài 2 Sở trên còn có các Sở khác như: Sở Xây dựng phụ trách cấp thoát nước đô thị; Sở Công Thương phụ trách cấp thoát nước và xử lý nước cho các khu công nghiệp, khu kinh tế; Sở Y tế liên quan đến tiêu chuẩn chất lượng nước cấp cho hộ gia đình, giám sát chất lượng nước xung

quanh trạm cấp nước, các bệnh viện và cơ sở y tế; Sở Khoa học và Công nghệ nghiên cứu về tiết kiệm nước, bảo vệ nguồn nước, phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm; Sở Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm lập kế hoạch và đầu tư trong lĩnh vực nước; Sở Giao thông vận tải quản lý giao thông đường thủy, bến cảng, nhà ga đường thủy (xem xét ảnh hưởng của giao thông đường thủy đến môi trường nước và sạt lở bờ sông); Sở Tài chính là cơ quan cung cấp ngân sách đầu tư công cho ngành nước, xây dựng chính sách thuế TNN, giá nước, các loại phí, lệ phí liên quan sử dụng, khai thác và bảo vệ TNN trong tỉnh.

Ở cấp liên tỉnh, ĐBSCL có nhiều hệ thống công trình thủy lợi liên quan từ 2 tỉnh trở lên như: hệ thống thủy lợi vùng Tứ Giác Long Xuyên trên địa bàn các tỉnh An Giang và Kiên Giang; hệ thống thủy lợi vùng Đồng Tháp Mười thuộc Long An và Đồng Tháp; hệ thống Ô Môn - Xà No trên địa bàn TP. Cần Thơ và tỉnh Hậu Giang; hệ thống thủy lợi Nam Mang Thít ở Trà Vinh và Vĩnh Long; hệ thống Quản Lộ - Phụng Hiệp trên địa bàn các tỉnh Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau; hệ thống Cái Lớn - Cái Bé bao gồm TP. Cần Thơ và các tỉnh Hậu Giang, Sóc Trăng, Kiên Giang, Bạc Liêu, Cà Mau. Các công trình thủy lợi liên tỉnh này đều có quy trình vận hành để phối hợp và hạn chế mâu thuẫn giữa các tỉnh trong sử dụng TNN. Chẳng hạn, hệ thống công trình thủy lợi Quản Lộ - Phụng Hiệp được vận hành theo Quyết định số 1332/QĐ-BNN-

<sup>1</sup> Viện Nghiên cứu Phát triển đồng bằng sông Cửu Long, Trường Đại học Cần Thơ

TCTL ngày 31/3/2021 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT với quy định rõ ràng về nhiệm vụ và quyền hạn trong việc vận hành hệ thống của các bên có liên quan gồm Bộ NN&PTNT; UBND các tỉnh Bạc Liêu, Sóc Trăng, Cà Mau... nhằm hài hòa lợi ích giữa các bên về nhu cầu sử dụng nước, không để xảy ra tranh chấp về nguồn nước.

Ở cấp vùng, các tổ chức liên quan đến quản lý TNN trong bối cảnh khan hiếm TNN và thích ứng với BĐKH ở ĐBSCL gồm:

*Hội đồng điều phối vùng ĐBSCL:* Được thành lập nhằm thực hiện chức năng tham mưu, đề xuất và giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, điều phối, kiểm tra, giám sát, việc thực hiện liên kết vùng, phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH bao gồm cả phát triển vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL (Quyết định số 825/QĐ-TTg ngày 12/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ).

*Ủy ban sông Mê Công Việt Nam:* Là tổ chức phối hợp liên ngành, giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, quản lý các hoạt động liên ngành, liên tỉnh, liên quốc gia nhằm quản lý và sử dụng hiệu quả và bền vững TNN và các tài nguyên liên quan trên lưu vực sông Mê Công (Quyết định số 619/QĐ-TTg ngày 8/5/2020 của Thủ tướng Chính phủ).

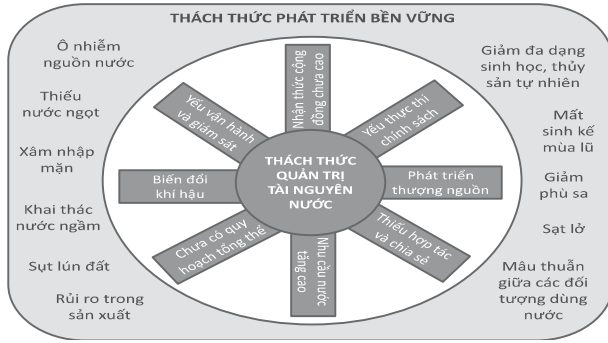
*Tiểu ban lưu vực sông Cửu Long:* Có các nhiệm vụ như thúc đẩy hợp tác sử dụng quản lý TNN và BVMT giữa Việt Nam và Campuchia; đề xuất chiến lược quản lý tổng hợp TNN cho toàn bộ châu thổ Mê Công; giúp Chủ tịch Ủy ban sông Mê Công Việt Nam đảm bảo phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành, địa phương và các tổ chức quốc tế theo dõi, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các hoạt động liên ngành trên lưu vực sông Cửu Long (Quyết định số 07/QĐ-UBMC ngày 17/2/2021 của Chủ tịch Ủy ban sông Mê Công Việt Nam).

Ngoài các tổ chức trên, Nghị quyết số 120/NQ-CP của Chính phủ năm 2017 về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH được xem nghị quyết đặc biệt quan trọng trong việc định hướng phát triển bền vững ĐBSCL nói chung và TNN nói riêng theo hướng “thuận thiên” trong bối cảnh BĐKH và phát triển thượng nguồn. Theo đó, quan điểm chỉ đạo là tôn trọng quy luật tự nhiên, phù hợp với điều kiện thực tế, tránh can thiệp thô bạo vào tự nhiên; chọn mô hình thích ứng theo tự nhiên, thân thiện với môi trường và phát triển bền vững với phương châm chủ động sống chung với lũ, ngập, nước lợ, nước mặn; nghiên cứu, xây dựng các kịch bản và có giải pháp ứng phó hiệu quả với thiên tai như bão, lũ, hạn hán và xâm nhập mặn, với các tình huống bất lợi nhất do ĐBKH và phát triển thượng nguồn sông Mê Công. Việc ra đời của Nghị quyết số 120/NQ-CP trở thành căn cứ và định hướng cho nhiều chương trình phát triển mang tính tổng thể của vùng ĐBSCL như: Quyết định số 1163/QĐ-TTg, ngày 31/7/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch vùng ĐBSCL thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 nêu rõ quan điểm lập quy hoạch là khai thác

và sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là TNN trong bối cảnh các hoạt động phát triển ở thượng nguồn sông Mê Công và tác động của ĐBKH, nước biển dâng; Quyết định số 324/QĐ-TTg ngày 2/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể phát triển nông nghiệp bền vững thích ứng với ĐBKH vùng ĐBSCL đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 cũng nhấn mạnh đến quan điểm tôn trọng quy luật tự nhiên, coi nước mặn và nước lợ là nguồn tài nguyên cho phát triển... Như vậy, có thể nói, việc quản lý TNN ở ĐBSCL được tổ chức khá chặt chẽ từ cấp cơ sở đến cấp tỉnh, liên tỉnh và vùng. Quan điểm chỉ đạo về quản lý, khai thác và sử dụng TNN cũng có sự thay đổi theo hướng thuận tự nhiên, thích ứng với ĐBKH, xâm nhập mặn và sự phát triển ở các quốc gia thượng nguồn sông Mê Công, tận dụng các cơ hội của ĐBKH, xem nước lợ và nước mặn là nguồn tài nguyên để phát triển sản xuất, nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên, quản trị TNN ở khu vực ĐBSCL vẫn còn nhiều tồn tại, thách thức, ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững, kể cả KT-XH và môi trường.

## 2. Thách thức quản trị TNN đến phát triển bền vững

Kết quả khảo sát ở các địa phương cho thấy, quản trị TNN ở ĐBSCL đang phải đối mặt với nhiều thách thức (Hình 1). (1) Còn yếu về thực thi chính sách, nhất là các chính sách về xả thải và bảo vệ chất lượng nước. Mặc dù luật có quy định chặt chẽ nhưng hiện tượng xả thải trực tiếp trên các kênh rạch tự nhiên vẫn còn phổ biến, đặc biệt ở các vùng sản xuất nông nghiệp hay nước thải sinh hoạt nông thôn. Nguyên nhân là do thiếu kinh phí, thiết bị và nguồn nhân lực. (2) Nhà nước thường đầu tư lớn cho các công trình nhưng thiếu kinh phí cho vận hành và giám sát. Việc đầu tư các hệ thống quan trắc để giám sát xả thải, giám sát chất lượng nước còn hạn chế. (3) Nhận thức của cộng đồng trong việc khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên và BVMT còn hạn chế. Việc vứt rác thải, lấn chiếm, san lấp các kênh rạch tự nhiên diễn ra ở nhiều địa phương. (4) ĐBKH đang tác động rất lớn đến TNN mặt, tạo thêm áp lực khai thác nguồn nước dưới đất. (5) Việc phát triển các đập thủy điện và công trình sử dụng nước ở các quốc gia thượng nguồn làm thay đổi dòng chảy, giảm phù sa, lũ không còn về như trước. (6) Nhu cầu nước phục vụ dân sinh và sản xuất tăng cao, kể cả nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, sinh hoạt và giao thông thủy... trong khi đó năng suất nước ở khu vực này rất thấp. (7) Thiếu sự hợp tác và chia sẻ thông tin, dữ liệu giữa các đơn vị cùng cấp cũng như giữa các cấp (liên kết ngang và dọc). Cơ chế chia sẻ lợi ích giữa bên được hưởng lợi và bên thiệt hại cũng chưa có (VD: Cà Mau đóng cống ngăn mặn bảo vệ sản xuất lúa cho Bạc Liêu và Sóc Trăng nhưng không được chia sẻ lợi ích). (8) Chưa có quy hoạch tổng thể về TNN cho vùng ĐBSCL, gây khó khăn cho các tỉnh trong việc quy hoạch, phân vùng khai thác và quản lý TNN địa phương.



▲ Hình 1. Thách thức quản trị TNN đến phát triển bền vững ĐBSCL (Nguồn: Tác giả tổng hợp từ khảo sát thực tế)

**3. Cần một chiến lược quản trị TNN phù hợp**

Chiến lược quản trị nước hướng đến sự phát triển bền vững ĐBSCL được xây dựng dựa trên 3 nguyên lý cơ bản về quản trị nước của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) bao gồm tính hiệu quả (effectiveness), hiệu suất (efficiency), sự tin tưởng và tham gia (trust and engagement).

**3.1. Tính hiệu quả**

Ở ĐBSCL, nguyên lý này cần tập trung vào vấn đề sau:

Một là, như đã nêu trong Nghị quyết số 120/NQ-CP và các văn bản sau đó nhấn mạnh đến việc tôn trọng quy luật tự nhiên. Theo cách nhìn này, các giải pháp công trình can thiệp thô bạo vào thiên nhiên cần hạn chế tối đa, thay vào đó là cách tiếp cận sinh thái như tái trồng rừng, bảo tồn đất ngập nước, bảo vệ sinh thái vùng cửa sông, ven biển. Tuy nhiên, để làm được điều này cần có sự quyết tâm, phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa các cơ quan theo chiều dọc cũng như ngang. Các tổ chức quản lý cấp vùng mới thành lập như Hội đồng điều phối vùng ĐBSCL và Tiểu ban lưu vực sông Mê Công là cơ sở quan trọng để điều phối, hợp tác giữa các bên có liên quan trong việc quản lý hiệu quả TNN thời gian tới.

Hai là, có giải pháp phân vùng hợp lý: ĐBSCL có nhiều tiểu vùng sinh thái, mỗi tiểu vùng có đặc điểm KT-XH và văn hóa riêng nên nhu cầu sử dụng nước khác nhau. Chính sách đê bao, ngăn mặn, ngăn lũ để thâm canh lúa thời gian qua đã không tận dụng hết lợi thế sinh thái của từng tiểu vùng. Mục tiêu lập quy hoạch vùng ĐBSCL thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã chỉ ra vấn đề này và yêu cầu phát triển kinh tế, chuyển đổi sản xuất nông nghiệp trong tương lai phải thích ứng với BĐKH cho từng tiểu vùng sinh thái. Các hệ thống thủy lợi thiết kế cho canh tác lúa trước đây sẽ không còn phù hợp với một số nơi đã và đang chuyển đổi sang rau màu, cây ăn trái hay nuôi trồng thủy sản. Do đó việc thiết kế lại và quản lý hiệu quả các hệ thống thủy lợi để phục vụ trong bối cảnh mới là cần thiết, nhằm tận dụng lợi thế sinh thái và giảm xung đột giữa các đối tượng sử dụng nước.

Ba là, nâng cao năng lực thích ứng: nguồn lực để quản lý TNN và thực thi các chính sách bảo vệ nguồn nước ở ĐBSCL còn hạn chế, cả về số lượng và chuyên môn. Thông thường, ở cấp xã chỉ có một cán bộ phụ trách tất cả các lĩnh vực liên quan đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Do đó, nâng cao năng lực và nhận thức của chính quyền các cấp, của cán bộ quản lý và người dân về quản lý và sử dụng hiệu quả TNN sẽ góp phần vào quản trị nước tốt hơn.



▲ Hình 2. Các nguyên lý quản trị nước hướng đến phát triển bền vững ĐBSCL (Nguồn: Tác giả tổng hợp dựa trên khung phân tích OECD)

**3.2. Tính hiệu suất**

Hiệu suất quản trị nước ở ĐBSCL nên tập trung vào việc áp dụng công nghệ, chú trọng các công cụ kinh tế - tài chính và chia sẻ thông tin.

Về áp dụng công nghệ: Để tăng hiệu suất sử dụng nước thì việc áp dụng công nghệ theo quan điểm “nhiều đồng hơn cho mỗi giọt nước” là cần thiết. Kết quả điều tra thực địa cho thấy, nhiều kỹ thuật mới đã được nông dân áp dụng thành công nhằm nâng cao hiệu suất sử dụng nước. Ví dụ, nông dân ở các tỉnh ven biển như Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang đã áp dụng mô hình canh tác lúa sinh thái (nuôi tôm càng xanh) trong mùa mưa và nuôi tôm sinh thái (sú, thẻ chân trắng) trong mùa khô khi mặn xâm nhập. Mô hình sản xuất tổng hợp này có thể tăng gấp đôi lợi nhuận nhưng giảm thiểu thuốc sâu, phân bón và các hóa chất khác, rất tốt cho môi trường và giảm rủi ro so với độc canh lúa 2 - 3 vụ.

Công cụ kinh tế và tài chính: Một trong những giải pháp hiệu quả để thay đổi hành vi trong sử dụng tài nguyên và BVMT (kể cả người sản xuất và tiêu dùng) là các công cụ kinh tế và tài chính. Các công cụ này có thể bao gồm thuế, phí, lệ phí, giá nước, ký quỹ môi trường, dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên, bảo hiểm môi trường... Thời gian qua, việc tính toán chi phí lợi ích cho đầu tư các công trình thủy lợi ở ĐBSCL thường chỉ tính đến chi phí trực tiếp mà bỏ qua các chi phí ngoại biên (môi trường, sức khỏe, suy thoái hệ sinh thái, mất sinh kế...). Do đó, việc đầu tư một công trình thủy lợi hay dự án

nước nào đó trong tương lai cần phải tính toán nhiều phương án, tổng hợp tất cả chi phí xã hội và lợi ích xã hội, kể cả tác hại và có lợi cho môi trường để có lựa chọn “không hối tiếc”.

*Chia sẻ thông tin:* Thông tin và dữ liệu nước là đầu vào quan trọng để các bên liên quan chỉ đạo điều hành công tác quy hoạch, khai thác, sử dụng tài nguyên và giám sát ô nhiễm, bảo vệ nguồn nước. Tuy nhiên, các thông tin và dữ liệu này đang lưu trữ ở nhiều cơ quan khác nhau nên việc chia sẻ còn hạn chế. Do đó, để giảm chi phí và tăng lợi ích xã hội thì việc hình thành nên một trung tâm lưu trữ thông tin và có cơ chế chia sẻ hợp lý sẽ giúp nâng cao hiệu quả quản trị nước.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. WGR (2017). *Vietnam: Hydro-economic framework for assessing water sector challenges. 2030 Water Resources Group, The Washington, DC.*
2. Bộ TN&MT, 2012. *Báo cáo môi trường quốc gia 2012 - Chuyên đề Môi trường nước mặt.* Bộ TN&MT, Hà Nội.
3. World Bank, 2019. *Vietnam: Toward a safe, clean, and resilient water system.* World Bank, Washington, DC.
4. Tổng cục Thống kê, 2021. *Niên giám thống kê 2020.* Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
5. Bộ TN&MT, 2018. *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2018 - Chuyên đề Môi trường nước các lưu vực sông.* Bộ TN&MT, Hà Nội.
6. Chính phủ, 2017. *Nghị quyết Phát triển bền vững vùng ĐBSCL thích ứng với BĐKH.* Nghị quyết số 120/NQ-CP, ngày 17/11/2017 của Chính phủ.
7. IMHEN and UNDP, 2015. *Vietnam special report on*

### 3.3. Sự tin tưởng và tham gia

Sự tin tưởng và tham gia thể hiện qua công tác giám sát và đánh giá sự tham gia của các bên có liên quan và cơ chế chia sẻ lợi ích. Quản trị nước liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống như y tế, nông nghiệp, thủy sản, công nghiệp, dịch vụ, du lịch, giao thông thủy, phòng chống thiên tai liên quan đến nước... Việc áp dụng hiệu quả các nguyên tắc quản lý tổng hợp sẽ tạo nền tảng cho các bên liên quan tham gia, trao đổi thảo luận để có cơ chế chia sẻ phù hợp, từ đó giảm xung đột và tạo niềm tin giữa các đối tượng dùng nước, hướng đến công bằng xã hội, để “không ai bị bỏ lại phía sau”■

*managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation.* Vietnam Publishing House of Natural Resources, Environment and Cartography.

8. Binh N.T., Tien L.V.T., Minh N.A., Minh N.N., and Trung N.H., 2021. *Drivers of agricultural transformation in the coastal areas of the Vietnamese Mekong delta.* *Environmental Science and Policy* 122 (2021): 49 - 58.
9. IEG-WB (Independent Evaluation Group - The World Bank), 2007. *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs - indicating principles and standards.* World Bank, Washington D.C.
10. Jimenez A., Saikia P., Gine R., Avello P., Leten J., Lymer B. L., Schneider K., and Ward R., 2020. *Unpacking water governance: A framework for practitioners.* *Water* 2002, 12, 827; doi:10.3390/w12030827.
11. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2015. *OECD principles on water governance.* OECD Water Governance Programme.

## WATER GOVERNANCE IN THE VIETNAMESE MEKONG DELTA: CURRENT STATUS AND CHALLENGES UNDER CLIMATE CHANGE AND UPSTREAM DEVELOPMENT

Nguyen Thanh Binh\*, Le Van Thuy Tien

Mekong Delta Development Research Institute, Can Tho University

### ABSTRACT

Water resources play an important role in socio-economic development in the Vietnamese Mekong Delta, but it is facing many challenges, not only related to the internal factors such as increasing demand for water use or water pollution, but also related to water use in the upper Mekong countries, climate change and sea level rise. Based on data collected from the fields, interviews with experts and local people in the Mekong Delta, this article shares the current status of institutional arrangement in water resource management, and water governance challenges for future sustainable development. Then, effective water resource management strategies are proposed based on the three principles of governance: effectiveness, efficiency, trust and engagement.

**Key words:** *Effectiveness, efficiency, Mekong, water, participation.*