

Quản lý nhà nước về phòng, chống thiên tai của tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2010-2020

Hà Tấn Linh^{1*}, Dương Thị Trúc², Nguyễn Hiếu Trung², Đặng Kiều Nhân¹, Văn Phạm Đăng Trí²

¹Viện Nghiên cứu Phát triển Đồng bằng sông Cửu Long, Trường Đại học Cần Thơ, Khu 2, đường 3/2, phường Xuân Khánh, quận Ninh Kiều, TP Cần Thơ, Việt Nam

²Viện Nghiên cứu Biến đổi Khí hậu, Trường Đại học Cần Thơ, Khu 2, đường 3/2, phường Xuân Khánh, quận Ninh Kiều, TP Cần Thơ, Việt Nam

Ngày nhận bài 14/11/2022; ngày chuyển phản biện 17/11/2022; ngày nhận phản biện 7/12/2022; ngày chấp nhận đăng 12/12/2022

Tóm tắt:

Xâm nhập mặn (XNM) đã gây khó khăn đến đời sống của người dân và công tác quản lý tài nguyên nước ở các cấp của tỉnh Sóc Trăng. Việc quản lý tài nguyên nước trước tác động bởi XNM có ý nghĩa quan trọng và cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Nghiên cứu tiến hành đánh giá sự thay đổi của chính sách quản lý nhà nước (QLNN) trong điều kiện XNM tại tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2010-2020 dựa trên nguyên tắc 7, mục a Khung đánh giá về quản trị tài nguyên nước của OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế). Số liệu thứ cấp được thu thập qua Công thông tin điện tử Chính phủ, tỉnh Sóc Trăng... Bên cạnh đó, số liệu sơ cấp được thu thập qua hình thức phỏng vấn những người am hiểu lĩnh vực QLNN về phòng, chống thiên tai (PCTT). Kết quả cho thấy, tỉnh Sóc Trăng đã ban hành các chính sách QLNN trong công tác phòng, chống XNM trong những giai đoạn mặn gay gắt, giải quyết được vấn đề tác động tiêu cực của hạn mặn đến sản xuất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh. Bên cạnh đó, người dân địa phương bị ảnh hưởng bởi XNM đã nhận được sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước giúp giảm bớt khó khăn do XNM gây ra. Tuy nhiên, việc ban hành chính sách còn một số bất cập như người dân thụ hưởng chính sách chưa kịp thời và chưa đầy đủ tại một thời điểm nhất định.

Từ khóa: chính sách; công tác quản lý nhà nước; phòng, chống thiên tai và xâm nhập mặn.

Chỉ số phân loại: 5.7, 5.13

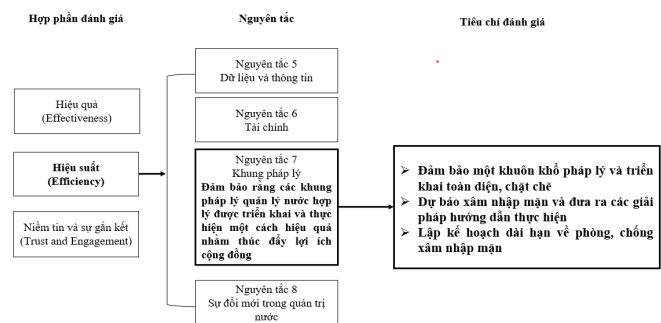
1. Đặt vấn đề

Việt Nam là quốc gia thường phải chịu tác động của thiên tai [1]. Năm 2020 là một năm thiên tai cực đoan, nhiều kỷ lục về bão, mưa, lũ, đông, thiếu hụt nước trong sản xuất nông nghiệp, XNM xảy ra sớm và gay gắt hơn hạn mặn năm 2016 [2]. Năm 2021, diễn biến của thiên tai ở Việt Nam ngày càng thường xuyên xảy ra hơn so với năm 2020; trong khi đó, công tác PCTT ở các địa phương vẫn còn nhiều bất cập như lực lượng phòng chống chưa có nhiều kinh nghiệm về nghiệp vụ chuyên môn và có xu hướng manh mún gây khó khăn cho công tác chỉ đạo, PCTT [2]. Công tác QLNN ở một số địa phương về PCTT còn hạn chế trong việc chậm ban hành văn bản chỉ đạo, điều hành; một số văn bản chưa thống nhất và đồng bộ trong tổ chức thực hiện. Ngoài ra, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành trong công tác PCTT chưa chặt chẽ và chưa thường xuyên. Việc khắc phục hậu quả và phục hồi sau thiên tai ở một số địa phương chưa được thực hiện kịp thời [3].

Khung đánh giá về quản trị tài nguyên nước của OECD là khung đánh giá được xây dựng dựa trên sự đa dạng của các hệ thống luật pháp, hành chính, các tổ chức trong nước và giữa các quốc gia trên thế giới [4]. Các nguyên tắc của OECD bắt nguồn từ tính hợp pháp, minh bạch, trách nhiệm giải trình, nhân quyền, pháp quyền và tính toàn diện. Bên cạnh đó, các nguyên tắc của OECD nhằm mục đích tăng cường các hệ thống quản lý nước giúp quản lý nước theo cách bền vững, tổng hợp và bao trùm, với chi phí chấp nhận được và trong khung thời gian hợp lý [4]. Chính vì vậy, nghiên cứu đã sử dụng Khung đánh giá về quản trị tài nguyên nước của OECD để đánh giá sự thay đổi của chính sách QLNN trong công tác PCTT.

*Tác giả liên hệ: Email: dunglinhbl@gmail.com

Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) có địa hình thấp và bằng phẳng, nơi đây được đánh giá là khu vực dễ bị tổn thương do những tác động của thiên tai vì vùng nằm ở cuối nguồn của lưu vực sông Mê Kông [5]. Lũ lụt và hạn mặn là 2 dạng thiên tai thường xuyên xảy ra ở ĐBSCL và có mức độ ảnh hưởng lớn; lũ gây thiệt hại nghiêm trọng đối với sản xuất, hạ tầng cơ sở và tính mạng con người [6]; hạn mặn gây ảnh hưởng đến sự tăng trưởng, phát triển và năng suất của cây trồng [7]. Các chính sách, chương trình và dự án về công tác ứng phó với biến đổi khí hậu đã được ban hành và triển khai ở ĐBSCL, tuy nhiên, các chính sách này thông thường mới tập trung chủ yếu vào xây dựng các công trình hạ tầng và thực hiện riêng lẻ trong nội bộ của từng địa phương [5].



Hình 1. Khung đánh giá sự thay đổi chính sách QLNN trong công tác PCTT.

Tỉnh Sóc Trăng nằm cuối nguồn sông Hậu (hình 1) là một trong những tỉnh ven biển chịu ảnh hưởng trực tiếp từ thiên tai và chịu tác động gay gắt của thiên tai do sự thay đổi dòng chảy từ thượng nguồn (như tình hình mặn xâm nhập ngày càng sâu vào

State management of disaster prevention of Soc Trang province in the period 2010-2020

Tan Linh Ha^{1*}, Thi Truc Duong², Hieu Trung Nguyen²,
Kieu Nhan Dang¹, Pham Dang Tri Van²

¹Mekong Delta Development Research Institute, Can Tho University,
Campus II, 3/2 Street, Xuan Khanh Ward, Ninh Kieu District, Can Tho City, Vietnam

²Climate Change Research Institute, Can Tho University,
Campus II, 3/2 Street, Xuan Khanh Ward, Ninh Kieu District, Can Tho City, Vietnam

Received 14 November 2022; revised 7 December 2022; accepted 12 December 2022

Abstract:

Saltwater intrusion has caused difficulties to people's lives and water resources management at all levels in Soc Trang province. The management of water resources against the impact of saline intrusion is important and necessary in today's context. The study conducted an assessment of changes in state management policies in the context of salinity intrusion in Soc Trang province in the period 2010-2020 based on principle 7, section a general assessment framework. Secondary data were collected through the government communication portal of Soc Trang province portal, while primary data was obtained through the Key Informant Panel (KIP) on state management of natural disaster prevention and control. The findings show that Soc Trang province has issued state management policies for the prevention and control of saline intrusion during periods of severe salinity, which has solved the problem of negative impact on agricultural production of the province. In addition, local people affected by saltwater intrusion receive support from the state budget to help reduce difficulties caused by saltwater intrusion. However, the promulgation of the policy still has some shortcomings such as people benefiting from the policy not timely and fully at a certain time.

Keywords: policies, prevention of natural disasters and saltwater intrusion, state management.

Classification numbers: 5.7, 5.13

các tuyến sông và liên tiếp xảy ra các vụ sạt lở nghiêm trọng trên địa bàn tỉnh) [8]. Theo Ban Chỉ đạo PCTT tỉnh Sóc Trăng (2021) xác định các loại hình thiên tai trong những năm gần đây trên địa bàn tỉnh là mưa, dông, lốc xoáy, sạt lở bờ kênh, bờ sông, bờ biển, đặc biệt hạn mặn là một trong những loại hình thiên tai xảy ra có chu kỳ hằng năm và đã ảnh hưởng đến đời sống của người dân địa phương. Cũng vì những tác động bất lợi từ các loại thiên tai nêu trên xảy ra, chính quyền cấp tỉnh đã có những nỗ lực trong công tác PCTT nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những thiệt hại đối với người dân [9]. Chính vì vậy, nghiên cứu được thực hiện nhằm mục tiêu: (i) Đánh giá sự tồn tại của các chính sách QLNN về PCTT, trọng tâm là XNM và (ii) Đánh giá sự thay đổi của chính sách QLNN về phòng, chống XNM tại tỉnh Sóc Trăng.

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

2.1. Đối tượng

Đối tượng liên quan đến sự thay đổi trong công tác phòng, chống, ứng phó với thiên tai tỉnh Sóc Trăng, gồm: Số lượng văn bản ban hành, đối tượng, nội dung điều chỉnh và công tác quản lý, điều hành PCTT, trong đó có XNM giai đoạn 2010-2015 và 2016-2020.

2.2. Phương pháp thu thập số liệu

2.2.1. Thu thập số liệu thứ cấp

Số liệu thứ cấp gồm các văn bản QLNN về PCTT của cấp Trung ương được rà soát thông qua trang điện tử Cơ sở dữ liệu pháp luật Trung ương và Cổng thông tin điện tử Chính phủ giai đoạn 2010-2020. Bên cạnh đó, nghiên cứu thu thập các văn bản QLNN về PCTT (trong đó có XNM) của tỉnh Sóc Trăng trong giai đoạn 2010-2015 và 2016-2020 (đây là 2 nhiệm kỳ của cấp chính quyền) tại Văn phòng UBND tỉnh Sóc Trăng, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Sở NN&PTNT) tỉnh Sóc Trăng và Cổng thông tin điện tử tỉnh Sóc Trăng. Các số liệu thứ cấp đã thu thập được đánh giá thông qua các văn bản QLNN về PCTT của cấp Trung ương, Bộ, ngành có liên quan và cấp tỉnh (tỉnh Sóc Trăng) đã có ban hành các văn bản quy định về nhiệm vụ PCTT; các văn bản QLNN về PCTT của tỉnh Sóc Trăng được so sánh để đánh giá những thay đổi (số lượng văn bản ban hành, nội dung và phạm vi điều chỉnh trong công tác PCTT) trong giai đoạn 2010-2015 và 2016-2020. Bên cạnh đó, dựa vào Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2019 được ban hành thay thế Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 nhằm phát huy tính chủ động của cấp chính quyền (tỉnh Sóc Trăng) để xem xét những sự thay đổi trong văn bản QLNN về PCTT ở địa phương giai đoạn 2016-2020.

2.2.2. Thu thập số liệu sơ cấp

Số liệu sơ cấp được thu thập thông qua phỏng vấn 2 công chức lãnh đạo đang phụ trách trong lĩnh vực QLNN về PCTT tại Phòng PCTT trực thuộc Chi cục Thủy lợi tỉnh Sóc Trăng nhằm kiểm tra lại kết quả đã thu thập từ số liệu thứ cấp.

2.3. Phương pháp đánh giá sự thay đổi chính sách QLNN về PCTT

Nghiên cứu dựa vào nguyên tắc 7 (đảm bảo rằng các khuôn khổ quy định về quản lý nước hợp lý được triển khai và thực thi một cách hiệu quả nhằm thúc đẩy lợi ích cộng đồng) trong khối 2 (hiệu quả liên quan đến đóng góp của quản trị để tối đa hóa lợi ích của việc quản lý nước bền vững và phúc lợi với chi phí thấp nhất cho xã hội) [5] để đánh giá sự thay đổi của chính sách QLNN trong công tác PCTT giai đoạn 2010-2020 tại tỉnh Sóc Trăng (hình 1), thông qua: (i) Sự tồn tại văn bản QLNN của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương (chủ yếu là Bộ NN&PTNT vì đây là cơ quan thường trực Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTT, các bộ, ngành khác tham gia thực hiện nhiệm vụ phối hợp) trong công tác PCTT đúng với quy định trong khung pháp lý về tài nguyên nước; (ii) Sự thay đổi của chính sách QLNN trong công tác PCTT giai đoạn 2010-2020

tại tỉnh Sóc Trăng, gồm: triển khai toàn diện, mạch lạc các văn bản QLNN về PCTT giai đoạn 2010-2020 theo văn bản chỉ đạo của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương; có văn bản dự báo tình hình PCTT để đề ra các giải pháp ứng phó; có các giải pháp, hướng dẫn thực hiện về PCTT cũng như phòng, chống XNM; có văn bản lập kế hoạch dài hạn về PCTT. Các nội dung đánh giá ở bảng 1 và 2 được phân tích dựa vào số liệu thứ cấp và sơ cấp đã thu thập ở tỉnh Sóc Trăng.

Bảng 1. Tiêu chí đánh giá sự thay đổi chính sách QLNN về tài nguyên nước dựa trên khuôn khổ pháp lý.

Thứ tự	Nội dung/giai đoạn nghiên cứu	Giai đoạn 2010-2015		Giai đoạn 2016-2020	
		Có (+)	Không (-)	Có (+)	Không (-)
1	Có ban hành văn bản pháp lý về PCTT, trong đó có XNM?				
2	Văn bản pháp lý có triển khai đến các sở, các huyện thuộc tỉnh, các tổ chức đoàn thể có liên quan?				
3	Có văn bản dự báo tình hình PCTT để đề ra các giải pháp ứng phó?				
4	Có văn bản hướng dẫn thực hiện của cơ quan chuyên môn và cấp huyện?				
5	Có văn bản lập kế hoạch dài hạn về PCTT?				

Bảng 2. Cách đánh giá sự thay đổi của chính sách theo sự tăng giảm của các tiêu chí trong giai đoạn 2010-2020.

Mức độ đánh giá	Tiêu chí đánh giá tăng	Tiêu chí đánh giá giảm	Đánh giá
Mức độ 1: Đánh giá chính sách thay đổi theo hướng tích cực	Từ 1 đến 5	0	Có thay đổi chính sách theo chiều hướng tích cực
	+1;	-1;	Tăng nhiều hơn giảm, đánh giá thay đổi chính sách theo chiều hướng tích cực
	+2;	-2;	
	+3;	-3;	
	+4;	-4;	
+5	-4		
Mức độ 2: Đánh giá chính sách thay đổi theo hướng tiêu cực	0	1-4	Có thay đổi chính sách theo chiều hướng hạn chế
	+1;	-2;	Tăng ít hơn giảm, đánh giá thay đổi chính sách theo chiều hướng hạn chế
	+2;	-3;	
	+3;	-4;	
	+4	-5	
Mức độ 3: Đánh giá chính sách không có sự thay đổi	0	0	Không có sự thay đổi chính sách

3. Kết quả và bàn luận

3.1. Việc ban hành và chỉ đạo thực hiện công tác PCTT, trong đó có XNM giai đoạn 2010-2020

3.1.1. Sự tồn tại của văn bản QLNN về PCTT, trong đó có XNM giai đoạn 2010-2020

Giai đoạn 2010-2015 văn bản QLNN về PCTT của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương có quy định về các nhiệm vụ PCTT là 15 văn bản; trong đó có 6 văn bản dài hạn (5 năm). Giai đoạn năm 2016-2020, Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành Trung ương ban hành 29 văn bản liên quan đến công tác PCTT. Như vậy, giai đoạn 2010-2020 có 44 văn bản QLNN về PCTT được ban hành bởi Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành Trung ương, trong đó giai đoạn 2016-2020 có 6 văn

bản dài hạn chỉ đạo cấp địa phương triển khai các biện pháp ứng phó, PCTT nói chung và XNM nói riêng.

Các văn bản QLNN về PCTT giai đoạn 2010-2015 chỉ đạo về thiên tai (lụt, bão) hàng năm. Tuy nhiên, văn bản QLNN về PCTT, trong đó có XNM của Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành Trung ương giai đoạn 2016-2020 nhiều hơn so với giai đoạn 2010-2015. Văn bản của Chính phủ, Bộ, ngành Trung ương chỉ đạo chính quyền địa phương cấp tỉnh về công tác PCTT đã có thay đổi tích cực, cụ thể ngoài hệ thống văn bản QLNN chỉ đạo ngắn hạn (1 năm) đã bổ sung văn bản chỉ đạo dài hạn (5 năm) và định hướng chỉ đạo thời gian tiếp theo. Số lượng thành viên tham gia thực hiện công tác QLNN về PCTT cấp bộ, ngành Trung ương cũng có sự thay đổi theo thời gian, từ năm 2010-2014 có 29 thành viên tham gia, đến năm 2015 số lượng nâng lên thành 32, năm 2016 số lượng các bên tham gia là 33. Đến năm 2018-2020, số lượng thành viên tham gia là 35. Như vậy, giai đoạn 2010-2015, Ban Chỉ đạo PCTT có một lần thay đổi, tăng 3 thành viên; giai đoạn 2016-2020, Ban Chỉ đạo PCTT có 2 lần thay đổi, tăng 3 thành viên. Việc điều chỉnh tăng thành viên Ban Chỉ đạo về PCTT nhằm thực hiện các nhiệm vụ phát sinh: tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ, sơ tán người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai, XNM; điều phối, hỗ trợ lương thực cho các tỉnh bị thiệt hại bởi thiên tai; hỗ trợ về nuôi trồng thủy sản... Về nhiệm vụ của các thành viên tham gia thực hiện công tác QLNN về PCTT (thực hiện kiêm nhiệm, không phát sinh cán bộ, công chức chuyên trách) phù hợp với quy định văn bản QLNN và cơ chế chính sách về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai; về mặt pháp lý của văn bản QLNN cũng được nâng lên (từ pháp lệnh nâng lên thành luật). Qua đó nhận thấy, công tác QLNN về PCTT nói chung và phòng, chống XNM nói riêng của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương đã huy động các nguồn lực có liên quan để thực hiện công tác phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai giai đoạn 2010-2020 nhằm làm giảm ảnh hưởng do thiên tai gây ra đến mức thấp nhất thiệt hại về người và tài sản. Bên cạnh đó, số lượng văn bản QLNN về PCTT tăng lên theo thời gian còn nhận thấy, từ năm 2015, tình hình thiên tai ngày càng diễn biến gay gắt, cực đoan và khó lường; song song đó, công tác quản lý về PCTT cũng có sự thay đổi nhằm ứng phó và phòng, chống giảm nhẹ thiệt hại của thiên tai gây ra.

Mức độ thiệt hại bởi thiên tai và XNM năm 2015-2016 cũng nặng nề hơn, do đó các địa phương thành lập quỹ PCTT nhằm huy động nguồn lực từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Bên cạnh đó, qua kết quả phỏng vấn công chức lãnh đạo phụ trách lĩnh vực PCTT tại Chi cục Thủy lợi tỉnh Sóc Trăng cho biết, UBND tỉnh Sóc Trăng đã chủ động ban hành Quyết định số 763/QĐ-CTUBND (ngày 3/8/2012) về việc quy định mức chi hỗ trợ cho các hộ dân bị thiệt hại về nhà ở và người do lốc xoáy gây ra trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng từ nguồn ngân sách của tỉnh. UBND tỉnh đã mở rộng đối tượng hỗ trợ cho người dân bị thiệt hại bởi thiên tai, trong đó có thiệt hại về XNM từ nguồn quỹ dự phòng của tỉnh. Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách của tỉnh còn bất cập, phương châm “4 tại chỗ” còn nhiều hạn chế như: huy động lực lượng, vật tư tại chỗ để tham gia hộ đê, khắc phục thiệt hại nhà cửa, bảo vệ sản xuất ở những nơi bị thiệt hại chưa cao; có những sự việc trong khả năng giải quyết của tỉnh nhưng còn trông chờ vào sự hỗ trợ của Trung ương.

3.1.2. Đánh giá nội dung và điều hành của chính quyền địa phương thông qua hệ thống của văn bản QLNN về PCTT

Theo các văn bản về PCTT của bộ, ngành Trung ương về PCTT trong giai đoạn 2010-2015 được phân tích ở trên, về nội dung văn bản PCTT, hầu hết các văn bản đều chỉ đạo đối với các bộ, ngành Trung ương, phương pháp chỉ đạo của Chính phủ đối với các bộ, ngành tham gia là các thành viên được chia ra thành 3 tiểu ban (tiền phương, hậu phương và tổng hợp) để cùng thực hiện các nhiệm vụ mà mỗi tiểu ban đảm nhận theo văn bản PCTT quy định trong thời gian ngắn hạn nhằm ứng phó, PCTT gây ra. Trong đó, số lượng thành viên ở tiểu ban tiền phương (đảm nhận nhiệm vụ chỉ đạo, điều hành trong các trường hợp khẩn cấp về PCTT, huy động lực lượng, phương tiện để xử lý, đối phó khẩn cấp và tìm kiếm cứu nạn khi bão, lũ xảy ra) chiếm số lượng cao nhất (15 thành viên) so với tiểu ban hậu phương (5 thành viên) và tổng hợp (9 thành viên). Điều này cho thấy, vị trí của tiểu ban tiền phương chiếm vị trí quan trọng trong công tác chỉ đạo và điều hành ứng phó PCTT. Giai đoạn 2010-2015 cho thấy, các văn bản QLNN về PCTT được ban hành hầu hết đều nhằm PCTT đối với loại hình thiên tai lũ lụt, bão trên cả nước và các văn bản đều nằm trong công tác chỉ đạo (1 năm). Giai đoạn 2016-2020, khi mặn bắt đầu xâm nhập và đã ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp của người dân ở một số tỉnh ven biển ĐBSCL, do đó chính quyền các cấp ngoài việc ban hành văn bản chỉ đạo về PCTT, còn ban hành văn bản chỉ đạo riêng về XNM. Trong những năm mặn cực đoan, giải pháp công trình (sửa chữa, xây dựng) các công trình thủy lợi phục vụ công tác phòng, chống XNM là giải pháp được tỉnh Sóc Trăng quan tâm thực hiện. Theo báo cáo hạn mặn năm 2017, giai đoạn năm 2010-2015, tỉnh Sóc Trăng đã thực hiện 3 dự án, công trình thủy lợi (3 đê ngăn mặn, trữ ngọt và 47 cống), tổng chiều dài công trình phòng chống XNM là 225,86 km, tổng kinh phí giải ngân giai đoạn này là 30,1 tỷ đồng. Giai đoạn 2016-2020, tỉnh Sóc Trăng tiếp tục quan tâm xây dựng, sửa chữa, nạo vét kênh, sông... ngăn mặn, trữ ngọt 276 công trình, 4.860,4 km chiều dài, kinh phí 1.674 tỷ đồng. Ngoài ra, tỉnh Sóc Trăng còn vận động xã hội hóa, vận động người dân mở rộng tuyến cấp nước ngọt phục vụ sản xuất nông nghiệp và sinh hoạt 73.566 m đường ống, giúp cho 18.376 hộ dân có nước sinh hoạt và sản xuất nông nghiệp khi mặn xâm nhập. Qua 2 giai đoạn (2010-2015 và 2015-2020), tỉnh Sóc Trăng có điều chỉnh nguồn lực (tiền) để sửa chữa, cải tạo, xây dựng các công trình thủy lợi phục vụ phòng, chống XNM theo hướng tích cực. Giai đoạn 2016-2020, số lượng công trình thủy lợi được cải tạo, sửa chữa, xây dựng tăng hơn 5 lần so với giai đoạn 2010-2015; chiều dài km công trình ngăn mặn, trữ ngọt tăng 19 lần; kinh phí tăng gấp 36 lần. Từ việc quan tâm nguồn lực của tỉnh Sóc Trăng đối với công tác phòng chống XNM giai đoạn 2015-2020, do đó diện tích canh tác nông nghiệp (lúa, hoa màu, cây ăn trái) ít bị ảnh hưởng bởi XNM so với giai đoạn 2010-2015.

Qua nghiên cứu hệ thống văn bản chỉ đạo của chính quyền các cấp và các cơ quan chuyên môn về PCTT và XNM, tuy đã có sự khác biệt là nhận định loại hình XNM ảnh hưởng nặng nề đến sản xuất nông nghiệp và có hệ thống văn bản chỉ đạo riêng về phòng chống XNM. Tuy nhiên, văn bản chỉ đạo về XNM cũng là văn bản ngắn hạn, chưa có định hướng chỉ đạo lâu dài. Đến năm 2018, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 18/6/2018 về công tác

PCTT, trong đó có XNM đến năm 2025, đây là một văn bản chỉ đạo dài hạn trong công tác PCTT trên phạm vi cả nước.

Năm 2019-2020, tình hình XNM được dự báo gay gắt hơn năm 2015-2016, Chính phủ, bộ, ngành Trung ương có liên quan đã ban hành văn bản sớm (3 tháng) để chỉ đạo các tỉnh thực hiện triển khai các biện pháp phòng, chống XNM. Đặc biệt trong năm 2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành văn bản chỉ đạo (Chỉ thị số 04/CT-TTg ngày 22/1/2020) trong tình huống khẩn cấp khi mặn xâm nhập có chuyên biến tiêu cực tác động mạnh mẽ đến sản xuất của người dân. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành văn bản chỉ đạo về ứng phó thiếu nước, hạn hán, XNM đối với khu vực ĐBSCL (Chỉ thị 36/CT-TTg ngày 11/9/2020). Điều này cho thấy, trong giai đoạn 2016-2020, Chính phủ rất quan tâm đến công tác lãnh đạo, chỉ đạo về PCTT, trong đó có XNM, đặc biệt ĐBSCL đã được Chính phủ chỉ đạo cụ thể các giải pháp ứng phó với hạn hán, thiếu nước và XNM bằng văn bản riêng cho khu vực này. Bộ, ngành Trung ương, tỉnh Sóc Trăng chỉ đạo theo dõi về diễn biến bất thường từ thiên tai và đã có ban hành văn bản chỉ đạo, điều hành PCTT và XNM nhằm hạn chế thiệt hại do thiên tai gây ra đối với sản xuất nông nghiệp cũng như đời sống người dân.

3.2. Đánh giá sự thay đổi chính sách QLNN về PCTT, XNM của tỉnh Sóc Trăng

3.2.1. Các văn bản QLNN về PCTT, trong đó có XNM của tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2010-2020

Giai đoạn 2010-2015, tỉnh Sóc Trăng đã ban hành 11 văn bản về PCTT, các văn bản PCTT của tỉnh Sóc Trăng đều được ban hành và có báo cáo tổng kết về PCTT hàng năm. Năm 2015, công tác về PCTT trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng đã kiện toàn và Ban chỉ huy PCTT và tìm kiếm cứu nạn các cấp đã được thành lập; Văn phòng Ban chỉ huy PCTT và tìm kiếm cứu nạn tỉnh Sóc Trăng được thành lập và ban hành quy chế hoạt động của quỹ PCTT tỉnh. Tuy nhiên, việc xây dựng quy chế nêu trên của tỉnh Sóc Trăng gặp khó khăn như chưa có hướng dẫn của Trung ương về quy định cụ thể về loại hình cơ cấu tổ chức, bộ máy, đối tượng được miễn giảm nộp quỹ PCTT và không có quy định về nguồn kinh phí để chi cho công tác hành chính và chi phí thù lao cho nhóm con người. Theo kết quả phỏng vấn công chức lãnh đạo phụ trách về PCTT tại Chi cục Thủy lợi tỉnh Sóc Trăng cho thấy, giai đoạn 2010-2015 diễn biến thiên tai không phức tạp, do đó tỉnh Sóc Trăng chỉ ban hành văn bản chỉ đạo về PCTT (trong đó có XNM) hàng năm, không ban hành văn bản chỉ đạo dài hạn về PCTT trên địa bàn tỉnh. Đến cuối năm 2015, các tỉnh ĐBSCL, trong đó có tỉnh Sóc Trăng chịu ảnh hưởng nặng nề của thiên tai, nắng nóng kéo dài, mặn xâm nhập sâu vào các nhánh sông dẫn nước ngọt phục vụ sản xuất nông nghiệp và gây khó khăn đến người dân sinh sống nơi đây.

Mùa khô năm 2019-2020, căn cứ văn bản chỉ đạo của Trung ương, UBND tỉnh Sóc Trăng đã ban hành văn bản chỉ đạo các sở, ban, ngành có liên quan và UBND cấp huyện thực hiện các giải pháp ứng phó với hạn mặn mùa khô 2019-2020 trên địa bàn tỉnh, qua các văn bản sau: Kế hoạch số 94/KH-UBND (ngày 24/6/2019) căn cứ theo Nghị quyết số 76/NQ-CP; Kế hoạch số 149/KH-UBND (ngày 8/11/2019) căn cứ theo Thông báo số 247/TB-VPCP của Văn phòng Chính phủ; bên cạnh đó, UBND tỉnh đã ban hành Công văn số 413/

UBND-KT (ngày 5/02/2020), Quyết định số 240/QĐ-UBND và Công văn số 241/UBND-KT (ngày 20/2/2020). UBND các huyện gồm Kế Sách, Long Phú và Trần Đề (3 huyện có vị trí địa hình tiếp giáp dọc theo sông Hậu) đã thực hiện chỉ đạo theo Kế hoạch số 149/KH-UBND của UBND tỉnh triển khai các văn bản chỉ đạo các phòng, ban và UBND các xã trên địa bàn các huyện, lần lượt gồm các văn bản: Kế hoạch số 585/KH-UBND (ngày 23/12/2019), Kế hoạch số 98/KH-UBND (ngày 15/12/2019), Công văn số 128/CV-UBND (ngày 25/2/2020).

Tỉnh Sóc Trăng đã ban hành các văn bản QLNN nhằm triển khai các biện pháp phòng, chống XNM trên địa bàn tỉnh. Công tác chỉ đạo phòng chống XNM của tỉnh Sóc Trăng có thay đổi, bổ sung và ngày càng hoàn thiện hơn trong giai đoạn 2016-2020, đặc biệt là công tác dự báo, phòng, chống XNM. Bên cạnh đó, ý thức của người dân ở các vùng ven cửa biển và ven sông được nâng cao trong vấn đề ứng phó với XNM [3]. Giai đoạn 2016-2020, tỉnh Sóc Trăng ban hành văn bản về XNM có số lượng qua mỗi năm nhiều hơn giai đoạn 2010-2015. Giai đoạn này, tỉnh Sóc Trăng đã ban hành văn bản chỉ đạo về PCTT và XNM song song, điều này cho thấy tinh chỉ đạo công tác phòng, chống XNM trong giai đoạn này phù hợp với chỉ đạo chung của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương.

3.2.2. Dự báo các vấn đề về XNM và đưa ra các giải pháp hướng dẫn thực hiện

Giai đoạn 2010-2015, tỉnh Sóc Trăng không ban hành văn bản dự báo về tình hình XNM. Đối với giai đoạn 2016-2020, mùa khô năm 2019-2020, căn cứ dự báo về tình hình XNM từ các cơ quan chức năng và Trung ương, UBND tỉnh đã xây dựng kịch bản dự báo về tình hình XNM, bao gồm dự báo về độ mặn xâm nhập, phạm vi XNM trên sông, thời gian XNM xuất hiện và khu vực bị ảnh hưởng trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng thông qua Kịch bản số 08/KB-PCTT (ngày 31/1/2020) và có những giải pháp nhằm chủ động, ứng phó nhanh, kịp thời trước tình hình, diễn biến XNM phức tạp. Kịch bản số 08/KB-PCTT đã được UBND tỉnh phê duyệt thông qua Quyết định số 240/QĐ-UBND (ngày 10/2/2020). Kịch bản số 08/KB-PCTT đã xây dựng từng phương án ứng phó với tình hình XNM mùa khô năm 2019-2020 ứng với từng cấp độ rủi ro thiên tai (cấp 1 và 2; cấp 2 xảy ra khi mức độ ảnh hưởng của mặn xâm nhập đặc biệt nghiêm trọng như đợt mặn năm 2016 và XNM vào hầu hết các địa phương trong tỉnh). Các phương án ứng phó về XNM đều thực hiện 2 nhóm giải pháp là phi công trình (thông tin, tuyên truyền, vận động...) và công trình (sửa chữa, xây dựng các hạng mục ngăn mặn, trữ ngọt) nhằm hạn chế thiệt hại do XNM gây ra. Trong giai đoạn này, giải pháp phi công trình phát huy được hiệu quả, việc tuyên truyền người dân về phòng, chống XNM như gieo trồng theo lịch thời vụ; đoàn viên, hội viên của các tổ chức đoàn thể tuyên truyền thông tin XNM đến người dân; thông tin XNM được cập nhật và gửi đến thành viên Ban chỉ đạo PCTT và lãnh đạo chủ chốt các cấp thông qua tin nhắn SMS, mạng xã hội Zalo.

3.2.3. Lập kế hoạch dài hạn về phòng chống XNM

Giai đoạn 2010-2015, tỉnh Sóc Trăng chỉ đạo ngắn hạn trong công tác PCTT, hàng năm tỉnh ban hành một văn bản chỉ đạo PCTT, trong đó có XNM. Giai đoạn 2016-2020, ngoài văn bản chỉ đạo về PCTT ngắn hạn, tỉnh Sóc Trăng còn ban hành kế hoạch dài hạn thông qua Kế hoạch số 94/KH-UBND (ngày 24/6/2019, căn cứ theo Nghị Quyết số 76/NQ-CP) về công tác PCTT trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng. Năm 2015, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Luật số 77/2015/QH13, ngày 19/6/2015) nhằm phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ QLNN trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Theo khoản 3, Điều 21 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Quốc hội đã quy định nhiệm vụ cho UBND tỉnh về PCTT, nội dung này thể hiện rất rõ về thẩm quyền của địa phương cấp tỉnh trong công tác PCTT. Như vậy, ngoài việc triển khai các văn bản chỉ đạo của Trung ương trong công tác PCTT, địa phương cấp tỉnh còn chủ động ban hành kế hoạch, phương án PCTT, ban hành chính sách hỗ trợ cho người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Ngoài ra, tỉnh còn được phép vận động các tổ chức trong và ngoài nước ủng hộ PCTT thông qua hình thức đóng góp sức người, phương tiện và đóng góp tiền. Điều này cho thấy, năng lực quản lý, cũng như việc ban hành các văn bản QLNN, các chính sách về PCTT nói chung và hạn hán, XNM nói riêng tại tỉnh Sóc Trăng đã có sự phát triển tiến bộ theo hướng tích cực trong công tác PCTT và có sự chủ động trong công tác ban hành chính sách hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai theo thời gian. Như vậy, dựa theo bảng 1 và 2 trong phương pháp đánh giá, tỉnh Sóc Trăng đã có những sự thay đổi trong công tác PCTT nói chung và XNM nói riêng (bảng 3). Theo bảng 2 trong phương pháp nghiên cứu về cách đánh giá sự thay đổi của chính sách theo sự tăng giảm của các tiêu chí trong giai đoạn 2010-2020, tỉnh Sóc Trăng có sự thay đổi chính sách QLNN về tài nguyên nước có xu hướng tích cực và đạt mức độ 1 ở bảng 2 trong giai đoạn 2016-2020 (cụ thể đã cho thấy ở bảng 3).

Bảng 3. Các nội dung thay đổi chính sách QLNN về tài nguyên nước của tỉnh Sóc Trăng dựa trên khuôn khổ pháp lý.

Thứ tự	Nội dung/giai đoạn nghiên cứu	Giai đoạn 2010-2015		Giai đoạn 2016-2020	
		Có (+)	Không (-)	Có (+)	Không (-)
1	Có ban hành văn bản pháp lý về PCTT, trong đó có XNM?	(+)		(+)	
2	Văn bản pháp lý có triển khai đến các sở, các huyện thuộc tỉnh, các tổ chức đoàn thể có liên quan?	(+)		(+)	
3	Có văn bản dự báo tình hình PCTT để đề ra các giải pháp ứng phó không?		(-)	(+)	
4	Có văn bản hướng dẫn thực hiện của cơ quan chuyên môn và cấp huyện không?	(+)		(+)	
5	Có văn bản lập kế hoạch dài hạn về PCTT?		(-)	(+)	

Đối với chính sách hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai thông qua Quyết định số 763/QĐHC-CTUBND tỉnh (ngày 3/8/2012), nhóm đối tượng được hưởng hỗ trợ theo Quyết định này là các hộ dân bị thiệt hại về nhà ở và người bị ảnh hưởng do lốc xoáy gây ra sẽ nhận được hỗ trợ (tiền) từ tỉnh. Tuy nhiên, đối với các hộ dân bị ảnh hưởng từ các loại hình thiên tai như sạt lở, XNM hay các loại hình thiên tai khác trên địa bàn tỉnh, người dân không nhận được hỗ trợ. Điều này cho thấy, chính sách hỗ trợ của tỉnh vẫn chưa mang được tính công bằng trong thực hiện chính sách PCTT thông qua các nhóm đối tượng bị ảnh hưởng do thiên tai gây ra. Bên cạnh đó, chính sách hỗ trợ người dân của tỉnh Sóc Trăng vẫn chưa đề cập đến nội dung hỗ trợ có tính lâu dài như nâng cao năng lực của cán bộ, công chức phụ trách PCTT cũng như hỗ trợ về giống cây trồng hay giống vật nuôi nhằm thích ứng với các loại hình thiên tai thường xuyên xảy ra trên địa bàn tỉnh. Tuy nhiên, tỉnh không công bằng trong chính sách về PCTT được khắc phục từ năm 2015 đến 2020, UBND tỉnh đã hỗ trợ cho các nhóm đối tượng bị thiệt hại bởi thiên tai với các loại hình như XNM, lốc xoáy... từ nguồn ngân sách địa phương và quỹ dự phòng (Quyết định 1383/QĐ-UBND ngày 6/6/2016). Tuy nhiên, việc thành lập quỹ PCCT ở tỉnh Sóc Trăng ban hành chậm hơn (3 năm) so với văn bản chỉ đạo của Chính phủ (Nghị định số 94/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014). Công tác thu quỹ PCTT còn gặp khó khăn do công chức tại cơ quan quản lý quỹ kiêm nhiệm nhiều công việc chuyên môn nên công tác tham mưu triển khai thu quỹ năm 2020 còn hạn chế và tỷ lệ thu chưa cao. Bên cạnh đó, việc quản lý và lưu trữ số liệu và văn bản về PCTT giai đoạn 2010-2015 của tỉnh Sóc Trăng còn một số bất cập, khi thay đổi cán bộ/chuyên viên phụ trách về lĩnh vực văn thư, lưu trữ văn bản về lĩnh vực PCTT dẫn đến việc thu thập văn bản chưa đầy đủ, kịp thời (do tỉnh chưa số hóa tài liệu văn bản). Bên cạnh đó, tính công bằng và công lý của chính sách về biến đổi khí hậu được Chính phủ đề cập tại Hội nghị Thượng đỉnh khí hậu được tổ chức trong khuôn khổ Hội nghị lần thứ 26 các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (COP26) năm 2021 đã được tính thực hiện. Theo đó, tỉnh Sóc Trăng đã ban hành các văn bản QLNN về PCTT giai đoạn 2010-2020, trong đó các giải pháp thực hiện công tác PCTT của tỉnh như xây dựng các công trình thủy lợi, sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng các hệ thống công trình thủy lợi và giải pháp phi công trình đều được tất cả người dân sinh sống trên địa bàn tỉnh hưởng lợi chung từ lợi ích của các giải pháp nêu trên mang lại nhằm ngăn chặn và giảm thiểu tác động của thiên tai gây ra.

4. Kết luận và đề xuất

Công tác QLNN về PCTT giai đoạn 2010-2020 được Chính phủ, các bộ, ngành và tỉnh Sóc Trăng ban hành các văn bản QLNN về PCTT qua mỗi năm và có văn bản dài hạn (5 năm). Tỉnh Sóc Trăng đã thực hiện khá đầy đủ các văn bản chỉ đạo của Chính phủ, bộ, ngành Trung ương trong việc ứng phó và PCTT trên địa bàn tỉnh. Giai đoạn 2010-2020, các văn bản QLNN về PCTT của tỉnh Sóc Trăng đã có sự thay đổi chính sách đạt mức độ 1 (theo chiều hướng tích cực), việc điều chỉnh và bổ sung trong các nội dung thực hiện được quy định trong văn bản nhằm mục đích kiện toàn, nâng cao và phát triển các cấp, các ngành quản lý và người dân địa

phương trong công tác PCTT. Bên cạnh đó, chính sách hỗ trợ về PCTT của địa phương vẫn chưa mang tính công bằng đối với các hộ dân sinh sống trên địa bàn tỉnh bị ảnh hưởng bởi thiên tai gây ra tại một thời điểm nhất định.

Nghiên cứu đã chỉ ra được sự tồn tại của các chính sách và văn bản QLNN về PCTT giai đoạn 2010-2020 của địa phương thông qua việc ban hành các văn bản QLNN về PCTT qua từng năm. Số lượng văn bản chỉ đạo, điều hành về PCTT, XNM giai đoạn 2010-2015 của tỉnh Sóc Trăng ít hơn so với giai đoạn 2016-2020. Bên cạnh đó, nội dung văn bản QLNN giai đoạn 2016-2020 có bước tiến quan trọng như các chính sách được điều chỉnh và bổ sung đầy đủ các đối tượng được hỗ trợ do ảnh hưởng bởi thiên tai; văn bản chỉ đạo của chính quyền địa phương đã được điều chỉnh từ ngắn hạn (1 năm) sang dài hạn (5 năm), đồng thời có xây dựng kịch bản dự báo và đưa ra các giải pháp thực hiện nhằm phòng, chống XNM trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng. Tỉnh Sóc Trăng đã ban hành văn bản chỉ đạo về XNM riêng so với PCTT nói chung để chỉ đạo ứng phó với tình trạng thiếu nước, hạn hán và XNM trên địa bàn tỉnh. Bên cạnh đó, nghiên cứu đề xuất cần có những nghiên cứu tiếp theo nhằm đánh giá việc thực thi các chính sách QLNN về PCTT của tỉnh để xem xét hiệu quả thực thi của chính sách PCTT mang lại cho người dân địa phương.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Dự án "Nâng cấp Trường Đại học Cần Thơ" (mã số VN14-P6) bằng nguồn vốn vay hỗ trợ phát triển (ODA) từ Chính phủ Nhật Bản. Các tác giả xin chân thành cảm ơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] World Bank (2016), *Communities Best Understand How to Respond to Natural Disasters*, <https://www.worldbank.org/vi/news/feature/2016/08/30/when-it-comes-to-disaster-preparedness-communities-know-best>, accessed 22 October 2021.
- [2] General Department of Meteorology and Hydrology (2021), *Improving Efficiency in Natural Disaster Prevention*, <http://www.kttvqg.gov.vn/cong-tac-pctt-tkc-130/nang-hieu-qua-trong-cong-tac-phong-chong-thien-tai-9778.html>, accessed 18 October 2021 (in Vietnamese).
- [3] Government Electronic Information Portal (2021), *Document System*, <http://www.chinhphu.vn>, accessed 10 August 2021 (in Vietnamese).
- [4] Law Library (2013), *Law on Natural Disaster Prevention*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Luat-phong-chong-thien-tai-nam-2013>, accessed 18 October 2021 (in Vietnamese).
- [5] OECD (2015), *OECD Principles on Water Governance*, <https://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>, accessed 22 October 2022.
- [6] N.Q. Thuan, H.H. Ngoc, P.S An (2019), "Solutions to adapt to climate change in the Mekong Delta in the new context", *Vietnam Journal of Social Sciences*, **3**, pp.10-16 (in Vietnamese).
- [7] P.H. Long, R. Biesbroek, V.P.D. Tri, et al. (2018), "Managing flood risks in the Mekong delta: How to address emerging challenges under climate change and socioeconomic developments", *Ambio.*, **47**(6), pp.635-649, DOI: 10.1007/s13280-013-0424-4.
- [8] Y. Ma, M.C. Dias, H. Freitas (2020), "Drought and salinity stress responses and microbe-induced tolerance in plants", *Journal Impact Factors and CiteScores*, **11**, DOI: 10.3389/fpls.2020.591911.
- [9] N.N Anh (2017), "Natural disasters - climate change and rice insurance in the Mekong Delta", *Vietnam Journal of Science and Technology*, **59**, pp.51-56 (in Vietnamese).