

TÍCH HỢP CÁC VẤN ĐỀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀO CÁC KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

*Trần Thục, Huỳnh Thị Lan Hương, Đào Minh Trang**

1. Mở đầu

Những báo cáo gần đây của Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC) [6] đã cho thấy biến đổi khí hậu (BĐKH) thực sự đang diễn ra và gây ra nhiều tác động tiêu cực. Mặc dù lượng phát thải khí nhà kính (KNK) của Việt Nam là thấp so với các nước đang phát triển khác, tuy nhiên, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia chịu nhiều tác động nặng nề bởi tác động của BĐKH.

Nhận thức được các nguy cơ của BĐKH đối với tiến trình phát triển đất nước theo hướng bền vững, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (CTMTQG-BĐKH) [1], khẳng định quan điểm ứng phó với BĐKH của Việt Nam là tiến hành trên nguyên tắc phát triển bền vững, có trọng tâm, trọng điểm và là nhiệm vụ của toàn hệ thống chính trị, toàn xã hội; Các nhiệm vụ ứng phó với BĐKH phải được thể hiện trong các chiến lược, chương trình, quy hoạch, kế hoạch phát triển của các ngành, các địa phương, được thể chế hóa bằng các văn bản quy phạm pháp luật và được quán triệt trong tổ chức thực hiện. Một trong những nội dung ưu tiên hàng đầu của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là tích hợp các vấn đề BĐKH vào việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển KT - XH của toàn quốc, các ngành và các địa phương theo hướng bền vững. Tuy nhiên, đến nay vẫn còn thiếu các tài liệu hướng dẫn việc tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển KT - XH ở cấp quốc gia, ngành và địa phương. Xuất phát từ thực tế trên, trong khuôn khổ bài viết này, xin giới thiệu các kết quả nghiên cứu xây dựng quy trình tích hợp BĐKH vào kế hoạch phát triển KT - XH ở Việt Nam.

2. Khái niệm về tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu

2.1. Định nghĩa tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu

Dựa trên định nghĩa về tích hợp chính sách của Underdal (1980) [9] và về tích hợp chính sách môi trường của Lafferty và Hovden (2003) [7], tích hợp chính

* Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Môi trường.

sách BĐKH (Climate change policy integration) hay tích hợp (mainstreaming) được định nghĩa là:

Đưa các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ BĐKH vào tất cả các bước của quá trình hoạch định chính sách của tất cả các ngành.

Tổng hợp các tác động đến các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ BĐKH trong khi tiến hành đánh giá và xây dựng chính sách tổng thể, do đó, sẽ làm giảm mâu thuẫn giữa các chính sách liên quan đến BĐKH và các chính sách khác.

Như vậy, tích hợp BĐKH vào các kế hoạch phát triển KT - XH là một tiếp cận nhằm đạt được các chính sách liên quan đến BĐKH và các biện pháp ứng phó với BĐKH thông qua sự tích hợp các chính sách và biện pháp này trong các kế hoạch phát triển KT - XH các cấp nhằm đảm bảo sự ổn định trong các hoạt động đầu tư và giảm tính dễ bị tổn thương của các lĩnh vực KT - XH do tác động của BĐKH. Tích hợp vấn đề BĐKH do đó là nhằm đảm bảo rằng các chương trình phát triển và chính sách không làm tăng rủi ro trước những thay đổi về khí hậu ở hiện tại và tương lai [8].

2.2. Thực trạng tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Tại Việt Nam, cho đến nay công tác tích hợp các vấn đề BĐKH vào các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển mới đang ở giai đoạn đầu của quá trình thực hiện. Việt Nam lần đầu tiên đưa ra cam kết chính trị về tích hợp các vấn đề BĐKH vào các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trong CTMTQG-BĐKH. CTMTQG-BĐKH yêu cầu tích hợp vấn đề BĐKH vào trong tất cả các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển xây dựng mới tại tất cả các cấp. Hiện tại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng Khung chuẩn cho việc tích hợp các vấn đề BĐKH. CTMTQG-BĐKH đã xác định rằng Chiến lược và Kế hoạch quốc gia lần hai về Giảm nhẹ và Quản lý thiên tai 2001 - 2010 là chính sách được tích hợp nội dung BĐKH sớm nhất. Mặc dù Chiến lược này có một số nội dung liên quan đến BĐKH, nó vẫn chưa được tích hợp nội dung BĐKH một cách toàn diện.

Về lĩnh vực năng lượng, tuy chưa có chính sách nào được tích hợp các vấn đề BĐKH, trong những năm vừa qua Việt Nam đã xây dựng được một số Chiến lược và kế hoạch đồng thuận với mục tiêu giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Dù mục đích ban đầu của những chiến lược và kế hoạch này là an ninh năng lượng, chúng cũng đồng thời mang lại những lợi ích về giảm nhẹ BĐKH.

Về lĩnh vực tài nguyên môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH của Bộ Tài nguyên và Môi trường giai đoạn 2011-2015. Một trong những nhiệm vụ trọng tâm đặt ra cho ngành tài nguyên môi trường là tích hợp các vấn đề BĐKH vào các chiến lược, chương trình, quy hoạch, kế hoạch của ngành tài nguyên và môi trường.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Khung chương trình thích ứng với BĐKH của ngành và Kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn 2050. Để đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ BĐKH, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Chỉ thị về việc tích hợp BĐKH vào xây dựng, thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án, đề án phát triển ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn, giai đoạn 2011 - 2015 [3].

2.3. Những lợi ích và rào cản trong tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu vào kế hoạch phát triển

2.3.1. Lợi ích

Tích hợp các vấn đề BĐKH vào các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển cấp quốc gia, ngành và địa phương đóng một vai trò quan trọng nếu chúng ta muốn ứng phó với BĐKH [5].

- Việc tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển sẽ giúp việc thích ứng với BĐKH được hiệu quả hơn và giảm được các chi phí, thiệt hại trong tương lai do BĐKH gây ra. Ví dụ điển hình là việc cân nhắc khu vực dễ bị ngập lụt do nước biển dâng trong quy hoạch sử dụng đất sẽ giảm được các thiệt hại về cơ sở hạ tầng và con người trong tương lai khi nước biển dâng lên.

- Bên cạnh đó, việc tích hợp nội dung giảm nhẹ BĐKH vào các kế hoạch phát triển sẽ khiến BĐKH trở thành cơ hội cho sự phát triển các lĩnh vực mới (ví dụ năng lượng tái tạo) và thay đổi công nghệ sản xuất theo hướng xanh, thân thiện với khí hậu, góp phần giảm nhẹ BĐKH đồng thời đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế.

- Việc tích hợp các vấn đề BĐKH vào quá trình xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển sẽ góp phần tăng thêm nguồn lực tài chính và nhân sự cho hoạt động ứng phó với BĐKH, từ đó xây dựng được một xã hội có khả năng chống chịu được với BĐKH.

- Để thực hiện thành công nhiệm vụ tích hợp BĐKH vào các kế hoạch phát triển, cần sự phối hợp của các bộ, ngành trong quá trình xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển. Như vậy, tích hợp các vấn đề BĐKH sẽ tạo điều kiện để các bộ, ngành và địa phương có thêm cơ hội làm việc, trao đổi thông tin và kinh nghiệm, từ đó nâng cao sự hợp tác giữa các bộ, ngành và địa phương.

2.3.2. Rào cản

Ở các quốc gia phát triển, việc tích hợp các hoạt động ứng phó với BĐKH vào các kế hoạch phát triển luôn được xác định là khâu quan trọng để đảm bảo sự ổn định, bền vững của nền kinh tế. Nó tạo sự chủ động của con người trong cuộc chiến

chống lại những thảm họa thiên nhiên mà một phần do chính con người gây ra, góp phần giảm thiểu tối đa thiệt hại về người và của. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có đủ dữ liệu mang tính định lượng về khả năng diễn biến của BĐKH trong tương lai. Các kịch bản hiện tại mới chỉ mang tính trung bình cho một khu vực rộng lớn, thiếu trị số cực trị có khả năng xảy ra đối với các khu vực cấp tỉnh, huyện... Bên cạnh đó, sự chỉ đạo ở chính quyền các cấp từ Trung ương đến địa phương còn chưa thống nhất, chưa có các hướng dẫn cụ thể về tích hợp, mà mới chỉ ban hành Khung hướng dẫn xây dựng kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH của các bộ, ngành và địa phương. Đồng thời, chưa chỉ ra được yêu cầu cụ thể về vai trò, trách nhiệm của các đơn vị lập kế hoạch trong việc thực hiện. Những rào cản chính trong tích hợp vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển tại Việt Nam bao gồm [5]:

- Thiếu các quy định mang tính pháp lý yêu cầu lồng ghép các vấn đề BĐKH là một nội dung bắt buộc trong quy trình xây dựng các kế hoạch phát triển tại cấp quốc gia, ngành và địa phương;
- Năng lực tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển tại cấp quốc gia, ngành và địa phương còn hạn chế;
- Nguồn lực (nhân sự, thời gian và tài chính) để thực hiện nhiệm vụ tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển cấp quốc gia, ngành và địa phương còn chưa đáp ứng yêu cầu;
- Các thông tin về BĐKH thường không liên quan trực tiếp đến các quyết định đầu tư phát triển: Các kế hoạch phát triển cần nhiều thông tin về khí hậu nhưng các mô hình chỉ có thể dự đoán một số yếu tố với độ tin cậy cao. Đôi khi mức độ chi tiết về không gian và thời gian của các kịch bản BĐKH chưa phù hợp với các kế hoạch phát triển;
- Đánh đổi giữa phát triển và BĐKH: Hạn chế về nguồn vốn nhưng có nhiều vấn đề cấp bách cần phải đầu tư (xóa đói giảm nghèo, cơ sở hạ tầng) trong khi đó các tác động của BĐKH thì chưa được khẳng định một cách chắc chắn. Việc tích hợp được coi là tạo thêm thủ tục phức tạp và làm tăng đầu tư cho các dự án. Lợi ích đầu tư trước mắt thường lấn át kế hoạch dài hạn thích ứng với BĐKH, ví dụ như nuôi tôm, phá rừng ngập mặn, phát triển cơ sở hạ tầng sẽ tạo công ăn việc làm và thu nhập, nhưng sẽ làm gia tăng tính dễ bị tổn thương của vùng ven biển trước BĐKH;
- Những rào cản khác: Các chuyên gia về BĐKH thường tập trung ở một số cơ quan. Các nhà quản lý ngành thường đã “quá tải trong công tác tích hợp”, ví dụ như tích hợp vấn đề HIV&AIDS, đói nghèo, giới... Nhiều dự án được đầu tư trong 3-5 năm, chưa đủ dài để xét đến các tác động tiềm tàng, dài hạn của BĐKH; Kêu

gọi đầu tư cho thích ứng với BĐKH khó khăn hơn so với các hoạt động dễ nhìn thấy khác như đối phó với tình trạng khẩn cấp, phục hồi và xây dựng sau thiên tai.

3. Quy trình tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu vào kế hoạch phát triển

3.1. Các nguyên tắc khi tiến hành tích hợp

Để đảm bảo thành công, công tác tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển cần dựa trên các nguyên tắc sau:

- Tích hợp các vấn đề BĐKH phải được tiến hành trên nguyên tắc phát triển bền vững, hệ thống, tổng hợp, liên ngành, liên vùng, bình đẳng về giới, xóa đói giảm nghèo;

- Tích hợp các vấn đề BĐKH là nhiệm vụ của các nhà hoạch định chính sách và bộ máy Nhà nước;

- Việc lồng ghép các hoạt động ứng phó với BĐKH vào các kế hoạch phát triển cần phải trên nguyên tắc chủ động qua các khâu: Lập - Thẩm định và Phê duyệt - Tổ chức thực hiện – Giám sát và Đánh giá. Các cơ quan xây dựng các kế hoạch phát triển phải được quyền chủ động trong quá trình tích hợp, đồng thời tuân thủ các hướng dẫn chung của kế hoạch;

- Các biện pháp thực hiện cần được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên để đảm bảo tính hiệu quả trong quá trình thực hiện, dựa trên cơ sở: mức độ ảnh hưởng của BĐKH thông qua việc xem xét diễn biến các yếu tố trong kịch bản BĐKH đã được công bố và phải tính toán chi phí - lợi ích của các biện pháp đối với ngành và địa phương;

- Huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả nguồn lực của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cùng tham gia.

3.2. Quy trình chung tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu

Quy trình tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển được khuyến nghị theo năm bước: i) Sàng lọc; ii) Lựa chọn các biện pháp ứng phó; iii) Tích hợp vấn đề BĐKH vào các Kế hoạch phát triển; iv) Thực hiện các Kế hoạch phát triển đã được tích hợp các vấn đề BĐKH; và v) Giám sát và đánh giá. (Hình 1).

- *Bước 1: Sàng lọc:* Bước đầu tiên nhằm đánh giá mối quan hệ hai chiều giữa các hoạt động của kế hoạch phát triển với BĐKH;

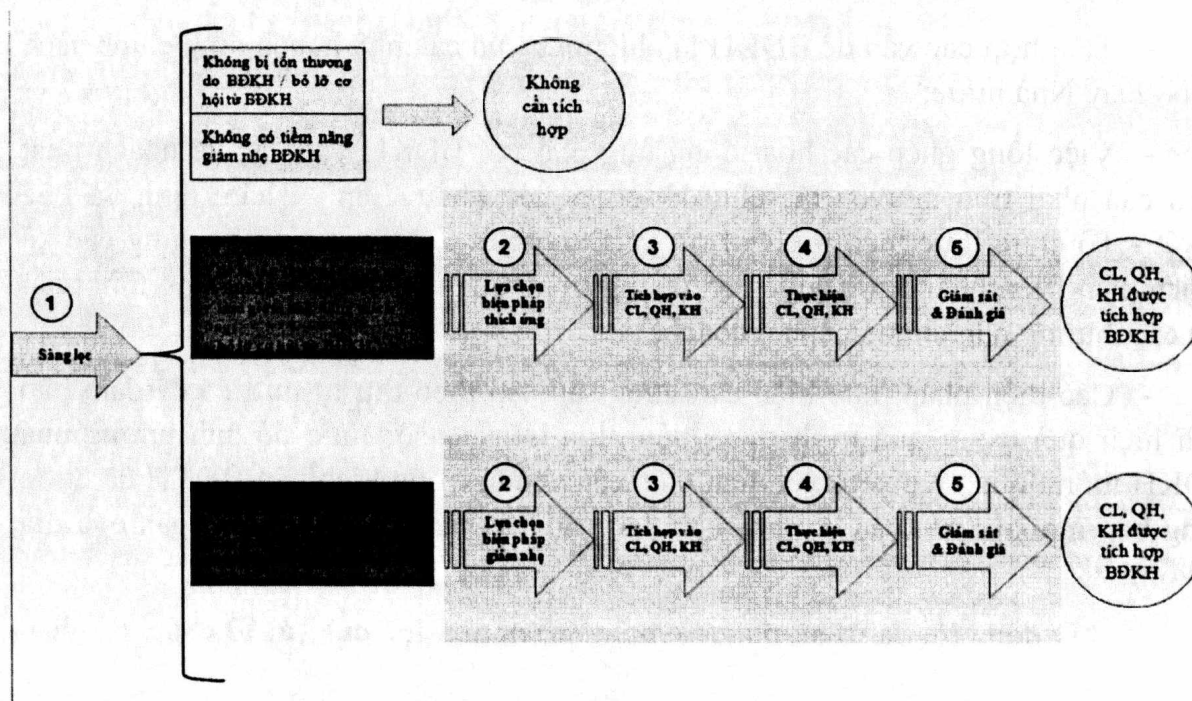
- *Bước 2: Lựa chọn các biện pháp ứng phó với BĐKH* gồm hai nhiệm vụ: lựa chọn các biện pháp thích ứng và/hoặc các biện pháp giảm nhẹ;

- *Bước 3: Tích hợp các biện pháp ứng phó với BĐKH vào kế hoạch:* Sau khi xác định các lựa chọn thích ứng và giảm nhẹ tối ưu, cần tiến hành tích hợp các nội dung đó vào trong các kế hoạch phát triển và ngành;

- *Bước 4: Thực hiện các kế hoạch phát triển đã tích hợp các vấn đề BĐKH:* Sau khi các kế hoạch phát triển có tích hợp nội dung BĐKH đã được phê duyệt, các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện sẽ phải tiến hành các nhiệm vụ đã nêu ra trong kế hoạch nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra;

- *Bước 5: Giám sát và đánh giá:* Sau khi thực hiện kế hoạch đã tích hợp, phải đánh giá trên nhiều mặt để xác định những hạn chế trong quá trình tích hợp và có sự điều chỉnh.

Hình 1: Các bước của quy trình tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển



3.3. Tích hợp các vấn đề biến đổi khí hậu vào quy trình lập kế hoạch phát triển

Nghị định 92/2006/NĐ-CP và Nghị định 04/2008/NĐ-CP về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 92/2006/NĐ-CP đã có Quy định trình tự lập Quy hoạch/kế hoạch tổng thể phát triển KT - XH cả nước. Theo quy định, trình tự lập Quy hoạch/kế hoạch tổng thể phát triển KT - XH gồm 5 bước:

- *Bước 1:* Xử lý các kết quả điều tra cơ bản đã có và tổ chức điều tra bổ sung; khảo sát thực tế; thu thập tư liệu, số liệu về vùng và cả nước. Nghiên cứu tác động của các yếu tố bên ngoài. Đánh giá và dự báo các yếu tố và nguồn lực phát triển, các yếu tố tiên bộ khoa học công nghệ của thế giới và các yếu tố phát triển KT - XH khác;

- *Bước 2:* Nghiên cứu các quan điểm chỉ đạo và mục tiêu vĩ mô;

- Bước 3: Xác định quan điểm và mục tiêu phát triển; định hướng phát triển và tổ chức thực hiện;

- Bước 4: Lập báo cáo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt;

- Bước 5: Phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển chính thức.

Để tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển, nội dung của các bước của quy trình tích hợp cần được lồng ghép vào nội dung các bước của quy trình xây dựng kế hoạch phát triển đã được phê duyệt, dựa trên sự đồng thuận về mặt nội dung giữa các bước.

1) Đối với những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã có

Đối với các kế hoạch đã ban hành thì cần phải tiến hành rà soát lại các kế hoạch đó để xác định mối liên hệ giữa việc thực hiện kế hoạch đó với BĐKH và đề xuất điều chỉnh, đưa thêm nội dung BĐKH vào nội dung văn bản của kế hoạch nếu thấy cần thiết. Năm bước của quy trình tích hợp sẽ được tích hợp trực tiếp vào (i) Giai đoạn rà soát, (ii) Giai đoạn thẩm định báo cáo rà soát, điều chỉnh bổ sung, (iii) Giai đoạn tổ chức thực hiện kế hoạch đã được rà soát và (iv) Giai đoạn kiểm tra việc thực hiện. Quy trình tích hợp được trình bày trong Bảng 1.

Bảng 1: Lồng ghép các bước của quy trình tích hợp vào kế hoạch phát triển đã có

	Quy trình tích hợp
Rà soát kế hoạch phát triển	Bước T1: Sàng lọc
	Bước T2: Lựa chọn các biện pháp ứng phó
Lập báo cáo rà soát, điều chỉnh, bổ sung	Bước T3: Thực hiện tích hợp
Tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển đã được điều chỉnh, bổ sung	Bước T4: Thực hiện các kế hoạch phát triển đã được tích hợp các vấn đề BĐKH
Kiểm tra việc thực hiện	Bước T5: Kiểm tra và giám sát

2) Đối với những kế hoạch phát triển mới

Đối với những kế hoạch phát triển mới thì cần tích hợp ngay các nội dung BĐKH vào ngay từ giai đoạn xây dựng Khung hướng dẫn, giai đoạn lập - thẩm định - phê duyệt cho đến giai đoạn thực hiện và giai đoạn giám sát và đánh giá.

Kết luận

Tích hợp các vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển KT - XH các cấp quốc gia, ngành và địa phương là nhiệm vụ quan trọng nhằm ứng phó hiệu quả với BĐKH và đảm bảo phát triển bền vững. Chúng tôi hy vọng rằng nghiên cứu này sẽ có những đóng góp nhất định trong hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách cấp quốc gia, ngành và địa phương về thực hiện việc tích hợp các vấn đề BĐKH vào quá trình xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT - XH ở cấp quốc gia, ngành và địa phương.

Tài liệu tham khảo

1. *Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó với Biến đổi Khí hậu*, 2008.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Kịch bản Biến đổi Khí hậu, nước biển dâng cho Việt Nam*.
3. Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn (2011), *Tích hợp BĐKH vào xây dựng, thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án, đề án giai đoạn 2011-2015*.
4. Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Môi trường (2011), *Tài liệu hướng dẫn Đánh giá Tác động của Biến đổi khí hậu và xác định các biện pháp thích ứng*, Nxb Tài nguyên, môi trường và bản đồ Việt Nam.
5. Trần Thục (2009), *Tích hợp vấn đề BĐKH trong các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam*.
6. IPCC (2007), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds.)]*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
7. Lafferty, William M. and Hovden, Eivind (2003), *Environmental policy integration: towards an analytical framework*, *Environmental Politics*, 12: 3, 1
8. OECD (2009), *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance*.
9. Underdal, A. (1980), *Integrated marine policy: What? Why? How?*, *Marine Policy*, pp. 159-169.