

XÂY DỰNG KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI VIỆT NAM: BÀI HỌC TỪ THỰC TIỄN

Tác giả | NGUYỄN PHƯƠNG NAM, TRẦN THỊ THU TRANG, STEPHEN TYLER, NGUYỄN QUỲNH ANH, BẠCH TÂN SINH, NGUYỄN NGỌC HUY, KHANH PHẠM



CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH

Chính quyền địa phương ở Việt Nam đã chuẩn bị ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) như thế nào?

- Chính quyền địa phương của 63 tỉnh/thành phố ở Việt Nam đều đã xây dựng và ban hành bản Kế hoạch Hành động ứng phó với BĐKH (KHHĐ) trong khuôn khổ Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó với BĐKH (NTP-RCC) (theo Quyết định 3815/BTNMT-KTTVBĐKH ngày 13/09/2009). Mới đây, Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT) đã phê duyệt công văn chính thức, yêu cầu tất cả các tỉnh phải cập nhật bản KHHĐ cho giai đoạn từ năm 2015–2020 (CV990/BTNMT-KTTVBĐKH ngày 24/03/2014).
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) đã phê duyệt quyết định số 1485/KHĐT ngày 17/10/2013, yêu cầu lồng ghép các vấn đề về BĐKH vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội ở tất cả các cấp. Thêm vào đó, Bộ Xây dựng đã phê duyệt Quyết định số 2623/BXD ngày 31/12/2013 quy định rằng BĐKH phải được tính đến trong quy hoạch tổng thể đô thị và quy hoạch xây dựng cấp tỉnh.
- Các chính sách cấp quốc gia này nhằm đảm bảo cho chính quyền địa phương triển khai thực hiện các biện pháp thích ứng và giảm nhẹ BĐKH tại địa bàn. Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi tại một số tỉnh thành đã chỉ ra rằng, trừ một số trường hợp cá biệt, ở hầu hết các địa phương, các khuyến nghị ưu tiên đã nêu trong bản KHHĐ xây dựng trong giai đoạn đầu đều chưa được triển khai.
- Chính quyền các địa phương còn chưa hiểu thấu đáo về KHHĐ và việc áp dụng KHHĐ nhằm đáp ứng các yêu cầu chính sách ở cấp quốc gia. Tài liệu này nhằm mô tả các biện pháp lồng ghép BĐKH vào quá trình lập kế hoạch tại địa phương thông qua việc xây dựng năng lực cho địa phương trong việc cập nhật bản KHHĐ.

Tóm Tắt

Trong giai đoạn 2008-2010 xây dựng KHHĐ là một hoạt động còn tương đối mới mẻ tại các địa phương. Ở thời điểm Bộ TNMT và NTP-RCC xây dựng các hướng dẫn ban đầu về lập KHHĐ ở cấp tỉnh (IMHEN, 2011), có rất ít kinh nghiệm quốc tế để tham khảo nhằm đưa ra hướng dẫn về quy trình thực hiện (Bassett & Shandas, 2011; Preston et al., 2011; Carmin et al., 2012). Tuy nhiên, từ năm 2010, ngày càng có nhiều mối quan tâm đối với công tác lập kế hoạch thích ứng với BĐKH tại địa phương. Đây là lĩnh vực được ưu tiên trong hoạt động ứng phó BĐKH giai đoạn này ở Việt Nam, và hiện đã có rất nhiều hướng dẫn cho địa phương cũng như kinh nghiệm ở cấp địa phương về hoạt động thích ứng (ICLEI, 2010; Ecologic Institute, 2011; Heidrich et al., 2013). Qua các kinh nghiệm trong nước và quốc tế, có thể xác định được nhiều điểm chung trong các thực hành tốt (Good practice) về xây dựng KHHĐ.

Nhóm nghiên cứu đã tiến hành rà soát các tài liệu nghiên cứu về quá trình lập kế hoạch thích ứng với BĐKH ở các quốc gia tiên phong trên thế giới, qua đó chỉ ra những thực hành tốt mà các địa phương này đã áp dụng. Sử dụng các thực hành tốt này làm tiêu chuẩn, chúng tôi đã so sánh kinh nghiệm của một số tỉnh thành của Việt Nam trong việc xây dựng KHHĐ trong giai đoạn từ năm 2010–2013. Có chín tỉnh thành phố đại diện được chọn để thực hiện nghiên cứu này, trong đó bao gồm cả đô thị lớn/tỉnh lẻ và nông thôn, các địa phương có và không nhận được hỗ trợ quốc tế, phân bố trên bảy vùng khí hậu khác nhau của Việt Nam. Nhóm nghiên cứu đã rà soát, phân tích quá trình xây dựng KHHĐ ở cấp tỉnh; phỏng vấn các cán bộ phụ trách việc thực hiện dự thảo và phê duyệt quyết định ban hành KHHĐ nhằm so sánh kinh nghiệm của địa phương với các thực hành tốt trên thế giới. Bản báo cáo đầy đủ của nghiên cứu này có thể tham khảo trên website của ISET bằng tiếng Việt và tiếng Anh¹.

Kết quả

Có một số thực hành tốt đã được áp dụng trong công tác xây dựng KHHĐ cấp tỉnh ngay ở đợt đầu tiên (2009-2012). Điều này cho thấy hiệu quả của các chỉ đạo do Bộ TNMT và chương trình NTP-RCC ban hành năm 2009, đặc biệt vào một thời điểm mà trên thế giới còn rất thiếu kinh nghiệm về lập kế hoạch liên quan đến thích ứng BĐKH. Nhóm nghiên cứu đã xây dựng các mức điểm để đánh giá việc vận dụng các thực hành tốt trong việc xây dựng KHHĐ cấp tỉnh/thành phố. Điểm số của từng địa phương được xác định dựa vào số thực hành

tốt cụ thể đã được áp dụng, trên một danh sách có sẵn. Chín bản KHHĐ trong nghiên cứu có thể chia thành ba nhóm đánh giá khác nhau, mỗi KHHĐ đại diện cho một tỉnh/thành phố (xem Hình 1).

Các điểm số này phản ánh một số yếu tố: kiến thức và kinh nghiệm của cán bộ chính quyền địa phương; kinh nghiệm của các tư vấn kỹ thuật tham gia xây dựng KHHĐ; hỗ trợ kỹ thuật của các chuyên gia quốc tế; và nội dung hướng dẫn ban đầu của Bộ TNMT.

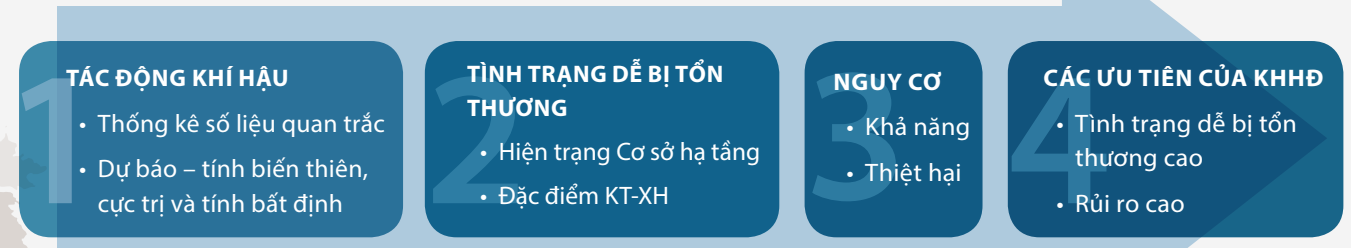
Liên quan đến các thực hành tốt, kết quả chỉ ra rằng các dự báo về BĐKH và tác động của nó đã được vận dụng khá tốt trong hầu hết các trường hợp, và khuyến nghị hành động được phân công rõ ràng cho các đơn vị chuyên trách. Điểm yếu lớn nhất của đợt xây dựng KHHĐ đầu tiên này là các khuyến nghị đưa ra đều không thể thực thi được do thiếu ưu tiên cụ thể, thiếu phối hợp với các cơ chế lập kế hoạch và phân bổ ngân sách thường xuyên trong các cơ quan chuyên trách, cũng như thiếu nguồn ngân sách bên ngoài các kênh ngân sách thường xuyên. Các điểm yếu còn lại của một số tỉnh gồm có:

- hạn chế về khả năng dự đoán tính biến thiên và bất định của khí hậu, dẫn đến không xác định cụ thể được các tác động khí hậu;
- hạn chế trong sự tham gia của các nhóm dễ bị tổn thương trong quá trình tham vấn dẫn đến không nhận định được các đặc điểm dễ bị tổn thương; và
- hạn chế trong thực hiện đánh giá rủi ro, dẫn đến các khuyến nghị ưu tiên không phù hợp thực tế.

HÌNH 1. MỨC ĐIỂM ĐÁNH GIÁ VIỆC VẬN DỤNG THỰC HÀNH TỐT XÂY DỰNG KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG CẤP TỈNH

- 1 NHÓM I - ĐIỂM CAO**
Là nhóm các KHHĐ được xây dựng với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế, thường có chung nhiều đặc điểm với các thực hành tốt trên thế giới. Các bản KHHĐ này đạt khoảng 70% điểm tối đa có thể.
- 2 NHÓM II - ĐIỂM TRUNG BÌNH**
Có điểm cao ở một số hoạt động, và chưa có điểm ở các mặt hạn chế. Nhóm này đa dạng hơn vì mỗi tỉnh có những mặt mạnh yếu khác nhau. Điểm số cho nhóm này đạt khoảng 50% điểm tối đa.
- 3 NHÓM III - ĐIỂM THẤP**
Là nhóm có sự chênh lệch lớn nhất giữa các hoạt động. Nhóm này thường yếu ở nhiều lĩnh vực của KHHĐ khi so với các thực hành tốt, nhưng vẫn đạt điểm ở vài khía cạnh cơ bản. Điểm số cho nhóm này nằm vào khoảng 30% mức điểm tối đa.

HÌNH 2. KHUYẾN NGHỊ CÁC QUY TRÌNH CĂN CỐ ĐỂ XÂY DỰNG KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG



Quy trình lập Kế hoạch hành động

Tuy nội dung của KHHĐ đã được mô tả trong hướng dẫn xây dựng KHHĐ ban hành năm 2009 của Chương trình NTP-RCC/Bộ TNMT, nhiều tỉnh thành vẫn chưa nắm rõ về quy trình xây dựng KHHĐ, dẫn đến sự khác biệt rất lớn về chất lượng. Dựa trên các thực hành tốt trên thế giới, quy trình phù hợp cần theo trình tự bốn bước (Hình 2), trong đó bước đầu phải là xác định các tác động khí hậu tiềm ẩn từ các số liệu sẵn có, nhất là về các biến thiên trong tương lai, các sự kiện cực đoan và tính bất định. Bước thứ hai là xác định trình trạng dễ bị tổn thương của địa phương trước các tác động này. Bước này không chỉ phụ thuộc vào khả năng hứng chịu với các hiểm họa, mà còn phụ thuộc vào chất lượng cơ sở hạ tầng, hệ sinh thái, năng lực ứng phó của người dân và chính quyền tại địa phương cùng các cơ chế ứng phó hiện hành. Sau khi bước thứ ba xác định được nguy cơ tồn tại tình trạng dễ bị tổn thương, đánh giá rủi ro phải xác định được khả năng và mức độ thiệt hại dưới các tác động và tình trạng dễ bị tổn thương đã dự đoán. Cuối cùng ở những nơi có rủi ro cao, bước bốn cần chỉ ra các khu vực cần có các dự án ưu tiên để can thiệp. Kinh nghiệm ở Việt Nam cho thấy phân tích tình trạng dễ bị tổn thương và rủi ro sẽ không tốn kém hay phức tạp khi các cán bộ chuyên môn tại địa phương có thể đóng góp kiến thức và kinh nghiệm của mình, và nếu áp dụng bằng các phương pháp khoa học và công cụ thích hợp.

Kết luận và khuyến nghị Chính sách

Các kết quả này chỉ ra dù Việt Nam cũng đã có những thực hành tốt tương tự như trên thế giới về lập kế hoạch ứng phó BĐKH. Mặt khác, dù đã có các hướng dẫn của chương trình NTP-RCC, chất lượng của KHHĐ ở các nơi cũng rất khác nhau. Chúng tôi kiến nghị một số biện pháp sau nhằm củng cố cho giai đoạn tiếp theo khi cập nhật các KHHĐ dựa trên nghiên cứu này:

- 1. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần đảm bảo cho chính quyền các địa phương nhận thức được sự cần thiết của việc sử dụng các cập nhật KHHĐ** làm đầu vào cho việc lồng ghép các biện pháp thích ứng vào các kế hoạch khác của địa phương, theo chỉ đạo của các văn bản chính sách mới ban hành bao gồm Quyết định số 1485/KHĐT của Bộ KH&ĐT và Quyết định số 2623/BXD của Bộ Xây dựng.
- 2. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần cải thiện tính sẵn có của các thông tin khí hậu, và cung cấp cho người dân dưới nhiều hình thức khác nhau, đảm bảo tính dễ sử dụng và đơn giản hóa của các kế hoạch và phân tích.** Cần đặc biệt chú ý tới việc trình bày khoa học các thông tin chất lượng nhất tin cậy nhất về các sự kiện cực đoan, tính biến thiên và tính bất định.
- 3. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần hỗ trợ xây dựng các tiêu chí đánh giá về tính thích ứng với BĐKH** để chính quyền các địa phương sử dụng trong giám sát kết quả lập kế hoạch hành động về BĐKH của mình.
- 4. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần chỉ đạo cho các cán bộ cấp tỉnh/thành phố về các bước cụ thể trong quy trình cập nhật bản KHHĐ:**
 - Cần làm rõ về cách xác định tính không chắc chắn, tính biến thiên và các sự kiện cực đoan trong số liệu khí hậu tương lai để các nhà phân tích có thể đánh giá tốt hơn các tác động về khí hậu;
 - Đơn giản hoá phương pháp và công cụ thực hiện một đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương;

¹ Tham khảo tại <http://i-s-e-t.org/resources/major-program-reports/climate-adaptation-planning-vietnam.html>

- Hướng dẫn về cách thực hiện đánh giá rủi ro sử dụng các phương pháp định tính và định lượng và sử dụng các kết quả làm cơ sở để đưa ra các khuyến nghị ưu tiên;
- Yêu cầu chính quyền địa phương lồng ghép nội dung KHHĐ vào các khuyến nghị cho kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch đô thị và ngược lại;
- Làm rõ các trách nhiệm các bên và quy trình giám sát thực hiện các dự án ưu tiên.

5. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần hướng dẫn cho các cán bộ cấp tỉnh/thành phố những quy trình đơn giản cho phép họ thực hiện cập nhật KHHĐ với chi phí thấp:

- Hướng dẫn về chọn tư vấn kỹ thuật;
- Quá trình huy động sự tham gia của nhiều bên liên quan ngay từ các giai đoạn đầu của quá trình lập kế hoạch;
- Điều phối giữa các tỉnh thành lân cận về lập kế hoạch cho KHHĐ của tỉnh cũng như của vùng.

6. NTP-RCC/ Bộ TNMT cần làm rõ với các lãnh đạo địa phương tỉnh về vai trò của Ủy ban Nhân dân tỉnh/thành phố trong điều phối giữa các Sở Ngành chuyên trách và thiết lập thứ tự ưu tiên, hỗ trợ Ban Chỉ đạo Ứng phó với BĐKH của địa phương, và đặt ưu tiên cao cho công tác lập kế hoạch cho KHHĐ.

7. Cần có các hình thức đào tạo và xây dựng năng lực để cán bộ của Sở TNMT có thể làm đầu mối cho quá trình triển khai KHHĐ, cũng như cho các cơ quan tư vấn chuyên môn và lãnh đạo chính quyền địa phương.

8. Các thực hành tốt đã được một số chính quyền địa phương tại Việt Nam áp dụng cần được chia sẻ với các tỉnh thành cùng các đơn vị liên quan khác và có thể đóng vai trò làm đầu mối cho quá trình đào tạo, nâng cao năng lực ứng phó với BĐKH.

Tài liệu tham khảo

Bassett, E., and Shandas, V. 2011. Innovation and Climate Action Planning. *Journal of the American Planning Association*, 76(4), 435-450. doi: 10.1080/01944363.2010.509703

Carmin, J., Nadkarni, N., and Rhie, C. 2012. Progress and Challenges in Urban Climate Adaptation Planning: Results of a Global Survey, Cambridge, MA.

Ecologic Institute. 2011. Adaptation to Climate Change: Policy Instruments for adaptation to climate change in big European cities and metropolitan areas (pp. 293). European Union, Berlin / Vienna.

Heidrich, O., Dawson, R. J., Recklen, D., and Walsh, C. L. 2013. Assessment of the climate preparedness of 30 urban areas in the UK. *Climatic Change*. doi: 10.1007/s10584-013-0846-9

ICLEI. 2010. The Process Behind PlaNYC: how the City of New York developed its comprehensive long-term sustainability plan. ICLEI - Local Governments for Sustainability USA, New York.

IMHEN. 2011. Technical Guidance for the Assessment of Climate Impacts and the Identification of Adaptation Measures. Institute for Meteorology Hydrology and Environment, Hanoi.

Preston, B. L., Westaway, R. M., and Yuen, E. J. 2011. Climate adaptation planning in practice: an evaluation of adaptation plans from three developed nations. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(1), 407-438.

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này về quá trình lập kế hoạch thích ứng với BĐKH tại Việt Nam do CliTech, NISTPASS và ISET phối hợp thực hiện, dưới sự hỗ trợ tài chính của Quỹ Rockefeller trong khuôn khổ chương trình Mạng lưới các Thành phố châu Á có Khả năng Thích ứng với BĐKH (ACCCRN), số tài trợ 2013 CAC 304.

THE
ROCKEFELLER
FOUNDATION

