



CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỂ CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

BAN KINH TẾ VĨ MÔ VÀ DỰ BÁO - Viện Chiến lược và Chính sách tài chính *

Trong thời gian qua, tình trạng thiên tai, hạn hán, xâm ngập mặn đã diễn ra nghiêm trọng tại nhiều tỉnh thuộc Đồng bằng sông Cửu Long ảnh hưởng nặng nề đến đời sống kinh tế - xã hội khu vực nói riêng và kết quả sản xuất nông nghiệp của cả nước nói chung. Dù đã có những chính sách hướng đến huy động các nguồn lực tài chính nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu nhưng kết quả của những chính sách này còn nhiều hạn chế. Bài viết đánh giá các tác động của biến đổi khí hậu và các chính sách tài chính liên quan đến ứng phó biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long thời gian qua.

Từ khóa: Chính sách tài chính, biến đổi khí hậu, cơ chế, chính sách

In the past time, the natural calamities such as drought and sea flood taking place heavily in variety provinces of the Cuu Long River Delta and negatively impacting on both regional and national socio-economic conditions. Although there have been policies relating to mobilizing financial sources to tackle climate change, the effectiveness of these policies have, however, been limited. This article evaluates the impacts of climate change and financial policies relating to tackling climate change in the Cuu Long River Delta.

Keywords: Financial policies, climate change, mechanism, policy

Ngày nhận bài: 03/01/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/01/2018

Ngày duyệt đăng: 23/01/2018

Tác động của biến đổi khí hậu tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long

Biến đổi khí hậu (BĐKH) tại Việt Nam đang gây ra nhiều tác động khó lường. Nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng và sự gia tăng của các hiện tượng thời tiết cực đoan cả về tần suất lẫn cường độ đã có những tác động tới kinh tế - xã hội của các địa phương nằm trong vùng chịu ảnh hưởng nói riêng và của cả nước nói chung. Trong đó, Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) được đánh giá là một trong các khu vực trên thế giới dễ bị tổn

thương nhất do nước biển dâng. Riêng trong năm 2016, tình trạng thiên tai, hạn hán, xâm ngập mặn đã diễn ra nghiêm trọng tại nhiều tỉnh thuộc khu vực này. Trong khi đó, ĐBSCL không chỉ là khu vực tập trung đông dân mà còn là một trong những vùng sản xuất nông nghiệp lớn nhất của cả nước. Do vậy, hạn hán và xâm nhập mặn năm 2016 đã ảnh hưởng đáng kể đến kết quả sản xuất nông nghiệp và kinh tế của cả nước, thậm chí có thể đe dọa an ninh lương thực trong tương lai.

BĐKH có thể gây ra các tác động đến nhiều khía cạnh kinh tế - xã hội, từ đời sống, sinh hoạt của người dân cho đến hệ sinh thái của ĐBSCL và còn gây ra các thiệt hại về kinh tế nếu không có những biện pháp ứng phó phù hợp. Xét ở góc độ kinh tế, các ảnh hưởng của BĐKH có thể kể đến như sau:

Thứ nhất, trong các lĩnh vực kinh tế, sản xuất nông nghiệp - lâm nghiệp và thủy sản là ngành chịu tác động trực tiếp và rõ nét nhất. BĐKH có thể tác động đến năng suất cây trồng, vật nuôi do làm thay đổi cấu trúc mùa vụ, quy hoạch vùng, kỹ thuật tưới tiêu, làm gia tăng tình trạng sâu bệnh. Bên cạnh đó, BĐKH còn đe dọa đa dạng sinh học, làm suy thoái tài nguyên đất, tài nguyên rừng, ảnh hưởng đến nguồn nước phục vụ tưới tiêu và sinh hoạt.

Đã có một số nghiên cứu của các tổ chức trong và ngoài nước đánh giá và dự báo tác động của BĐKH đến sản xuất nông nghiệp của ĐBSCL như: Kết quả mô phỏng về ảnh hưởng của BĐKH đến năng suất lúa của các tiểu vùng ở ĐBSCL cho thấy, năng suất lúa có xu hướng giảm với mức độ ngày càng tăng (năm 2050: năng suất lúa được dự báo sẽ giảm 2,6 – 5,1%; mức giảm sẽ tăng lên 6,5 – 9,9% vào năm 2100). Theo dự báo của Ngân hàng Thế giới (WB), nếu nước biển dâng lên 1m thì vùng ĐBSCL sẽ bị ngập từ 1,5 – 2,0 triệu ha; vào



những năm lũ lớn thì có khoảng 90% diện tích của ĐBSCL bị ngập từ 4 – 5 tháng, trong đó chủ yếu là đất lúa bị ngập hoặc nhiễm mặn nên không thể sản xuất được. Theo đánh giá của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), nếu nhiệt độ tăng thêm 10°C thì năng suất lúa sẽ giảm 10% và sẽ đe dọa nghiêm trọng tới an ninh lương thực và đời sống người dân.

Thứ hai, BĐKH ảnh hưởng đến chất lượng cơ sở hạ tầng của khu vực. Không chỉ hệ thống đê điều, tưới tiêu bị ảnh hưởng, tình trạng hạn hán, xâm ngập mặn và các hiện tượng thời tiết cực đoan còn gây ra các thiệt hại đối với nhà cửa, đường xá của khu vực. Điều này kéo theo các khó khăn đối với hệ thống giao thông vận tải, quá trình vận chuyển hàng hóa cũng như tính kết nối giữa ĐBSCL và các khu vực lân cận. Bên cạnh đó, nước biển dâng có thể dẫn đến ngập các công trình hạ tầng, làm gia tăng chi phí cho việc cải tạo, di chuyển và bảo dưỡng trong khu vực ĐBSCL nói riêng và cả nước nói chung.

Thứ ba, BĐKH cũng tác động tới các hoạt động thể thao, văn hóa, du lịch, thương mại... trên địa bàn khu vực ĐBSCL. Nước biển dâng ảnh hưởng đến các bãi tắm ven biển, một số bãi có thể mất đi, một số khác bị đẩy sâu vào đất liền, ảnh hưởng đến việc khai thác. Điều này có thể làm tổn hại đến các công trình di sản văn hoá, lịch sử, các khu bảo tồn, các khu du lịch sinh thái có thể bị ngập, di chuyển hay ngừng trệ.

Ước tính thiệt hại trong đợt hạn hán - xâm ngập mặn năm 2015-2016 của toàn khu vực ĐBSCL đến 5.500 tỷ đồng. Trong đó, sản xuất nông nghiệp bị thiệt hại nặng nề nhất, với trên 160.000 ha đất canh tác (chủ yếu là lúa, ngoài ra còn có mía, cây ăn trái, rau màu...) bị nhiễm mặn (Kiên Giang và Cà Mau là 2 tỉnh bị tác động lớn nhất), thiệt hại khoảng 3.000 tỷ đồng. Thiệt hại trong nuôi trồng thủy sản các loại khoảng 200 tỷ đồng và do thiếu nước sinh hoạt ước khoảng 500 tỷ đồng (khoảng 600.000 người dân bị thiếu nước sinh hoạt). Bên cạnh đó, các thiệt hại khác ước tính cũng khoảng gần 1.000 tỷ đồng, chủ yếu do bổ sung công tác nạo vét kênh mương, tu bổ bờ bao, gia súc, gia cầm chết do thiếu nước uống, dịch bệnh do thiếu nước sinh hoạt...

Chính sách tài chính hỗ trợ Đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu

Trong bối cảnh tác động của BĐKH đang ngày càng rõ nét, đã có những chính sách, chương trình cũng như các biện pháp hỗ trợ đối với các đối tượng



Nguồn: Cục Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu

chịu ảnh hưởng tiêu cực từ BĐKH. Kể từ năm 2008 đến nay, nhiều chương trình đã được thực hiện để huy động các nguồn lực trong nước và nhất là sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế nhằm ứng phó với BĐKH và thúc đẩy tăng trưởng xanh tại Việt Nam như: Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó BĐKH (Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/08/2018); Chiến lược quốc gia về BĐKH (Quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 05/12/2011); Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC); Chương trình hành động quốc gia về “Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các bon rừng” giai đoạn 2011-2020; Chương trình mục tiêu về ứng phó BĐKH và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016-2020 (Nghị quyết số 73/NQ-CP ngày 26/8/2016)...

Bên cạnh đó, các chính sách hỗ trợ nông nghiệp cũng đóng vai trò không nhỏ trong quá trình ứng phó BĐKH ở Việt Nam do đặc thù nông nghiệp là ngành trực tiếp chịu tác động lớn nhất từ BĐKH. Trong giai đoạn 2011-2015, Việt Nam đã có không ít chính sách hỗ trợ ngành nông nghiệp như: Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09/06/2015 về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn; Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn; Quyết định số 1895/QĐ-TTg ngày 17/12/2012 về việc phê duyệt Chương trình phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thuộc Chương trình quốc gia phát triển công nghệ cao đến năm 2020; Quyết định số 62/2013/TTg ngày 25/10/2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ sản phẩm nông sản, xây dựng cánh đồng lớn; Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg ngày 14/11/2013 về chính



sách hỗ trợ giảm tổn thất trong nông nghiệp...

Mặc dù đã có nhiều chương trình, chính sách hướng đến thúc đẩy sản xuất nông nghiệp, hỗ trợ thích ứng với BĐKH nhưng hiệu quả của các chương trình này vẫn còn nhiều hạn chế. Năm 2016, nhóm nghiên cứu đã thực hiện khảo sát tình hình ứng phó với BĐKH tại 7 tỉnh thuộc ĐBSCL (Long An, Hậu Giang, Tiền Giang, Cần Thơ, Sóc Trăng, Bạc Liêu và Cà Mau). Nhìn chung, các địa phương được khảo sát đều là những khu vực chịu tác động nặng nề bởi tình trạng hạn hán và xâm nhập mặn, ảnh hưởng đến sản xuất (nhất là sản xuất nông nghiệp) và đời sống của người dân. Các địa phương cũng đã nỗ lực ứng phó với BĐKH thông qua việc hoàn thiện bộ máy nhân sự về ứng phó với BĐKH, xây dựng các chương trình hành động, thực hiện tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức, thực hiện các giải pháp công trình và phi công trình, triển khai các chính sách hỗ trợ nông nghiệp... Tuy nhiên, thực tiễn cũng còn nhiều rào cản, vướng mắc về cơ chế huy động và phân bổ các nguồn kinh phí, về trình độ và năng lực của cán bộ... dẫn đến những khó khăn và lúng túng của địa phương trong việc ứng phó với tình trạng hạn hán, xâm nhập mặn và các hiện tượng thời tiết cực đoan gây ra bởi BĐKH.

Xét ở khía cạnh về chính sách tài chính hỗ trợ thích ứng với BĐKH tại khu vực ĐBSCL, những khó khăn có thể rút ra từ kết quả khảo sát của nhóm nghiên cứu như sau:

Một là, về huy động và phân bổ nguồn lực cho thực hiện ứng phó với BĐKH. Nhìn chung, nguồn kinh phí cho các địa phương trong việc thực hiện các giải pháp ứng phó với BĐKH còn rất hạn chế, đây cũng là khó khăn lớn nhất đối với các địa phương được khảo sát trong việc ứng phó với BĐKH. Nguồn kinh phí chủ yếu là từ ngân sách trung ương (chương trình Mục tiêu quốc gia về ứng phó với BĐKH), ngân sách địa phương, chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC) ở Việt Nam. Tuy nhiên, kinh phí từ ngân sách chỉ đủ để thực hiện một số giải pháp được đề xuất trong chương trình hành động của các địa phương. Với những dự án đã được phê duyệt thì tiến độ giải ngân còn chậm, dẫn đến tiến độ công trình không được đảm bảo. Để có thêm kinh phí cho các công trình, dự án về ứng phó với BĐKH, các địa phương đã tích cực lồng ghép vào quy hoạch, kế hoạch khác của tỉnh nhưng nguồn vốn như vậy cũng rất hạn chế, chưa có cơ chế rõ ràng về việc lồng ghép và cũng chưa có sự thống kê về những công trình, dự án được lồng ghép này.

Mặc dù BĐKH là lĩnh vực nhận được sự quan tâm của các nhà tài trợ nước ngoài nhưng hỗ trợ nước ngoài chủ yếu là thực hiện các dự án phi công

trình. Trong đó, các giải pháp được tập trung thực hiện là tuyên truyền, nâng cao nhận thức và năng lực ứng phó với BĐKH, hỗ trợ xây dựng các mô hình thí điểm về ứng phó với BĐKH. Mặt khác, do các công trình, dự án nhằm ứng phó với BĐKH là lĩnh vực nhiều rủi ro, cơ chế thu hút đầu tư cũng chưa rõ ràng nên khó khăn trong việc huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân và người dân.

Bên cạnh đó, cơ chế phân bổ vốn cho các địa phương ứng phó với BĐKH còn tồn tại nhiều vấn đề. Hiện chưa có đánh giá về so sánh mức độ chịu tác động cũng như thiệt hại gây ra bởi BĐKH giữa các địa phương cũng như giữa các lĩnh vực của từng địa phương để xác định đâu là lĩnh vực chịu nhiều tác động nhất. Điều này dẫn tới những khó khăn và làm giảm hiệu quả trong việc phân bổ nguồn vốn cho những nơi thực sự cần thiết hoặc cần được ưu tiên. Những địa phương lớn hoặc gần trung tâm như: Cần Thơ, Long An nhận được nhiều quan tâm trong việc phân bổ vốn trung ương cũng như nhận được sự hỗ trợ của nước ngoài. Điều này có thể là phù hợp nếu có định hướng nhằm đưa các địa phương này thành trọng tâm để hỗ trợ và kết nối giữa các địa phương trong việc ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có cơ chế về phối hợp giữa các tỉnh trong ứng phó với BĐKH nên vốn được phân bổ vẫn còn dàn trải và thiếu trọng tâm. BĐKH là một vấn đề tác động đến nhiều lĩnh vực và nhiều địa phương nên cần có sự phối hợp để hỗ trợ cũng như nâng cao hiệu quả các giải pháp ứng phó với BĐKH.

Hai là, về thực hiện các chính sách hỗ trợ trong nông nghiệp. Việc thực hiện các chính sách trong thực tế gặp nhiều khó khăn do nhiều quy định không phù hợp với thực tế, hạn chế khả năng đi vào cuộc sống của các chính sách. Chẳng hạn, với chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn (Nghị định số 55/2015/NĐ-CP), những khoản vay mặc dù quy định là cho vay không có tài sản bảo đảm nhưng các ngân hàng vẫn yêu cầu giữ sổ hồng để tránh trường hợp khách hàng đi vay ở nhiều nơi dẫn tới tình trạng nợ xấu khó kiểm soát. Chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn (Nghị định số 210/2013/NĐ-CP) cũng chưa đạt được nhiều kết quả trong thực tế do các doanh nghiệp sản xuất, chế biến nông sản thường thuộc dạng nhỏ và vừa, hơn nữa lĩnh vực sản xuất nông nghiệp lại tiềm ẩn nhiều rủi ro về thiên tai, dịch bệnh... Việc thực hiện thúc đẩy ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp theo Quyết định số 1895/QĐ-TTg cũng gặp phải những vướng mắc do chưa có Nghị định, Thông tư hướng dẫn nên rất khó khăn trong quá trình thực hiện.



Một số kiến nghị chính sách

Các hạn chế, vướng mắc về nguồn lực tài chính đang đặt ra các khó khăn cho các địa phương chịu ảnh hưởng của BĐKH trong khu vực ĐBSCL. Bài viết đề xuất một số kiến nghị như sau:

Một là, kinh phí của việc ứng phó với BĐKH là rất lớn, trong khi NSNN cho công tác ứng phó với BĐKH còn hạn chế. Hơn nữa, việc ứng phó BĐKH không thể làm một cách rời rạc, vì vậy cần phải đầu tư có trọng điểm. Sử dụng hiệu quả nguồn vốn NSNN trong ứng phó với BĐKH và nước biển dâng; đảm bảo sự dụng hiệu quả kinh phí đầu tư vào các dự án cấp bách và khắc phục tác động của BĐKH, nước biển dâng. Đồng thời, trong việc xem xét hỗ trợ các nguồn lực để thực hiện các chương trình ứng phó BĐKH cần xem xét đến điều kiện tự nhiên và mức độ ảnh hưởng của từng vùng, từng địa phương để phân bổ một cách phù hợp.

Tiếp tục bố trí vốn cho các dự án công trình đã được phê duyệt, giúp đảm bảo tiến độ thực hiện công trình. Bên cạnh hỗ trợ vốn cho các dự án mang tính cấp bách, Trung ương cần xem xét bố trí vốn để thực hiện các dự án công trình trọng điểm mang tính lâu dài nhằm kiểm soát nước mặn xâm nhập, phục vụ nước sản xuất và sinh hoạt. Xây dựng thứ tự ưu tiên đối với các dự án công trình trọng điểm phục vụ sản xuất và giảm nhẹ thiên tai như nâng cấp các tuyến lộ giao thông, các tuyến đê bảo vệ sản xuất và dân cư, nạo vét hệ thống kênh rạch, củng cố và nâng cấp hệ thống cống, trạm bơm điện bảo đảm bơm tưới tiêu phục vụ kịp thời và có hiệu quả cho sản xuất, phát triển và bảo vệ tốt các khu rừng tự nhiên và rừng trồng. Bộ Tài nguyên và Môi trường hỗ trợ địa phương trong việc tranh thủ các nguồn vốn ODA và các nguồn vốn hợp pháp khác để hỗ trợ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cho tỉnh. Đặc biệt là tăng cường vận động tài trợ quốc tế cho các hoạt động ứng phó BĐKH và nước biển dâng.

Hai là, để có thêm nguồn lực cho ứng phó với BĐKH, việc lồng ghép các biện pháp ứng phó BĐKH vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là rất cần thiết. Tuy nhiên, ở một số địa phương còn có nhiều khó khăn do các định nghĩa, quy định về BĐKH và hiện tượng thiên tai là chưa rõ ràng. Do đó, cần có những văn bản hướng dẫn với các quy định cụ thể về hiện tượng BĐKH và hiện tượng thiên tai cũng như cần bổ sung các văn bản quy định việc lồng ghép, tích hợp BĐKH trong các chiến lược, chương trình, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành để tạo sự hỗ trợ pháp lý.

Ba là, cần xây dựng quy chế hợp tác giữa các tỉnh, địa phương trong ứng phó với BĐKH nhằm tăng cường khả năng và hiệu quả trong các dự án ứng phó BĐKH. Đề nghị Trung ương ban hành Quy chế phối hợp liên

vùng để ứng phó BĐKH (vùng đất liền, ven biển, vùng hải đảo). Xây dựng các cơ chế ứng phó BĐKH theo vùng kinh tế mà đặc biệt là ĐBSCL trong việc ứng phó BĐKH cả trong việc cung cấp thông tin về diễn biến BĐKH cũng như các biện pháp ứng phó BĐKH. Có quy định xác định rõ các cơ quan quản lý làm đầu mối trong việc phối hợp ứng phó BĐKH cấp vùng.

Bốn là, tăng cường hợp tác quốc tế trong ứng phó với BĐKH, một phần là để tranh thủ hỗ trợ về tài chính, có thêm nguồn lực cho ứng phó với BĐKH, đồng thời cũng tranh thủ hỗ trợ về khoa học kỹ thuật trong việc nghiên cứu cũng như thực hiện các giải pháp về ứng phó với BĐKH.

Năm là, sửa đổi, bổ sung một số quy định trong các chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp như Nghị định số 68/2013/QĐ-TTg, Nghị định số 55/2015/NĐ-CP, Nghị định 210/2013/NĐ-CP để các chính sách này có tính thực thi và hiệu quả cao hơn. Đối với Nghị định 210/2013/NĐ-CP, cần có hỗ trợ tín dụng các doanh nghiệp nhỏ và vừa với lãi suất ưu đãi, dài hạn để cải tiến, nhập mới công nghệ, xây dựng kho tạm trữ,... giúp doanh nghiệp đủ lực giữ giá trị nông sản, xuất khẩu vào thời điểm thích hợp, không mất lợi nhuận, từ đó giúp nâng cao và bình ổn giá nông sản. Đối với Quyết định số 1895/QĐ-TTg ngày 17/12/2010, Trung ương cần ban hành Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Công nghệ cao, các Thông tư hướng dẫn...; Đồng thời cần bổ sung chính sách khuyến khích các lĩnh vực khác như chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản. 

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2008), "Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH" (Triển khai thực hiện Nghị quyết số 60/2007/NQ-CP ngày 03/12/2007 của Chính phủ);
2. Lê Anh Tuấn (2009), "Tổng quan về nghiên cứu BĐKH và các hoạt động thích ứng ở miền Nam Việt Nam", Hội thảo Cùng nỗ lực để thích ứng với BĐKH (tại Huế, 11-13/05/2009);
3. Nguyễn Văn Thắng, Nguyễn Trọng Hiệu, Trần Thực, Phạm Thị Thanh Hương, Nguyễn Thị Lan, Vũ Văn Thắng (2010), "BĐKH và tác động của Việt Nam", Viện Khoa học khí tượng thủy văn và môi trường;
4. Phan Văn Tân và cộng sự (2010), "Nghiên cứu tác động của BĐKH đến các yếu tố và hiện tượng khí hậu cực đoan ở Việt Nam, khả năng dự báo và giải pháp chiến lược ứng phó", Báo cáo tổng kết đề tài Cấp Nhà Nước, Trường Đại học Khoa học Tự Nhiên, Đại học Quốc Gia Hà Nội;
5. Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và BĐKH, UNDP (2015). "Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng đối với BĐKH". NXB Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam;
6. IPCC (2007), "Climate Change 2007: Impacts, Adaption and Vulnerability", Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change;
7. World Bank (2007). "The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis."