

# GẮN KẾT CHÍNH SÁCH TRONG ỨNG PHÓ BĐKH: QUAN ĐIỂM QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN Ở ĐBSCL

Trần Thị Diễm Sương, Nguyễn Minh Quang  
Trường Đại học Cần Thơ

**Trong bối cảnh diễn biến phức tạp của biến đổi khí hậu (BĐKH), các tỉnh/thành phố vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) đã thông qua và triển khai nhiều chính sách ứng phó. Tuy nhiên, việc triển khai các chính sách ứng phó với BĐKH thiếu nhất quán và không đồng bộ đã khiến hiệu quả mang lại chưa cao. Do vậy, để giảm thiểu tác động của BĐKH đến khu vực ĐBSCL cần phải có quá trình lồng ghép, tích hợp, được thực hiện ở các cấp độ, từ Trung ương đến địa phương, nhà khoa học và cả cộng đồng.**

## **Ứng phó BĐKH: thực tiễn và yêu cầu đổi mới**

Là một trong số ít những nơi có tiềm lực nông nghiệp vượt trội trên thế giới, ĐBSCL đã trở thành trung tâm sản xuất và cung ứng các sản phẩm nông nghiệp - thủy sản lớn nhất Việt Nam. Tuy nhiên, lợi thế địa hình và thủy văn cũng khiến nơi đây trở nên dễ bị tổn thương trước các tác động cực đoan của BĐKH, nhất là nước biển dâng, hạn hán và ngập lụt.

Kịch bản nước biển dâng của Bộ Tài nguyên và Môi trường dự đoán, khoảng 39% diện tích của ĐBSCL sẽ bị “nhấn chìm” khi nước biển dâng 1 m vào năm 2100. Các nghiên cứu quốc tế cho thấy, nước biển tăng trung bình 2-3 cm/năm trong hai thập niên qua và dự báo sẽ tăng 30 cm trước năm 2050 [1, 2]. Nhưng

thách thức hơn cả là các hệ lụy xâm nhập mặn, hạn hán và ngập lụt có xu hướng xảy ra thường xuyên hơn, với mức độ ảnh hưởng ngày càng nghiêm trọng, nhất là khi chúng được cộng hưởng với các vấn đề bất ổn môi trường do con người gây ra (khai thác quá mức tài nguyên, phát triển thủy điện ở thượng nguồn, ô nhiễm nguồn nước...) [3].

Trong nỗ lực ứng phó với BĐKH, Chính phủ Việt Nam đã chủ động tham gia 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)... Bên cạnh đó là hàng loạt các nghị quyết cùng các chính sách và kế hoạch hành động đã được ban hành, 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.

Ở cấp địa phương, các tỉnh/thành phố ĐBSCL đã chủ động xây dựng và triển khai nhiều chính sách ứng phó với BĐKH dựa trên hệ thống chính sách và kế hoạch hành động quốc gia. Hiện tại, số lượng chính sách BĐKH ở các địa phương trong vùng khá đa dạng về lĩnh vực hành động và phong phú về số lượng. Thống kê từ năm 2010 đến 2019, trung bình mỗi tỉnh/thành phố ở ĐBSCL đã xây dựng và triển khai từ 20 đến 57 nghị quyết, quyết định, kế hoạch và dự án có liên quan đến ứng phó BĐKH. 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 (giáo dục nâng cao nhận thức, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, xây dựng làng sinh thái, phát triển mô hình du lịch nông nghiệp...). Nguồn lực tài chính cho các dự án ứng phó BĐKH này dao động từ trên 1.000 tỷ đồng (Cần Thơ, An Giang, Đồng Tháp...), 2.000 tỷ (Cà Mau) đến khoảng 10.000 tỷ đồng (Kiên Giang...) với phần lớn đến từ ngân sách trung ương và các nguồn viện trợ nước ngoài. Tuy vậy, các nghiên cứu thực địa gần đây cung cấp bằng chứng cho thấy, mức độ hiệu quả của các chính sách này còn chưa như mong đợi, một số chính sách thậm chí còn gây tranh cãi [4-6].

Theo các quan điểm quốc tế về tiếp cận ứng phó với BĐKH, chính sách BĐKH cần phải có sự gắn kết của nhiều bên và nhiều lĩnh vực [7, 8]. Nghiên cứu của Matthew, et al. (2018) [9] cũng cho thấy, để ứng phó hiệu quả với BĐKH, chính sách cần phải được lồng ghép nhiều lĩnh vực và có sự gắn kết về thực chất. 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 của chính sách thì không đáng kể [10].

Vì vậy, sự bùng nổ các chính sách và dự án ứng phó BĐKH ở ĐBSCL đang đặt ra yêu cầu xem

xét mức độ gắn kết nhằm tránh lãng phí nguồn lực và chồng chéo trong việc thực hiện. Nhóm nghiên cứu chung của Diễn đàn Môi trường Mekong (MEF) gồm các nhà khoa học đến từ Trường Đại học Cần Thơ, Đại học Utrecht (Hà Lan) và Đại học Berkeley (Mỹ) dưới sự tài trợ từ Mạng lưới Báo chí trái đất (EJN) đã thực hiện nghiên cứu tổng quan về quản trị khí hậu và chính sách khí hậu ở ĐBSCL (2019-2020); đồng thời đưa ra một số kết quả đánh giá bước đầu tại Hội thảo quốc tế trực tuyến với chủ đề “Impacts of Mekong Dams and Climate Change in the Lower Mekong Delta” (Tác động của các đập thủy điện sông Mekong và BĐKH lên hạ lưu ĐBSCL vào ngày 27/4/2020). Tại Hội thảo này, bên cạnh nhiều cách tiếp cận và quan điểm mới về BĐKH thì việc điều chỉnh chiến lược nhằm ứng phó với BĐKH, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến chính sách khí hậu đã được các chuyên gia, nhà quản lý, nhà khoa học tập trung thảo luận.

#### **Quan điểm quốc tế về gắn kết chính sách trong ứng phó BĐKH**

"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 [11]. Chính sách khí hậu được phân thành hai loại: (1) Những chính sách được thiết kế để giảm thiểu quy mô của BĐKH (gọi là chính sách giảm thiểu BĐKH); (2) Những chính

sách nhằm hạn chế nguy cơ tác động và giúp tận dụng cơ hội từ BĐKH (chính sách thích ứng BĐKH). Ở Việt Nam nói chung, sự mất cân bằng giữa chính sách giảm thiểu và thích ứng khiến nỗ lực ứng phó BĐKH bị hạn chế 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.

Theo quan điểm của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế cũng như của Liên hợp quốc, gắn kết chính sách là “sự phát triển 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 đến mức thấp nhất các tác động tiêu cực do xung đột hoặc chồng lấn lợi ích chính sách” [12, 13]. Trên thực tế, sự khác biệt trong mục tiêu, cách 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 [14]. 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 đến mức thấp nhất các xung đột và tối đa hóa các lợi ích chung.

## Diễn đàn Khoa học và Công nghệ

Nhìn nhận ở khía cạnh này, tính gắn kết chính sách nên được hiểu là một quá trình chứ không phải là mục tiêu. Theo đó, tính gắn kết chính sách được định nghĩa là quá trình 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 một (nhóm) chính sách không bị thách thức hoặc tác động tiêu cực từ một (nhóm) chính sách khác [15]. Gắn kết chính sách đòi hỏi năng lực và các công cụ đánh giá để phân tích sự đồng quy về mục tiêu chính sách và các thỏa hiệp để lựa chọn kịch bản chính sách phù hợp. Bằng cách đó, cho phép phát triển các chính sách và chương trình hành động mang tính gắn kết trong nhiều lĩnh vực phát triển như ĐĐKH, năng lượng, giao thông bền vững, kinh tế xanh, quản lý chất thải, bảo tồn thiên nhiên...

Trong quản trị khí hậu, việc đảm bảo 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 ĐĐKH 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 [11]. Kết quả đánh giá gắn kết chính sách là cơ sở để xác định liệu những chính sách khí hậu được hoạch định có hỗ trợ, chồng lấn hay xung đột với nhau hay không và cho thấy cách chúng được liên kết giữa các lĩnh vực và giữa các cấp độ quản lý (địa phương - quốc gia - quốc tế) [9]. Cách tiếp cận chính sách khí hậu một cách 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 [9, 11, 14]. Tăng cường gắn kết trong chính sách khí hậu 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 (tài chính và công nghệ) [16].

### Những vấn đề ảnh hưởng đến gắn kết và hiệu quả chính sách

Kết quả phân tích mô tả định lượng (QDA) của nhóm nghiên cứu MEF chỉ ra hai vấn đề nổi bật tác động đến thực trạng gắn kết trong chính sách hiện nay. Một là, phần lớn các chính sách định nghĩa mục tiêu còn chung chung và định tính, chưa cụ thể, chưa thể hiện giá trị định lượng phù hợp. Đáng nói, một số chính sách còn nhầm lẫn mục tiêu với phương pháp để đạt được mục tiêu. Vấn đề thứ hai khiến các chính sách dễ bị chồng lấn là tiếp cận chính sách và giải pháp thực thi ở các lĩnh vực thường tương tự nhau và thiếu cụ thể. Các cụm từ “tuyên truyền, nâng cao nhận thức, nâng cao năng lực”, “các giải pháp công trình và phi công trình”... thường xuất hiện phổ biến ở nhiều chính sách thích ứng. 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. Các chuyên gia giàu kinh nghiệm như ThS Kỹ Quang Vinh và TS Dương Văn Ni

(Trường Đại học Cần Thơ) nhận định thực tế này phản ánh sự thiếu am hiểu hoặc hiểu sai bản chất ĐĐKH, dẫn đến mơ hồ trong tiếp cận mục tiêu chính sách.

Các chuyên gia đồng quan điểm rằng, phần lớn các chính sách thể hiện sự rời rạc, ít gắn kết do thiếu hợp tác về thực chất giữa các bộ/ngành và giữa các cấp quản lý. Mỗi bộ/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.

Thiếu đội ngũ có năng lực chuyên môn về chính sách khí hậu trong hoạch định chính sách cũng là một thách thức lớn. Hệ quả là có nhiều chính sách ứng phó với ĐĐKH nhưng định nghĩa mục tiêu rất mơ hồ, chung chung và tương tự nhau. TS Philip Minderhoud và TS Carel Dieperink (Hà Lan) cho rằng “có sự nhầm lẫn giữa vấn đề ĐĐKH và biến đổi môi trường trong hoạch định chính sách ở ĐBSCL”, dẫn đến sự áp đặt khiên cưỡng trong chính sách khí hậu.

Một vấn đề tồn tại nữa là hầu hết các chính sách ứng phó ĐĐKH 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. 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 của thế giới. Tận dụng nguồn lực như vậy cũng chính là chủ trương quan trọng được đề cập trong Nghị quyết số 120 ngày 17/11/2017 của Chính phủ về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với BĐKH.

Cuối cùng, trách nhiệm giải trình, minh bạch thông tin và chia sẻ dữ liệu - nguồn lực giữa các bộ/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.

### Thay lời kết

Với nguồn lực ứng phó BĐKH còn hạn chế, đã đến lúc Việt Nam cần đổi mới trong tiếp cận chính sách để tối ưu hóa hiệu quả chính sách. Một trong số yêu cầu đặt ra chính là xem xét lại thực trạng gắn kết chính sách ở cấp vùng, cấp địa phương và xem gắn kết chính sách là một quá trình trong hành động khí hậu. Thiếu gắn kết trong chính sách khí hậu sẽ dẫn 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. Đối với đặc thù địa sinh học nhạy

cảm của vùng ĐBSCL, gắn kết chính sách trong ứng phó BĐKH còn có ý nghĩa cấp thiết, bởi mọi sự can thiệp riêng lẻ không những không mang lại hiệu quả bền lâu mà còn dễ đưa đến xung đột lợi ích và phá vỡ tính cân bằng trong tổng thể sinh thái - xã hội của vùng

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] A. Smajgl, T. Toan, D. Nhan, et al. (2015), "Responding to rising sea levels in the Mekong Delta", *Nature Clim. Change*, **5**, pp.167-174, Doi.org/10.1038/nclimate2469.

[2] R. Wassmann, N.X. Hien, C.T. Hoanh, et al. (2004), "Sea level rise affecting the Vietnamese Mekong Delta: water elevation in the flood season and implications for rice production", *Climatic Change*, **66**, pp.89-107.

[3] Mekong Environment Forum (2020), *Press release on the international webinar "Impacts of Mekong dams and climate change in the lower Mekong delta"*, <http://mekongenvironmentforum.org/>

[4] Brown, David (2016), *Mother nature and a hydropower onslaught aren't the Mekong Delta's only problems*, Mongabay.

[5] <https://nguoidothi.net.vn/du-an-thuy-loi-cai-lon-cai-be-thong-qua-dtm-voi-ty-le-100-du-con-nhieu-tranh-cai-16266.html>.

[6] Nguyen Minh Quang (2017), *Is Vietnam in for another devastating drought?* The Diplomat, <https://thediplomat.com/2017/02/is-vietnam-in-for-another-devastating-drought/>.

[7] Ostrom, Elinor (2009), *A polycentric approach for coping with climate change (English)*, Policy Research working paper no. WPS 5095. Washington, DC: World Bank.

[8] Gupta, Joyeeta (2008), "The multi-level governance challenge of climate change", *Environmental Sciences* **4(3)**, pp.131-137, Doi.

org/10.1080/15693430701742669.

[9] I. Matthew, England, et al. (2018), "Climate change adaptation and cross-sectoral policy coherence in southern Africa", *Regional Environmental Change*, **18**, pp.2059-2071, Doi.org/10.1007/s10113-018-1283-0.

[10] S. Ranabhat, et al. (2018), "Policy coherence and interplay between climate change adaptation policies and the forestry sector in Nepal", *Environmental Management*, **61**, pp.968-980, Doi.org/10.1007/s00267-018-1027-4.

[11] 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**, tr.25-29.

[12] OECD (2001), *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, France: OECD Publications Service.

[13] <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/what-we-do/areas-of-work/policy-coherence/>.

[14] OECD (2004), *Institutional approaches to policy coherence for development: A comparative analysis of institutional mechanisms to promote policy coherence for development*, OECD Policy Workshop.

[15] Lisa Janishevski and Christopher Pereira (2018), *Policy coherence in climate change and biodiversity*, UN Convention on Biological Diversity.

[16] A.L. Gouais and E. Wach (2013), *A qualitative analysis of rural water sector policy documents*, Water Alternatives Network, pp.439-461.