

# THỰC TRẠNG GẮN KẾT TRONG CHÍNH SÁCH ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU: NGHIÊN CỨU Ở THÀNH PHỐ CẦN THƠ

Nguyễn Minh Quang

*Trường Đại học Cần Thơ*

*Tác giả liên hệ: nmquang@ctu.edu.vn*

Ngày nhận bài: 03.07.2020

Ngày chấp nhận đăng: 12.10.2020

## TÓM TẮT

Bùng nổ chính sách và hành động khí hậu ở Việt Nam trong thập niên gần đây đặt ra yêu cầu xem xét mức độ gắn kết chính sách nhằm tránh lãng phí nguồn lực và tối đa hóa hiệu quả chính sách. Bài báo này nhằm làm sáng tỏ mức độ gắn kết trong các chính sách khí hậu ở Thành phố Cần Thơ, thông qua đó khái quát hóa thực trạng gắn kết trong chính sách khí hậu ở các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long - nơi có cùng mô hình quản trị khí hậu. Dựa trên các quan điểm quốc tế, bài báo xây dựng tiếp cận đánh giá tính gắn kết trong chính sách. Trong phần nội dung chính, bài báo trình bày kết quả đánh giá mức độ gắn kết chính sách ở Cần Thơ dựa trên các mẫu chính sách được chọn. Kết quả phân tích định tính (QDA) cho thấy mức độ gắn kết chính sách theo nhóm hành động khí hậu và gắn kết giữa các lĩnh vực còn ở mức hạn chế. Phân tích chính sách và phỏng vấn chuyên gia cũng chỉ ra một số nguyên nhân nổi bật ảnh hưởng đến thực trạng gắn kết như: sự chồng lấn về mục tiêu và giải pháp hành động; mất cân đối giữa chính sách thích ứng và giảm thiểu; hạn chế chia sẻ thông tin và hợp tác liên ngành; và thiếu trách nhiệm giải trình.

Từ khóa: Chính sách biến đổi khí hậu, Nghị quyết 120, gắn kết chính sách, quản trị khí hậu, thành phố Cần Thơ.

## Examining the Climate Change Policy Coherence in Can Tho City

### ABSTRACT

The proliferation of climate change policies and actions in Vietnam in recent years highlights a need to reconsider policy coherence for better climate governance. This paper aimed to explore the climate policy coherence in Can Tho City, whereby, to understand the climate policy coherence and provide science-based evidence for policy reforms in neighboring provinces that share many of the same policy issues. Based on the intensive literature review, the paper firstly proposes criteria for examining climate policy coherence from policy and development perspectives. This analytical toolbox was used to examine climate policies and actions in Can Tho. Results from Quantitative Document Analysis reveals that coherence in climate actions and inter-sectorial coherence are limited. Policy content analysis and in-depth expert interviews provided insights about some issues impeding the policy coherence. These include overlapping policy objectives and actions (i.e., 94.1% and 52.9% respectively), imbalance between adaptation and mitigation policies, limited inter-sectorial information sharing and cooperation, and a lack of policy accountability.

Keywords: climate change governance, policy coherence, Resolution 120, Can Tho.

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nằm ở trung tâm Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) nhưng Thành phố Cần Thơ (TPCT) cũng chịu tác động mạnh mẽ của biến đổi khí hậu (BĐKH) thể hiện qua sự gia tăng nhiệt độ 0,7-0,8°C (giai đoạn 1978-2012), biến

đổi cơ chế mùa (mưa - khô), hạn hán, xâm nhập mặn và một số tai biến tự nhiên khác (Lan & cs., 2020). Trong nỗ lực ứng phó với BĐKH, Chính phủ đã chủ động tham gia nhiều diễn đàn khí hậu quốc tế như và trở thành thành viên của Công ước khung của Liên Hợp Quốc về BĐKH (UNFCCC), phê duyệt Nghị định thư

Kyoto (2002) và ký kết Thỏa thuận chung Paris về BĐKH (2015). Hàng loạt nghị quyết của Đảng và Chính phủ cùng chính sách và kế hoạch hành động khí hậu đã được triển khai trên phạm vi cả nước, bao hàm nhiều bộ ngành và lĩnh vực. Trong đó, Nghị quyết 120/NQ-CP năm 2017 của Chính phủ về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH có ý nghĩa đột phá, được xem là kim chỉ nam cho hoạch định chính sách và hành động thích ứng với BĐKH ở ĐBSCL nói chung và TPCT nói riêng.

Trước các sức ép gia tăng từ BĐKH, TPCT đã xây dựng và triển khai nhiều chính sách BĐKH trong thập niên gần đây dựa trên hệ thống chính sách khí hậu và kế hoạch hành động quốc gia. Hiện tại, số lượng chính sách BĐKH ở TPCT đã rất đa dạng với khoảng 57 nghị quyết, quyết định, kế hoạch và dự án đã được phê duyệt hoặc đã triển khai. Các chính sách này gồm hai nhóm: nhóm chính sách giảm thiểu tác động của BĐKH (ví dụ: xây dựng hệ thống đê bao và hồ điều tiết chống ngập lụt, khuyến khích các mô hình kinh tế xanh và ít phát thải khí nhà kính...) và nhóm chính sách thích ứng (ví dụ: giáo dục môi trường, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, phát triển du lịch nông nghiệp...).

Theo các quan điểm quốc tế về tiếp cận ứng phó với BĐKH, chính sách BĐKH cần phải có sự gắn kết thực chất của nhiều bên và nhiều lĩnh vực (Gupta, 2008; Ostrom, 2009). Ở một số nước đang phát triển như Malawi, Tanzania, Zambia và Nepal, nhiều chính sách BĐKH thiếu gắn kết, chồng chéo hoặc xung đột mục tiêu đã đưa đến sự lãng phí nguồn lực ứng phó BĐKH trong khi hiệu quả không đáng kể (Matthew & cs., 2018; Ranabhat & cs., 2018).

Sự bùng nổ các chính sách và dự án ứng phó BĐKH ở TPCT đặt ra yêu cầu xem xét mức độ gắn kết chính sách nhằm tránh lãng phí nguồn lực và tối đa hóa hiệu quả chính sách giữa các lĩnh vực khác nhau. Từ bối cảnh và những vấn đề vừa nêu, bài báo này tập trung trả lời cho câu hỏi: Mức độ gắn kết của các chính sách BĐKH ở Cần Thơ như thế nào và những nguyên nhân nào ảnh hưởng đến thực trạng gắn kết đó?

Bài báo này nhằm làm sáng tỏ mức độ gắn kết trong chính sách BĐKH ở TPCT, thông qua đó làm cơ sở để khái quát hóa thực trạng gắn kết trong chính sách BĐKH ở ĐBSCL nói chung. Từ đó cung cấp cơ sở khoa học phục vụ đổi mới chính sách cho địa phương. Các phương pháp chính được sử dụng trong nghiên cứu bao gồm phương pháp phân tích định tính (QDA); phương pháp nghiên cứu thực địa (thu thập tài liệu chính sách ở địa phương, phỏng vấn chuyên gia và kiểm chứng chéo); và phương pháp nghiên cứu trường hợp. Phần tiếp theo trình bày các quan điểm quốc tế về vai trò và tiêu chí đánh giá tính gắn kết trong chính sách BĐKH. Đây là cơ sở lý thuyết phục vụ đánh giá mức độ gắn kết trong chính sách. Trong phần nội dung trọng tâm, bài báo trình bày kết quả đánh giá mức độ gắn kết chính sách BĐKH ở TPCT dựa trên các mẫu được chọn theo phương pháp nghiên cứu trường hợp. Phần cuối cùng thảo luận các nguyên nhân để lý giải cho thực trạng đó.

## 2. CHÍNH SÁCH KHÍ HẬU VÀ VAI TRÒ CỦA GẮN KẾT CHÍNH SÁCH

“Chính sách khí hậu” hay “chính sách BĐKH” là thuật ngữ chỉ các chính sách và tài liệu pháp lý được xây dựng để ứng phó với các tác động tiêu cực từ BĐKH ở cấp độ địa phương, quốc gia, khu vực hay quốc tế. Chính sách khí hậu được phân thành hai loại: những chính sách được thiết kế để giảm thiểu quy mô của BĐKH (gọi là chính sách giảm thiểu) và những chính sách nhằm hạn chế nguy cơ tác động và giúp tận dụng cơ hội từ BĐKH (chính sách thích ứng). Ở Việt Nam nói chung sự mất cân bằng giữa chính sách giảm thiểu và thích ứng khiến nỗ lực ứng phó BĐKH trở nên ít tác dụng. Thêm vào đó, tính gắn kết trong chính sách và hành động khí hậu cũng cần được đánh giá đầy đủ để tránh chồng lấn, lãng phí nguồn lực và tăng cường hiệu quả phối hợp giữa các lĩnh vực (Quang, 2020).

Một số quan điểm quốc tế nhìn nhận tính gắn kết chính sách là “sự phát triển có tính hệ thống các chính sách có khả năng hỗ trợ lẫn nhau giữa các lĩnh vực để cùng đạt được mục tiêu trong khi tránh hoặc giảm thiểu đến mức thấp nhất các

tác động tiêu cực do xung đột hoặc chồng lấn lợi ích chính sách” (UN Department of Economic and Social Affairs, undated; OECD, 2001). Trên thực tế sự khác biệt trong mục tiêu, tiếp cận và lợi ích giữa các chính sách là không thể tránh khỏi, nhất là trong bối cảnh các cơ quan hoạch định chính sách thường phải đại diện cho các nhóm đối tượng hưởng thụ hoặc chịu sự điều chỉnh của chính sách mà phần lớn lợi ích giữa họ thường khác biệt hoặc xung đột (OECD 2004). Khi đó giữa các chính sách thường không có tính liên kết bởi các cơ quan hoạch định chính sách có sự ưu tiên và thỏa hiệp khác nhau. Vì vậy, gắn kết nhiều bên trong xây dựng chính sách là yêu cầu tất yếu để đảm bảo rằng các chính sách luôn được đánh giá và điều chỉnh để giảm thiểu đến mức thấp nhất các xung đột và tối đa hóa các lợi ích chung (OECD, 2004).

Nhìn nhận ở khía cạnh này, tính gắn kết chính sách nên được hiểu là một quá trình chứ không phải là mục tiêu. Từ đó, tính gắn kết chính sách được định nghĩa là sự đánh giá và điều chỉnh có hệ thống và liên tục trong sự kết hợp của nhiều bên liên quan để đảm bảo rằng mục tiêu và kết quả của (nhóm) chính sách này không bị thách thức hoặc tác động tiêu cực bởi (nhóm) chính sách khác (OECD, 2004).

Trong BDKH, việc phát triển tính gắn kết giữa các chính sách khí hậu có ý nghĩa lớn đối với hiệu quả chính sách và thực thi hành động khí hậu bởi BDKH có bản chất “luồng cực” - một vấn đề toàn cầu có tác động ở phạm vi địa phương và ảnh hưởng đến hầu hết các lĩnh vực (Quang, 2020; Gupta, 2008). Vì vậy, đánh giá mức độ gắn kết đóng vai trò quan trọng trong thúc đẩy tính gắn kết chính sách. Kết quả đánh giá gắn kết chính sách là cơ sở xác định liệu những chính sách khí hậu được hoạch định có hỗ trợ, chồng lấn hay xung đột với nhau hay không và cách chúng gắn kết giữa các cấp độ quản lý địa phương - quốc gia - quốc tế như thế nào (Matthew & cs., 2018). Đảm bảo gắn kết luôn mang đến hiệu quả cao hơn nhờ giảm sức ép đến nguồn lực và tạo thuận lợi để sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính, con người và công nghệ (Matthew & cs., 2018; OECD, 2004; Quang, 2020). Tăng cường gắn kết còn giúp

tránh trùng lặp dẫn đến lãng phí chính sách. Các lợi ích khác mà sự gắn kết trong chính sách mang lại gồm cải thiện chia sẻ thông tin, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như đa dạng hóa cơ hội tiếp cận nguồn lực khí hậu (Lisa & Pereira, 2018).

### 3. PHƯƠNG PHÁP VÀ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ TÍNH GẮN KẾT

Phương pháp đánh giá tính gắn kết trong chính sách khí hậu ở TPCT dựa theo tiếp cận nghiên cứu của Altheide & cs. (2008), bao gồm: (1) thiết lập các tiêu chí cho việc lựa chọn tài liệu; (2) thu thập tài liệu; (3) phân tích tài liệu; (4) đánh giá; (5) kiểm chứng; và (6) hoàn thiện. Ở bước 1, tài liệu lựa chọn bao gồm các chính sách thích ứng và giảm thiểu ở cấp độ quốc gia, khu vực và địa phương được thực hiện trên địa bàn TPCT từ 2015. Các tài liệu chính sách được thu thập trực tiếp từ các cơ quan ở TPCT trong quá trình nghiên cứu thực địa (bước 2).

Ở bước 3, các tài liệu được phân tích bằng phương pháp phân tích định tính (QDA) dựa trên tiêu chí chấm điểm để đánh giá mức độ gắn kết (Bảng 2). Việc phân tích QDA gồm ba giai đoạn (Stemler 2001). Đầu tiên, các chính sách được phân tích để xác định các nhóm lĩnh vực hành động ưu tiên tại TPCT gồm: Nâng cao nhận thức, xây dựng công trình, giảm khí thải nhà kính, ứng dụng công nghệ mới và bảo vệ môi trường. Giai đoạn thứ 2 đánh giá tần suất xuất hiện của các từ khóa trên trong mục tiêu chính sách để đánh giá sự cân bằng trong các lĩnh vực hành động (Bảng 1).

Giai đoạn thứ 3 phân tích bối cảnh chính sách và địa bàn thực hiện để xác định mức độ chồng lấn hoặc xung đột giữa các chính sách và dự án. Mức độ gắn kết được đánh giá dựa trên tiêu chí gắn kết được định nghĩa trong bảng 2.

### 4. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

Dựa trên quan điểm quốc tế về chính sách khí hậu, chúng tôi xác định hiện có khoảng 57 chính sách BDKH đã được thông qua tại TPCT, bao gồm cả những nghị quyết, quyết định, chỉ thị của Trung ương liên quan trực tiếp đến

TPCT. Tuy nhiên, rất nhiều trong số này còn chưa được triển khai ngoài thực địa và nhiều dự án đang trong giai đoạn thực hiện, chưa có báo cáo tác động và hiệu quả. Vì vậy, chúng tôi chọn

20 chính sách có hiệu lực trong số 57 chính sách hiện hữu để làm mẫu nghiên cứu. Các chính sách được chọn bao gồm 1 nghị quyết, 4 quyết định, 4 kế hoạch và 11 dự án (Hình 2).

**Bảng 1. Phân bố chính sách theo lĩnh vực hành động khí hậu ưu tiên tại TPCT**

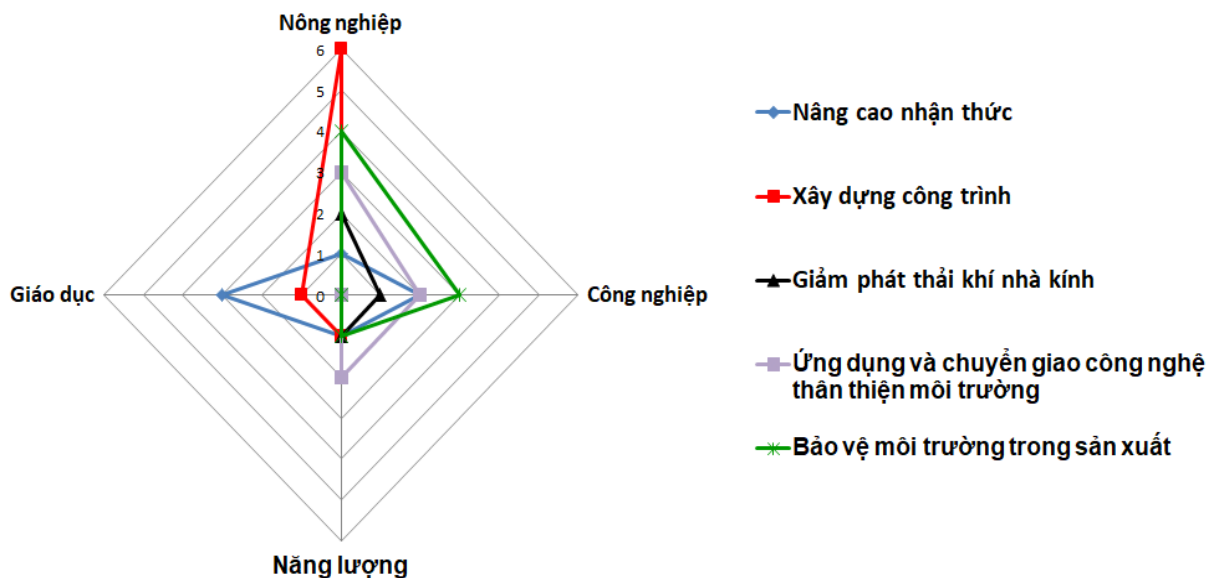
Lĩnh vực hành động	Nông nghiệp	Công nghiệp	Năng lượng	Giáo dục
Nâng cao nhận thức	1	2	1	3
Xây dựng công trình	6	0	1	1
Giảm phát thải khí nhà kính	2	1	2	0
Ứng dụng và chuyển giao công nghệ thân thiện môi trường	3	2	2	0
Bảo vệ môi trường trong sản xuất	4	3	1	0

Nguồn: phân tích QDA, n = 17.

**Bảng 2. Thang đánh giá mức độ gắn kết trong chính sách BDKH**

Mức độ	Mô tả	Điểm
Gắn kết cao	Chính sách đòi hỏi liên kết đồng thời với các chính sách khác; cho phép tương hỗ với các chính sách mới trong tương lai. Mục tiêu gắn kết được định nghĩa cụ thể, định lượng được. Có kế hoạch khả thi để đạt được các mục tiêu đó.	3
Gắn kết một phần	Chính sách có chủ đích liên kết liên ngành, nhưng mục tiêu chưa được định nghĩa rõ ràng. Một vài hoạt động được đề cập nhưng còn thiếu cụ thể về mối liên hệ (hỗ trợ, cộng hưởng, hoặc cảnh báo xung đột) với các lĩnh vực/chính sách khác.	2
Gắn kết hạn chế	Chính sách thể hiện yêu cầu liên kết liên ngành, nhưng không chỉ ra các hoạt động cụ thể.	1
Không gắn kết	Chính sách không đề cập tính liên kết ngành hoặc không có bằng chứng cho thấy sự phối hợp và đồng bộ.	0

Nguồn: điều chỉnh từ Matthew & cs. (2018); Gouais & Wach (2013).



Nguồn: phân tích QDA, n = 20.

**Hình 1. Biểu đồ phân bố hành động khí hậu theo lĩnh vực kinh tế - xã hội**

Các tiêu chí chọn mẫu bao gồm: tính toàn diện (chính sách có đầy đủ nội dung, thông tin pháp lý và các phụ lục đi kèm, nếu có); tính pháp lý (còn hiệu lực, đang hoặc sẽ triển khai và không bị thay thế, điều chỉnh bởi văn bản pháp luật mới); tính đại diện (chính sách tiêu biểu cho ngành/lĩnh vực kinh tế - xã hội); tính bao hàm (có ảnh hưởng quan trọng đến ngành/lĩnh vực kinh tế xã hội, được triển khai đại trà trong tỉnh). Theo đó, 17 chính sách đáp ứng được các tiêu chí trên được chọn cho nghiên cứu và rơi vào 4 lĩnh vực chủ chốt của TPCT là Công nghiệp, Nông nghiệp, Năng lượng và Giáo dục. Trong phần này, chúng tôi trình bày kết quả đánh giá tính gắn kết chính sách qua ba khía cạnh: cân bằng trong hành động khí hậu theo lĩnh vực kinh tế-xã hội, gắn kết liên ngành và gắn kết theo chính sách.

#### 4.1. Cân bằng trong hành động khí hậu

Kết quả phân tích QDA (Bảng 1) được sử dụng để thể hiện sự phân bố hành động khí hậu theo lĩnh vực như hình 1 bên dưới. Phân tích QDA của 20 chính sách được chọn cho thấy tiếp cận công trình chiếm ưu thế với 23,5% chính sách có đề cập. Bảo vệ môi trường và nâng cao nhận thức về BĐKH là hai nhóm hành động tiếp theo chiếm tỉ lệ phổ biến trong tiếp cận mục tiêu chính sách ở TPCT, chiếm lần lượt 29,4% và 41,17%. Do đặc thù lĩnh vực, ứng dụng công nghệ thân thiện môi trường và giảm phát thải khí nhà kính chỉ xuất hiện giới hạn trong một số chính sách thuộc lĩnh vực Nông nghiệp công nghệ cao, Công nghiệp và Năng lượng.

Theo lĩnh vực kinh tế - xã hội, phân tích chính sách cho thấy Nông nghiệp có sự đa dạng nhất trong hành động khí hậu, thể hiện qua số lượng đa dạng chính sách và đề cập tất cả 5 khía cạnh hành động khí hậu. Riêng tiếp cận công trình, bảo vệ môi trường và ứng dụng khoa học công nghệ trong sản xuất là những giải pháp chiếm ưu thế nhất (lần lượt là 37,5%, 25% và 18,75%). Trong Công nghiệp, tất cả các chính sách được phân tích đều nhấn mạnh nhiệm vụ bảo vệ môi trường (42,9%) như đầu tư “quy trình xử lý chất thải”, “di dời các cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường ra khỏi khu đô thị”. Yêu cầu ứng dụng khoa học công nghệ trong sản

xuất công nghiệp chiếm 28,6%. Các nhóm hành động còn lại chiếm tỉ lệ thấp nhất.

Lĩnh vực Giáo dục chưa ghi nhận chính sách nào chuyên biệt về BĐKH. Tuy nhiên, vai trò Giáo dục được lồng ghép với các lĩnh vực khác thông qua yêu cầu nâng cao nhận thức (chiếm 80%). Đối với Năng lượng, các chính sách BĐKH đề cập đến nhiệm vụ ứng dụng khoa học công nghệ (28,6%) và giảm phát thải khí nhà kính (28,6%) như “xây dựng các mô hình điển hình về sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả trong các lĩnh vực sản xuất công nghiệp, tòa nhà, giao thông vận tải”, “sử dụng năng lượng tái tạo”. Các nhóm hành động còn lại ở mức 14,3%.

#### 4.2. Gắn kết liên ngành

Kết quả phân tích chính sách (QDA, n = 19) cho thấy mức độ gắn kết liên ngành trong hành động khí hậu ở mức hạn chế, chỉ đạt mức 1,5 (Bảng 3). Việc hoạch định chính sách BĐKH có đề cập đến sự cần thiết của gắn kết giữa các sở ngành, nhưng thiếu hoặc không nêu ra cụ thể mục tiêu gắn kết và các hoạt động để đạt được mục tiêu đó. Xét ở khía cạnh liên ngành, Giáo dục - Năng lượng là hai lĩnh vực thể hiện mức độ gắn kết cao nhất (2,4), kế đến là Nông nghiệp - Năng lượng (1,6), Nông nghiệp - Giáo dục (1,5) và Công nghiệp - Năng lượng (1,5). Công nghiệp - Giáo dục và Nông nghiệp - Công nghiệp là hai nhóm có tỉ lệ gắn kết thấp nhất lần lượt là 1,3 và 0,5.

Trong nhóm lĩnh vực Nông nghiệp - Công nghiệp, mục tiêu “bảo vệ môi trường” thể hiện sự gắn kết cao hơn các nhóm còn lại nhưng chỉ ở mức giới hạn (1,0). Nhóm Nông nghiệp - Năng lượng thể hiện mức độ gắn kết khá đồng đều, các chính sách có chủ đích liên kết liên ngành tuy mục tiêu chưa được định nghĩa rõ và chưa nêu bật về tiếp cận liên ngành để đạt được các mục tiêu đó. Trong Nông nghiệp - Giáo dục, “nâng cao nhận thức” với nông dân thông qua hoạt động giáo dục tuyên truyền thể hiện mức độ gắn kết cao hơn so với các nhóm hành động còn lại (2,0). Công nghiệp - Năng lượng có sự phân tán trong gắn kết hành động khí hậu với các nhóm “nâng cao nhận thức”, “xây dựng công trình”, “ứng dụng và chuyển giao công nghệ thân thiện môi trường” đạt mức trung bình là

2,0-2,5. Công nghiệp - Giáo dục là nhóm lĩnh vực thể hiện ít sự gắn kết chính sách nhất. Cuối cùng, nhóm Năng lượng - Giáo dục thể hiện mức độ gắn kết chính sách cao hơn hẳn các nhóm còn lại. Đặc biệt, “nâng cao nhận thức” thể hiện mức độ gắn kết cao (3,0) nhờ chính sách thể hiện rõ yêu cầu tương hỗ với các chính sách khác, mục tiêu được định nghĩa cụ thể và hoạt động được nêu ra đầy đủ để đạt được các mục tiêu đó.

### 4.3. Gắn kết theo chính sách

Khung chính sách BDKH tại TPCT hiện nay khá đa dạng về loại hình và số lượng chính sách. Tuy nhiên, phân tích QDA (n = 17) cho thấy mức độ gắn kết giữa các chính sách khá hạn chế (Hình 2). Cụ thể, có 16 trong tổng số 17

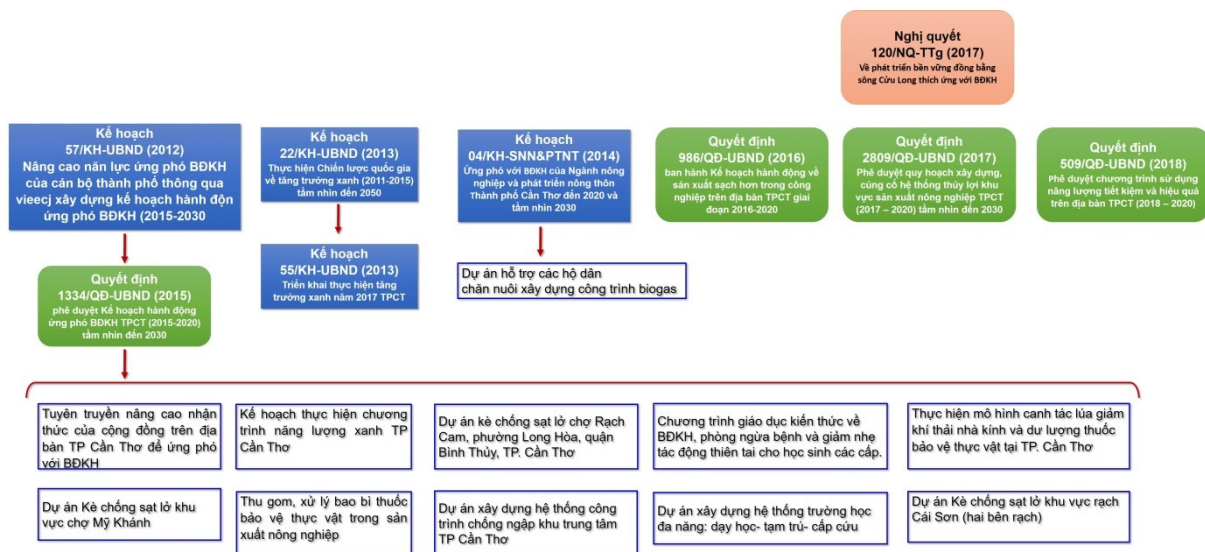
chính sách do TPCT ban hành thể hiện sự chồng lấn về mục tiêu (chiếm 94,1%) và 9 chính sách chồng lấn về tiếp cận hành động khí hậu và giải pháp thực thi (52,9%). Điều tích cực là chưa có bằng chứng cho thấy các chính sách thể hiện sự xung đột lợi ích. Số lượng chính sách có tính gắn kết được định nghĩa rõ ở mục tiêu và/hoặc nêu bật ở giải pháp thực thi là 5 (29,4%). Kết quả phân tích còn cho thấy các chính sách ở TPCT chưa thể hiện sự điều chỉnh để phù hợp với tinh thần tiếp cận và mục tiêu của Nghị quyết 120. Điều này phản ánh sự thiếu hụt cơ chế tiếp cận linh hoạt trong thực thi chính sách để cho phép điều chỉnh mục tiêu và giải pháp nhằm đảm bảo gắn kết với chính sách khác, nhất là các chính sách ra đời sau.

**Bảng 3. Mức độ gắn kết liên ngành phân theo nhóm hành động khí hậu**

Ngành hoặc lĩnh vực	Nhóm hành động khí hậu					Mean
	Nâng cao nhận thức	Xây dựng công trình	Giảm phát thải khí nhà kính	Ứng dụng và chuyển giao công nghệ	Bảo vệ môi trường trong sản xuất	
Nông nghiệp - Công nghiệp	0,5 (1334/QĐ-UBND và 986/QĐ-UBND)	0 (1334/QĐ-UBND)	0,5 (1334/QĐ-UBND, 986/QĐ-UBND và 22/KH-UBND)	0,5 (1334/QĐ-UBND, 986/QĐ-UBND và 22/KH-UBND)	1,0 (1334/QĐ-UBND, 986/QĐ-UBND và 22/KH-UBND)	0,5
Nông nghiệp - Năng lượng	1,0 (1334/QĐ-UBND và 509/QĐ/UBND)	2,0 (509/QĐ/UBND)	2,0 (509/QĐ/UBND)	2,0 (509/QĐ/UBND)	1,0 (1334/QĐ-UBND và 509/QĐ/UBND)	1,6
Nông nghiệp - Giáo dục	2,0 (57/KH-UBND và 1334/QĐ-UBND)	N/A	1,0 (1334/QĐ-UBND; 04/KH-SNN&PTNT)	1,5 (1334/QĐ-UBND)	1,5 (1334/QĐ-UBND)	1,5
Công nghiệp - Năng lượng	2,5 (986/QĐ UBND và 509/QĐ/UBND)	2,0 (509/QĐ/UBND)	1,0 (1334/QĐ-UBND)	2,0 (986/QĐ-UBND và 1334/QĐ-UBND)	0 (986/QĐ UBND 509/QĐ/UBND, 22/KH/UBND và 55/KH-UBND)	1,5
Công nghiệp - Giáo dục	2,0 (1334/QĐ-UBND và 986/QĐ-UBND, 57/KH-UBND)	N/A	N/A	N/A	0,5 (1334/QĐ-UBND và 986/QĐ-UBND)	1,3
Giáo dục - Năng lượng	3,0 (509/QĐ-UBND và 1334/ QĐ-UBND)	N/A	2,0 (1334/QĐ-UBND và 509/QĐ-UBND, 57/KH-UBND)	2,0 (1334/QĐ-UBND và 509/QĐ-UBND)	2,5 (1334/QĐ-UBND và 509/QĐ-UBND)	2,4
Mean (Nông nghiệp - Công nghiệp - Giáo dục - Năng lượng)	1,8	1,3	1,3	1,6	1,1	1,5

*Chú thích: 0 = không gắn kết; 1 = gắn kết hạn chế; 2 = gắn kết một phần; 3 = gắn kết cao; N/A = không có dữ liệu đánh giá.*

*Nguồn: phân tích QDA, n = 19.*



Hình 2. Sơ đồ khung chính sách BDKH (n = 20)

Phân tích QDA cũng chỉ ra hai vấn đề nổi bật tác động đến thực trạng gắn kết trong chính sách hiện nay. Hơn một nửa các chính sách định nghĩa mục tiêu còn chung chung và mang tính định tính (52,9%). Đáng nói, một số chính sách còn nhầm lẫn mục tiêu với phương cách để đạt được mục tiêu. Đơn cử như Kế hoạch 57/KH-UBND năm 2012 về Nâng cao năng lực ứng phó BDKH định nghĩa “các mục tiêu” là: “(a) Đào tạo nhóm công tác”, “(b) Tổ chức và đưa vào hoạt động nhóm công tác”, “(c) Hoàn thành kế hoạch ứng phó dài hạn của 9 quận, huyện”, “(d) Hoàn thành kế hoạch ứng phó dài hạn của sở, ngành”, “(đ) Trình ban hành kế hoạch ứng phó dài hạn của TPCT”.

Vấn đề thứ hai là tiếp cận chính sách và giải pháp thực thi ở các lĩnh vực thường tương tự nhau và thiếu cụ thể. Các chính sách gần như chỉ xoay quanh 3 nhóm giải pháp, gồm 16 chính sách (94,1%) lựa chọn “tuyên truyền, nâng cao nhận thức, nâng cao năng lực” là ưu tiên hành động; 7 chính sách (41,2%) chọn giải pháp công trình (đê bao, bờ kè...); 4 chính sách (23,5%) đề cập “ứng dụng giải pháp công nghệ” (Biogas, sử dụng năng lượng tái tạo, công nghệ xử lý rác, công nghệ sinh học...).

Kết quả phỏng vấn chuyên gia cũng xác nhận rằng đây là hai vấn đề tồn tại kéo dài trong hoạch định chính sách khí hậu. Chúng thể

hiện sự thiếu am hiểu về chính sách khí hậu dẫn đến mơ hồ trong tiếp cận mục tiêu chính sách. Thêm vào đó, các chuyên gia giàu kinh nghiệm như Kỷ Quang Vinh và Dương Văn Ni (Đại học Cần Thơ) cho rằng hầu hết các nhóm hoạch định chính sách ứng phó BDKH ở địa phương “yêu thích” giải pháp “tuyên truyền, nâng cao nhận thức...” là do các giải pháp này “dễ thực hiện” và “an toàn khi đánh giá hiệu quả chính sách” (phỏng vấn tháng 6/2020).

#### 4.4. Những vấn đề ảnh hưởng đến tính gắn kết chính sách

Ý kiến chuyên gia về vấn đề chính sách BDKH ở ĐBSCL được thu thập từ các báo cáo tham luận tại Hội thảo của Diễn đàn Môi trường Mekong ngày 27/4/2020 chủ đề “Impacts of Mekong Hydropower Dams and Climate Change in the Lower Mekong Delta”. Chúng tôi cũng thực hiện phỏng vấn sâu (40 phút đến 90 phút) đối với 4 chuyên gia đến từ Viện nghiên cứu BDKH và Khoa Môi trường (Đại Học Cần Thơ), Văn phòng BDKH TPCT và một chuyên gia độc lập vào tháng 6/2020. Mục đích nhằm thu thập ý kiến chuyên gia để phục vụ kiểm chứng chéo kết quả đánh giá tính gắn kết chính sách. Kết quả phỏng vấn còn cung cấp thông tin về một số tồn tại trong hoạch định và thực thi chính sách BDKH ở địa phương. Một số vấn đề nổi bật được các chuyên gia nêu ra như sau:

Một là, phần lớn các chính sách thể hiện sự rời rạc, ít gắn kết. Theo các chuyên gia, đây là hệ quả của sự không đồng nhất và thiếu hợp tác giữa các ban ngành và giữa các cấp quản lý. Mỗi ban ngành, mỗi địa phương có chiến lược riêng, mỗi quan tâm và lợi ích cũng khác biệt dẫn đến có xu hướng xây dựng chính sách riêng lẻ. Thêm vào đó, các chính sách được đề xuất nhằm giải quyết vấn đề trước mắt nên dễ dẫn đến thiếu tầm nhìn dài hạn.

Hai là, thiếu đội ngũ có năng lực chuyên môn về chính sách khí hậu trong hoạch định chính sách, thể hiện qua việc nhiều chính sách định nghĩa mục tiêu rất mơ hồ, chung chung và tương tự nhau. Một số chính sách thể hiện sự nhầm lẫn giữa vấn đề BĐKH và môi trường, dẫn đến sự áp đặt khiên cưỡng trong chính sách khí hậu.

Vấn đề thứ ba đến từ sự lệ thuộc quá nhiều vào các chính sách từ Trung ương. Một số chuyên gia chỉ ra rằng các ban ngành địa phương có xu hướng trông chờ và bám sát vào các định hướng chính sách từ Trung ương mà thiếu liên hệ thực tiễn và ý kiến phản biện ở địa phương. Chính vì vậy vai trò tham vấn và ý kiến đóng góp của chuyên gia và cộng đồng địa phương chưa thực sự được công nhận và thể hiện trong chính sách.

Bốn là, hầu hết các chính sách ứng phó BĐKH chưa thực sự dựa trên cơ sở khoa học được công nhận rộng rãi dẫn đến đề xuất mục tiêu và giải pháp hành động còn chủ quan, rập khuôn. Nguyên nhân chủ yếu là do chính quyền địa phương chưa tận dụng nguồn lực đội ngũ chuyên gia, nhà nghiên cứu bên ngoài mà chủ yếu dựa vào các nhóm biên soạn có “biên chế” trong các sở ngành của tỉnh. Các nhà khoa học ở địa phương nhưng có nghiên cứu được công bố quốc tế và có mạng lưới hợp tác nghiên cứu với các trung tâm nghiên cứu ở nước ngoài sẽ mang đến những tư duy phản biện và ý tưởng mới có lợi cho hoạch định chính sách. Hơn nữa, tri thức của họ là sự kết hợp quý giá giữa hiểu biết thực tế địa phương (tri thức bản địa) và những tri thức - tiến bộ khoa học công nghệ thế giới. Tận dụng nguồn lực như vậy cũng chính là chủ

trương quan trọng được đề cập trong Nghị quyết 120 của Thủ tướng.

Cuối cùng, trách nhiệm giải trình, minh bạch thông tin và chia sẻ dữ liệu - nguồn lực giữa các ban ngành thực thi chính sách với nhau và với xã hội còn thiếu. Hệ quả là có sự khác biệt đáng kể về nhận thức BĐKH và dữ liệu đầu vào của chính sách. Hơn nữa, tiêu chí đánh giá hiệu quả chính sách ít được quan tâm. Đây cũng là nguyên nhân khiến cho quy trình chính sách không được giám sát chặt chẽ, thiếu cơ chế tự điều chỉnh để đảm bảo tính gắn kết trong suốt vòng đời chính sách.

## 5. KẾT LUẬN

Trong bối cảnh diễn biến phức tạp của BĐKH, hàng loạt chính sách khí hậu đa dạng được thông qua và triển khai ở nhiều cấp, nhiều ngành. Thông qua nghiên cứu trường hợp tại TPCT, bài báo này chỉ ra rằng giới hạn trong gắn kết chính sách chính là một trở lực quan trọng cần được nhìn nhận trong nỗ lực ứng phó BĐKH ở địa phương và ở quy mô quốc gia nói chung.

Kết quả đánh giá gắn kết chính sách khí hậu ở TPCT cho thấy phần lớn các chính sách vừa rời rạc lại vừa chồng lấn. Một số chính sách thể hiện sự gắn kết theo lĩnh vực hành động khí hậu, nhưng đó không phải là kết quả của tiếp cận có chủ đích trong quá trình hoạch định chính sách bởi sự gắn kết đó đến từ sự “chồng lấn” về mục tiêu hoặc yêu cầu tham gia nhiều bên trong giải pháp thực thi. Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra rằng sự gắn kết giữa Giáo dục với các lĩnh vực khác trong hành động khí hậu chủ yếu do lựa chọn phổ biến của giải pháp “giáo dục, tuyên truyền nâng cao nhận thức” xuất hiện ở hầu hết các chính sách trong các ngành khác. Bản thân Giáo dục chưa có một chính sách đặc thù nào trong ứng phó BĐKH mặc dù lĩnh vực này được nhấn mạnh có vai trò tiên phong trong hiện thực hóa mục tiêu phát triển bền vững trong Chương trình nghị sự UNESCO 2030 về Giáo dục phát triển bền vững và trong các chỉ thị của Bộ Chính trị (1998; 2019) và Luật Môi trường sửa đổi 2015 (Nguyễn Minh Quang & cs., 2019). Bên cạnh



đó, thực trạng gắn kết chính sách và hiệu quả ứng phó BĐKH cũng bị ảnh hưởng quyết định bởi các vấn đề như thiếu đội ngũ có năng lực chuyên môn về BĐKH, thiếu cơ sở khoa học trong hoạch định chính sách, thiếu chia sẻ thông tin và phối hợp hành động giữa các ban, ngành và các cấp.

Với nguồn lực ứng phó BĐKH còn hạn chế, đã đến lúc Việt Nam và các địa phương cần đổi mới trong tiếp cận chính sách để tối ưu hóa hiệu quả chính sách. Một yêu cầu đặt ra chính là xem xét lại thực trạng gắn kết chính sách và xem gắn kết chính sách là một quá trình trong hành động khí hậu. Thiếu gắn kết trong hành động khí hậu sẽ đưa đến lãng phí nguồn lực tài chính, nhân lực và cả nguồn lực chính sách, từ đó làm giảm tính hiệu quả trong nỗ lực ứng phó BĐKH.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Altheide D., Michael Coyle, DeVriese Katie & Schneider Christopher (2008). Emergent qualitative document analysis. *In*: Hesse-Biber SN, Leavy P (eds) Handbook of Emergent Methods. New York: Guilford Press.
- Gupta Joyeeta (2008). The multi-level governance challenge of climate change. *Environmental Science*. 4(3): 131-137.
- Gouais A.L. & Wach E. (2013). A Qualitative Analysis of Rural Water Sector Policy Documents. *Water Alternatives Network*. pp. 439-461.
- Lan H.T.H., Do Anh Tien & Dao Minh Trang (2020). Climate change vulnerability assessment for Can Tho city by a set of indicators. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. 12(1): 147-158.
- Lisa Janishevski & Christopher Pereira (2018). Policy coherence in climate change and biodiversity. *UN Convention on Biological Diversity*.
- Matthew E.I., Dougill A.J. & Stringer L.C. (2018). Climate change adaptation and cross-sectoral policy coherence in southern Africa. *Regional Environmental Change*. 18: 2059-2071.
- Nguyễn Minh Quang (2020). Quản trị khí hậu ở Việt Nam: Những vấn đề cần xem xét?. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam*. 5A: 25-29.
- Nguyễn Minh Quang, Lê Văn Nhung & Hồ Thị Thu Hồ (2019). Exploring the Vietnamese Approach to Environmental Education: Cross-Subject Coherence and Blockers in High Schools. *Proceedings Of The 1st International Conference On Innovation In Learning Instruction And Teacher Education*. pp. 603-618.
- OECD (2001). *The DAC Guidelines Poverty Reduction*. France: OECD Publications Service.
- OECD (2004). *Institutional approaches to policy coherence for development: A Comparative Analysis of Institutional Mechanisms to Promote Policy Coherence for Development*. OECD Policy Workshop.
- Ostrom Elinor (2009). *A polycentric approach for coping with climate change* (English). Policy Research working paper no. WPS 5095. Washington, DC: World Bank.
- Ranabhat Sunita, Rucha Ghate, Laxmi Dutt Bhatta, Sunil Tankha (2018). Policy Coherence and Interplay between Climate Change Adaptation Policies and the Forestry Sector in Nepal. *Environmental Management* 61, 968-980. <https://doi.org/10.1007/s00267-018-1027-4>
- Stemler Steve (2001). An overview of content analysis. *Practical Assessment, Research & Evaluation*. 7(17).
- UN Department of Economic and Social Affairs (2019). *Areas of Work: Policy Coherence*. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/what-we-do/areas-of-work/policy-coherence> on March 21, 2020.