

NGHIÊN CỨU ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ CHÍNH SÁCH TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ HẠN VÙNG NAM TRUNG BỘ

Bùi Văn Cường, Nguyễn Đình Vượng,
Trần Minh Tuấn, Võ Khắc Trí
Viện Khoa học Thủy lợi miền Nam

Tóm tắt: Hạn hán thường xuyên xảy ra ở khu vực Nam Trung Bộ và ngày càng trở nên gay gắt đã gây khó khăn cho cuộc sống người dân và ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế xã hội trong vùng. Hệ thống thể chế, chính sách về hạn đã được trung ương và các địa phương ban hành, tuy nhiên còn hạn chế trong sự phối hợp quản lý và khắc phục hạn hán giữa các đơn vị liên quan. Bài báo trình bày kết quả nghiên cứu bước đầu công tác thể chế, chính sách ở Việt Nam và khu vực Nam Trung Bộ về hạn hán và đưa ra các giải pháp hoàn thiện thể chế chính sách trong công tác quản lý hạn vùng Nam Trung Bộ.

Từ khóa: Hạn hán, quản lý hạn, thể chế chính sách, Nam Trung Bộ, Phòng chống thiên tai.

Summary: Drought often occurs in the South Central region and becomes increasingly serious, causing difficulties for people's lives and affecting on the socio-economic development in the region. The institutional and policy system on drought has been issued by the central and local Government; however, it is still limited in the coordination and management of drought among the concerned organizations. This article presents the initial research results on institution and policy in Vietnam and the South Central region on drought as well as offers solutions to improve institution and policy on drought management in the South Central region.

Keywords: Drought, Drought management, Institution and policy, South Central region, Natural disaster prevention.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nam Trung Bộ là vùng ít mưa, nhiều nắng, mùa khô kéo dài đến 8÷9 tháng, hầu như năm nào cũng xảy ra hạn hán, thiếu nước cục bộ. Từ cuối năm 2014 đến 2016, do ảnh hưởng của hiện tượng El Nino, nắng nóng xuất hiện sớm trên diện rộng, lượng mưa thiếu hụt khoảng 15-30% so với trung bình nhiều năm, nhiều nơi không có mưa gây khô hạn nặng. Vụ Đông Xuân 2015-2016, các tỉnh Ninh Thuận, Bình Thuận và Phú Yên (vụ Hè Thu 2014) đã công bố thiên tai hạn hán xảy ra trên địa bàn là minh chứng cho việc hạn hán ngày càng gay gắt, đã tác động to lớn tới đời sống và phát

triển kinh tế, xã hội vùng Nam Trung Bộ. Do đặc điểm về khí hậu khô hạn cộng với trình độ dân trí còn thấp và hạn chế về kinh tế, nơi đây về mùa khô thường xuyên gặp rất nhiều khó khăn như thiếu nguồn nước tưới, nước cho sinh hoạt, hiện tượng hạn hán, sa mạc hóa đang là mối đe dọa uy hiếp cuộc sống của hàng triệu con người.

Trên thế giới, nhiều nước đã áp dụng những mô hình quản lý hạn mang tính chủ động và thu được nhiều thành tựu. Tại Australia, các chính sách bao cấp trực tiếp và các dạng hỗ trợ khác để bảo hiểm rủi ro hạn hán đã bị loại bỏ vào năm 1992 và được thay thế bằng chính sách hạn của Quốc gia [7]. Mỹ là quốc gia có trình độ quản lý hàng đầu thế giới về lĩnh vực quản lý tài nguyên nước, phòng chống và giảm thiểu thiệt hại do hạn hán gây ra. Các hoạt

Ngày nhận bài: 18/7/2019
Ngày thông qua phản biện: 12/8/2019
Ngày duyệt đăng: 20/8/2019

động nhằm giảm thiểu hạn hán một cách lâu dài có thể liên quan đến hàng loạt các công cụ như hệ thống chính sách, hành động, kế hoạch và các chương trình. Năm 1998, Quốc hội Mỹ đã thông qua sắc lệnh chính sách hạn quốc gia, Sắc lệnh đã tuyên bố rằng quốc gia này sẽ được lợi ích từ chính sách hạn quốc gia dựa vào phòng bị và giảm thiểu để giảm sự cần thiết cho cứu trợ trong những tình trạng khẩn cấp [7]. Các quốc gia vùng Tây Á và Bắc Phi, để giảm các tác động của hạn hán, các Chính phủ thông qua vùng đã đưa ra những chính sách quản lý hạn hán tổng hợp trong những thập kỷ gần đây, các can thiệp này tập trung vào việc cung cấp bổ sung thức ăn để bảo vệ an toàn vật nuôi.

Tại Việt Nam, công tác phòng, chống hạn hán đã được các cấp, ngành quan tâm thực hiện nhưng có thời điểm vẫn mang tính bị động, chỉ quản lý theo kiểu ứng phó và khắc phục hậu quả khi xảy ra. Để tăng cường công tác phòng, chống thiên tai nói chung, trong đó có hạn hán, ở cấp Trung ương, Chính phủ thành lập Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống thiên tai (PCTT) văn phòng tại Bộ Nông nghiệp và PTNT (thường trực là Tổng cục Phòng chống Thiên tai); Các Bộ, cơ quan ngang Bộ thành lập Ban chỉ huy PCTT và Tìm kiếm cứu nạn (TKCN). Ở cấp địa phương, các tỉnh thành lập Ban chỉ huy (BCH) PCTT & TKCN cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Ở cấp Trung ương do hạn hán thường gắn liền với sản xuất nông nghiệp nên Bộ Nông nghiệp và PTNT (thường trực là Tổng cục Thủy lợi) là cơ quan trực tiếp điều hành phòng chống hạn hán, thiếu nước, xâm nhập mặn. Hàng năm, Tổng cục Thủy lợi phối hợp với Tập đoàn Điện lực, Bộ Công Thương để điều tiết hồ chứa thủy điện, cấp nước cho nông nghiệp giảm thiểu hạn hán, thiếu nước và phối hợp với Cục Trồng trọt trong điều hành sản xuất và phòng chống hạn. Để phát huy hiệu quả trong công tác phòng, chống hạn, Trung ương đã ban hành nhiều văn bản pháp quy như Luật phòng chống thiên tai, Luật thủy

lợi, các Nghị định, Quyết định có liên quan ở cấp vĩ mô. Các tỉnh trong khu vực Nam Trung Bộ đã ban hành các chỉ thị, các quyết định liên quan đến hạn hán [1].

Công tác phòng chống hạn đều phải thông qua sự chỉ đạo chung xuyên suốt của các chính quyền từ Trung ương xuống các địa phương và sự phối hợp của các ban ngành liên quan. Tuy vậy công tác quản lý hạn vẫn còn phải qua nhiều khâu báo cáo. Để đảm bảo cho công tác quản lý hạn hán tại các tỉnh Nam Trung Bộ phục vụ sản xuất nông nghiệp ổn định, việc đề xuất giải pháp bổ sung, hoàn thiện cơ cấu tổ chức, thể chế, chính sách để thực hiện quản lý hạn hán cho các tỉnh thuộc khu vực Nam Trung Bộ là cần thiết.

2. PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu tập trung vào việc rà soát, phân tích thực trạng cơ chế chính sách trong công tác quản lý hạn hiện nay ở nước ta nói chung, vùng Nam Trung Bộ nói riêng nhằm giải quyết được vấn đề đặt ra, một số phương pháp tiếp cận chính được sử dụng trong nghiên cứu này như sau:

- Tiếp cận mô hình quản lý hạn hán trên thế giới;
- Tiếp cận hệ thống các văn bản pháp quy về quản lý tài nguyên nước, quản lý thiên tai trong công tác phòng chống hạn hán ở Việt Nam;
- Tiếp cận liên ngành ảnh hưởng đến hạn hán;
- Phương pháp kế thừa: Sử dụng tiếp nối các nghiên cứu đã có trước đây về cơ chế chính sách liên quan đến hạn hán;
- Phương pháp tổng hợp, phân tích tài liệu/số liệu đã có để đánh giá: Phân tích, đánh giá cơ chế chính sách quản lý hạn của Trung ương và các địa phương, năng lực quản lý của các cấp có liên quan;
- Phương pháp điều tra thực địa/phỏng vấn

để nghiên cứu thực trạng ở địa phương trong việc tổ chức quản lý khi hạn hán xảy ra.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Thực trạng thể chế, chính sách liên quan đến công tác quản lý hạn hán tại Việt Nam và vùng Nam Trung Bộ

a. Hệ thống thể chế trong quản lý thiên tai hạn hán tại Việt Nam

Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác phòng chống, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai hạn hán, Việt Nam đã từng bước hình thành và củng cố bộ máy có hệ thống từ Trung ương đến địa phương (cấp xã), bao gồm 02 hệ thống:

- **Cơ quan quản lý nhà nước về phòng chống hạn:** Cấp Trung ương: Bộ Nông nghiệp & PTNT (Trực tiếp là Tổng cục Thủy lợi); Cấp tỉnh: Sở Nông nghiệp & PTNT (Trực tiếp là Chi cục Thủy lợi); Cấp huyện: Phòng Nông nghiệp & PTNT hoặc Phòng Kinh tế - hạ tầng; Cấp xã: UBND xã, thường giao cho 1 công chức cấp xã kiêm nhiệm.

- **Cơ quan điều phối liên ngành về PCTT:** Cấp Trung ương: Ban chỉ đạo Trung ương về PCTT và Ủy ban Quốc gia Ứng phó sự cố, thiên tai và Tìm kiếm cứu nạn là các cơ quan điều phối liên ngành của Chính phủ; BCH PCTT & TKCN các bộ, ngành; Cấp Địa phương: Ban chỉ huy PCTT&TKCN ở các cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Nhân sự ở BCH các cấp đều là công chức, lãnh đạo các cơ quan thuộc chính quyền và các tổ chức chính trị, xã hội trên địa bàn hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm.

Bộ máy được tổ chức có hệ thống từ Trung ương đến cấp xã tương ứng theo hệ thống chính quyền 4 cấp. Thực tế đã huy động được gần như toàn bộ hệ thống chính trị vào hoạt động PCTT nói chung và hạn hán nói riêng đã có tác động tích cực đến thực tiễn trong công tác chỉ đạo, chỉ huy PCTT & TKCN, đã đảm bảo thông suốt từ Trung ương đến cơ sở.

Nguồn lực cứu trợ về cơ bản cũng được phân phối tới người dân kịp thời, minh bạch, công bằng và có kiểm soát, việc hỗ trợ phục hồi các công trình hạ tầng công cộng, phục hồi sau thiên tai được phân bổ, đầu tư có trọng tâm, trọng điểm.

Tuy nhiên vẫn còn những tồn tại, đó là sự chồng chéo giữa Tổng cục PCTT và Tổng cục Thủy lợi về chức năng quản lý nhà nước về hạn hán. Lực lượng tham mưu chính cho BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh là Chi cục Thủy lợi, thường chỉ có 2-3 biên chế chuyên trách, với những tỉnh thường xuyên có thiên tai hạn hán lớn như các tỉnh Nam Trung Bộ, số lượng cán bộ chuyên trách này không đủ thời gian và nhân lực đi hướng dẫn, kiểm tra kế hoạch phòng bị trước, trong thiên tai hạn hán cũng như tham gia các đoàn kiểm tra đánh giá tình trạng thiệt hại sau hạn hán để tham mưu cho các hoạt động tái thiết, phục hồi [5].

Cơ cấu nhân sự của BCĐ Trung ương về PCTT và BCH PCTT & TKCN các cấp hiện tại chưa đảm bảo tính khẩn trương và hiệu lực cao trong chỉ đạo: Đối với BCĐ Trung ương về PCTT, Trưởng Ban chỉ đạo là Bộ trưởng Bộ NN& PTNT sẽ rất khó trong việc chỉ đạo các thành viên là Bộ trưởng các bộ liên quan, đặc biệt là trong tình huống khẩn cấp, cần có những quyết định tại chỗ; Đối với BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh: Trưởng ban là Chủ tịch UBND tỉnh, nhưng thành viên BCH, ngoài Phó trưởng ban là Giám đốc Sở NN & PTNT và một số giám đốc sở, ngành, còn lại, hầu hết là cấp phó, khi nhận nhiệm vụ liên quan đến huy động nguồn lực của ngành mình đều phải báo cáo xin ý kiến của cấp trưởng, khi nhận các nhiệm vụ có liên quan đến huy động nguồn lực của đơn vị mình thì lại mất thời gian trình bày, báo cáo, xin ý kiến của cấp trưởng đơn vị. Tương tự đối với BCH PCTT & TKCN cấp huyện.

Tình trạng trên đã dẫn đến thực trạng làm giảm đi hiệu lực và tính khẩn trương trong chỉ đạo PCTT & TKCN, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp. Do vậy cần phải đổi mới cơ cấu nhân sự nhằm nâng cao hiệu lực chỉ đạo và tiến độ thực hiện nhiệm vụ của hệ thống PCTT. Theo đó, đối với BCD Trung ương về PCTT, trưởng Ban chỉ đạo phải là Phó Thủ tướng Chính phủ phụ trách ngành; Các thành viên BCD phải là Bộ trưởng; BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh, cấp huyện, các thành viên phải là thủ trưởng các đơn vị tương đương. Cần tăng cường lực lượng tham mưu chuyên trách ở mỗi cấp cả về số lượng và chất lượng.

b. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý thiên tai hạn hán tại Việt Nam và khu vực Nam Trung Bộ

Cơ quan Trung ương ban hành:

(i) Các luật: Luật Phòng, chống thiên tai (33/2013/QH13); Luật Thủy lợi (08/2017/QH14); Luật Tài nguyên nước (17/2012/QH13).

(ii) Các Nghị định: Nghị định 160/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 quy định một số điều của Luật phòng chống thiên tai [3]; Nghị định số 30/2017/NĐ-CP ngày 21/03/2017 của chính phủ quy định tổ chức, hoạt động ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn; Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 18/06/2018 của Chính phủ về công tác phòng, chống thiên tai; Nghị định 02/2017/NĐ-CP ngày 09/01/2017 của Chính phủ về cơ chế, chính sách hỗ trợ sản xuất nông nghiệp để khôi phục sản xuất vùng bị thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh; Nghị định 94/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 quy định về thành lập và quản lý Quỹ phòng, chống thiên tai.

(iii) Các quyết định: Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg ngày 15/08/2014 về việc quy định chi tiết về cấp độ rủi ro thiên tai; Quyết định 459/QĐ-TTg ngày 02/04/2014 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước; Quyết định

172/2007/QĐ-TTg ngày 16/11/2007 phê duyệt chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020; Quyết định 257/QĐ/PCLBTW ngày 04/10/2013 về việc ban hành khung theo dõi và đánh giá việc thực hiện chiến lược quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020; Quyết định 46/2014/QĐ-TTg ngày 15/08/2014 quy định về dự báo, cảnh báo và truyền tin thiên tai; Quyết định số 182/QĐ-TTg ngày 23/01/2014 phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia nâng cao hiệu quả quản lý, bảo vệ, sử dụng tổng hợp tài nguyên nước giai đoạn 2014-2020; Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 13/07/2009 phê duyệt Đề án nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.

(iv) Chỉ thị số 03/CT-TTg ngày 03/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn giai đoạn 2016-2020.

(v) Tiêu chuẩn Quốc gia TCVN 8643:2011 Công trình thủy lợi – Cấp hạn hán đối với nguồn nước tưới và cây trồng được tưới.

Ngoài ra, ở Trung ương, Tổng cục Thủy lợi – Bộ NN&PTNT đã có văn bản gửi tất cả các tỉnh Nam Trung Bộ đề nghị xây dựng Đề án phòng chống hạn hán, thiếu nước, xâm nhập mặn.

Các địa phương ban hành: UBND các tỉnh cực Nam Trung Bộ đã ban hành các chính sách tăng cường công tác phòng chống hạn hán: Chỉ thị số 07/CT-UBND ngày 07/04/2016 của UBND tỉnh Ninh Thuận về việc tăng cường thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống hạn hán, xâm nhập mặn trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận; Chỉ thị số 51-CT/TU ngày 18/06/2018 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống hạn trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận; Chỉ thị số 14/CT-UBND ngày 25/07/2016 của UBND tỉnh Phú Yên về việc tăng cường công tác phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn giai đoạn

2016-2020 trên địa bàn tỉnh Phú Yên; Chỉ thị số 08/CT-UBND ngày 07/03/2018 của UBND tỉnh Khánh Hòa về công tác phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn năm 2018; Quyết định số 3308/QĐ-UBND ngày 07/11/2016 của UBND tỉnh Bình Thuận ban hành phương án phòng, tránh, ứng phó thiên tai theo cấp độ rủi ro thiên tai xảy ra trên địa bàn tỉnh Bình Thuận.

Với kết quả như vậy, đã hình thành hệ thống pháp luật, cơ chế chính sách tương đối đầy đủ với Luật Phòng, chống thiên tai, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy lợi; các chính sách huy động nguồn lực cho công tác phòng, chống thiên tai; Chính sách hỗ trợ khắc phục hậu quả thiên tai; Xây dựng chiến lược quốc gia phòng, chống thiên tai,...Hệ thống tổ chức, đội ngũ cán bộ từ Trung ương đến địa phương đã hình thành; Thiên tai hạn hán đã được phân cấp.

Tuy nhiên, cũng còn những tồn tại, bất cập: Việc triển khai thi hành các chính sách vẫn còn chậm, không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ; Hạn chế trong sự phối hợp quản lý và khắc phục hạn hán giữa các cơ quan cấp Bộ và UBND các tỉnh. Đặc biệt ở các đơn vị cấp tỉnh, khi có công bố thiên tai nói chung cũng như thiên tai hạn hán nói riêng, các đơn vị ít quan tâm triển khai, không có sự phối hợp chặt chẽ, thiếu tính chủ động. Vai trò của các tổ chức đoàn thể, mặt trận trong cộng đồng dân cư trong công tác phòng, chống hạn hán chưa phát huy được sức mạnh tổng hợp của người dân.

Việc phân cấp độ hạn hiện nay như Điều 7, Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg còn bất cập, theo quyết định này, việc phân cấp độ hạn theo 4 cấp như bảng dưới đây [4]:

Bảng 1: Phân cấp độ hạn theo Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg

Cấp độ hạn	Thiếu hụt lượng mưa tháng	Thiếu hụt nguồn nước
Cấp độ 1	> 50 % (2 đến 3 tháng)	Từ 50 - 70 % so với TBNN
	> 50 % (3 đến 6 tháng)	Từ 20 - 50 % so với TBNN
Cấp độ 2	> 50 % (2 đến 3 tháng)	> 70 % so với TBNN
	> 50 % (3 đến 6 tháng)	Từ 50 - 70 % so với TBNN
	> 50 % (> 6 tháng)	Từ 20 - 50 % so với TBNN
Cấp độ 3	> 50 % (3 đến 6 tháng)	> 70 % so với TBNN
	> 50 % (> 6 tháng)	Từ 50 - 70 % so với TBNN
Cấp độ 4	> 50 % (> 6 tháng)	> 70 % so với TBNN

Theo quy định trên thì biên độ áp dụng cấp độ hạn của việc thiếu hụt lượng mưa và nguồn nước là khá lớn, trên thực tế nhiều vùng đã xảy ra hạn cục bộ nhưng vẫn không đáp ứng được các tiêu chí này. Cụ thể, tại Ninh Thuận giai đoạn 2014-2016 hạn xảy ra rất lớn do nhiều vùng các hồ chứa hầu như cạn nước với thời

gian kéo dài, không đáp ứng được nhu cầu sử dụng nước trong khu vực, tuy nhiên khi đối chiếu với các quy định trong quyết định số 44/2014/QĐ-TTg thì Ninh Thuận chỉ bị hạn ở cấp 1 đến cấp 2. Như vậy cần phải nghiên cứu đưa ra các cấp độ hạn cho phù hợp hơn với thực tế.

**Bảng 2: Đánh giá cấp độ hạn theo QĐ 44/2014/QĐ-TTg
so với cấp hạn thực tế tại tỉnh Ninh Thuận**

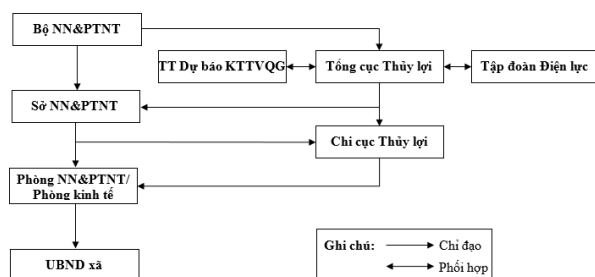
Năm	Lượng mưa tháng		Nguồn nước	Cấp hạn tối đa theo QĐ 44/2014/QĐ- TTg	Cấp hạn thực tế xảy ra
	Lượng thiếu hụt (%)	Thời gian kéo dài			
2014	>50% TBNN	2-3 tháng	20-50% TBNN	Cấp 1	Cấp 3
2015	>50% TBNN	3-4 tháng	30-60% TBNN	Cấp 2	Cấp 3
2016	>50% TBNN	4-5 tháng	30-60% TBNN	Cấp 2	Cấp 3

3.2. Đề xuất các giải pháp nhằm bổ sung, hoàn thiện chế chế, chính sách để thực hiện quản lý hạn hán hiệu quả cho vùng Nam Trung Bộ

3.2.1. Giải pháp về tổ chức

i) Cơ quan Quản lý nhà nước

Kiến toàn tổ chức bộ máy theo mô hình chính quyền phân cấp chuyên ngành, xem Hình 1.



Hình 1: Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về công tác phòng chống hạn hán

Nâng cao năng lực cho các cán bộ quản lý nhà nước; Xây dựng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; Xây dựng quy chế làm việc; Đầu tư trang thiết bị và phương tiện làm việc.

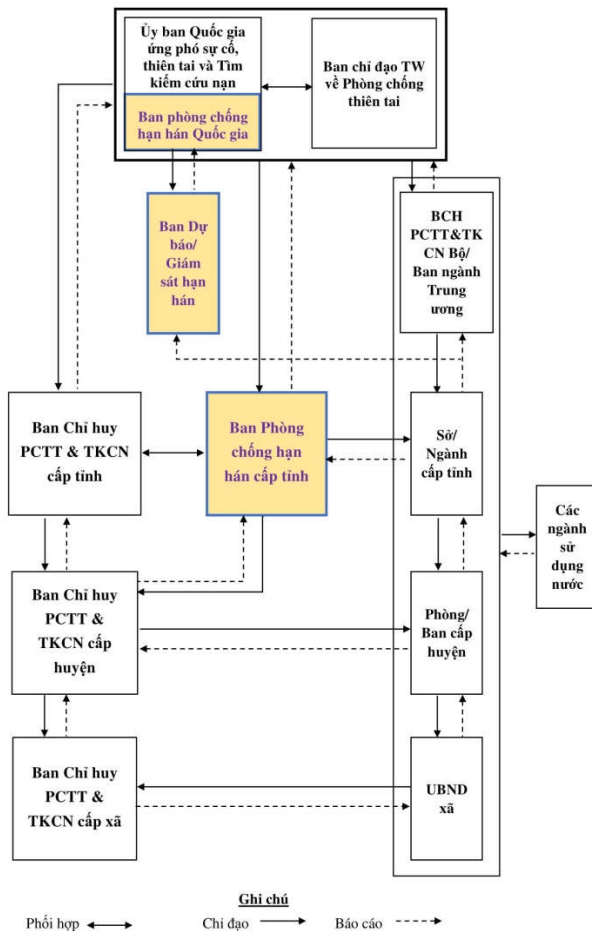
ii) Cơ quan điều phối liên ngành

Các bên liên quan trong Khung thể chế quản lý hạn (xem Hình 2), đề xuất thành lập mới 3 đơn vị (thực tế là lồng ghép kiêm nhiệm tại các cơ quan quản lý ở Trung ương và địa phương), bao gồm:

- Ban phòng chống hạn hán Quốc gia (trực thuộc Ủy ban Quốc gia ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn): Cơ cấu tổ chức bao gồm Trưởng ban là Bộ trưởng Bộ NN&PTNT, 01 phó ban thường trực là Tổng cục trưởng Tổng cục thủy lợi, 01 phó ban là Tổng cục trưởng Tổng cục PCTT, thành viên là lãnh đạo các đơn vị liên quan thuộc Tổng cục Thủy lợi và Tổng cục PCTT;

- Ban dự báo, giám sát hạn hán: Trưởng ban là lãnh đạo Tổng cục thủy lợi, phó trưởng ban là lãnh đạo Trung tâm Dự báo khí tượng thủy văn Trung ương, các thành viên bao gồm Tập đoàn điện lực Việt Nam, Các đơn vị nghiên cứu trực thuộc Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT, các đơn vị sự nghiệp chuyên ngành liên quan;

- Ban Phòng chống thiên tai hạn hán cấp tỉnh: Trưởng ban là Chủ tịch UBND tỉnh, 01 phó trưởng ban thường trực là Giám đốc Sở NN&PTNT, 01 phó trưởng ban là Giám đốc Sở TN&MT, Thành viên là thủ trưởng các sở/ngành: Tài Chính, Kế hoạch & Đầu tư, LĐTB&XH, Xây dựng, Giáo dục & Đào tạo, Thông tin & Truyền thông, Y tế, Ban chỉ huy quân sự tỉnh, Văn phòng UBND tỉnh, Đài KTTV, Đài PTTH tỉnh, Chủ tịch UBND các huyện, thị xã, Trưởng các tổ chức mặt trận, đoàn thể xã hội trên địa bàn tỉnh.



Hình 1: Các bên liên quan trong khung thể chế quản lý hạn hán tại khu vực Nam Trung Bộ

Đối với Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTT hoạt động theo Điều 18 Nghị định 160/2018/NĐ-CP, kiến nghị Phó Thủ tướng Chính phủ phụ trách ngành làm trưởng Ban (Hiện tại Bộ trưởng Bộ NN&PTNT đang làm trưởng ban), Các Bộ trưởng, Trưởng các đơn vị liên quan làm thành viên; Ủy ban Quốc gia ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn hoạt động theo Nghị định 30/2017/NĐ-CP; Ban Chỉ huy PCTT&TKCN các Bộ ban ngành Trung ương hoạt động theo Điều 19 Nghị định 160/2018/NĐ-CP; Ban Chỉ huy PCTT&TKCN cấp tỉnh/huyện/xã hoạt động theo Điều 20, Điều 21, Điều 22 Nghị định 160/2018/NĐ-CP, kiến nghị Thủ trưởng các đơn vị liên quan làm thành viên; Các sở ngành cấp tỉnh/huyện theo ngành dọc, các công ty quản lý KTCT Thủy lợi, các ban

quản lý hồ chứa thủy lợi, thủy điện; Các đối tượng sử dụng nước.

3.2.2. Giải pháp về chính sách

Thế chế chính sách để điều hành và quản lý hạn bao gồm những quy định, quy chuẩn và các chính sách hỗ trợ điều hành sản xuất khi có hạn hán, chính sách hỗ trợ huy động các nguồn lực để ứng phó khi hạn xảy ra. Việc thường xuyên bổ sung, hoàn chỉnh các chính sách, thể chế trong công tác phòng chống hạn là một yêu cầu thực tế và khách quan. Những cơ chế chính sách chủ yếu cần phải chỉnh sửa, bổ sung như sau:

i) Xây dựng tiêu chuẩn, quy trình

- Cần nghiên cứu xây dựng lại tiêu chuẩn phân cấp hạn (Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg và TCVN 8643-2011);

- Xây dựng các định mức phòng, chống hạn: Doanh nghiệp nhà nước quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp nước cho nông nghiệp là loại hình dịch vụ công ích, vì thế trong trường hợp gặp thiên tai hạn hán các đơn vị làm dịch vụ công được cấp bù chênh lệch từ ngân sách nhà nước. Việc cấp bù đó phải trên cơ sở các định mức kinh tế kỹ thuật của của 3 yếu tố chính là nhân công, chi phí (năng lượng, nạo vét, sửa chữa, vật liệu...), mức cấp bù hỗ trợ. Những định mức này có thể xây dựng theo cấp hạn hán. Đây là một căn cứ rất quan trọng trong tiến trình làm lành mạnh cơ chế tài chính của các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích trong dịch vụ thủy lợi.

- Xây dựng quy trình tưới tiêu, vận hành công trình: Đây là căn cứ pháp lý để các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi, các nhà quản lý và các hộ dùng nước thực hiện việc vận hành các công trình thủy lợi, phân phối nước theo nhiệm vụ công trình và yêu cầu nước thực tế của các hộ dùng nước. Trước mắt cần xây dựng và bổ sung: (i) Quy trình tưới tiêu nước cho cây trồng; (ii) Quy trình cấp nước cho dân sinh, chăn nuôi, thủy sản; (iii)

Quy trình vận hành điều tiết hồ chứa; (iv) Quy trình vận hành chuyển nước nối mạng hệ thống công trình thủy lợi.

- Quy định thứ tự ưu tiên và chia sẻ nguồn nước: Sử dụng nước có những đối tượng không tiêu thụ nước (như thủy điện, thủy sản, dòng chảy môi trường...) và những đối tượng tiêu thụ nước (như sinh hoạt, nông nghiệp, công nghiệp,...) thì cần ưu tiên hơn đối với những đối tượng tiêu thụ nước. Ở Nam Trung Bộ hiện nay cần có chính sách quy định thứ tự ưu tiên cho các đối tượng dùng nước theo thứ tự như sau: (i) Nước cho sinh hoạt; (ii) Nước cho chăn nuôi; (iii) Nước cho dịch vụ, du lịch; (iv) Nước cho nuôi trồng thủy sản; (v) Nước cho nông nghiệp; (vi) Nước cho công nghiệp,...

Trong trường hợp thiếu nước và hạn hán xảy ra tình trạng tranh chấp nguồn nước là khó tránh khỏi, cần phải có văn bản quy định thứ tự ưu tiên và chia sẻ nguồn nước theo cấp hạn hán đối với công trình thủy lợi. Theo cấp hạn hán (Cấp 1 - Cấp 2 - Cấp 3 - Cấp 4), trường hợp mới xảy ra hạn cấp 1 có thể chỉ cần giảm lượng nước cấp cho các nhu cầu dùng nước nhưng vẫn đảm bảo yêu cầu tối thiểu và như vậy cơ bản vẫn không ảnh hưởng đến sản xuất và đời sống. Nhưng khi xảy ra hạn cấp 2 sẽ phải xem xét giảm những đối tượng dùng nước nào và cắt bớt những đối tượng nào, tương tự như trường hợp hạn cấp 3 và cấp 4. Tuy nhiên, riêng nhu cầu nước cho sinh hoạt và chăn nuôi thì nhu cầu tối thiểu luôn phải được đảm bảo.

ii) Cơ chế tài chính

Cơ chế tài chính được xem là một trong những động lực quan trọng hàng đầu đối với các hoạt động kinh tế, xã hội. Trong phòng chống hạn hán, cơ chế tài chính đúng đắn và phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội tại từng thời điểm của từng địa phương sẽ nâng cao hiệu quả và giảm nhẹ thiệt hại do hạn hán gây ra [2]. Có một số vấn đề chính cần được xác lập để có những chiến lược cụ thể trong quản lý hạn hán:

- *Nước là hàng hóa*: Xét về lý luận nước qua công trình thủy lợi có đủ 2 thuộc tính của hàng hóa là có giá trị và có giá trị sử dụng. Để có nước sử dụng phải xây dựng hệ thống công trình thủy lợi, phải có chi phí vận hành, quản lý. Về giá trị sử dụng của nước đều thấy rất rõ vì nếu không có nước thì toàn bộ xã hội sẽ ngừng trệ và cuộc sống con người cũng không thể tồn tại được. Thực tế trong những vùng không có nước ngọt hoặc khi hạn hán xảy ra thị trường đã chấp nhận 50.000 - 80.000 đ/m³ nước sạch, thậm chí có nơi còn cao hơn như ở xã Thuận Hòa, huyện Hàm Thuận Bắc, tỉnh Bình Thuận trong đợt hạn 2019 vừa qua, giá nước sinh hoạt và nước uống cho gia súc đã lên đến 120.000 đồng/m³. Vì thế, nước cần phải được công nhận là một loại hàng hóa, tất nhiên là hóa đặc biệt và khi đã là hàng hóa đặc biệt cần có những cơ chế từ sản xuất, lưu thông phân phối,... đúng tính chất của sản xuất và tiêu thụ hàng hóa.

- *Chính sách hỗ trợ giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi*: Hiện nay mức giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi được Chính phủ quy định trong Nghị định 96/2018/NĐ-CP ngày 30/06/2018. Trong Nghị định này Chính phủ quy định chi tiết cách tính giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi và hỗ trợ tiền sản phẩm dịch vụ công ích thủy lợi. Bộ Tài chính đã ban hành quyết định số 1050a/QĐ-BTC ngày 30/06/2018 về giá tối đa sản phẩm dịch vụ công ích giai đoạn 2018-2020, UBND các tỉnh, thành phố căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương (thu nhập của người sản xuất nông nghiệp và khả năng ngân sách của tỉnh) để quyết định mức giá cụ thể cho phù hợp nhưng không được vượt quá giá tối đa sản phẩm dịch vụ công ích do Bộ Tài chính ban hành. Để duy trì hoạt động công ích của các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi, nhà nước cần có chính sách hỗ trợ giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi. Như vậy mới đảm bảo

cho công trình hoạt động tốt hạn chế thiệt hại do hạn hán gây ra.

- *Chính sách hỗ trợ khi gặp thiên tai hạn hán:* Khi thiên tai hạn hán xảy ra để hạn chế thiệt hại cho toàn bộ nền kinh tế và những vấn đề xã hội, cần thiết phải có chính sách hỗ trợ. Chính sách hỗ trợ bao gồm: (i) Hỗ trợ cho dân ở vùng hạn hán như hỗ trợ lương thực cho dân do không canh tác được vì hạn hán, hỗ trợ chi phí vận chuyển nước sinh hoạt đến vùng không có nước sinh hoạt, hỗ trợ giống cây trồng cho vụ sau đối với vùng bị mất giống do hạn hán; (ii) Hỗ trợ cho doanh nghiệp bị thiệt hại do hạn hán, hỗ trợ cho doanh nghiệp QLKT CTTL những chi phí tăng thêm do hạn hán và cấp bù phần giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi các hộ dùng nước được phần miễn giảm do hạn hán. Đối với các doanh nghiệp sản xuất khác nếu có thiệt hại hoặc tăng thêm chi phí do hạn hán cũng cần có chính sách hỗ trợ thiệt hại để duy trì sản xuất. Chính sách cấp hỗ trợ cần được nghiên cứu trên cơ sở phân cấp hạn hán và mức thiệt hại đảm bảo công bằng và đúng đối tượng.

- *Chính sách bảo hiểm do hạn hán, nắng nóng, xâm nhập mặn gây ra:* Chính phủ ban hành nghị định 58/2018/NĐ-CP về bảo hiểm nông nghiệp, trong đó có rủi ro thiên tai hạn hán, nắng nóng, xâm nhập mặn gây ra. Cần sớm ban hành quyết định cụ thể chi tiết về đối tượng tổ chức, cá nhân sản xuất nông nghiệp được hỗ trợ, loại tài sản được hỗ trợ, mức hỗ trợ. Tuyên truyền vận động tổ chức, cá nhân sản xuất nông nghiệp thực hiện bảo hiểm nông nghiệp.

(iii) *Nâng cao vai trò công tác dự báo, cảnh báo*

Các Đài Khí tượng thủy văn các tỉnh cần xây dựng chiến lược truyền thông để quản lý hạn hán, chủ động trong công tác khai thác thông tin dự báo, cảnh báo thiên tai hạn hán ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, phối hợp với đài phát thanh truyền hình tỉnh phát các bản tin dự báo, cảnh báo về hạn để các cơ quan liên quan cũng như cộng đồng người dân trong khu vực có kế hoạch hành động nhằm chủ động ứng phó, phòng chống giảm nhẹ thiệt hại do thiên tai hạn hán gây ra.

4. KẾT LUẬN

Thời gian qua, hệ thống quy phạm pháp luật, cơ chế chính sách phục vụ quản lý thiên tai nói chung, hạn hán nói riêng đã tương đối đầy đủ với Luật Phòng chống thiên tai; Luật Tài nguyên nước; Luật Thủy lợi; Các chính sách huy động nguồn lực cho công tác phòng, chống thiên tai, chính sách hỗ trợ khắc phục hậu quả thiên tai; Chiến lược quốc gia phòng, chống thiên tai đã được ban hành. Tuy nhiên việc triển khai thi hành các chính sách vẫn còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra, còn hạn chế trong sự phối hợp quản lý và khắc phục hạn hán giữa các bộ, ngành, địa phương và đoàn thể. Việc bổ sung, hoàn thiện thể chế chính sách góp phần nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý rủi ro hạn hán và ứng phó khắc phục hạn hán sẽ giảm thiểu tác hại do hạn gây ra phục vụ phát triển bền vững kinh tế xã hội vùng duyên hải Nam Trung Bộ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Lê Sâm, Hà Hải Dương, Nguyễn Đình Vượng (2018). *Đề xuất công cụ quản lý nguồn nước phục vụ hỗ trợ ra quyết định cho cấp nước sản xuất nông nghiệp nhằm ứng phó với hạn hán vùng Nam Trung Bộ*. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi (ISSN: 1859 - 4255), Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam, số 50, tháng 11/2018, tr.36-48.

- [2]. Trần Văn Tuấn (2006). Nghiên cứu xây dựng kế hoạch phòng chống hạn cho tỉnh Ninh Thuận. Luận văn Thạc sĩ Trường Đại học Thủy lợi.
- [3]. Thủ tướng Chính phủ (2018). Nghị định 160/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 Quy định một số điều của Luật phòng chống thiên tai.
- [4]. Thủ tướng Chính phủ (2014). Quyết định 44/2014/QĐ-TTg ngày 15 tháng 08 năm 2014 về việc quy định chi tiết về cấp độ rủi ro thiên tai. Hà Nội, 2014.
- [5]. UNDP (2018). Báo cáo đánh giá hệ thống thể chế phục hồi sau thiên tai tại Việt Nam.
- [6]. Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam (2017). Nghiên cứu dự báo hạn hán và giải pháp quản lý sử dụng nước hợp lý phục vụ sản xuất nông nghiệp khu vực Nam Trung Bộ và Tây Nguyên. Báo cáo đề tài cấp Bộ, Hà Nội 2017.
- [7]. Greg Laughlin and Anthony Clark (2000). *Drought Science and Drought Policy in Australia: A Risk Management Perspective*. Early Warning Systems for Drought Preparedness and Drought Management. Lisbon, Portugal, 5-7 September, pp32.
- [8]. Ray Motha (2000). Recommendations on Drought Monitoring by the U.S. National Drought Policy Commission. Lisbon, Portugal, 5-7 September, pp45.