

THỂ CHẾ VÀ THÍCH ỨNG ĐỐI VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG, VIỆT NAM¹

Pamela McElwee¹, Lê Thị Vân Huệ²,
Nghiêm Phương Tuyền², Vũ Diệu Hương², Phạm Việt Hùng²

¹ Đại học Arizona, Hoa Kỳ,

² Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, ĐHQGHN

ABSTRACT

The economic damage caused by floods in the Red River Delta from 1976 to 2003 has been estimated at 3.5 billion USD. Major problems exist with the overall system of flood control in the RRD as a whole, and climate change is likely to increase these problems. Recent research shows clearly that institutions have a large role to play in understanding where vulnerability to climate change might be high, and how adaptation can happen. This paper, which is mostly based on an EEPSEA funded Project entitled Learning from Past Adaptation: Assessing Adaptive Capacity to Climate Changes in the Red River Delta of Northern Vietnam aims to explore the role of local government units (LGUs) and community organizations in risk management and adaptation to climate change. The adaptation activities performed by the local LGUs and community organizations before, during and after the flood event were carefully examined. Finally, the paper proposes strategies that assist local institutions to better adapt to climate change.

MỞ ĐẦU

Từ năm 1976 đến năm 2003, lũ lụt đã làm thiệt mạng 15.835 người tại đồng bằng sông Hồng (ĐBSH), nhấn chìm 2,6 triệu ha đất nông nghiệp, phá hủy 22.766 tàu thuyền, làm sập 13,4 triệu ngôi nhà. Tổng thiệt hại về kinh tế được dự báo là khoảng 3,5 tỷ USD (Tran Dang, 2004). Vấn đề đặt ra là toàn bộ hệ thống kiểm soát lụt tại ĐBSH có nhiều bất cập và biến đổi khí hậu dường như đã làm những vấn đề nêu trên trở nên trầm trọng hơn.

Hiện nay, ĐBSH được hai hệ thống đê bảo vệ: đê sông dài 3.000 km kiểm soát lụt từ sông Hồng và các phụ lưu của nó và hệ thống đê biển dài 1.500 km giúp cho khu vực chống lại sóng do bão biển gây nên và chống nhiễm mặn. Tại cuộc họp giữa lãnh đạo tỉnh và trung ương để thảo luận về ĐBSH, nhiều quan chức tỉnh đã nhấn mạnh tính chất miễn cảm của hệ thống sông và hệ thống phụ lưu thường xuyên ứng ngập do hệ thống tưới, tiêu và bơm thoát còn nhiều bất cập gây ra, tiêu thoát chậm gây ngập úng tràn lan. Khoảng 70% công trình chống lũ và tưới ở ĐBSH được cho là được xây dựng từ những năm 1960-1970, hiện đã cũ nát, nhiều bờ vùng đã bị sạt lở và hơn 90% các trạm bơm trong vùng châu thổ không đạt công suất thiết kế (Hà Yên, 2008). Thành phố Hà Nội đã có kế hoạch dài hạn nâng cấp phòng lụt, đặc biệt là những trạm bơm mới được thiết lập ở phía thượng nguồn, đổ trực tiếp ra sông Hồng và ổn định các đê sông đã bị xuống cấp tại nhiều nơi. Tuy nhiên, vấn đề kinh phí đã gây trở ngại lớn cho hoạt động này. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) đã dự toán phải cần 2.500 tỷ đồng cho hai năm tới đây cho việc nâng cấp hệ thống đó, trong khi chính quyền địa phương cần 2.651 tỷ đồng cho xây dựng những kênh nhỏ và các trạm bơm.

¹ Phần lớn bài viết này dựa vào kết quả nghiên cứu của dự án về Học cách thích ứng trong quá khứ: Đánh giá khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu ở Đồng bằng sông Hồng, miền Bắc Việt Nam do Chương trình Kinh tế và Môi trường cho Đông Nam Châu Á tài trợ từ 3/2009 đến 3/2010. Địa điểm nghiên cứu là huyện Chương Mỹ, tỉnh Hà Tây và huyện Kiến Xương, tỉnh Thái Bình.

CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ CHƯƠNG TRÌNH THÍCH ỨNG

Những nghiên cứu gần đây cho thấy, thể chế đóng một vai trò quan trọng trong việc tìm hiểu nơi nào có thể dễ bị tổn thương cao đối với biến đổi khí hậu và có thể thích ứng như thế nào. Agrawal cho rằng, thể chế có những vai trò quan trọng trong lĩnh vực này: "(i) Chúng kết cấu tác động và tính dễ bị tổn thương; (ii) chúng làm trung gian giữa phản ứng tập thể và cá nhân đối với tác động của biến đổi khí hậu, do đó định dạng được kết quả của thích ứng; và (iii) chúng là phương tiện để phân phối nguồn lực từ bên ngoài, nhằm thúc đẩy thích ứng và do đó chi phối được cách tiếp cận những nguồn lực đó" (Agrawal, 2008).

Chính quyền ở Việt Nam được phân cấp rất lớn với những cơ quan của chính quyền được tổ chức theo hệ thống dọc từ trung ương đến tỉnh, huyện và xã. Xã là cấp thấp nhất trong hệ thống hành chính ở Việt Nam với khoảng hơn 10.000 xã trong toàn quốc. Hệ thống chính quyền địa phương cấp tỉnh (LGU) bao gồm chi nhánh địa phương (sở, phòng) của các bộ thuộc trung ương cũng như các tổ chức dân sự. Những phòng, ban thuộc cấp thấp hơn phải báo cáo và nhận kinh phí từ Ủy ban nhân dân tỉnh và huyện (đơn vị hành chính chính quyền chủ yếu, tương tự Hội đồng Nhà nước), có nghĩa là có trách nhiệm theo hệ thống dọc. Chẳng hạn chúng là một sở của một bộ thuộc trung ương (chẳng hạn thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn), nó có thể giải quyết việc của Ủy ban nhân dân tỉnh (trách nhiệm báo cáo song phương) cũng như là của bộ thuộc trung ương (trách nhiệm báo cáo theo hệ thống dọc). *Hệ thống này trong khi có lợi cho việc truyền đạt thông tin theo hệ thống dọc từ trên xuống dưới, nhưng cũng tạo ra những trùng lặp giữa các phòng ban cùng một cấp và một dây chuyền không rõ ràng về chỉ thị giữa hệ thống ngang và hệ thống dọc.* Điều này có nghĩa là cần thiết phải có những cách tiếp cận và hoạt động mới giống như những việc cần phải có để ứng phó với những vấn đề mới như biến đổi khí hậu, nhưng dường như chỉ được lồng ghép vào hệ thống đơn vị chính quyền địa phương hiện hành một cách chậm chạp.

Thể chế ở ĐBSH bao gồm thể chế quốc gia như Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão Trung ương, bao gồm đại diện của tất cả các bộ liên quan quan trọng. Ban này có trách nhiệm thu thập dữ liệu và giám sát bão lụt, cảnh báo cũng như dự báo lụt bão. Văn phòng địa phương của Ban này ở các tỉnh được giao điều phối các biện pháp cần phải có tại chỗ như bảo vệ đê điều và khắc phục hậu quả sau bão lụt. Các cơ quan quân chủng quốc gia như Mặt trận Tổ quốc, Hội Chữ thập Đỏ thường xuyên tham gia vào hoạt động cứu trợ như gây quỹ và phân phối kinh phí cứu trợ.

Văn phòng cấp huyện tham gia vào các hoạt động phòng chống lụt bão bao gồm Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (DARD), Phòng Kế hoạch và Đầu tư (DPI) và Phòng Tài nguyên và Môi trường (DONRE). Những đơn vị chính quyền địa phương khác này thường tham gia bằng cách cử cán bộ đến Văn phòng Thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống Lụt bão Trung ương (Central Committee for Flood and Storm Control - CCFSC). Tại cấp huyện, các tổ chức quần chúng bắt đầu đóng một vai trò rộng lớn hơn vì họ được công nhận là thành viên quan trọng của các ủy ban kế hoạch và có vai trò trong phổ biến thông tin, động viên các thành viên vào công tác cứu trợ, bảo vệ đê, v.v... Ủy ban điều phối cho tất cả những tổ chức này là Mặt trận Tổ quốc và những tổ chức quần chúng cụ thể dưới Mặt trận Tổ quốc, bao gồm Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội những Người Cao tuổi và chi nhánh địa phương của Hội Chữ thập Đỏ. Cần phải nhận thấy rằng những tổ chức quần chúng ở Việt Nam cũng đều do Nhà nước quản lý. Nhân viên làm việc tại văn phòng của các cơ quan này đều được Nhà nước trả lương và thực thi hoạt động của họ dựa trên luật pháp của Nhà nước và được các chính sách của Chính phủ hướng dẫn.

Thể chế chính thức

Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão: Ở cả hai huyện đều có Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão, đứng đầu là Chủ tịch huyện. Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão có một ban điều phối cấp huyện, một ban điều phối đê điều và 8 tiểu ban khác. Ở Chương Mỹ, ban điều phối huyện bao gồm 18 người, bao gồm cả những cơ quan có liên quan của huyện như công an, bưu điện, điện báo (UBND huyện Chương Mỹ, 2007). Ở Kiến Xương, Ban Chỉ huy gồm 36 người. Ở cả hai địa phương, những tiểu ban như hành chính, kỹ thuật, lao động, thoát nước, bảo vệ tài sản, an ninh, hồi phục sản xuất, bao gồm các nhân sự từ Ủy ban nhân dân huyện và Hội đồng Nhân dân cũng như quân sự tham gia vào Ban chỉ huy này (một cán bộ huyện có thể là thành viên của một số ban và tiểu ban do chống chéo) (Phòng Nông nghiệp tỉnh Thái Bình, 2008).

Lãnh đạo của mỗi văn phòng chịu trách nhiệm một xã hoặc một nhóm cư dân tại cấp độ xã khi sự cố xảy ra. Khi có báo động từ cấp 2 trở lên và bão lớn xảy ra thì tất cả các thành viên của các ban đều phải có mặt tại địa điểm và tại đơn vị mà họ trực thuộc.

Tài chính cho các ban này được lấy từ quỹ phòng chống thiên tai của huyện, chiếm khoảng 5% tổng quỹ của huyện ở Chương Mỹ và từ 1,5-2% ở Kiến Xương. Khi một sự kiện xảy ra thì một ban được thành lập để đánh giá thiệt hại do thiên tai gây ra. Văn phòng Kế hoạch và Tài chính của huyện sẽ quyết định sử dụng giá cả thị trường nào để đánh giá và dựa vào đó để huyện báo cáo lên tỉnh. Sau đó, tỉnh sẽ làm quyết định tối hậu về hỗ trợ cho huyện. Tiền sẽ phân phối cho huyện rồi huyện chuyển xuống xã. Xã sẽ lại phân phối cho người dân.

Ở cấp xã cũng có Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão, đứng đầu là Chủ tịch xã. Ban này cũng có một ban điều hành và các tiểu ban khác giống như cấp huyện như thông tin, liên lạc, các ban cơ động trong số những ban khác. Ban điều hành của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão cấp xã chịu trách nhiệm vạch kế hoạch tổng thể và kế hoạch phân lũ, kiểm soát úng và chịu trách nhiệm phổ biến cho tất cả người dân trong xã. Ban cũng được giao trách nhiệm động viên dân làng đóng góp tre, sọt và một đội sơ cứu và phân công trách nhiệm cho các thành viên thuộc một đơn vị và phải được chuẩn bị để ứng phó với thiên tai xảy ra. Ban điều hành xã thường có 10 người là cán bộ của Ủy ban nhân dân xã, của Đảng ủy, Hội đồng Nhân dân, hợp tác xã và các tổ chức quần chúng. Khi có báo động từ cấp 3 trở lên, bão lớn đến thì tất cả các thành viên của ban điều hành và các tiểu ban phải có mặt tại các địa điểm và đơn vị mà họ trực thuộc. Kinh phí hoạt động của ban điều hành xã được Ủy ban nhân dân xã dự trù dựa trên số lượng người và đặc điểm tự nhiên của xã. Sau mỗi trận bão, một ban được thành lập để đánh giá thiệt hại do bão lụt gây ra rồi gửi báo cáo thiệt hại lên huyện và sẽ nhận được hỗ trợ từ huyện.

Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn của huyện: Phòng này chịu trách nhiệm về phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản. Về hoạt động chống biến đổi khí hậu, họ chịu trách nhiệm về bảo vệ đê điều, tưới nước cho nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, cung cấp nước, hệ thống tiêu nước, kiểm soát bão, lụt và quản lý hệ thống tưới của huyện. Phòng này cũng chịu trách nhiệm kiểm soát thiên tai và thiệt hại, hồi phục và kiểm soát dịch bệnh. Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn là thành viên thường trực của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão của huyện và chịu trách nhiệm cứu hộ, đề xuất kế hoạch, giải pháp và thực thi phòng chống trực tiếp, kiểm soát và hồi phục thiệt hại do ngập, lụt, bão, lở đất, hạn hán, úng và những bệnh dịch trong nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản trong huyện. Kinh phí hoạt động của Phòng do Nhà nước cung cấp để trả lương cho cán bộ và trợ cấp cho các hoạt động, mua sắm thiết bị, trả tiền điện, nước và chi trả chi phí đào tạo cho cán bộ xã, hội nghị và họp cán bộ.

Phòng Tài nguyên và Môi trường: Trưởng phòng là thành viên của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão và chịu trách nhiệm với một xã hoặc một nhóm dân cư ở cấp độ xã khi có mưa bão xảy ra. Trong cơn mưa bão, cán bộ được cử đến nơi có sự cố và báo cáo với lãnh đạo huyện. Tuy nhiên, họ không có một nhiệm vụ cụ thể như là cán bộ của Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn như đã nêu trên.

Phòng Kế hoạch và Đầu tư: Nhiệm vụ của Phòng này là tư vấn cho ban điều hành về tài chính cần phải được phân bổ cho công tác phòng chống lụt bão. Họ phải lập một kế hoạch khẩn cấp về mua sắm những trang thiết bị phục vụ kiểm soát và phòng chống thiên tai. Họ cũng phải có đánh giá cuối cùng để báo cáo về thiệt hại do lụt bão gây ra. Báo cáo này do ban đánh giá chấp bút để gửi lên huyện trước khi gửi lên tỉnh xin trợ cấp.

Tổ chức dân sự

Hội Chữ thập Đỏ: Hội Chữ thập Đỏ thường xuyên có đại diện tại huyện và xã và cũng thường xuyên tham gia Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão. Họ chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân và Đảng ủy khi có sự cố. Hội này cũng chịu trách nhiệm cứu hộ các nạn nhân, cung cấp nước và thực phẩm cho người dân, cũng như giúp dân làm sạch môi trường sau thiên tai. Tài chính của Hội là từ hội phí và đóng góp từ các ủy ban nhân dân và từ những tổ chức và cá nhân hỗ trợ những hộ nghèo (Hội Chữ thập Đỏ tỉnh Thái Bình, 2008).

Hội Nông dân: Hội này có chi nhánh tại các huyện và xã. Chủ tịch của Hội ở mỗi cấp đều là thành viên của các Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão tương ứng và chịu trách nhiệm với một xã hoặc một nhóm dân cư khi có thiên tai xảy ra. Hội Nông dân chịu trách nhiệm chuyển giao kỹ thuật về hạt giống và con giống giúp cho người dân bị thiệt hại do thiên tai gây ra. Đây là một tổ chức quần chúng và hàng năm được huyện cung cấp kinh phí cho hoạt động của Hội. Nguồn tài chính khác của Hội là từ hội viên dưới hình thức phí tháng và quỹ tiết kiệm nhỏ của Chính phủ.

Hội Cựu chiến binh: Chủ tịch Hội là thành viên của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão của huyện và xã chịu trách nhiệm với một xã hay một nhóm dân cư khi có thiên tai xảy đến. Thành viên của Hội luôn sẵn sàng củng cố đê điều và cứu hộ cứu nạn. Hội Cựu chiến binh là một tổ chức quần chúng và được huyện cấp kinh phí cho hoạt động hàng năm. Nguồn tài chính khác là từ phí tháng của các thành viên.

Mặt trận Tổ quốc: Mặt trận Tổ quốc luôn là thành viên của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão huyện hoặc xã. Họ có trách nhiệm hướng dẫn các tổ chức quần chúng khác thực hiện kế hoạch của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão. Trong và sau khi có thiên tai, họ động viên và tuyên truyền người dân cứu giúp lẫn nhau trong tình trạng khẩn cấp nhằm hồi phục những thiệt hại do thiên tai gây ra. Họ cũng giúp những người già sơ tán đến những nơi an toàn. Nguồn tài chính của họ là từ Ủy ban nhân dân huyện.

Hội Phụ nữ: Hội Phụ nữ là ủy viên thường trực của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão cấp huyện và xã dưới sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân và tổ chức Đảng khi có thiên tai xảy đến. Trong và sau khi xảy ra thiên tai, họ phải động viên thành viên của Hội giúp đỡ lẫn nhau và khắc phục hậu quả do thiên tai gây nên như mua sắm hạt giống, con giống hoặc thu hoạch lúa trước khi thiên tai xảy đến. Sau thiên tai, họ động viên dân làng giúp đỡ lẫn nhau nếu cần thiết để khắc phục khó khăn do thiên tai gây ra như thu hoạch lúa trước khi thiên tai xảy đến. Tài chính của Hội là từ hội phí.

Đoàn Thanh niên: Đoàn Thanh niên là thành viên của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão xã, dưới sự chỉ đạo của Ủy ban và Đảng ủy xã khi có thiên tai xảy đến. Đoàn Thanh niên thường xuyên động viên đoàn viên cứu hộ đê khi cần thiết bằng sức lao động. Nguồn tài chính của Đoàn là từ Ủy ban xã.

THÍCH ỨNG VỀ THỂ CHẾ ĐỂ ỨNG PHÓ VỚI LŨ LỤT

Dưới đây là những hoạt động được các cấp hành chính địa phương và các tổ chức cộng đồng thực hiện trong và sau lụt:

Bảng I. Những lựa chọn thích ứng được sử dụng trước thiên tai

Loại hình thích ứng	Cấu trúc	Hoạt động	Tài chính	Kỹ thuật
Cộng đồng (thôn)	Thành lập đội PCLB Duy trì kênh thoát nước bằng cách dọn bèo; Cử trưởng thôn nhận thông tin mới nhất từ Ban CHPCLB xã	Lập tổ PCTT cấp xã Phổ biến cho dân kế hoạch sơ tán; Chuẩn bị phương tiện chuyên chở sơ tán người già, phụ nữ có thai và trẻ con	Xin kinh phí mua cọc và sọt	Đóng cọc tre vào cửa cống để tránh vỡ cống; Chuẩn bị sọt cát hộ đê khi cần thiết
Đơn vị hành chính cấp cộng đồng	Soạn kế hoạch sơ tán dân; Phối hợp với xã nhằm cung cấp phương tiện sơ tán (thuyền cao su, áo phao); Tìm nơi sơ tán;	Khi có báo động cấp 3 trở lên và bão lớn đến thì tất cả thành viên của ban điều hành phải có mặt tại nơi có sự cố và đơn vị mà họ trực thuộc;	Yêu cầu kinh phí từ huyện để thực hiện kế hoạch	Hướng dẫn dân củng cố đê và thiết lập trạm giám sát đê

	Lập kế hoạch động viên dân hiến tre và sọt và chuẩn bị đội sơ cứu; Lập kế hoạch thu hoạch lúa trước khi mưa bão đến	Phân công cho tất cả thành viên		
Chính quyền địa phương cấp huyện	Chịu trách nhiệm phát triển một kế hoạch tổng thể và kế hoạch phân lũ, chống ngập úng	Cung cấp thông báo thời tiết sớm; Chịu trách nhiệm thông báo cho tất cả các xã	Đầu tư duy tu đê và kênh mương; Xác định kinh phí hàng năm phân cho phòng chống lụt bão; Lập một kế hoạch khẩn cấp cho mua sắm thiết bị cho phòng chống lụt bão nếu xảy đến	Tập huấn cho cán bộ xã về kế hoạch sơ tán; Đầu tư vào cố định (sửa chữa) trạm bơm
Chính quyền địa phương cấp tỉnh	Hoạt động các đơn vị và được chuẩn bị để đón thiên tai; Khuyến khích các thành viên của tổ chức quần chúng giúp đỡ lẫn nhau tổ chức(chính quyền và các ngành) trong quy hoạch và giảm nhẹ thiên tai; Chuyển kế hoạch xuống các cấp dưới	Cung cấp thông tin về thời tiết; Qua các phương tiện thông tin đến cộng đồng để lập kế hoạch	Cung cấp đầu tư trung ương; Xin đầu tư trung ương để bảo dưỡng đê trong ĐBSH; Yêu cầu trung ương cung cấp kinh phí trồng và bảo vệ rừng ngập mặn	Xây dựng bản đồ sử dụng đất; Cung cấp thông tin dự báo thời tiết hàng tháng và quý; Mở rộng và nâng cấp kênh mương tiêu nước

Bảng 2. Lựa chọn thích ứng sử dụng trong thiên tai

Loại hình thích ứng	Cấu trúc	Hoạt động	Tài chính	Kỹ thuật
Cộng đồng (thôn)	Sử dụng thuyền sơ tán và cứu hộ	Thành lập đội sơ tán giúp đỡ cộng đồng địa phương; Yêu cầu thanh niên khỏe mạnh, bơi giỏi giúp cho hộ gia đình		Phân công người canh giữ đê trong trường hợp thiếu người

Chính quyền địa phương cấp xã	Tìm nơi sơ tán và điều phối thuyền và xe	Cung cấp áo phao để cứu người; Thông tin cho cán bộ địa phương bằng máy bộ đàm	Hỗ trợ thức ăn và nước uống cho dân; Cung cấp đèn pin và máy phát điện	Cung cấp máy bơm bổ sung để bơm nước chống úng
Đơn vị chính quyền địa phương huyện	Thông báo cho cấp dưới thông tin về tình huống	Cán bộ có trách nhiệm phải hiện diện ở nơi mình chịu trách nhiệm		Sử dụng máy bơm để tiêu nước nhanh cứu lúa
Đơn vị chính quyền cấp tỉnh				Cung cấp thông tin thời tiết cập nhật

Bảng 3. Lựa chọn thích ứng sau thiên tai

Loại hình thích ứng	Cấu trúc	Hoạt động	Tài chính	Kỹ thuật
Cộng đồng (thôn)	Thành lập các nhóm lân bang để có thông tin và hỗ trợ	Tổ chức các nhóm lân bang để làm sạch rác rưởi	Cung cấp lương thực khẩn cấp nếu cần	Cung cấp chlorin để làm sạch nước uống
Mức độ xã	Huy động hàng hóa hỗ trợ về cộng đồng	Đánh giá thiệt hại về tài sản và đề của địa phương; Tái hoạt động trường học và y tế	Đánh giá thiệt hại của hộ gia đình và báo cáo huyện để xin hỗ trợ; Điều phối hoạt động phân phối hàng cứu trợ và kinh phí	Hợp tác xã bán hạt giống và phân bón
Mức độ huyện	Đánh giá thiệt hại đê điều, đường sá và tiêu thoát	Thu và chứng nhận báo cáo thiệt hại của xã; Phân phối tiền hỗ trợ thiên tai xuống các xã;	Gửi kinh phí hỗ trợ xuống xã; Yêu cầu hỗ trợ của tỉnh cho vùng bị thiệt hại	Đánh giá yêu cầu củng cố hệ thống quản lý nước
Mức độ tỉnh	Sửa chữa đê bị vỡ; Hồi phục đường bị hỏng; Hồi phục kênh tiêu	Phối hợp với quốc gia và các tổ chức phi chính phủ phân phối hàng cứu trợ cho những người bị nạn	Phân phối kinh phí hỗ trợ những người bị nạn	Cập nhật thông tin thời tiết (tình hình mưa và thủy triều) cho cộng đồng qua TV, đài phát thanh, báo chí, v.v...; Chuẩn bị báo cáo đánh giá cuối năm

KẾT LUẬN

Kết luận về thể chế

Cả hai huyện đều có hệ thống hành chính giống nhau. Kết quả là họ đều đối mặt với những thách thức giống nhau. Đó là:

1. Không có huyện nào có quỹ riêng cho phòng chống bão lụt mà phải từ quỹ khẩn cấp của huyện. Quỹ này chiếm khoảng 5% tổng quỹ của huyện ở Chương Mỹ và 1,5-2% ở Kiến Xương.
2. Tất cả kế hoạch cho phòng chống lụt bão đều là ngắn hạn, chỉ cho một năm mà đáng ra phải là 3 năm hoặc hơn. Hơn nữa, kế hoạch này chỉ được phê duyệt vào cuối tháng 4 hàng năm nên không có thời gian điều chỉnh nếu cần trước mùa mưa bão đến được dựa trên dự báo trong tương lai.
Vi bão nhiệt đới và lũ lụt không thường xuyên xảy ra ở Chương Mỹ, nên dân làng không sẵn sàng khi thiên tai xảy ra vào tháng 11.2008, do đó đã bị thiệt hại nặng nề mà hậu quả còn kéo dài đến tận bây giờ. Thiệt hại ở Chương Mỹ đến 300 tỷ đồng, nhưng mới chỉ được hỗ trợ 41 tỷ đồng và hiện vẫn đang trong quá trình giải quyết.
3. Quá trình hỗ trợ rất mất thời gian vì nó liên quan đến rất nhiều hộ gia đình và quyết định hỗ trợ luôn do cấp trên đưa ra. Bảo hiểm tư ít có giá trị vì phần lớn tiền hỗ trợ đến từ Chính phủ.
4. Theo những người cung cấp thông tin chính khi tiến hành phỏng vấn thực địa vào tháng 4 và tháng 5 năm 2009 thì dự báo thời tiết đúng, tập huấn về biến đổi khí hậu và quỹ phòng chống bão lụt khẩn cấp là rất quan trọng, nó sẽ giúp cho cán bộ phòng chống lụt bão của huyện và xã đối phó với những hiện tượng cực đoan tốt hơn và quan trọng hơn là giúp người dân ứng phó tốt hơn với thiên tai do biến đổi khí hậu.

Kết luận về lựa chọn thích ứng

Về mặt thể chế vẫn chưa có một hiểu biết tường tận về tính chất lâu dài của biến đổi khí hậu. Do đó, thực tế thì kế hoạch mới chỉ là một năm mà không là thích ứng dài hạn. Không có quỹ mới dành cho thích ứng với thay đổi khí hậu và hầu hết hoạt động đều dựa vào kinh phí ít ỏi và tùy thuộc vào cường độ bão được dự báo.

Do đó, từ những kết quả khảo sát hiện trường thì thực tế thích ứng bao gồm:

- Xây dựng tổ chức;
- Phổ biến quá trình lập kế hoạch;
- Nâng cao nhận thức;
- Thiết lập hệ thống giám sát;
- Thay đổi thực hành nông nghiệp;
- Cải thiện hạ tầng cơ sở.

Những giải pháp ở cấp độ cộng đồng và Nhà nước đóng vai trò rất hạn chế trong thích ứng mà lẽ ra trước hết phải nhằm chuẩn bị chỉ cho một sự kiện. Do nhiệm vụ và chức năng được giao nên các đơn vị chính quyền địa phương phải hoạt động theo hệ thống dọc. Trong khi cấu trúc cơ quan của Chính phủ để ứng phó với thiên tai như lụt, bão là rõ ràng và được điều phối tốt, nhưng lại thiếu linh hoạt để ứng phó với thách thức mới do biến đổi khí hậu. Do đó, không có điều kiện để phần lớn các cơ quan (ngoại trừ Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các văn phòng trong hệ thống của nó) làm việc cùng với nhau và tham gia vào kế hoạch dài hạn của thích ứng với biến đổi khí hậu.

Thành viên của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão chỉ là thứ yếu sau nhiệm vụ chính của họ và làm việc theo “kỳ hạn”, do đó họ không có sáng kiến để sẵn sàng ứng phó với thách thức mới của biến đổi khí hậu. Họ chỉ tập hợp và dự họp trước mùa “mưa bão”. Họ không có kinh phí cho những hoạt động của mình, chẳng hạn thuê chuyên gia đánh giá kế hoạch và chiến lược của họ, giúp đào tạo cán bộ. v.v... *Nhìn chung, khả năng thích ứng của các cơ quan chính quyền ở đồng bằng sông Hồng dường như chỉ là đối phó hơn là thích ứng và phụ thuộc rất nhiều vào cơ sở hạ tầng, kỹ thuật và tài chính (cho hạ tầng và kỹ thuật) hơn là nhân lực.*

Trong khi hệ thống của Nhà nước chưa sẵn sàng với thích ứng với thay đổi khí hậu, thì ở cấp độ hộ gia đình và làng xã chưa thấy có gì thay đổi. Những hoạt động canh tác do hộ gia đình thực hiện, bao gồm trong nông nghiệp/sản xuất đã thấy có một vài thay đổi trong kiểu dáng nhà cửa. Trong hoạt động nông nghiệp, có sự dịch chuyển sang đa dạng hóa thu nhập từ canh tác, thay đổi chủng loại cây trồng và điều chỉnh lịch trồng cấy cho phù hợp. Có rất ít biện pháp “thích ứng mạnh” do cá nhân thực hiện để bảo vệ đất trồng cấy của họ khỏi ngập lụt, như đắp bờ vùng hay hệ thống thoát nước.

Tuy nhiên, về phương diện thể chế thì còn ít hiểu biết về tính chất dài hạn của biến đổi khí hậu. Tất cả những kế hoạch về phòng chống lụt bão đều là ngắn hạn cho một năm mà đáng ra phải là 3 năm hoặc hơn. Kế hoạch này chỉ được phê chuẩn vào tháng 4 hàng năm, ngay trước khi mùa mưa bão đến, nên không thể điều chỉnh khi cần thiết. Và do đó, trên thực tế thì chỉ có kế hoạch ứng phó với thiên tai trong một năm chứ không dài hơn.

ĐBSH đã có lịch sử lâu đời về sử dụng các hình thức tổ chức hoạt động không chính thức có vai trò giúp hộ gia đình đối phó/thích ứng với những biến cố do biến đổi khí hậu như là lụt, bão, trong tương lai, các hình thức này có thể giúp giải quyết các vấn đề mà hệ thống chính thức của chính quyền địa phương không kham nổi. #Vốn xã hội# này có thể là hoạt động trợ giúp về tài chính không chính thức của các nhóm phụ nữ chẳng hạn. Phụ nữ tập hợp thành các nhóm nhỏ để hình thành tín dụng luân phiên, trong đó mỗi thành viên hàng tháng đóng góp một khoản tiền nhất định rồi cho một thành viên vay. Số tiền đó được quay vòng hàng tháng trong số thành viên. Cách làm này cũng có thể được thực hiện trong số những phụ nữ của một làng hoặc giữa anh chị em trong một gia đình hay dòng họ. Người ta cũng có thể vay mượn từ bạn bè từ những xã hoặc huyện khác và những người họ hàng là người bảo vệ đầu tiên cho những hộ bị thiệt hại do bão. Họ cũng có thể tạm trú tại nhà của người trong dòng họ, nhờ người trong họ dọn dẹp nhà cửa sau bão và cho vay tiền nếu cần thiết. Những mối liên hệ xã hội này vẫn được duy trì tại ĐBSH và là một trong những điểm sáng của hy vọng và là một hình thức tổ chức không chính thức, giúp khắc phục một số tác động của biến đổi khí hậu. Một khuyến cáo là cần hiểu rõ hơn các tổ chức và hoạt động không chính thức, nhằm giúp các hệ thống chính thức hỗ trợ và khuyến khích phát triển các hoạt động trợ giúp không chính thức này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Agrawal, A., 2008. The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change. Paper prepared for the Meeting on Social Dimensions of Climate Change, Social Development Department, The World Bank, Washington DC, March 5-6, 2008.

Hội Chữ thập Đỏ tỉnh Thái Bình, 2008. Báo cáo về Tập huấn quản lý thiên tai cho xã Trà Giang và Đông Hưng.

Phòng Nông nghiệp tỉnh Thái Bình, 2008. Báo cáo hàng năm về Phát triển kinh tế-xã hội.

Tran Dang, 2004. Canh giac truooc nhung hiem hoa thien tai. People's Newspaper, Volume 27(805), 4 July, 2004: 4-7.

Ủy ban nhân dân huyện Chương Mỹ, 2007. Quyết định về thành lập Ban Phòng chống Lụt bão năm 2007.

Hà Yên, 2008. Hệ thống thoát nước của đồng bằng sông Hồng quá tải. Vietnamnet.vn. <http://vietnamnet.vn/xahoi/2008/11/813651/>.