

DOI:10.22144/ctu.jvn.2022.038

ĐÁNH GIÁ KHUNG PHÁP LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC MẶT TẠI TỈNH SÓC TRĂNG

Hà Tấn Linh^{1*}, Dương Thị Trúc², Nguyễn Hiếu Trung³, Đặng Kiều Nhân¹ và Văn Phạm Đăng Trí³

¹Nghiên cứu sinh khóa 2020 đợt 2, Viện Nghiên cứu Phát triển Đồng bằng sông Cửu Long

²Học viên cao học khóa 26, Khoa Môi Trường và Tài nguyên Thiên nhiên, Trường Đại học Cần Thơ

³Viện Nghiên cứu Biến đổi Khí hậu, Trường Đại học Cần Thơ

*Người chịu trách nhiệm về bài viết: Hà Tấn Linh (email: dunglinhbl@gmail.com)

Thông tin chung:

Ngày nhận bài: 31/10/2021

Ngày nhận bài sửa: 04/03/2022

Ngày duyệt đăng: 22/04/2022

Title:

Công tác quản lý nhà nước, khung pháp lý, xâm nhập mặn và tài nguyên nước

Từ khóa:

Công tác quản lý nhà nước, khung pháp lý, xâm nhập mặn và tài nguyên nước

Keywords:

Legal framework, state management, seawater intrusion, water resources

ABSTRACT

The study evaluated the legal framework for managing surface water resources in Soc Trang province under saline intrusion conditions using the Principle 7 of the Organisation for Economic Co-operation and Development framework. In the period from 2019 to 2021, secondary data including state management documentation on the prevention and management of seawater intrusion were collected through central, provincial, and district government portals, while primary data was obtained through the key informant panel (KIP) on state management of water resources in Soc Trang province and Ke Sach, Long Phu, and Tran De districts. The existing legal framework governs the administration of seawater intrusion prevention and management, which comprises regulations, duties, and powers for the government, ministries, and local governments. In addition, the central and provincial governments actively and comprehensively implemented solutions to deal with saline intrusion in the period of 2019-2021. However, the local procedure for preventing and managing saline intrusion in Soc Trang is still restricted, such as solutions does not guarantee feasibility in comparison to the up-to-date situation of seawater intrusion in the locality.

TÓM TẮT

Nghiên cứu dựa vào nguyên tắc 7 của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) để đánh giá khung pháp lý quản lý tài nguyên nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng. Số liệu thứ cấp là các văn bản quản lý Nhà nước về phòng, chống xâm nhập mặn được thu thập thông qua cổng thông tin điện tử của Chính phủ, cấp tỉnh và cấp huyện; số liệu sơ cấp được thu thập thông qua phỏng vấn những người am hiểu về tài nguyên nước tại các huyện Kế Sách, Long Phú và Trần Đề từ năm 2019 đến 2021. Công tác phòng, chống xâm nhập mặn (XNM) đã có khung pháp lý quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương về phòng, chống XNM. Ngoài ra, Trung ương và tỉnh đã triển khai toàn diện, chặt chẽ các giải pháp ứng phó với XNM giai đoạn 2019-2021. Tuy nhiên, một số nhiệm vụ của tỉnh về phòng, chống XNM còn hạn chế về các giải pháp công trình không đảm bảo tính khả thi so với thực trạng XNM tại địa phương.

1. GIỚI THIỆU

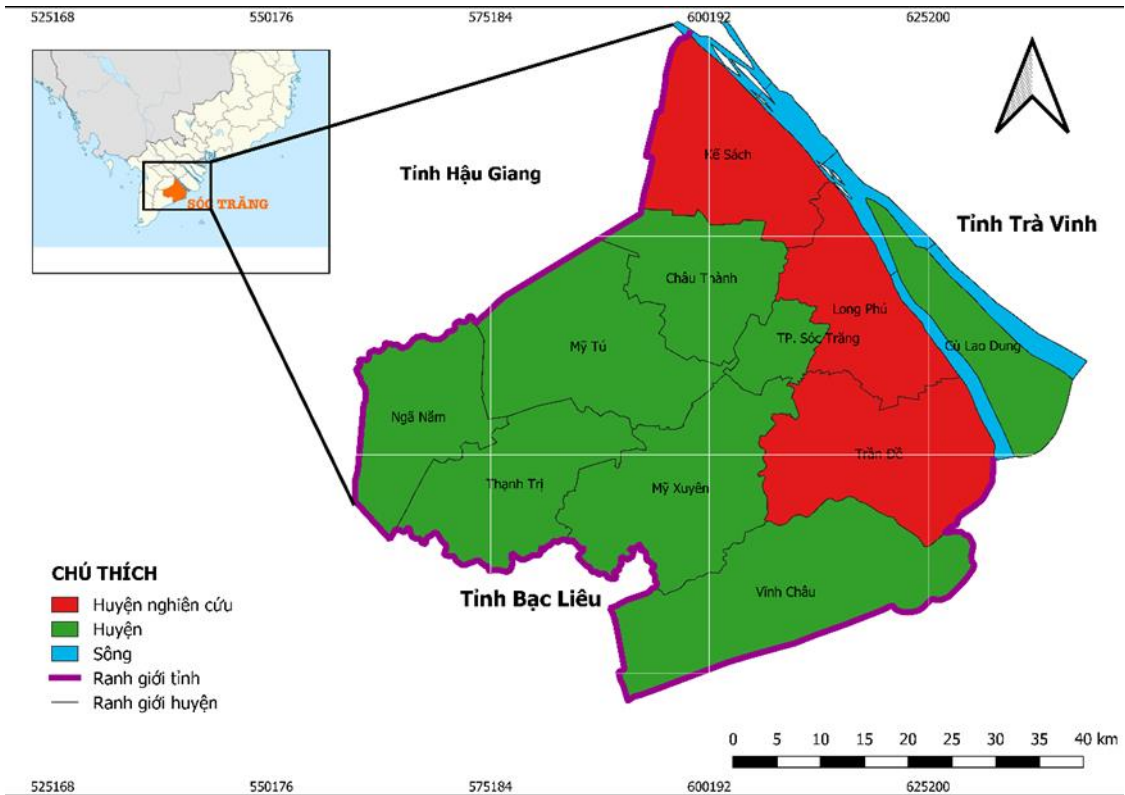
Công tác quản lý Nhà nước (QLNN) về TNN ở thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng không ngừng được tăng cường và đã có những bước tiến quan trọng trong cơ cấu tổ chức ngành nước từ Trung ương đến địa phương, tuy nhiên công tác QLNN về tài nguyên nước (TNN) của một số quốc gia vẫn còn một số tồn tại được liệt kê như: chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền giữa các cấp quản lý (David et al., 2005) và chưa có sự đồng bộ ở các cấp quản lý trong việc thực thi các chính sách về TNN trước thách thức từ sự thay đổi đặc điểm của TNN trong tương lai (Tomas et al., 2014; Ik et al., 2017). Một số khung đánh giá công tác QLNN hiện đang được áp dụng như: Khung đánh giá của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế về quản trị nước (Organization for Economic Cooperation and Development, 2015), Mười khối xây dựng cho quản trị nước bền vững (Van Rijswijk et al., 2014), Mười bước để quản lý rủi ro chiến lược và cách tiếp cận toàn diện (Neil et al., 2007) và quan điểm và tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản QLNN (Quang, 2009). Qua các khung đánh giá về công tác QLNN về TNN nêu trên, khung đánh giá của OECD là khung đã được sử dụng để xem xét các thỏa thuận quản lý nước tại các quốc gia của OECD từ năm 2011 (OECD, 2015); bên cạnh đó, khung OECD có đề cập đến vấn đề về công tác quản lý của các cơ quan quản lý nước, cung cấp bằng chứng về những bất cập chính của quản trị đã cản trở việc thiết lập và thực thi chính sách nước, đồng thời đề xuất các hướng dẫn đánh giá chính sách và thực hành tốt để khắc phục các bất cập đó (OECD, 2015); vì vậy, khung OECD được chọn để đánh giá về khung pháp lý QLNN về TNN trong nghiên cứu này. Bên cạnh đó, vào năm 2018 khung chỉ số quản trị nước (OECD, 2018) được phát triển, đây là một bộ công cụ hỗ trợ việc thực hiện các nguyên tắc của OECD vào năm 2015 về quản lý nước nhằm hỗ trợ công tác tự đánh giá tình trạng hoạt động của các khuôn khổ chính sách quản lý nước, thể chế (các văn bản QLNN), công cụ và những cải tiến cần thiết của các nguyên tắc OECD theo thời gian (OECD, 2018). Theo Chance and Brooks (2016), khung pháp lý Nhà nước nói chung là hệ thống các văn bản pháp luật từ lập pháp, hành pháp và tư pháp; như vậy, khung pháp lý Nhà nước về TNN là những quy định của pháp luật, trong đó có các luật, các văn bản dưới luật (Nghị định, Thông tư, Quyết định,...) quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp quản lý từ Trung ương đến địa phương liên quan đến TNN. OECD đã định nghĩa tính chặt chẽ về mặt chính sách QLNN là việc ban hành chính sách ở các

cấp, các ngành, địa phương nhằm cùng cố, hỗ trợ trong việc quản lý để đạt được mục tiêu đề ra (National Action Plans On Business And Human Rights, 2021). Định nghĩa tính chặt chẽ về chính sách của OECD đã được chấp nhận chung trên toàn cầu và áp dụng vào các chương trình nghị sự của OECD, chính sách về phát triển của Liên minh Châu Âu,... (NAPBHR, 2021). Tính toàn diện của công tác QLNN thể hiện ở việc ban hành các văn bản đầy đủ, quy định chi tiết các nhiệm vụ để quản lý, điều hành đối với một hay nhiều lĩnh vực (Công thông tin điện tử Hội đồng Phối hợp phổ biến, 2021). Tính toàn diện QLNN về TNN là công tác chỉ đạo QLNN về TNN được triển khai ở từng cấp quản lý (Chính phủ, Bộ, ngành Trung ương và cấp tỉnh, huyện) có liên quan đến công tác phòng, chống xâm nhập mặn (XNM) thực hiện đúng chức năng và nhiệm vụ theo quy định Nhà nước (Linh và ctv., 2020).

Công tác QLNN về TNN mặt ở Việt Nam nói chung và vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) nói riêng vẫn còn một số hạn chế trước ảnh hưởng của biến đổi khí hậu (BĐKH) bao gồm các hiện tượng thời tiết cực đoan, những thay đổi về dòng chảy từ thượng nguồn và nước biển dâng (Whitehead et al., 2019). Công tác quản lý tài nguyên nước (QLTNN) mặt ở các tỉnh ven biển vùng ĐBSCL trong đó có tỉnh Sóc Trăng cũng đang gặp phải một số tồn tại theo cơ chế ngành dọc ((Trung ương – tỉnh – huyện) và cơ chế ngành ngang (các sở, cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh) trong việc xây dựng và thực hiện chính sách, bên cạnh đó, nguồn lực tham gia công tác QLNN về TNN vẫn chưa đầy đủ (Ha et al., 2018). Tính hiệu quả vẫn còn nhiều hạn chế trong công tác chia sẻ các thông tin có liên quan đến TNN giữa các đơn vị trong cùng cấp quản lý (Ha et al., 2018; Nguyen et al., 2018). Hệ thống QLNN về TNN chưa hoàn thiện và quy trình quản lý TNN còn chậm cải cách thủ tục, các cơ quan có vai trò và trách nhiệm không rõ ràng dẫn đến việc ứng phó chậm và kém hiệu quả trong các trường hợp khẩn cấp, (Nguyen et al., 2020). Vai trò của cấp chính quyền địa phương cần được kiện toàn tổ chức bộ máy phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện các chính sách, giải pháp về ứng phó BĐKH; (Binh, 2021). Linh và ctv. (2020) đã nghiên cứu tính toàn diện và tính kịp thời trong công tác QLTNN đối với sản xuất nông nghiệp (SXNN) tại tỉnh Sóc Trăng trong điều kiện XNM cho thấy, công tác QLNN của UBND cấp tỉnh, cấp huyện và cơ quan chuyên môn đảm bảo đầy đủ, đúng chức năng và thẩm quyền không chồng chéo nhiệm vụ (dựa vào văn bản chỉ đạo của UBND tỉnh, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT), UBND huyện

Kế Sách và Trần Đề); bên cạnh đó, UBND cấp tỉnh và UBND huyện đã kịp thời ban hành văn bản QLNN về chỉ đạo phòng, chống XNM giúp cho người dân phòng, chống XNM một cách chủ động làm giảm thiệt hại do tác động của XNM gây ra. Theo Vy và ctv. (2021), sự phối hợp giữa các bên liên quan trong công tác ứng phó XNM tại địa phương được quy định rõ ràng và các cơ quan đã thực hiện đúng nhiệm vụ được giao trong văn bản chỉ đạo thông qua triển khai theo chiều dọc (từ Trung ương đến địa phương), tuy nhiên, sự phối hợp theo chiều ngang giữa các bên còn gặp nhiều hạn chế khi sự phối hợp giữa các cơ quan cùng cấp chưa được quy định rõ ràng trong các văn bản chỉ đạo ứng phó XNM tại địa phương. Theo Linh và ctv. (2020) và Vy và ctv. (2021), nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp QLNN trong công tác phòng, chống XMM theo quy định của khung pháp lý Nhà nước đảm bảo triển khai toàn diện, chặt chẽ vẫn chưa được nghiên cứu để tìm hiểu những bất cập còn tồn đọng trong việc triển khai thực hiện ở cấp địa phương. ĐBSCL là vùng đất thấp, nằm ở vị trí tận cùng hạ lưu của sông Mekong, với hệ thống sông, rạch, kênh, mương chằng chịt và có bờ biển dài hơn 700 km, các cửa sông tiếp giáp với cả hai mặt biển Đông và biển Tây (Tuấn và ctv., 2014). Đất bị nhiễm mặn do nước

biển xâm thực là mối đe dọa lớn đối với SXNN bền vững ở vùng ven biển ĐBSCL (Nhân và ctv., 2020). Sóc Trăng (Hình 1) là một trong những tỉnh ven biển ĐBSCL, nằm ở phía Nam cửa sông Hậu, có địa hình tương đối thấp và bằng phẳng với nhiều vùng sinh thái tự nhiên khác nhau được đặc trưng bởi nguồn nước (mặt) ngọt - mặn - lợ tạo điều kiện đa dạng hóa SXNN (hệ thống canh tác lúa 2 vụ, hoa màu, cây ăn trái, nuôi trồng thủy sản lợ - mặn) góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế cho người dân (Linh và ctv., 2014). Tuy nhiên, tình trạng XNM đã ảnh hưởng đến quá trình SXNN tại tỉnh Sóc Trăng do tác động của BĐKH (Điệp và ctv., 2017) và độ mặn trong nước có xu hướng tăng trong thời gian gần đây (Tuấn và ctv., 2019). Bên cạnh đó, công tác QLNN về TNN tại tỉnh Sóc Trăng gặp khó khăn khi các cơ quan, ban ngành có liên quan chưa có cái nhìn bao quát và tính toán phù hợp trước khi đề ra một chính sách trong quản lý nguồn TNN (Bé và ctv., 2017). Chính vì vậy, nghiên cứu được thực hiện nhằm mục tiêu (i) đánh giá sự tồn tại của khung pháp lý về công tác ban hành văn bản QLNN về tài nguyên nước mặt và (ii) đánh giá sự bảo đảm khuôn khổ khung pháp lý được triển khai toàn diện, chặt chẽ trong công tác quản lý tài nguyên nước mặt về XNM tại tỉnh Sóc Trăng.



Hình 1. Bản đồ khu vực nghiên cứu

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Đánh giá sự tồn tại của khung pháp lý về công tác ban hành văn bản quản lý Nhà nước về tài nguyên nước mặt

Các số liệu thứ cấp được thu thập, bao gồm: Các văn bản quy định QLNN về TNN mặt (Luật Tài nguyên nước, Luật Phòng, chống thiên tai, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thủy lợi và các văn bản sửa đổi, bổ sung các luật trên), các văn bản quy định về chức năng, thẩm quyền của các cơ quan chuyên môn thuộc Trung ương, chính quyền địa phương (Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các Luật sửa đổi, bổ sung các luật trên), các Nghị quyết và Quyết định của Chính phủ về ban hành văn bản QLNN về TNN. Các Luật trên được thu thập thông qua Cổng thông tin điện tử Chính phủ. Sau khi các số liệu thứ cấp đã được thu thập, nghiên cứu xem xét các nhiệm vụ và quyền hạn của cấp Trung ương, Bộ, ngành có liên quan và cấp tỉnh trong công tác QLNN về phòng, chống XNM đã có thực hiện ban hành các văn bản QLNN về phòng, chống XNM theo chức năng và nhiệm vụ được quy định từ các văn bản trong số liệu thứ cấp đã thu thập được; các cấp quản lý đã thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đầy đủ theo khung pháp lý của Nhà nước bao gồm các luật và các văn bản dưới luật đã được thu thập phía trên.

2.2. Đánh giá sự bảo đảm khuôn khổ khung pháp lý được triển khai toàn diện, chặt chẽ trong công tác quản lý tài nguyên nước mặt về xâm nhập mặn

2.2.1. Thu thập số liệu

Số liệu thứ cấp: Rà soát các văn bản chỉ đạo, phối hợp và báo cáo trong công tác phòng, chống XNM năm 2019-2020 và thu thập thêm các văn bản về phòng, chống XNM năm 2020-2021, bao gồm các văn bản QLNN về phòng, chống XNM của Trung ương và Bộ, ngành có liên quan từ Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Bộ NN&PTNT và các báo cáo thiệt hại do tác động của XNM đến SXNN từ Văn phòng UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, Sở Tài nguyên và Môi trường (TNMT), Văn phòng UBND các huyện: Kế Sách, Long Phú và Trần Đề từ tháng 11/2019 đến tháng 5/2021.

Số liệu sơ cấp: Dựa vào báo cáo thiệt hại từ Phòng NN&PTNT của 02 huyện Kế Sách và Long Phú (nghiên cứu chọn 02 huyện để phỏng vấn online là vì theo số liệu thứ cấp nghiên cứu thu thập được từ tỉnh Sóc Trăng cho thấy, hạn – mặn 2019-2020 là hạn mặn gay gắt như hạn – mặn lịch sử năm 2015-2016, huyện Kế Sách là huyện có số lượng cây ăn

trái bị ảnh hưởng do xâm nhập mặn nhiều nhất tỉnh và huyện Long Phú là huyện có diện tích lúa thiệt hại nhiều nhất của cả tỉnh (theo Báo cáo số 123/BC-UBND tỉnh (ngày 15/5/2020). Đối với huyện Trần Đề, XNM mùa khô 2019-2020 về diện tích nuôi trồng thủy sản không ghi nhận thiệt hại. XNM mùa khô năm 2020-2021 không gay gắt như hạn – mặn mùa khô 2019-2020, nghiên cứu đã có thu thập Báo cáo thiệt hại do xâm nhập mặn của tỉnh Sóc Trăng qua Báo cáo số 32/PCTT (ngày 12/4/2021) vẫn chưa ghi nhận thiệt hại do xâm nhập mặn gây ra trên địa bàn tỉnh. Để đối chiếu với thông tin từ Báo cáo số 32/PCTT của tỉnh Sóc Trăng đã thu thập, 02 huyện được chọn là Kế Sách và Long Phú. Đây là 02 huyện chịu thiệt hại nhiều nhất trong mùa khô hạn – mặn năm 2019-2020 để đối chiếu với thông tin trong báo cáo cũng như xem xét tác động của mặn xâm nhập của năm 2020-2021 như thế nào) về cây ăn trái, rau màu và lúa cao nhất tỉnh do tác động của XNM giai đoạn 2019-2020 của các xã: An Mỹ, An Lạc Tây huyện Kế Sách và xã Tân Hưng, xã Trường Khánh huyện Long Phú, nghiên cứu tiến hành phỏng vấn các cán bộ phụ trách QLNN về TNN ở các xã nêu trên để kiểm chứng lại kết quả về công tác phòng, chống XNM trong năm 2019-2020 và thực trạng công tác phòng, chống XNM năm 2020-2021 tại khu vực nghiên cứu.

2.2.2. Khung đánh giá công tác quản lý tài nguyên nước triển khai toàn diện, chặt chẽ

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 hướng đến lợi ích cộng đồng) trong khối 2 (hiệu quả liên quan đến sự đóng góp của quản trị để tối đa hóa lợi ích của việc quản lý nước bền vững) của khung OECD đánh giá quản trị về TNN (OECD, 2015) để đánh giá sự tồn tại khuôn khổ pháp lý và triển khai toàn diện, chặt chẽ trong công tác QLNN mặt về XNM, thông qua: (i) Sự tồn tại của khung pháp lý quản lý nước tại Mục 7a (OECD, 2018) và sự tồn tại và hoạt động của các cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm đảm bảo các chức năng điều tiết chính đối với QLNN tại Mục 7b (OECD, 2018), (ii) Sự tồn tại và mức độ thực hiện các văn bản quản lý nước ở tất cả các cấp tại Mục 7c (OECD, 2018). Khung pháp lý Nhà nước được đánh giá dựa trên (các Luật, Nghị định, Thông tư, Chỉ thị, Quyết định và văn bản QLNN) quy định vai trò, chức năng và nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ ngành Trung ương có liên quan và cấp tỉnh trong QLNN về TNN. Việc triển khai khung pháp lý toàn diện, chặt chẽ thông qua đánh giá chiều dọc (Trung ương – tỉnh – huyện) và chiều ngang (các sở, cơ quan thuộc UBND tỉnh) về các

mức độ triển khai các nhiệm vụ QLNN mặt (Kế hoạch số 149 và Kế hoạch số 119 của UBND tỉnh Sóc Trăng) trong công tác phòng, chống XNM trong giai đoạn 2019-2021 dựa trên những tiêu chí quy

định về nhiệm vụ và quyền hạn của khung pháp lý về TNN (dựa vào khoản 7 và 8 – Điều 21 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015) quy định (Bảng 1).

Bảng 1. Mức độ triển khai toàn diện, chặt chẽ khung pháp lý QLNN về TNN

Tiêu chí đánh giá				
Mức độ (MĐ)	1. Văn bản QLNN về phòng, chống thiên tai trong đó có XNM (dài hạn) để duy trì thực hiện	2. Nhiệm vụ giao cho cơ quan QLNN về XNM theo cơ chế chiều dọc (Trung ương - UBND tỉnh - huyện) có phù hợp với nhiệm vụ và quyền hạn được giao hay không?	3. Nhiệm vụ giao cho cơ quan QLNN về XNM theo cơ chế ngang (sở, ngành thuộc UBND tỉnh) phù hợp với nhiệm vụ và quyền hạn được giao không?	4. Có sự phối hợp trong QLNN về XNM theo chiều ngang (sở, ngành thuộc UBND tỉnh)
MĐ 1 (Thấp)	Có văn bản QLNN minh chứng cụ thể về Phòng chống XNM dài hạn (5 năm).	Không có văn bản minh chứng cụ thể	Không có văn bản minh chứng cụ thể	Không có văn bản minh chứng cụ thể
MĐ 2 (Trung bình)	Có văn bản QLNN minh chứng cụ thể về Phòng chống XNM dài hạn (5 năm).	Có văn bản minh chứng cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn	Không có văn bản minh chứng cụ thể	Không có văn bản minh chứng cụ thể
MĐ 3 (Tốt)	Có văn bản QLNN minh chứng cụ thể về Phòng chống XNM dài hạn (5 năm).	Có văn bản minh chứng cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn	Có văn bản minh chứng cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn	Có văn bản minh chứng cụ thể về sự phối hợp trong QLNN về XNM

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Khung pháp lý và văn bản QLNN về TNN

Việc quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra ở Việt Nam đang là nội dung được các cấp, các ngành và chính quyền địa phương quan tâm. Quốc hội ban hành Luật Tài nguyên nước (Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13, ngày 21/06/2012), Luật này thay thế Luật Tài nguyên nước số 08/1998/QH10 (Ngày 20/05/1998). Quốc hội cũng đã ban hành Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13 (ngày 19/06/2013) để chủ động ứng phó với tình trạng biến đổi khí hậu như thiên tai, thời tiết cực đoan, cạn kiệt nguồn tài nguyên và nước biển dâng. Ngày 17/6/2020, Quốc hội ban hành Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai và Luật Đề điều số 60/2020/QH14. Theo Chương I – Điều 3 của Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13 quy định XNM là một trong những thiên tai cần có các biện pháp phòng, chống và ứng phó. Bên cạnh đó, Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 (Luật số

55/2014/QH14, ngày 26/6/2014), hiện vẫn còn hiệu lực, và Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 (Luật số 72/2020/QH14 17/11/2020), Luật số 72/2020/QH14 có hiệu lực vào ngày 01/01/2022, thay thế cho các Luật Bảo vệ Môi trường trước đó. Bên cạnh đó, Quốc hội đã ban hành Luật Thủy lợi (Luật số 08/2017/QH14, ngày 19/6/2017), tình trạng pháp lý vẫn còn hiệu lực. Tại Mục 2 (Vận hành công trình thủy lợi, hồ chứa thủy điện phục vụ thủy lợi) có quy định về vận hành công trình thủy lợi khi xảy ra hạn hán, thiếu nước, XNM để phòng, chống thiên tai. Điều này cho thấy hệ thống pháp lý quy định về quản lý, điều hành, phòng chống thiên tai, xâm nhập mặn đã được quy định rõ ràng, cụ thể.

Công tác QLNN về TNN thuộc các cấp, các ngành nhất là đối với chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong việc triển khai thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao. Để quy định về phân cấp, phân quyền QLNN theo đơn vị hành chính, Quốc hội đã ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Luật số 77/2015/QH13, ngày 19/06/2015). Đến năm 2019, Quốc hội đã ban hành Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức

Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Luật số 47/2019/QH14, ngày 22/11/2019 đã sửa đổi và bổ sung Điều e, Khoản 2, Điều 11 làm rõ hơn trong việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, ngoài việc chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp còn phải đảm bảo về điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác). Bên cạnh đó, ngày 22/6/2015, Quốc hội đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 (tình trạng pháp lý vẫn còn hiệu lực) quy định nguyên tắc, thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; trách nhiệm

của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đến năm 2020, Quốc hội ban hành Luật số 63/2020/QH14 (ngày 18/6/2020) về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (tình trạng pháp lý vẫn còn hiệu lực). Như vậy, theo thời gian một số Luật được sửa đổi bổ sung, phân cấp, phân quyền nhiều hơn so với quy định trước đó, đối với cấp chính quyền địa phương trong quản lý, điều hành các lĩnh vực, trong đó có xâm nhập mặn. Bên cạnh, việc ban hành văn bản cũng được quy định cụ thể về thẩm quyền, nội dung, trình tự ban hành để làm cơ sở đánh giá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

<p>Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13, ngày 21/06/2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Luật này thay thế Luật Tài nguyên nước số 08/1998/QH10 (Ngày 20/05/1998). ➢ Bổ sung quy định cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường, các bộ, ngành và của chính quyền địa phương các cấp. ➢ Quyết định số 379/QĐ-TTg, ngày 17/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050
<p>Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13, ngày 19/06/2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Ngày 17/6/2020, Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai và Luật Đề điều số 60/2020/QH14. ➢ Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg (ngày 15/08/2014) quy định chi tiết về cấp độ rủi ro thiên tai. Tuy nhiên, đã hết hiệu lực vào ngày 01/07/2021, thay thế bằng Quyết định số 18/2021/QĐ-TTg (ngày 22/04/2021) quy định về dự báo, cảnh báo, truyền tin thiên tai và cấp độ rủi ro thiên tai. ➢ Nghị định số 160/2018/NĐ-CP (ngày 29/11/2018) quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai. Tuy nhiên, Nghị định này đã hết hiệu lực vào ngày 20/08/2021 thay vào đó là Nghị định số 66/2021/NĐ-CP (ngày 6/7/2021), Nghị định này có những quy định chi tiết đối với các cấp, các ngành và chính quyền địa phương trong việc phòng, chống thiên tai.
<p>Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 số 72/2014/QH14, ngày 17/11/2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Tình trạng pháp lý hiện vẫn còn hiệu lực và thay thế cho các Luật Bảo vệ Môi trường trước đó. Luật này quy định về hoạt động bảo vệ môi trường; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, công đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân trong hoạt động bảo vệ môi trường. ➢ Theo Điều b, Khoản 2, Điều 90, Chương VII- Ứng phó với BĐKH: Quy định “triển khai hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu, giảm nhẹ rủi ro thiên tai” và Khoản 4 cũng đã có quy định trách nhiệm của Bộ, cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh thực hiện nội dung quy định tại Điều b Khoản 2.
<p>Luật Thủy Lợi số 08/2017/QH14, ngày 19/6/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Điều 26 và khoản c nêu rõ “khi xảy ra xâm nhập mặn phải thực hiện các giải pháp để giảm thiểu ảnh hưởng đến sinh hoạt, nhu cầu thiết yếu của sản xuất và môi trường”. ➢ Chương IX của Luật Thủy lợi cũng đã quy định về trách nhiệm QLNN về thủy lợi của Chính phủ, Bộ và cơ quan ngang Bộ (Điều 56) và UBND các cấp (Điều 57).
<p>Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Luật số 77/2015/QH13, ngày 19/06/2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Điều 12 quy định về phân quyền cho chính quyền địa phương nêu rõ, chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được phân quyền, điều này cho thấy cấp địa phương được phân quyền chủ động trong việc ban hành các văn bản quản lý nhà nước dựa vào tình hình cụ thể và phạm vi cấp địa phương quản lý. ➢ Đến năm 2019, Quốc Hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính Phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Luật số 47/2019/QH14, ngày 22/11/2019).
<p>Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13, ngày 22/6/2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Luật này thay thế cho các Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trước đó và tình trạng pháp lý vẫn còn hiệu lực. ➢ Chương II – Điều 28 quy định về quyết định của UBND cấp tỉnh trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với đặc thù của địa phương và Chương V – Điều 83 về triển khai xây dựng văn bản chi tiết của Bộ, cơ quan ngang Bộ. ➢ Đến năm 2020, Quốc Hội ban hành Luật số 63/2020/QH14 (ngày 18/6/2020) về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (tình trạng pháp lý vẫn còn hiệu lực).

Hình 3. Các Luật quy định về chức năng và nhiệm vụ của các cấp trong công tác QLNN về TNN

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật từng bước được hoàn thiện và tạo hành lang pháp lý đề nâng cao hiệu lực QLNN về phòng chống thiên tai, trong đó có XNM thông qua Nghị Quyết số 76/NQ-CP (ngày 18/6/2018) của Chính phủ quy định về công tác phòng, chống thiên tai đến năm 2025. Dựa vào Mục 7a của OECD (OECD, 2018) đã phân tích sự

tồn tại của các quy định từ các Luật nêu trên (Hình 3), công tác QLNN về phòng, chống thiên tai nói chung và XNM nói riêng đã có một khung pháp lý quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp, các ngành và các địa phương trong việc thực hiện triển khai các giải pháp để ứng phó về XNM. Theo Nghị Quyết số 76/NQ-CP và Luật

Phòng, chống thiên tai năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định phê duyệt kế hoạch phòng, chống thiên tai quốc gia đến năm 2020 thông qua Quyết định số 649/QĐ-TTg (ngày 30/5/2019). Như vậy, Nghị Quyết số 76/NQ-CP của Chính phủ được xem là văn bản quản lý Nhà nước chung về phòng chống thiên tai, trong đó có nội dung về XNM trên phạm vi toàn quốc, hiệu lực đến năm 2025.

3.2. Triển khai khung pháp lý QLNN trong công tác phòng, chống XNM

3.2.1. Công tác QLNN về phòng, chống xâm nhập mặn mùa khô năm 2019–2020

Căn cứ các quy định từ khung pháp lý quản lý tài nguyên nước được phân tích ở mục 4.2.1.1, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành Trung ương, các tỉnh trong đó có tỉnh Sóc Trăng đã thực hiện triển khai các văn bản chỉ đạo về phòng chống, ứng phó với XNM giai đoạn 2019 – 2020. Theo Mục 7b - sự tồn tại và hoạt động của các cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm đảm bảo các chức năng điều tiết chính đối với QLTNN (OECD, 2018) được phân tích dựa vào các quy định về chức năng và nhiệm vụ của các cấp quản lý trong khung pháp lý về TNN đối với công tác phòng, chống XNM trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng. Theo đó, Nghị Quyết số 76/NQ-CP về phòng, chống thiên tai đến năm 2025 là văn bản chung, chỉ đạo dài hạn quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp quản lý về phòng, chống thiên tai trong đó có phòng, chống XNM. Mùa khô năm 2019-2020, dựa vào Mục 7c trong khung OECD về đánh giá mức độ thực hiện các văn bản quản lý nước ở tất cả các cấp (OECD, 2018), công tác QLNN về phòng, chống XNM đã triển khai theo ngành dọc từ Trung ương đến tỉnh Sóc Trăng, Chính phủ đã ban hành các văn bản chỉ đạo bao gồm: Thông báo số 247/TB-VPCP (ngày 16/7/2019), Chỉ thị số 04/CT-TTg (ngày 22/1/2020); Bộ NN&PTNT đã ban hành Công văn số 6708/BNN-TCTL (ngày 12/9/2019); Chỉ thị số 8008/BNN-TCTL (ngày 25/10/2019) và Công văn số 741/BNN-TCTL (ngày 3/2/2020). Căn cứ 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 các huyện thực hiện các biện pháp ứng, phó với hạn – mặn mùa khô 2019-2020 trên địa bàn tỉnh, huyện 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 08/11/2019) căn cứ theo Thông báo số 247/TB-VPCP của Chính phủ; bên cạnh đó, UBND tỉnh ban hành Công văn số 413/UBND-KT (ngày 05/02/2020), Quyết định số 240/QĐ-UBND và Công văn số 241/UBND-KT (ngày 20/02/2020). UBND 03 huyện gồm Kế Sách,

Long Phú và Trần Đề (03 huyện có vị trí địa hình tiếp giáp dọc theo sông Hậu) đã thực hiện theo chỉ đạo 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 25/02/2020). Các nhiệm vụ của UBND tỉnh theo Kế hoạch số 149/KH-UBND giao cho UBND các huyện đều phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của UBND các huyện theo Quyết định số 26/QĐ-UBND của UBND tỉnh Sóc Trăng (ngày 01/08/2017) và quy định về trách nhiệm QLNN về tài nguyên nước của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và UBND các cấp, được quy định tại Điều 71 về Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 (ngày 21/06/2012); Điều 43 Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13 (ngày 19/6/2013) và mục 2 về Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 (ngày 19/06/2015); Điểm e, Khoản 2, Điều 11, Luật số 47/2019/QH14 (ngày 22/11/2019) Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Theo chiều ngang, UBND tỉnh Sóc Trăng đã chỉ đạo Sở NN&PTNT phối hợp với các Sở có liên quan trong Kế hoạch số 149/KH-UBND để thực hiện các biện pháp phòng, chống XNM mùa khô năm 2019-2020. Sở NN&PTNT đã ban hành Kế hoạch số 84/KH-SNN (ngày 19/9/2019) trước khi mặn xâm nhập 02 tháng để chỉ đạo sản xuất lúa vụ Thu Đông 2019 và vụ Đông Xuân 2019-2020 nhằm có các biện pháp phòng, chống hạn hán và XNM trên cây trồng. Bên cạnh đó, Sở NN&PTNT đã ban hành các văn bản chỉ đạo Chi cục Thủy lợi qua Công văn số 182/SNN-CCTL (ngày 11/02/2020) và chỉ đạo Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn qua Công văn số 260/SNN-TTNS (ngày 24/02/2020). Các nhiệm vụ của Kế hoạch số 149/KH-UBND giao cho Sở NN&PTNT phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của Sở NN&PTNT được quy định tại Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV (ngày 25/03/2015) và phù hợp với Quyết định số 22/2009/QĐ-UBND (ngày 08/07/2009) của UBND tỉnh. Đồng thời, các nhiệm vụ của Sở NN&PTNT giao cho Chi cục Thủy lợi và Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh Môi trường nông thôn phù hợp với quy định tại Điều 9, Thông tư số 30/2016/TT-BNNPTNT (ngày 25/08/2016), phù hợp với Thông tư số 15/2015/TT-BNNPTNT (ngày 26/03/2015), Quyết định số 22/2009/QĐ-UBND (ngày 08/07/2009) và Công thông tin điện tử Sở NN&PTNT hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ và

quyền hạn của Chi cục Thủy lợi (CCTL) và Trung tâm Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn. Sở TNMT đã tham mưu cho UBND tỉnh về quản lý tài nguyên nước qua Quyết định số 1856/QĐ-UBND (ngày 28/07/2018) phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của Sở TNMT quy định tại Thông tư liên tịch số 50/2014/TTLT-BTNMT-BNV (ngày 28/08/2014). Bên cạnh, Sở TNMT cũng phối hợp với Sở NN&PTNT thực hiện nhiệm vụ đo độ mặn các cửa sông (Công văn số 925/SNN-CCTL, ngày 13/5/2020) để thông tin cho cơ quan chức năng tuyên truyền đến người dân biết thông tin, chủ động trồng canh tác vụ mùa theo khuyến cáo.

Mùa khô giai đoạn 2019 – 2020, công tác chỉ đạo và QLTNN mặt của tỉnh Sóc Trăng có sự triển khai thực hiện đầy đủ về nhiệm vụ được giao giữa các sở, ngành và chính quyền địa phương tham gia. Điều này cho thấy sự chỉ đạo xuyên suốt của Trung ương và chính quyền địa phương thông qua việc triển khai các văn bản chỉ đạo về phòng, chống hạn – mặn năm 2019-2020. Tuy nhiên, việc tham mưu của Sở NN&PTNT cho UBND tỉnh ban hành văn bản chỉ đạo phòng, chống XNM theo thẩm quyền trong phạm vi địa giới hành chính do tỉnh Sóc Trăng quản lý được quy định tại các Luật (Luật Chính quyền địa phương (năm 2015), Luật Thủy lợi, Luật Phòng chống Thiên tai,...) còn chậm về thời gian so với hạn mặn diễn ra (căn cứ vào ngày ban hành của Kế hoạch số 149/KH-UBND và thời gian hạn mặn năm 2019-2020). Bên cạnh đó, đối với giải pháp công trình (xây dựng, sửa chữa các công trình ngăn mặn, trữ ngọt) phải thực hiện theo quy định của cơ quan nhà nước về xây dựng, đầu tư công, với thời gian ban hành Kế hoạch số 149/KH-UBND tỉnh nêu trên thì giải pháp công trình khó thực hiện được do không đảm bảo về thời gian.

3.2.2. Công tác QLNN về phòng, chống xâm nhập mặn mùa khô năm 2020–2021

Nhờ có sự chuẩn bị trước đó về công tác phòng, chống XNM từ các văn bản QLNN về TNN được phân tích ở mục 3.2.1 và kinh nghiệm trong công tác phòng, chống XNM giai đoạn 2019-2020 nên hạn – mặn mùa khô năm 2020 – 2021 đã được các cấp quản lý Nhà nước triển khai chặt chẽ, mặc dù tình hình mặn xâm nhập không quá nghiêm trọng như mùa khô năm 2019-2020. Mùa khô năm 2020-2021, Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 36/CT-TTg (ngày 11/09/2020), Bộ NNPTNT ban hành Công văn số 483/BNN-TCTL (ngày 22/01/2021). Căn cứ vào chỉ đạo của Trung ương, UBND tỉnh Sóc Trăng đã triển khai thực hiện theo ngành dọc ban hành các văn bản gồm: Kế hoạch số 119/KH-UBND (ngày

14/10/2020), Kế hoạch số 145/KH-UBND (ngày 31/12/2020, về phòng, chống thiên tai trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2021-2025) và Quyết định số 294/QĐ-UBND (ngày 08/02/2021). UBND của các huyện Kế Sách, Long Phú và Trần Đề cũng đã thực hiện theo Kế hoạch số 119/KH-UBND ban hành lần lượt các văn bản: Công văn số 02/PCTT (ngày 02/02/2021), Kế hoạch số 58/KH-UBND (ngày 17/4/2021), Kế hoạch số 79/KH-UBND (ngày 26/10/2020) huyện Trần Đề và Công văn số 194/UBND-VP (ngày 11/03/2021). Bên cạnh đó, thông tin tình hình hạn – mặn được Viện Khoa học Thủy lợi Miền Nam dự báo trước đó của năm 2020-2021 sẽ đạt đỉnh điểm vào tháng 03/2021, nên Phòng NN&PTNT huyện Kế Sách tăng cường thực hiện công tác triển khai ứng phó trên địa bàn huyện thông qua các Thông báo số 45/TB-PNN (ngày 23/02/2021), Thông báo số 94/TB-PNN (ngày 16/03/2021), Thông báo số 105/TB-PNN (ngày 22/03/2021) và Thông báo số 125/TB-PNN (ngày 01/04/2021) để người dân nắm bắt thông tin và thực hiện các giải pháp phòng, chống XNM. UBND huyện Long Phú cũng đã triển khai thêm Kế hoạch số 58/KH-UBND (ngày 17/4/2021) và Kế hoạch số 57/KH-UBND (ngày 17/5/2021). Qua các văn bản ban hành từ các huyện Kế Sách, Long Phú và Trần Đề cho thấy sự chủ động và quan tâm của cấp huyện đến công tác QLTNN mặt, đặc biệt là về phòng, chống XNM trên địa bàn mỗi huyện. Và phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của UBND các huyện theo Quyết định số 26/QĐ-UBND của UBND tỉnh Sóc Trăng (ngày 01/8/2017) và quy định về trách nhiệm QLNN về TNN của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ và UBND các cấp, được quy định tại Điều 71 về Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 (ngày 21/6/2012), Điều 43, Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13 (ngày 19/6/2013) và mục 2 về Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 (ngày 19/6/2015). Tháng 5/2021, qua phỏng vấn cán bộ các xã, gồm: xã An Mỹ và xã An Lạc Tây thuộc huyện Kế Sách, xã Tân Hưng và xã Trường Khánh thuộc huyện Long Phú. Kết quả nhận thấy, công tác QLNN về TNN trong phòng, chống XNM mùa khô năm 2020-2021 được cán bộ các xã triển khai thực hiện các nhiệm vụ theo chỉ đạo của cấp huyện và đến tháng 5/2021 không ghi nhận thiệt hại SXNN từ tác động XNM năm 2020-2021 đến các xã được phỏng vấn. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương cấp xã hiện nay vẫn chưa có cán bộ phụ trách và chịu trách nhiệm chính trong vấn đề phòng, chống XNM trên địa bàn các xã. Điều này cho thấy, vấn đề QLNN về phòng, chống XNM ở cấp xã đang gặp khó khăn do thiếu công chức phụ trách QLNN về hạn – mặn.

Theo chiều ngang, Sở NN&PTNT thực hiện theo chỉ đạo của UBND tỉnh Sóc Trăng qua Kế hoạch số 119/KH-UBND, Sở NN&PTNT đã ban hành văn bản chỉ đạo CCTL và Chi cục Trồng trọt và Bảo vệ thực vật thực hiện các nhiệm vụ để chủ động phòng, chống hạn hán, XNM (qua Công văn số 238/SNN-CCTL, ngày 09/02/2021 và Công văn số 173/SNN-CCTTBVT (ngày 29/01/2021). Điều này phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chi cục Trồng trọt và Bảo vệ thực vật được quy định tại Chương 1, Thông tư số 15/2015-TT-BNNPTNT-BNV (ngày 26/03/2015). Sở NN&PTNT tham mưu UBND tỉnh trong việc ra Quyết định số 294/QĐ-UBND (ngày 08/02/2021) về việc công bố tình huống khẩn cấp do hạn, XNM trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng nhằm chủ động ứng phó, phòng chống XNM mùa khô 2020 – 2021. Sở TNMT cũng phối hợp với Sở NN&PTNT trong việc thực hiện các giải pháp phòng, chống mặn theo Kế hoạch của UBND tỉnh; bên cạnh đó, Sở TNMT phối hợp với Sở NN&PTNT góp ý nội dung dự thảo Kế hoạch triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng qua Công văn số 1219/SNN-CCTL (ngày 7/6/2021).

Trong Kế hoạch số 119/KH-UBND của UBND tỉnh về thực hiện các biện pháp phòng, chống XNM trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng có kế thừa các nội dung thực hiện trong Kế hoạch số 149/KH-UBND tỉnh (ngày 08/11/2019) về phòng, chống XNM năm 2019-2020. Cụ thể, trong Mục II (một số giải pháp chủ yếu) thực hiện 02 nhóm giải pháp bao gồm phi công trình và công trình nhằm ứng phó XNM trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng có nội dung chỉ đạo giống nhau. Tuy nhiên, Mục III (Tổ chức thực hiện), Kế hoạch số 119/KH-UBND giai đoạn 2020-2021 đã bổ sung thêm cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh Sóc

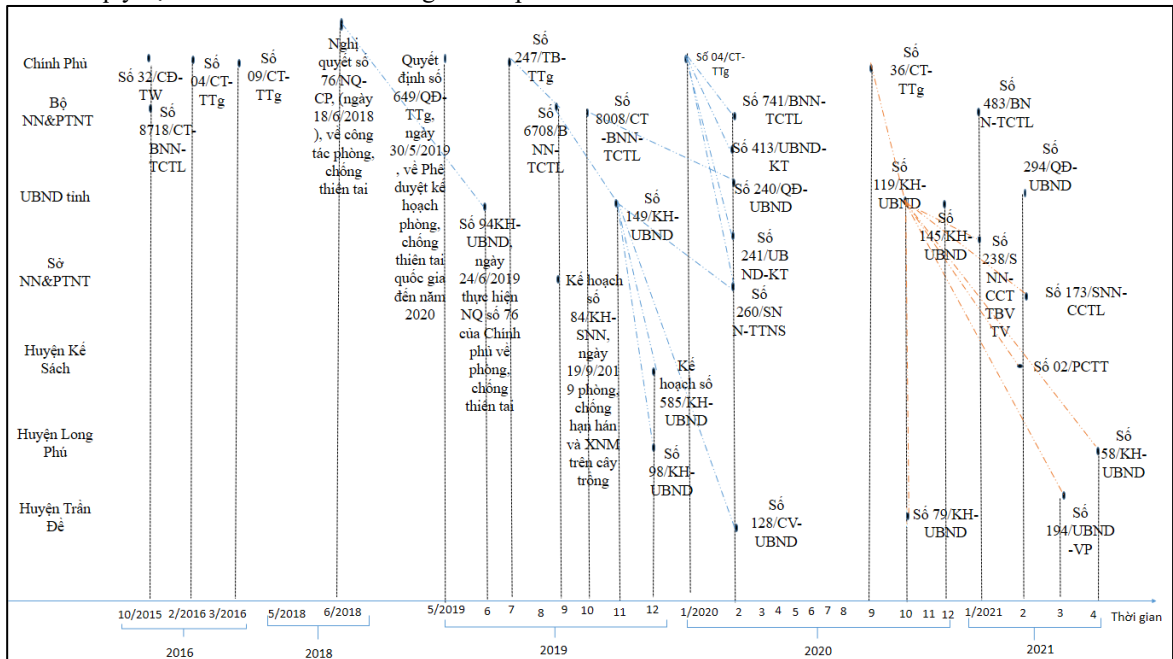
Trăng, các tổ chức chính trị - xã hội (Bảng 2) tham gia thực hiện các nhiệm vụ tuyên truyền, vận động đoàn viên, hội viên chủ động phòng, chống XNM. Như vậy, về số lượng thành viên tham gia thực hiện nhiệm vụ tại Kế hoạch số 119/KH-UBND là 14 cơ quan, (so với Kế hoạch số 149/KH-UBND của UBND tỉnh trong năm 2019-2020 là 8 cơ quan). Qua so sánh số lượng thành viên, cơ cấu bổ sung thành viên tại Kế hoạch số 119/KH-UBND của UBND tỉnh đã giúp giải quyết các vấn đề về hỗ trợ người bị ảnh hưởng do mặn gây ra trên địa bàn tỉnh mà xâm nhập mặn mùa khô năm 2019-2020 chưa được giải quyết thông qua thành viên tham gia (năm 2020-2021, có thêm các Tổ chức Chính trị Xã hội và các Đoàn thể). Cụ thể, Sở Lao động – Thương binh và xã hội được giao nhiệm vụ chủ động theo dõi tình hình thiếu đói do ảnh hưởng của XNM kéo dài đối với người dân yếu thế trong xã hội (hộ nghèo và cận nghèo). Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh Sóc Trăng tăng cường công tác vận động, hỗ trợ các dụng cụ đựng, chứa và trữ nước cho các hộ nghèo, cận nghèo, hộ dân tộc thiểu số trong vùng bị thiệt hại bởi XNM (có 1,328 hộ được hỗ trợ dụng cụ đựng, chứa và trữ nước phục vụ sản xuất cũng như sinh hoạt hằng ngày với kinh phí ước tính là 2.699.840.000 đồng) qua Kế hoạch số 94/KH-MTTQ-BTT, ngày 26/5/2020. Và các Tổ chức Chính trị - Xã hội cũng tham gia phòng, chống XNM mùa khô năm 2020-2021 thông qua việc tuyên truyền, vận động các đoàn viên, hội viên, người dân thông tin và giải pháp nhằm ứng phó, phòng, chống XNM. Điều này cho thấy, hạn – mặn mùa khô năm 2020-2021, công tác tuyên truyền, vận động người dân trong thực hiện lịch thời vụ, thông tin tình hình, diễn biến hạn mặn được các cấp chính quyền địa phương quan tâm và giải pháp quản lý mềm trong việc hỗ trợ người dân đã giải quyết và đáp ứng được vấn đề thực tế tại tỉnh Sóc Trăng so với hạn mặn năm 2019 – 2020.

Bảng 2. Các cơ quan tham gia thực hiện giải pháp phi công trình trong Kế hoạch của UBND tỉnh Sóc Trăng giữa mùa khô năm 2019-2020 và năm 2020-2021

Kế hoạch số 149 /KH-UBND tỉnh	Kế hoạch số 119/KH-UBND tỉnh
Nhóm giải pháp phi công trình, bao gồm các cơ quan:	Nhóm giải pháp phi công trình, bao gồm các cơ quan:
- Sở Thông tin và Truyền thông, Đài Phát thanh – Truyền hình Sóc Trăng, Báo Sóc Trăng	- Sở Lao động – Thương binh và Xã hội
- Đài Khí tượng Thủy văn	- Sở Thông tin và Truyền thông, Đài Phát thanh – Truyền hình Sóc Trăng, Báo Sóc Trăng
	- Đài Khí tượng Thủy văn Sóc Trăng
	- Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh Sóc Trăng và các Tổ chức Chính trị - Xã hội (Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh tỉnh Sóc Trăng, Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Sóc Trăng, Hội Nông dân tỉnh Sóc Trăng và Hội Cựu chiến binh tỉnh Sóc Trăng)

Căn cứ vào ngày ban hành văn bản chỉ đạo của Chính phủ và Bộ NN&PTNT về phòng, chống XNM giai đoạn 2019-2020 và 2020-2021, văn bản chỉ đạo khẩn cấp tại thời điểm sắp diễn ra XNM của Trung ương đã ban hành sớm hơn 3 tháng so với thời điểm diễn ra XNM tại tỉnh Sóc Trăng. Đối với Bộ NN&PTNT về thời gian ban hành Công văn số 483/BNN-TCTL (ngày 22/01/2021) nhằm tiếp tục thực hiện theo Chỉ thị số 36/CT-TTg về phòng, chống XNM trễ hơn tình hình mặn đang xâm nhập tại tỉnh Sóc Trăng mùa khô năm 2020-2021. Tuy nhiên, Bộ NN&PTNT cũng đã thực hiện đúng với luật trong khung pháp lý về TNN phía trên, Nghị định số 15/2017/NĐ-CP (ngày 17/02/2017) quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ NN&PTNT (Điều 14 về phòng, chống thiên tai) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Chương V- Điều 83 về triển khai xây dựng văn bản quy định chi tiết của Thủ tướng Chính phủ

và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ). Bên cạnh đó, một điều có thể minh chứng rằng về vấn đề phòng, chống XNM đã được Chính phủ, Bộ, ngành Trung ương và UBND cấp tỉnh quan tâm chỉ đạo, triển khai thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao trước đó. Cụ thể, hạn mặn lịch sử năm 2015-2016, Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống thiên tai đã ban hành Công điện số 32/CĐ-TW, ngày 12/10/2015 nhằm thực hiện các biện pháp để bảo đảm việc cấp nước phục vụ dân sinh và sản xuất nông nghiệp vụ Đông Xuân và 2015-2016, Hè Thu 2016, hạn chế thấp nhất thiệt hại do hạn hán, thiếu nước, XNM do tác động của El Nino. Bộ NN&PTNT cũng đã triển khai ban hành Công văn số 8718/CT-BNN-TCTL, ngày 23/10/2015. Về phía Trung ương, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Chỉ thị về phòng, chống và triển khai cấp bách tình hình hạn hán, XNM (Chỉ thị số 04, ngày 04/02/2016 và Chỉ thị số 09, ngày 12/3/2016) (Hình 4).



Hình 4. Sơ đồ văn bản chỉ đạo phòng, chống XNM từ Trung ương xuống địa phương giai đoạn 2016 và 2019-2021

Như vậy, căn cứ thời gian ban hành văn bản chỉ đạo về phòng, chống xâm nhập mặn năm 2019 - 2021 của UBND tỉnh Sóc Trăng để triển khai thực hiện 02 nhóm giải pháp (phi công trình và công trình) cho thấy, thời gian ban hành văn bản chỉ đạo về thực hiện giải pháp phi công trình (thông tin, tuyên truyền, vận động theo dõi tình hình hạn - mặn...) là phù hợp so với thời hạn mặn diễn ra. Bên cạnh đó, tỉnh Sóc Trăng cũng đã thực hiện đầy đủ chức năng và nhiệm vụ theo quy định của khung

pháp lý Nhà nước về tài nguyên nước mặt trong công tác phòng, chống xâm nhập mặn. Tuy nhiên, hiệu quả của việc thực thi các nhiệm vụ về phòng, chống xâm nhập mặn trên địa bàn tỉnh đối với nghiên cứu này vẫn chưa được đánh giá cụ thể. Bên cạnh đó, năm 2019 – 2020, công tác tuyên truyền phòng, chống hạn mặn còn hạn chế trong việc người dân không nghe theo khuyến cáo của địa phương (tự ý xuống giống để canh tác lúa trong lúc mặn xâm nhập) dẫn đến thiệt hại về lúa ở cấp huyện (Báo cáo

số 123/BC-UBND của UBND tỉnh (ngày 15/5/2020), diện tích lúa thiệt hại là 3,090 ha tại huyện Long Phú bị thiệt hại do người dân thực hiện vụ mùa không theo khuyến cáo của chính quyền địa phương). Giải pháp công trình (xây dựng, sửa chữa các công trình thủy lợi) so với thời gian ban hành văn bản chỉ đạo với hạn - mặn diễn ra năm 2019 – 2021 chưa phù hợp về thời gian vì công trình xây dựng ngăn mặn, trữ ngọt phải thực hiện theo Luật đầu tư công (quy trình xây dựng từ khảo sát, thiết kế, đấu thầu, thi công công trình) không đảm bảo thời gian để thực hiện. Do đó, xét về thời gian và thực hiện giải pháp công trình được nêu trong kế hoạch của UBND tỉnh Sóc Trăng là chưa phù hợp đối với các công trình có quy mô lớn, phải thực hiện theo quy trình xây dựng đúng quy định Luật Đầu tư công. Ngoài ra, việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng và mô hình SXNN thích ứng với xâm nhập mặn trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng vẫn chưa được UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, UBND huyện Long Phú, Trần Đề, Kế Sách quan tâm thực hiện. Điều này đã cho thấy được những lý do trong công tác QLNN về phòng, chống XNM của tỉnh Sóc Trăng tuy đã thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ được giao theo chỉ đạo của Chính phủ, Bộ ngành Trung ương về thực hiện các biện pháp phòng, chống XNM nhưng vẫn còn thiệt hại do mặn xâm nhập gây ra trên địa bàn tỉnh.

4. KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã thực hiện đánh giá khung pháp lý về TNN mặt tại tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2019-2021 cho thấy, khung pháp lý về TNN trong công tác phòng, chống XNM đã có quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp quản lý từ cấp Trung ương đến cấp địa phương qua các luật, văn bản QLNN quy định. Công tác QLNN về TNN trong phòng, chống XNM giai đoạn 2019-2021 tại

tỉnh Sóc Trăng được cấp tỉnh triển khai đầy đủ, đúng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của Nhà nước. Các sở, ngành và UBND các huyện (Kế Sách, Trần Đề, Long Phú) của tỉnh Sóc Trăng có sự quan tâm và chủ động trong việc triển khai các văn bản ứng phó với XNM đến hoạt động SXNN của người dân địa phương. Tuy nhiên, một số bất cập đã được nghiên cứu thấy rằng thời gian ban hành một số văn bản QLNN về ứng phó XNM ở tỉnh Sóc Trăng còn chưa phù hợp với tình hình mặn xâm nhập tại địa phương và phần lớn các văn bản được tỉnh Sóc Trăng ban hành còn phụ thuộc vào văn bản chỉ đạo của Trung ương. Bên cạnh đó, cấp xã đang gặp khó khăn trong công tác QLNN về phòng, chống XNM do thiếu cán bộ chuyên môn phụ trách.

Khung pháp lý Nhà nước về TNN mặt đã có quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp QLNN trong công tác phòng, chống XNM được trình bày trong nghiên cứu; đồng thời đánh giá việc khung pháp lý về TNN được triển khai toàn diện, chặt chẽ đạt mức độ 3 (Tốt) tại tỉnh Sóc Trăng. Tuy nhiên, tính hiệu quả trong việc thực thi các nhiệm vụ QLNN về phòng, chống XNM chưa được đánh giá. Vì vậy, việc có những đánh giá về tính hiệu quả thực thi trong công tác QLNN về TNN đối với tình hình XNM trong tương lai là cần thiết.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Dự án Nâng cấp Trường Đại học Cần Thơ VN14-P6 bằng nguồn vốn vay ODA từ Chính phủ Nhật Bản.

Nhóm tác giả xin cảm ơn sự góp ý từ Thầy Châu Hoàng Thân, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ để bài báo được tốt hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bé, N. V., Ân, N. T., Hằng, T. T. L., & Trí, V. P. Đ. (2017). Ảnh hưởng của xâm nhập mặn đến công tác quản lý nguồn tài nguyên nước trong sản xuất nông nghiệp tại huyện Long Phú, tỉnh Sóc Trăng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, 52(A), 104-112. <https://doi.org/10.22144/ctu.jvn.2017.116>.
- Bình, N. T. (2021). Vai trò của chính quyền địa phương trong ứng phó Biến đổi Khí hậu ở một số nước trên thế giới và những gợi mở cho Việt Nam. *Tạp Chí Tổ chức Nhà nước*, 75.
- Chance, D. M., & Brooks, R. (2016). *Introduction to Derivatives and Risk Management*. Cengage Learning US, 10, 1-640.
- Công thông tin điện tử Hội đồng Phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật tỉnh Quảng Nam. (2021). *Tiêu chí xác định chất lượng của hệ thống pháp luật*. <http://sotuphapqnam.gov.vn/index.php/2017-03-13-06-49-51/781-tieu-chi-xac-nh-cht-lng-ca-h-thng-phap-lut>. Truy cập ngày 22/8/2021.
- David, G. V., Paulo, S. D. A., & Linda, W. (2015). Water Management Policy in Brazil (ILAR Working Paper). *School of International Relations and Pacific Studies - University of California*
- Điệp, N. T. H., Huệi, D., & Cần, N. T. (2017). Đánh giá tác động của xâm nhập mặn do biến đổi khí hậu trên hiện trạng canh tác lúa tại tỉnh Sóc Trăng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, (CĐ Môi trường 2017), 137-143. <https://doi.org/10.22144/ctu.jsi.2017.062>

- Ha, P. T., Carel, D., Van, P. D. T., Henriette, S. O., & Pie, T. H. (2018). Governance Conditions for Adaptive Freshwater Management in the Vietnamese Mekong Delta. *Journal of Hydrology*, 557, 116–127. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2017.12.024>
- Ik, C. C., Hio, J. S., Nguyen, T. T., & John, T. (2017). Water Policy Reforms in South Korea: A Historical Review and Ongoing Challenges for Sustainable Water Governance and Management. *Multidisciplinary Digital Publishing Institute*, 9, 717. <https://doi.org/10.3390/w9090717>
- Linh, N. T. M., Bé, N. V., & Trí, V. P. Đ. (2014). Phân vùng sinh thái nông nghiệp dựa trên đặc tính nước mặt tại tỉnh Sóc Trăng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, 30, 84–93.
- Linh, H. T., Trúc, D. T., & Trí, V. P. D. T. (2020). Đánh giá xâm nhập mặn và công tác quản lý nước đối với sản xuất nông nghiệp - thủy sản tại tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2019-2020. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Nông nghiệp Việt Nam*, 8, 82–91.
- National Action Plans On Business And Human Rights. (2021). *Policy coherence*. <https://globalnaps.org/issue/policy-coherence/>. Truy cập ngày 24/8/2021.
- Neil, A., Patrick, G., & Davis, J. (2007). Ten steps to managing strategic risk—a holistic approach. *Proceedings of The institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 160, No. CE3, 137-143. <https://doi.org/10.1680/cien.2007.160.3.137>.
- Nguyen, T. M. L., Phan, K. T., Nguyen, V. B. & Van, P. D. T. (2018). Assessing the Surface Water Resources Management for Agricultural Activities in the Soc Trang Province, Vietnamese Mekong Delta, Vietnam. *Journal of Vietnamese Environment*, 10(1), 4–10. <https://doi.org/10.13141/jve.vol10.no1.pp4-10>
- Nguyen, M., Nguyen, T. B. P., Van, P. D. T., Phan, H. V., Nguyen, T.B., Pham, T. V., & Nguyen, H. T. (2020). An understanding of water governance systems in responding to extreme droughts in the Vietnamese Mekong Delta. *International Journal of Water Resources Development*, 256-277. <https://doi.org/10.1080/07900627.2020.1753500>
- Nhân, Đ. K., Dũng, T. V., Phúc, T. H., Heng & L.K. (2020). Soil salinity management for rice production in the mekong river delta, Viet Nam. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, 166–178. <https://sj.ctu.edu.vn/ql/docgia/tacgia-9055/www.iaea.org/publications>.
- OECD. (2015). *OECD Principles on Water Governance*. <https://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>. Truy cập ngày 7/9/2021
- OECD. (2018). *OECD Water Governance Indicator Framework*. <https://www.oecd.org/regional/OECD-Water-Governance-Indicator-Framework.pdf>. Truy cập ngày 7/9/2021
- Quang, Đ. Đ. H. (2009). Quan điểm và tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước. *Ủy ban nhân dân phường Dịch Vọng Hậu, Hà Nội*.
- Tổng cục Khí tượng Thủy văn. (2021). Tình hình xâm nhập mặn tại Đồng bằng sông Cửu Long năm 2021. *Bộ Tài nguyên và Môi trường*. <http://kttvqg.gov.vn/kttv-voi-san-xuat-va-doi-song-106/tinh-hinh-xam-nhap-man-tai-dong-bang-song-cuu-long-nam-2021-9239.html>. Truy cập ngày 19/9/2021.
- Tú, T. A. (2019). Biến đổi khí hậu đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến Việt Nam. *Tạp chí Điện tử Môi trường và Cuộc sống cơ quan của Trung ương Hội Nước sạch và Môi trường Việt Nam*. <https://moitruong.net.vn/bien-doi-khi-hau-da-anh-huong-nghiem-trong-den-viet-nam-nhu-the-nao/>. Truy cập ngày 26/8/2021.
- Tuấn, L. A., Thủy, H. T., & Ngoan, N. V. (2014). Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu tới sinh kế người dân Đồng bằng sông Cửu Long [Bài thuyết trình tóm tắt của Diễn đàn]. *Diễn đàn Bảo tồn Thiên nhiên và Văn hoá vì sự Phát triển bền vững vùng Đồng bằng sông Cửu Long lần thứ 6, tỉnh Long An*. <https://www.researchgate.net/publication/269392455>.
- Tuấn, Đ. D. A., Tuấn, B. A., và Trung, N. H. (2019). Đánh giá hiện trạng chất lượng nước mặt phục vụ khai thác cấp nước cho thành phố Sóc Trăng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, 55(4), 61–70. 10.22144/ctu.jvn.2019.096
- Van Rijswijk, H., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & Kuks, S. (2014). Ten building blocks for sustainable water governance: An integrated method to assess the governance of water. *Water International*, 39, 5, 725-742. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.951828>.
- Vy, N. T. T., Tuấn, N. M., Hiếu, T. H., Lợi, L. T., & Trí, V. P. Đ. (2021). Hiệu quả quản lý tài nguyên nước mặt phục vụ sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản dưới tác động của xâm nhập mặn tại tỉnh Bến Tre. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, 57(4A), 82–92. <https://doi.org/10.22144/ctu.jvn.2021.116>.
- Whitehead, P. G., Li, J., Gianbattista, B., Hal, V., Darby, S. E., Grigorios, V., Ronald, M., Harvey, R., Hutton, C., Christopher, H., Van, P. Đ. T., & Nguyen, N. H. (2019). Water quality modelling of the Mekong River basin: Climate change and socioeconomics drive flow and nutrient flux changes to the Mekong Delta. *Science of The Total Environment*, 673, 218-229. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.03.315>.