

## **GÓP Ý VỀ MEKONG DELTA FORUM CỦA WB**

### **Nhìn lại quá khứ**

Khi tôi còn đang là chuyên gia ở Ban thư ký Mekong Bangkok, được biết Mekong Delta Master Plan 1990 ngay từ Ủy ban KHKT, chấp nhận dự án dùng 3,70 triệu US\$ của IPF để tài trợ Master Plan. Tôi tin những gì nghiên cứu lúc đó vẫn còn hữu hiệu đến bây giờ. Dr Lê Hữu Tí và một số chuyên gia tham gia trực tiếp, kể cho tôi nghe trong các cuộc thảo luận lúc đó có Israel Naor (WB), David Dapice (HDI) và một số chuyên gia khác về việc diversification of production, kể cả lúa, tôm, v.v..

Lúc đó, đã thảo luận chi tiết và dẫn đến các nghiên cứu phụ về nuôi tôm nước lợ và học kinh nghiệm của Thái Lan (seawater irrigation and separate drainage system) cũng như việc áp dụng strategic planning and management với việc tham gia của GS Frederic Swierzec của AIT và đề nghị biến Cần Thơ thành Agropolis Center của VN ở ĐBSCL, với sự tham gia của tất cả các Chủ nhiệm các trường ban kế hoạch các tỉnh của đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) và TP. HCM.

Các bước đi sau Master Plan 1990 được gắn liền với bối cảnh lúc đó và UBKHNN đã đạt nhiều kết quả tốt về đầu tư. Nhiều chi tiết nghiên cứu bị lãng quên vì không hợp thời lúc đó (Mỹ vừa bỏ cấm vận và VN bắt đầu có liên hệ tốt với các tổ chức quốc tế để huy động vốn đầu tư cũng như việc bỏ bao cấp lương thực), nhưng có thể hợp với tình hình hiện tại. Từ ngày đó đến bây giờ đã có quá nhiều thay đổi. Trong dự án nghiên cứu với GGGI, thì phải nói là thay đổi trong nội bộ ĐBSCL nhanh gấp mấy lần bên ngoài. Những gì xảy ra bên ngoài biên giới VN không nằm ngoài những tình huống nghiên cứu lúc trước, trong khi đó thay đổi trong nội bộ ĐBSCL quá lớn, ngay cả những dự án lớn kéo dài hàng nhiều thập kỷ không quyết định đã được thực hiện.

Điều cần quan tâm nhất là các phương cách nghiên cứu và qui hoạch được áp dụng gần đây ở ĐBSCL cần được cập nhật hóa theo bài toán hệ thống. Nếu không được cập nhật hóa tôi e sẽ có sai lệch trong kết quả cuối cùng. Ý kiến của Anh Võ Tòng Xuân về đa dạng hóa sản xuất đã được thực hiện nhiều nơi trong ĐBSCL, như ở Bán đảo Cà Mau hay Trà

Vinh, nhưng việc mở rộng đại trà tôi nghĩ chưa có nghiên cứu đầy đủ và bài bản.

Ngoài ra, một số vấn đề nổi bật gần đây như hạn hán và xâm nhập mặn việc nghiên cứu nguyên nhân và cơ chế đối phó cho phù hợp với tình hình mới. Chiến lược phát triển ĐBSCL cần phải cập nhật hóa dựa trên cơ sở kỹ thuật của địa phương (local) và vùng (zones). Vấn đề hạn hán khác nhau trong các vùng khác nhau. Vấn đề xâm nhập mặn đã thay đổi khá nhiều giữa Sông Hậu và Sông Tiền cũng như trong nội bộ Bán đảo Cà Mau mà một trong những nguyên nhân chính là sự thay đổi trong chế truyền triều. Ngoài ra, việc đa dạng hóa sản xuất đòi hỏi việc thay đổi cơ chế quản lý nguồn nước tạo điều kiện cho công tác sản xuất cũng như giải quyết nạn hạn hán địa phương.

### **Những điểm mấu chốt cần quan tâm**

- ĐBSCL có nguy cơ tụt hậu so với một số vùng khác của VN trong khi đó nguy cơ đe dọa của các tác động từ thượng nguồn và biến đổi khí hậu và biển dâng. Trong bối cảnh đó chiến lược phát triển sẽ như thế nào và việc xếp thứ tự ưu tiên các vấn đề này sẽ ra sao?
- Cơ chế quản lý ĐBSCL phải dựa trên cơ sở phát triển kinh tế xã hội và có khả năng khoa học kỹ thuật hiện đại để đáp ứng kịp thời của công tác quản lý phức tạp, nhất là về lĩnh vực chất lượng nước và quản lý rủi ro.
- Kịch bản biến đổi khí hậu 2016 sẽ được công bố chính thức, trong đó có 6 phương pháp xây dựng kịch bản, đặc biệt quan tâm đến kịch bản RCP4.5. MDF cần cập nhật để đưa vào tính toán các phương án.
- ĐBSCL sẽ chịu tác động lớn bởi TPP, đặc biệt là lĩnh vực nông nghiệp, cũng cần được cập nhật hóa để có các bước đi chủ động thích hợp trước mắt và lâu dài.
- Cần rà soát, cập nhật đánh giá lại tất cả các nguồn thông tin dữ liệu cơ bản trong và ngoài nước liên quan đến quá trình phát triển ở ĐBSCL.
- Thuyết phục các nhà lãnh đạo từ trung ương đến địa phương thay đổi tư duy vì nhận thức là cả quá trình về tài nguyên nước. Mặn xưa kia là kẻ thù nên công trình thủy lợi chỉ có làm đập ngăn mặn. Nhờ sáng kiến của nông dân Nam bộ lấy nguồn mặn nuôi tôm, nên tư duy ngành thủy lợi đã **chuyển từ ngăn mặn sang kiểm soát mặn** nghĩa là từ làm đập ngăn mặn, chuyển sang làm công kiểm soát mặn (công 2 chiều). Ở vùng ven biển nếu đầu kênh, cuối kênh làm công thì lưu lượng lớn nhất và lưu

lượng nhỏ nhất sẽ giảm nhưng lưu lượng trung bình sẽ tăng nhờ cách biết điều tiết nước vv...

### **Một số kết quả nổi bật của MDF và các tồn tại**

- Các nhận định về issues (thiên nhiên, hiện trạng phát triển, thể chế ...) chính xác.
- Các chiến lược, giải pháp cho các ngành cũng trùng.
- Về thể chế, nhận định (là phân tán) và giải pháp (là phải có một cơ chế phối hợp), cũng trùng nốt. Nhưng tồn tại là không tìm ra cơ chế đó !?

Trong tài liệu MDF, hội nghị kết luận là: Nếu lập một cơ quan điều phối thì mất thời gian, vậy nên có ba cách tiếp cận không loại trừ nhau là:

- 1 là MPI tuyên bố đã lập một cơ chế phối hợp thí điểm, có các bộ tham gia
- 2 là Ban Chỉ đạo miền Tây Nam bộ. Ban này tuyên bố sẵn sàng làm cơ quan điều phối lâm thời.
- 3 là Ủy ban QG về biến đổi khí hậu, MONRE cho biết Chính phủ đã cho lập một Tiểu ban thuộc Ủy ban để thực hiện phối hợp

Ba anh chàng này song song tồn tại, rồi tha hồ mà họp để tiếp tục hô hào ta phải phối hợp!!?

- Hoạt động của RBPO chỉ hạn chế ở việc chuyển vai trò quản lý nước từ Bộ NN&PTNT sang Bộ TN&MT. Trước khi Luật Tài nguyên nước sửa đổi năm 2012 được thông qua, Bộ TN&MT cũng thành lập một số RBO với tên gọi là Tổ chức bảo vệ môi trường lưu vực sông (RBEPO) cùng vận hành song song với RBPO của Bộ NN&PTNT. Sau khi Luật Tài nguyên nước sửa đổi được thông qua, RBO chính thức được quản lý bởi Bộ TN&MT. Tuy nhiên, việc hình thành và vận hành các tổ chức này rất chậm chạp do quá trình tập trung hoá. Do đó, cả hai loại hình tổ chức RBPO của Bộ NN&PTNT và RBEPO của Bộ TN&MT đều vẫn tồn tại.

Ngẫm suy, chúng ta cần có một RBO đích thực. Không thích gọi là RBO thì gọi gì cũng được, nhưng tổ chức ấy cần các điều kiện sau:

Một là Tổ chức ấy không trực thuộc một bộ nào. Tổ chức này có cơ quan phân ngọn là Ủy ban, có đại diện các bên như lâu nay thường có. VN bị tư tưởng bộ chủ quản nặng nề, giao một bộ là bộ đó giữ riêng

ngay, phối hợp hình thức, mà các ngành cũng không thích phối hợp với một bộ như thế.

Hai là Tổ chức ấy phải có bộ máy kỹ thuật của mình để làm việc qui hoạch và quản lý kỹ thuật trực tiếp. Đây là phần gốc cho sự phối hợp. Một qui hoạch cho ĐBSCL thì làm sao thoát được việc lấy NƯỚC làm cơ sở xuất phát cho các giải pháp? Do một tổ chức đứng ngoài các bộ lập ra, thì sản phẩm mới là tổng hợp. Chứ lâu nay MPI và các Ủy ban của VN chỉ tập hợp các báo cáo các ngành rồi gộp lại rồi cũng gọi là Quy hoạch tổng thể!?

Về thể chế, một tổ chức không thuộc một bộ, lại có bộ máy kỹ thuật với Nước là cơ sở, vậy cần một cơ sở pháp lý riêng cho nó ( Hà Lan nói là Hà Lan giải quyết bằng một luật cho đồng bằng). Một tổ chức như thế thì chẳng phải RBO thì là cái gì? Luật Tài nguyên nước 1998 và 2012 đều bế tắc vì gán RBO vào một bộ, trong khi bộ được giao chủ trì chỉ lo làm riêng, không tập hợp được các ngành.

MONRE cần phải làm việc với hệ thống tổ chức nhà nước (Bộ Nội Vụ v.v...) nhưng họ không làm được. Việc có thể chế riêng cho ĐBSCL (tức RBO) là phù hợp đặc điểm Nước đi với Lưu vực, chứ không phải ý đồ thoát ly sự lãnh đạo của bộ máy chuyên chính. Vẫn có thể đặt tổ chức đó dưới một bộ nào đó để quản lý hành chính, không sao, còn việc thì tổ chức đó hoạt động như thế nào thì theo luật dành riêng cho nó. Giá mà hai chục năm nay chịu học hỏi quốc tế thì vấn đề đã xong rồi. **Hai chục năm rồi, vẫn một issue nói đi, nói lại, tốn kém rất nhiều thời gian, tiền bạc và công sức nhưng đâu vẫn hoàn đấy.**

- Ban chỉ đạo Tây Nam bộ là tổ chức của Đảng thuộc Bộ Chính trị, không có chức năng quản lý nhà nước, nên không thể làm việc phối hợp các Bộ được.

- Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu thì không thể làm việc điều phối cấp vùng. Các việc cấp vùng phải do người trong vùng làm. RBO của MONRE hoặc MARD do Thứ trưởng ngồi ở Hà Nội làm chủ tịch hoặc thường trực là Cục trưởng Cục Tài nguyên nước, hay Cục Thủy lợi cũng ngồi ở Hà Nội thì không làm điều phối cấp vùng được.

- Do đó, Bộ KHDT soạn quy chế thí điểm với nhiệm vụ chính là của Bộ KHDT mà không phải của RBO.

Nhiều người quan tâm đến các câu hỏi để MDF cần làm rõ :

-Làm thế nào để hóa giải chức năng chồng chéo giữa các ban quản lý lưu vực của Bộ NN&PTNT và Bộ TN & MT để thành lập một RBO hiệu quả cho ĐBSCL, mặc dù hiện nó không nằm trong cấu trúc quản lý hành chính của Chính phủ?

- Làm thế nào để cân bằng giữa những xu hướng tập trung quản lý các RBO tại Bộ TN&MT với người đứng đầu tại Hà Nội và các xu hướng phân quyền theo đó RBO được quản lý bởi chính quyền tỉnh cho các hoạt động thường xuyên như quản lý nước theo thời vụ, hoặc thậm chí hàng ngày?

- Liên quan đến sự mâu thuẫn giữa xu thế quản lý tập trung và phân cấp vốn phù hợp với chức năng của từng bộ, do RBO không phụ thuộc vào ranh giới hành chính nên khả năng nhìn được vấn đề về sử dụng và quản trị nước ở cấp vùng và tiểu vùng. Tuy nhiên, vai trò thực tế của RBO như thế nào? Nguồn lực và quyền hạn của RBO đến đâu và liệu RBO có thể thực hiện vai trò điều phối? Có thể học gì từ mô hình quản trị thiên tai dưới dự chỉ đạo từ trung ương?

### **Nguồn vốn thực hiện**

-Ngân sách trung ương hỗ trợ mức vốn tối đa 10% so với tổng vốn đầu tư phát triển Vùng được phân bổ trong kế hoạch hàng năm để thực hiện các dự án liên kết Vùng khi có đủ điều kiện đầu tư theo quy định sẽ là một khoản tiền rất lớn. (10% tổng số vốn đầu tư phát triển) mà Bộ KHDT sẽ quản lý để làm liên kết vùng.

-Kết nối vấn đề quản trị nước ở ĐBSCL với chính sách quản trị nước quốc gia. Chính sách về tài nguyên nước ở Việt Nam được phát triển ở cấp quốc gia trong khuôn khổ luật pháp của đất nước, ví dụ như Luật Tài nguyên Nước (08/1996/QH10), Nghị định 179/1999/NĐ-CP, và gần đây hơn, Luật Tài nguyên Nước sửa đổi 2012, và Nghị định 21/2013/NĐ-CP về khung pháp lý đối với quản lý nguồn nước ở Việt Nam. Sự phức tạp của pháp luật và văn bản dưới luật hướng dẫn về quản lý nguồn nước liên quan đến nhiều Bộ khác nhau.

- Bộ Chức năng và nhiệm vụ quản lý nước là Bộ Tài nguyên Môi trường Quản lý nhà nước về nguồn nước, khí tượng thủy văn, quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo.

-Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn: Quản lý nhà nước về nông nghiệp, làm muối, thủy sản, thủy lợi, phát triển nông thôn, đê điều, phòng chống lụt bão.

-Bộ Công Thương: Phát triển thủy điện, xây dựng và vận hành nhà máy thủy điện.

-Bộ Khoa học Công nghệ: Quy định và hướng dẫn áp dụng tiêu chuẩn nước.

-Bộ Xây dựng: Thực hiện quy hoạch cấp nước và thoát nước ở các khu vực đô thị, khu công nghiệp và các khu vực đông dân cư.

-Bộ Giao thông Vận tải: Quản lý và phát triển giao thông thủy, công trình thủy và bến cảng.

-Bộ Y tế: Quản lý tiêu chuẩn nước uống và tiêu chuẩn vệ sinh an toàn.

-Bộ Tài chính: Hướng dẫn phí, lệ phí và các loại thuế về tài nguyên nước.

-Bộ Kế hoạch Đầu tư: Phối hợp và trình kế hoạch đầu tư các dự án quản lý nước và các thiên tai do nước gây ra.

Quản lý nước càng trở nên phức tạp hơn khi các khái niệm mới về quản lý theo lưu vực sông được khuyến khích và hỗ trợ bởi các nhà tài trợ như Ngân hàng Thế giới và ADB (ADB, 2001). Ví dụ, Ban Quản lý Lưu vực Sông (RBO) được thành lập ở các cấp độ khác nhau: lưu vực quốc tế, liên tỉnh và nội tỉnh. Đối với các vấn đề lưu vực liên tỉnh, RBO liên tỉnh quản lý theo nguyên tắc tham gia với đại diện của các tỉnh trong lưu vực. Tuy nhiên, quy trình thành lập RBO chậm chạp, và cũng chỉ mới có vài ban quản lý lưu vực được thành lập, chủ yếu ở miền bắc và miền nam của Việt Nam.

### **Về phân đề phân vùng**

1. Upper zone: Quan tâm đến các vấn đề như

- Thoát lũ biên giới (WB9 đang quan tâm vùng tứ giác Long Xuyên sau Trà Sư-Tha La và Đồng Tháp Mười ven sông Tiền)

- Giải pháp kiểm soát và thoát lũ.

- Ứng phó tác động biến đổi dòng chảy, phù sa, sạt lở bờ sông do phát triển thượng nguồn.

- Đê bao vùng lũ ngập sâu (phát triển rất mạnh và rất thiếu thông tin/số liệu thực tế từ địa phương đến TW về vấn đề này)

- Quy hoạch và quản lý quy hoạch vùng lũ

- Tổ chức quản lý các hệ thống thủy lợi ĐTM và TGLX
  - Hệ thống thông tin vùng lũ
2. Coastal zone: Quan tâm đến các vấn đề như:
- Quy hoạch và quản lý quy hoạch hệ thống thủy lợi vùng ven biển
  - Giải pháp cấp nước và trữ nước
  - Phòng chống hạn và xâm nhập mặn
  - Quản lý nước dưới đất
  - Bảo vệ bờ biển
  - Chuyển đổi sản xuất và nuôi trồng thủy sản bền vững
  - Tổ chức quản lý các hệ thống thủy lợi ven biển
  - Hệ thống thông tin vùng ven biển
3. Peninsular zone: Ngoài các nội dung như Coastal zone, còn quan tâm đến các vấn đề như:
- Chiến lược ngọt hóa và phân ranh mặn ngọt bền vững
  - Quản lý rừng ngập mặn
  - Sinh kế và giảm thiểu rủi ro vùng kinh tế nước lợ
- Tuy phân vùng như trên vì đặc điểm riêng nhưng đừng quên bài toán quản lý hệ thống liên kết vùng.

### **Một số kết quả chính về đánh giá tác động của các bậc thang thủy điện dòng chính Mê Công đến ĐBSCL**

Theo kết quả nghiên cứu trong chương trình KC08/11-15 của Bộ Khoa học cho thấy tác động của các bậc thang thủy điện dòng chính hạ lưu vực đến thay đổi dòng chảy về ĐBSCL trong điều kiện vận hành bình thường là nhỏ. Tác động chủ yếu ở hai thủy điện cuối bậc thang thuộc Campuchia là Stung Treng và Sambor khi vận hành phủ đỉnh ngày đêm có tác động rất bất lợi đến xâm nhập mặn trên đồng bằng.

Tác động chủ yếu của các bậc thang thủy điện dòng chính là làm suy giảm phù sa và thủy sản. Cụm 3 thủy điện thượng lưu (Pakbeng, Luang Prabang và Xayabury) có thể làm giảm thêm 25% phù sa xuống hạ lưu; 10 thủy điện dòng chính thuộc Lào có thể làm giảm thêm 56% và 12 thủy điện dòng chính làm giảm thêm 62%. So với tải lượng phù sa trước khi có thủy điện Trung Quốc thì tương lai phù sa về ĐBSCL chỉ bằng

10% so với trước đây. Như vậy phù sa về đồng bằng chỉ còn khoảng 16 triệu tấn so với 160 triệu tấn so với trước đây.

Suy giảm phù sa về đồng bằng có thể làm gia tăng xói lở bờ sông, ven biển (hiện đã rất nghiêm trọng ở ĐBSCL, khoảng 400 điểm sạt lở bờ sông, xói lở bờ biển hiện cũng đã rất nghiêm trọng, diện tích mất đất, mất rừng lên tới 500 ha/năm). Tương lai, các tác động suy giảm phù sa cùng với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, nước biển dâng có thể còn lớn hơn nhiều.

Suy giảm phù sa làm mất đi lượng phù sa màu mỡ bồi đắp cho đồng bằng, lượng phân bón gia tăng đến hơn 10 ngàn tấn/năm.

Tác động của các bậc thang thủy điện đến đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản là rất lớn, đặc biệt các bậc thang thủy điện Stung Treng và Sambor. Nguồn lợi thủy sản tự nhiên trên ĐBSCL đến trước đây lên tới 500-700 ngàn tấn/năm, nay ước tính chỉ vào khoảng 200 ngàn tấn/năm, nếu thêm tác động của các bậc thang thủy điện thì nguồn lợi thủy sản tương lai được xem là còn không đáng kể vì vậy sự suy giảm này ảnh hưởng đến đời sống của người dân đánh bắt thủy sản.

Đánh giá tác động của tổ hợp các phát triển ở thượng lưu (bao gồm Nông nghiệp và thủy điện đến ĐBSCL).

Tác động lớn nhất đến thay đổi dòng chảy về hạ lưu là tác động tổ hợp của cả các kế hoạch phát triển thủy điện trên lưu vực Mê Công và phát triển nông nghiệp. Tổng dung tích hữu ích các hồ chứa đã và dự kiến lên tới 106 tỷ m<sup>3</sup>.

Vận hành tích nước bất thường của các hồ thủy điện này có ảnh hưởng rất bất lợi: i) tích nước sớm (đầu mùa mưa) có thể làm mặn kéo dài hàng tháng; ii) tích nước muộn (cuối mùa mưa) có thể làm mặn xuất hiện sớm 1-2 tháng điều này làm ảnh hưởng đến cả 2 vụ lúa chính ở ĐBSCL là Đông Xuân và Hè Thu. Dòng chảy trái qui luật gây khó khăn cho lập kế hoạch thời vụ, bị động trong chủ động nước tưới và phòng chống xâm nhập mặn, gây mất ổn định sản xuất. Việc tích nước bất thường có thể làm mặn xâm nhập bất thường (dòng chảy thấp vào tháng 7/2015 là ví dụ điển hình, mặn xâm nhập cả trong mùa mưa ảnh hưởng đến các tỉnh Kiên Giang và Hậu Giang)

Tương lai tổng số các hồ thủy điện vừa và lớn trên dòng chính và dòng nhánh sông Mê Công lên tới 150 hồ, với tổng dung tích của các hồ này



vào khoảng 106 tỷ m<sup>3</sup> nước (chiếm đến 26% tổng lượng dòng chảy bình quân của lưu vực và chiếm tới 38% vào năm hạn như 1998), khi đó các tác động bất lợi còn lớn hơn. Số năm bị ảnh hưởng do dòng chảy thấp đầu mùa kiệt có thể chiếm đến hơn 82%, tăng gấp 5 lần so với khi chưa có đập và tăng 1,6 lần so với điều kiện hiện nay. Số năm bị ảnh hưởng do dòng chảy thấp cuối kiệt-đầu lũ có thể chiếm hơn 69%, tăng gấp 2,7 lần so với khi chưa có đập và tăng 1,5 lần so với điều kiện hiện nay. Thêm vào đó, xu thế lũ vừa và lũ nhỏ sẽ gia tăng đáng kể. Lũ dưới báo động cấp II tại Tân Châu bình quân đến hiện nay vào khoảng 30% số năm, trong tương lai có thể chiếm 67-90%. Số năm xuất hiện lũ lớn sẽ giảm, tuy nhiên do tác động của biến đổi khí hậu và vận hành bất thường của thủy điện, không được chủ quan lũ cực lớn vẫn có thể xảy ra. Như vậy, nhìn chung xu thế mất đi ‘mùa nước nổi’ là khá rõ rệt và khi đó các tác động bất lợi đến môi trường và cảnh quan là rất đáng quan tâm. Những kết quả tính toán cụ thể ở trên, cần được MDF xem xét, đánh giá và ứng dụng trong thời gian đến.

### **Kết luận**

Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc và nhiều vị trong thành viên Chính phủ, lãnh đạo các địa phương, các chuyên gia trong và ngoài nước sẽ tham dự Mekong Delta Forum 2016 vào ngày 27-28/6/2016 tại TP.HCM thể hiện sự quan tâm của lãnh đạo Đảng và Nhà nước đối với vùng kinh tế trọng điểm rất quan trọng này.

Hy vọng con đường phát triển của ĐBSCL sẽ ngày càng rõ với cơ chế đặc thù của vùng kinh tế quan trọng, tiến lên cùng cả nước.

Thành phố Hồ Chí Minh ngày 10/6/2016

Người viết góp ý

Tô Văn Trường