

VỀ QUY TRÌNH LỒNG GHÉP CÁC YẾU TỐ MÔI TRƯỜNG VÀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀO CÁC QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN

Trương Quang Học

Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, ĐHQGHN

ABSTRACT

Climate change, with its resultant phenomena global warming and rising sea levels, is seen as one of the biggest challenges for mankind during the 21st century. Vietnam is one of the countries set to experience the most severe impacts from climate change. Therefore, adaptation to and mitigation of climate change impact has now become a priority task, both in the long term and in the short term, for Viet Nam.

Climate change is of central concern for sustainable development, impacting on all regions, areas and fields throughout the world. Thus, climate change adaptation must be addressed in an aligned national program/plan and in close cooperation with the global community so as to protect our common shelter - the Earth - on which the most valuable resource - human beings - are living.

Based on analyzing results and experiences of previous programs/projects such as the Vietnam - Sweden Cooperation Programme on Strengthening Environmental Management and Land Administration (SEMLA), the Poverty and Environment Project at MONRE, and others, a procedure of 6 stages for mainstreaming environmental and climate change issues into development planning, plans, programs and projects has been proposed. The procedure generally is based on a new version of the MONRE/SEMLA General Technical Guidance on Strategic Environmental Assessments which includes the integration of climate change adaptation and mitigation into the Strategic Environmental Assessment (SEA) process.

ĐẶT VẤN ĐỀ

Chúng ta đang sống trong những thập kỷ đầu của thế kỷ 21 với 3 đặc trưng nổi bật: i) Phát triển bền vững (PTBV) đã trở thành chiến lược phát triển của toàn thế giới; ii) Hội nhập và toàn cầu hóa; và iii) Biến đổi khí hậu (BĐKH) đã trở thành thách thức lớn nhất cho toàn nhân loại trong thế kỷ 21.

Trong bối cảnh đó, mỗi quốc gia cần lựa chọn để định ra các chiến lược phát triển phù hợp theo nguyên tắc “Suy nghĩ toàn cầu, hành động địa phương”.

Việt Nam là một trong các nước nghèo đang phát triển, lại được dự đoán là một trong số 5 quốc gia sẽ bị tác động nặng nề nhất của BĐKH. Trong hoàn cảnh đó, cùng với sự phát triển “nhanh” và “nóng” của nền kinh tế, ô nhiễm môi trường đang trở nên ngày càng bức xúc, nhất là ở đô thị và các khu công nghiệp đang gia tăng một cách nhanh chóng. Đặc biệt, tác động tiềm ẩn của biến đổi khí hậu đang trở thành một vấn đề nóng bỏng, đe dọa sự PTBV của cả đất nước. Vì vậy, vấn đề đặt ra đối với chúng ta hiện nay là làm thế nào để vừa giữ được sự tăng trưởng kinh tế cao, vừa bảo vệ được môi trường, vừa ứng phó có hiệu quả với tác động của BĐKH để phát triển bền vững như văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc Lần thứ X của Đảng đã chỉ ra.

Để đạt được các mục tiêu này, cách tiếp cận lồng ghép/tổng hợp/tích hợp (mainstreaming) cần phải được quán triệt trong mọi hoạt động từ hoạch định chính sách, tổ chức và thực hiện các hoạt động chuyên môn đến giám sát, đánh giá, kết quả và hoạch định các chính sách tiếp theo.

Bài viết này muốn thảo luận một khía cạnh nhỏ nhưng xuyên suốt - quy trình lồng ghép các yếu tố môi trường và BDKH vào quá trình lập quy hoạch, kế hoạch phát triển.

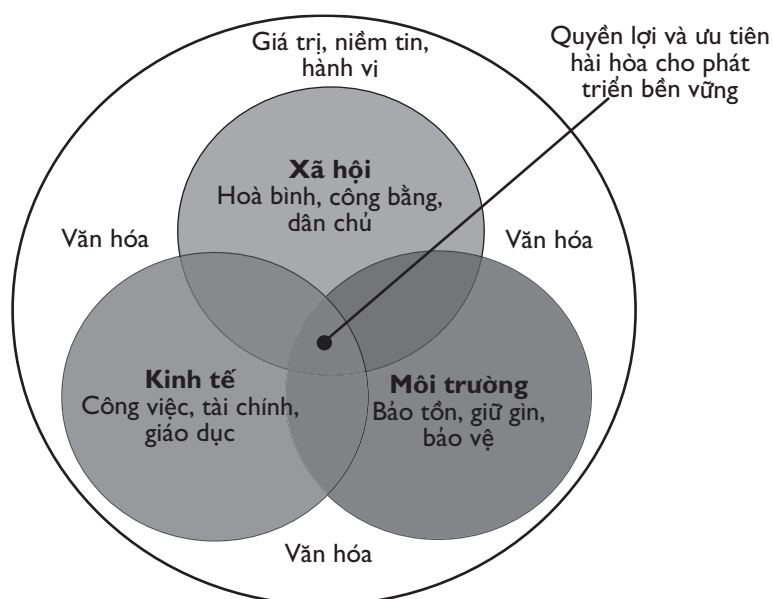
BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU - THÁCH THỨC LỚN NHẤT CHO TIẾN TRÌNH PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TRONG THẾ KỶ XXI

Phát triển bền vững, chiến lược phát triển toàn cầu trong thế kỷ 21

Trong những thập kỷ cuối của thế kỷ XX, với sự bùng nổ dân số và sự phát triển kinh tế thiếu tính toán về kinh tế đã đẩy nhân loại phải đối mặt với các thách thức lớn về môi trường và xã hội. Vấn đề trầm trọng đến mức đe dọa sự tồn tại của loài người, của Trái đất. Một tiếng nói chung đã vang lên: “Hãy cứu lấy Trái đất - Ngôi nhà chung của chúng ta”.

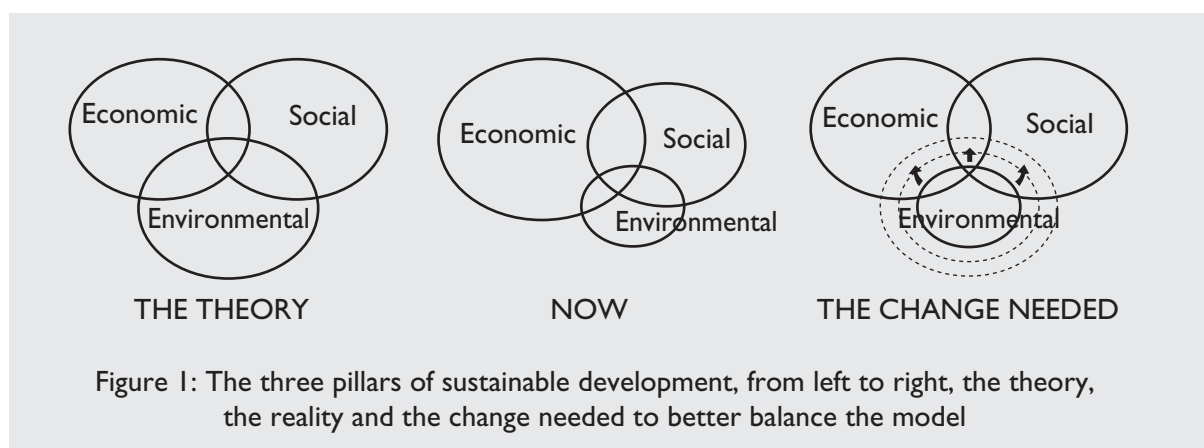
Sau hai Hội nghị Thượng đỉnh của Liên Hợp Quốc (LHQ) trong Thập kỷ chuyển tiếp giữa hai thế kỷ (Hội nghị Rio-92 và Johannesburg-02), PTBV đã trở thành chiến lược phát triển của toàn cầu trong thế kỷ 21 (thay cho chiến lược phát triển truyền thống trước đây lấy kinh tế làm trọng tâm).

Một cách khái quát, PTBV được xem là “sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại tới khả năng của các thế hệ tương lai trong việc thỏa mãn các nhu cầu của chính họ”. Còn có một số định nghĩa về PTBV khác nữa, trong đó tuy còn có những vấn đề tranh cãi, song có một sự thống nhất cao là đều tập trung chú ý tới phúc lợi lâu dài của con người và đều bao hàm những yêu cầu về sự phối hợp, lồng ghép một cách hài hòa ít nhất ba mặt: (i) tăng trưởng kinh tế, (ii) công bằng xã hội và (iii) bảo vệ môi trường trên nền của văn hóa (Hình 1). Ngoài ba mặt chủ yếu này, có nhiều người còn đề cập tới những khía cạnh khác của phát triển bền vững như chính trị, văn hóa, tinh thần, dân tộc... và đòi hỏi phải tính toán và cân đối chúng trong khi hoạch định các chiến lược và chính sách phát triển kinh tế-xã hội cho từng quốc gia, từng địa phương cụ thể (Bảng 1).



Hình 1. Sơ đồ phát triển bền vững (UNESCO)

Theo phân tích trên, ở mô hình PTBV lý thuyết, ba lĩnh vực KT-XH-MT có sự hài hòa với nhau (ba vòng tròn bằng nhau (Hình 2, trái). Tuy nhiên, trong thực tế hiện nay, nhiều nước vẫn chú ý ưu tiên cho phát triển kinh tế (Hình 2, giữa), Vì vậy trong tương lai, chúng ta phải chú ý hơn tới lĩnh vực môi trường và xã hội (Hình 2, phải). Trong tương lai, mô hình PTBV cao nhất phải là KT ở trong cùng (nhỏ nhất) vòng ngoài là XH và vòng ngoài cùng là MT.



Hình 2. Sơ đồ phát triển bền vững: Lý thuyết (trái), Hiện tại (giữa) và Tương lai (phải)

Chính phủ Việt Nam đã ban hành Định hướng PTBV của Việt Nam (Agenda 21 của Việt Nam) (8/2004) và hiện nay đang triển khai trong thực tế. So với các nội hàm PTBV nêu trên, có thể thấy rằng chỉ riêng về PTBV không thôi cũng đã là một thách thức to lớn đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

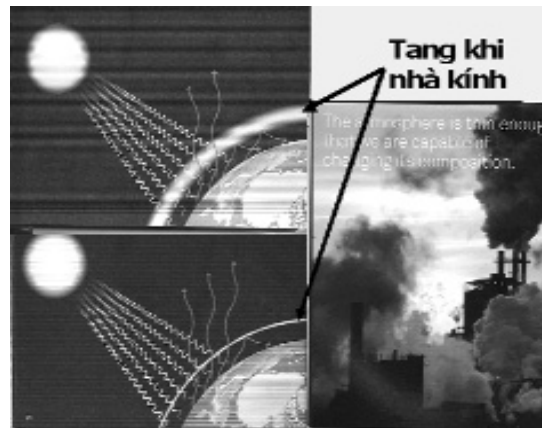
Thứ nhất là đối với một nước nghèo đang phát triển, ưu tiên các vấn đề môi trường để hài hòa với phát triển kinh tế là một thách thức lớn cả về nhận thức và hành động. Thứ hai, để đảm bảo sự hài hòa giữa rất nhiều hợp phần trong hệ tự nhiên, hệ xã hội và các hệ này với nhau lại còn là một vấn đề khó hơn về cả mặt kiến thức, phương pháp luận (liên ngành), phương pháp lồng ghép (xây dựng các chỉ số và mô hình lồng ghép), giám sát đánh giá (hiệu quả lồng ghép) và ra quyết định tiếp theo (đánh đổi - trade off). Hơn nữa, đây lại là vấn đề mới, trên thế giới cũng còn nhiều tranh luận và còn chưa nhiều các bài học cụ thể cho các nước đang phát triển.

Trong bối cảnh như vậy, chúng ta lại phải đối mặt với một cuộc khủng hoảng lớn nhất trong lịch sử nhân loại - Biến đổi khí hậu.

Biến đổi khí hậu, thách thức lớn nhất của nhân loại trong thế kỷ 21

Sau cuộc tranh luận kéo dài hơn 30 năm, cho đến nay, các nhà khoa học đã có sự nhất trí cao và cho rằng trong những thập kỷ gần đây, những hoạt động phát triển kinh tế xã hội với nhịp điệu ngày một cao trong nhiều lĩnh vực như Năng lượng, Công nghiệp, Giao thông, Nông - Lâm nghiệp và sinh hoạt đã làm tăng nồng độ các khí gây hiệu ứng nhà kính (CH_4 , NO , O_3 , CFCs và SF_6 , và nhất là CO_2) trong khí quyển, làm Trái đất nóng lên, làm biến đổi hệ thống khí hậu và ảnh hưởng tới môi trường toàn cầu (Hình 3).

Nhiệt độ trung bình của Trái đất hiện nay đã tăng $0,74^\circ\text{C}$ so với năm 1850 và dự kiến có thể tăng đến $1,4-6,4^\circ\text{C}$ vào năm 2100, cao nhất trong khoảng 10.000 năm qua. Lượng mưa tăng khoảng 5-10%. Hậu quả là các băng ở hai cực, ở các dãy núi cao sẽ tan ra và làm mực nước biển dâng lên khoảng 70-100 cm/100 năm và có thể dâng cao tới 1-5 m và năm 2100. Các hiện tượng cực đoan của khí hậu/thiên tai như sóng thần, bão, lũ, hạn hán sẽ xảy ra với cường độ, tần suất và độ bất thường cao hơn.



Hình 3. Hiệu ứng nhà kính của Trái Đất

BĐKH tác động lên tất cả các thành phần môi trường, bao gồm cả các lĩnh vực của môi trường tự nhiên, môi trường xã hội và sức khỏe con người trên phạm vi toàn cầu. Tuy nhiên, mức độ tác động của BĐKH có khác nhau: nghiêm trọng ở các vùng có vĩ độ cao và ít hơn tại các vùng khác, sẽ lớn hơn ở các nước nhiệt đới, nhất là các nước đang phát triển công nghiệp nhanh ở châu Á. Trong đó, những người nghèo, những người ít góp phần gây ra BĐKH nhất thì lại phải chịu những thiệt hại sớm nhất và nghiêm trọng nhất về phát triển con người do BĐKH gây ra.

Việt Nam, nằm ở vùng châu Á - Thái Bình Dương (một trong ba trung tâm bão của thế giới), với bờ biển dài 3.260 km, hơn ba ngàn hòn đảo, nằm trong vùng nhiệt đới gió mùa, lại ở vùng hạ lưu các con sông lớn bắt nguồn từ Himalaya, được dự đoán là một trong số ít nước sẽ phải chịu hậu quả nặng nề nhất của BĐKH (Ngân hàng Thế giới, 2008).

BĐKH tác động tới tất cả các lĩnh vực tự nhiên và đời sống xã hội, trong đó nặng nề nhất là tài nguyên nước, nông nghiệp, đa dạng sinh học, sức khỏe và vùng ven biển.

Liên Hợp Quốc cảnh báo, nếu mực nước biển dâng thêm 1 m thì Việt Nam sẽ đối mặt với mức thiệt hại lên tới 17 tỷ USD/năm; 1/5 dân số mất nhà cửa; 12,3% diện tích đất trồng trọt biến mất; 40.000 km² diện tích đồng bằng, 17 km² bờ biển ở khu vực các tỉnh lưu vực sông Mê Kông sẽ chịu tác động của lũ ở mức độ không thể dự đoán. Theo đánh giá gần đây của Ngân hàng Thế giới, nếu nước biển dâng lên 1 m, tổn thất GDP khoảng 10%, dâng 3 m tổn thất lên đến 25%.

Như vậy, cùng với các vấn đề môi trường khác, BĐKH đã trở thành thách thức lớn nhất cho PTBV, cho việc thực hiện các Mục tiêu Thiên niên kỷ trên phạm vi toàn cầu, nhất là những nước đang phát triển, các nước nghèo, trong đó có Việt Nam.

VẤN ĐỀ LỒNG GHÉP TRONG LẬP QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN

Lồng ghép các yếu tố môi trường và BĐKH vào các quy hoạch/kế hoạch phát triển theo hướng bền vững

Xu hướng quốc tế

Theo xu hướng PTBV, cách tiếp cận liên ngành mang tính tích hợp cao, ngày càng được áp dụng rộng rãi ở các nước. Theo đó:

- Hàng loạt các khoa học mới mang tính liên ngành ra đời và phát triển: Sinh thái nhân văn (Human Ecology), Sinh thái hệ thống (Systems Ecology), Khoa học bền vững (Sustainability Science);
- Các cách tiếp cận mới trong nghiên cứu phát triển, trong quản lý tài nguyên và xã hội: Cách tiếp cận liên ngành/xuyên ngành (Interdisciplinary / Transdisciplinary approach); Cách tiếp cận dựa trên hệ sinh thái (Ecosystem based Approach), Kinh tế sinh thái (Ecological Economy) trong quản lý tài nguyên và môi trường.

- Hàng loạt các chỉ tiêu, chỉ số của các lĩnh vực lồng ghép đã được đề xuất, thử nghiệm và áp dụng trong thực tế để lồng ghép và đánh giá hiệu quả lồng ghép phục vụ cho sự phát triển bền vững.

Thực tế ở Việt Nam

Tình hình trong thời gian qua

Trong suốt quá trình dài của thời bao cấp vừa qua, việc quản lý Nhà nước của chúng ta chủ yếu dựa trên quản lý đơn ngành (single-disciplinary based). Mỗi ngành, mỗi lĩnh vực do một bộ, ngành quản lý. Chúng ta lại chưa có những cơ chế thích hợp để phối hợp hiệu quả các hoạt động giữa các bộ, ban, ngành với nhau. Hậu quả là trong quản lý Nhà nước nhiều chỗ bị chổng chéo, tản mạn, thậm chí mâu thuẫn, làm ảnh hưởng tới hiệu quả phát triển chung. Trước đây, khi trình độ phát triển còn thấp, những hạn chế này chưa ảnh hưởng nhiều đến nhịp điệu phát triển chung. Nhưng trong thời đại hội nhập hiện nay, nếu chúng ta không có những giải pháp tích cực để khắc phục thì sẽ ảnh hưởng rất lớn tới tiến trình phát triển chung của xã hội và sẽ rất dễ dàng bị tụt hậu.

Tình hình và yêu cầu hiện nay

□ *Quán triệt tinh thần của ba văn bản pháp quy chiến lược*

Từ năm 2007, chúng ta đã chính thức tham gia WTO, chính thức tham gia trên sân chơi quốc tế. Trong bối cảnh đó, trên phạm vi toàn quốc, chúng ta hiện nay đang tập trung thực hiện ba chương trình lớn mang tính toàn cầu:

- i) Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam (ban hành ngày 17 tháng 8 năm 2004)
- ii) Chương trình mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu đến năm 2020 (NTP-RCC) (ban hành ngày 02 tháng 12 năm 2008) và
- iii) Kế hoạch thực hiện Chiến lược quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 (KCQ) (ban hành ngày 29 tháng 9 năm 2009).

Đây có thể được xem như ba Chương trình/Kế hoạch quan trọng nhất cho Việt Nam trong thế kỷ 21 và để thực hiện một cách hiệu quả trong thực tế, cần phải quán triệt sâu sắc cách tiếp cận lồng ghép/tích hợp:

- Trong Agenda 21 là yêu cầu tích hợp giữa ba lĩnh vực lớn nhất: kinh tế, xã hội và môi trường và các hợp phần của nó trên đặc thù văn hóa của các ngành, địa phương;
- Trong NTP - RCC và KCQ là tích hợp các nhiệm vụ và giải pháp vào tất cả các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển của các bộ ngành và địa phương.

□ *Một số kết quả ban đầu*

a. Kết quả của Chương trình hợp tác Việt Nam - Thụy Điển về tăng cường năng lực quản lý đất đai và môi trường ở Bộ TN&MT

Đánh giá môi trường chiến lược (DMC) là một lĩnh vực rất mới đối với Việt Nam, tuy nhiên, trong thời gian qua, được sự hỗ trợ của Chương trình hợp tác Việt Nam - Thụy Điển (SEMLA), Bộ TN&MT đã tăng cường năng lực và triển khai nhiều dự án thí điểm về ĐMC ở các quy mô và lĩnh vực khác nhau. Kết quả và kinh nghiệm của các thí điểm này đã là cơ sở để soạn thảo những hướng dẫn kỹ thuật chi tiết cho từng cấp, ngành để triển khai trên diện rộng (Trương Quang Học & nnk, 2009a, b; Lê Hoài Nam và Thẩm Hồng Phượng, 2009).

Các yếu tố ĐDKH đã được đưa vào Quy trình ĐMC cùng với các yếu tố môi trường (Bảng 1)

Trong hai năm 2007-2008, Chương trình đã tiến hành 14 dự án thí điểm ĐMC cho các Quy hoạch sử dụng đất, Quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm, v.v... khác nhau để đánh giá và lựa chọn.

Trên cơ sở các dự án thí điểm này, Chương trình SEMLA đã tổng kết, rút kinh nghiệm và đề xuất một quy trình quy hoạch sử dụng đất tổng hợp (Trương Quang Học và nnk, 2009a, b) và một số các quy trình ĐMC các vùng kinh tế khác nhau (Lê Hoài Nam và Thẩm Hồng Phượng, 2009).

Bảng 1. Sơ đồ hướng dẫn lồng ghép các yếu tố BĐKH trong các bước ĐMC

Các bước thông thường về ĐMC	Lồng ghép nội dung thích ứng với biến đổi khí hậu
<p>1. Xác định các vấn đề chính mà ĐMC cần tập trung</p>	<p>Khi tiến hành ĐMC, cần xem xét nội dung thích ứng với biến đổi khí hậu có phải là một nội dung quan trọng đối với chính sách/quy hoạch/chương trình đang được đánh giá hay không.</p> <p>Nếu có, ĐMC cần xác định các vấn đề chính liên quan đến thích ứng và giảm nhẹ cũng như các mục tiêu cụ thể cần được tính đến trong chính sách/quy hoạch/chương trình đó và trong ĐMC.</p> <p>Điều này có thể được thực hiện thông qua các quy định và phương pháp luận cụ thể để xác định các vấn đề/mục tiêu về biến đổi khí hậu cho chính sách/quy hoạch/chương trình đó.</p>
<p>2. Phân tích xu thế môi trường cơ bản (tức là xu thế môi trường trong trường hợp không có chính sách/quy hoạch/chương trình đó)</p>	<p>Khi tiến hành ĐMC, có thể phân tích khả năng một số xu thế môi trường có thể bị ảnh hưởng bởi BĐKH, ví dụ:</p> <p>Chất lượng và trữ lượng nguồn nước (sông, hồ/hồ chứa, nước ngầm, nước biển/nước lợ)</p> <p>Đa dạng sinh học (biến đổi các hệ sinh thái và chức năng của các hệ sinh thái, biến đổi mô hình di cư, v.v...)</p> <p>Điều này có thể được thực hiện thông qua các quy định và phương pháp luận cụ thể trong quy trình ĐMC để phục vụ việc xem xét các biến đổi môi trường có thể xảy ra trong tương lai do tác động của BĐKH (hiện tại, hầu hết các nghiên cứu cơ bản về môi trường thực hiện trong quá trình ĐMC nếu có thì cũng chỉ nghiên cứu tác động từ các quy hoạch/chương trình phát triển; biến đổi khí hậu chưa được xem là một yếu tố cơ bản có thể tác động tới các xu thế môi trường cơ bản trong tương lai).</p>
<p>3. Đánh giá các mục tiêu phát triển, các ưu tiên hoặc hoạt động nêu trong các chính sách/quy hoạch/chương trình</p>	<p>Khi tiến hành ĐMC, có thể đánh giá các kịch bản, mục tiêu phát triển hoặc các ưu tiên hoặc hoạt động nêu trong chính sách/quy hoạch/chương trình về các khía cạnh sau:</p> <p>Chúng có tác động tích cực hay tiêu cực đối với môi trường khi bị tác động bởi biến đổi khí hậu (xem mục 2 ở trên)</p> <p>Tính tới các vấn đề và mục tiêu liên quan tới BĐKH</p> <p>Chúng có làm tăng khả năng dễ bị tổn thương do BĐKH đối với ngành/khu vực liên quan</p> <p>Điều này có thể được thực hiện bằng cách xây dựng các phương pháp luận để đánh giá theo các khía cạnh này.</p>
<p>4. Đánh giá việc tổ chức thực hiện và giám sát thực hiện đối với chính sách/quy hoạch/chương trình</p>	<p>Khi tiến hành ĐMC, có thể quy định phải thực hiện một số “kiểm tra về thích ứng và giảm nhẹ tác động từ biến đổi khí hậu” đối với các dự án được đề xuất. Quy định này có thể được áp dụng cho trong khuôn khổ hoạt động ĐTM trong quá trình cấp phép cho các dự án.</p>

Khi ĐMC có tính tới yếu tố BĐKH, một số vấn đề cần phải lưu ý như sau:

i) Một trong những khâu quan trọng nhất là việc lựa chọn các tiêu chí (criteria) và chỉ số (indicator) cho các yếu tố của những lĩnh vực lồng ghép (gồm Môi trường - BĐKH, Kinh tế, Xã hội) và cần dựa trên các cơ sở sau:

- Điều kiện cụ thể của địa phương liên quan đến việc xác định sớm những vấn đề môi trường có thể nảy sinh và đề xuất các giải pháp xử lý liên quan tới quy hoạch, kế hoạch.
- Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tới vấn đề môi trường trong khu vực...

ii) Sự tham vấn của cộng đồng có ý nghĩa quan trọng và bao gồm những điểm sau:

- Cung cấp dữ liệu. Người dân ở bất cứ ngành nghề nào (sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, đánh bắt thủy hải sản hoặc cung cấp dịch vụ) đều có những hiểu biết quan trọng cần thiết cho quá trình quy hoạch của địa phương. Họ sẽ là người đóng góp xây dựng cơ sở dữ liệu bổ sung cho các tư liệu thống kê.
- Nâng cao nhận thức và đóng góp ý kiến. Trong quá trình tham gia, sự hiểu biết của người dân về những vấn đề tài nguyên, môi trường, BVMT cũng như về BĐKH và tương lai phát triển của địa phương được nâng cao. Điều này giúp họ có những đóng góp cho quy hoạch có hiệu quả, khả thi và bền vững hơn.
- Chấp nhận quy hoạch, kế hoạch. Khi người dân được tham gia đóng góp ý kiến cho quy hoạch họ sẽ có sự đồng thuận cao hơn khi Quy hoạch/Kế hoạch được phê duyệt, tích cực tham gia và góp phần kiểm tra thực hiện.

Cũng trong thời gian này, Chương trình (Cục Thẩm định và Đánh giá Tác động Môi trường - Cục TĐ &ĐGTĐMT, thuộc hợp phần Môi trường) đã thành lập Nhóm điều phối công tác phát triển ĐMC với sự tham gia ban đầu của các nhà tài trợ như SIDA, GTZ, SDC, DANIDA, WWF, ICEM, EC, WB tại một số Bộ, ngành... Trên cơ sở chỉ đạo của nhóm, các bộ ngành sẽ hoàn thiện và công bố Hướng dẫn ĐMC phù hợp cho bộ ngành mình.

Cục TĐ &ĐGTĐMT đã triển khai một Chương trình quốc gia đào tạo giảng viên (ToT) ĐMC cho các bộ ngành. Trong hai năm 2007-2008, Chương trình đã đào tạo được 32 giảng viên và tổ chức tập huấn kỹ thuật ĐMC cho hơn 400 cán bộ của các sở TN&MT, KH&ĐT trong cả nước.

b. Kết quả Dự án Đối nghèo và Môi trường - PEP

Được sự hỗ trợ của Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh (DFID), Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện Dự án “Hài hòa các mục tiêu giảm nghèo và môi trường trong chính sách và kế hoạch hướng tới phát triển bền vững 2005-2009” (gọi tắt là Dự án Đối nghèo và Môi trường - PEP). Dự án có mục tiêu tăng cường năng lực của Chính phủ Việt Nam trong việc lồng ghép các mối liên hệ đối nghèo-môi trường vào chính sách và kế hoạch. Nội dung của Dự án bao gồm các hoạt động chính: (i) Nghiên cứu, xác định mối liên hệ đối nghèo-môi trường tại Việt Nam, đề xuất bộ chỉ số đối nghèo-môi trường; (ii) Hỗ trợ lồng ghép mối liên hệ đối nghèo-môi trường trong chính sách và kế hoạch phát triển; và (iii) Nghiên cứu về quan hệ đối tác trong bảo vệ môi trường.

Lồng ghép mối liên hệ đối nghèo-môi trường vào kế hoạch phát triển, bao gồm kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cấp quốc gia, cấp tỉnh và kế hoạch phát triển ngành (lâm nghiệp, năng lượng, thủy sản, tài nguyên môi trường), là một hoạt động trọng tâm của Dự án. Thực hiện hoạt động này, thông qua liên danh nhà thầu Viện Nghiên cứu Phát triển Bền vững vùng Bắc Bộ với Hội Kinh tế Môi trường Việt Nam, Dự án đã soạn thảo tài liệu về mối liên hệ đối nghèo-môi trường ở Việt Nam và đã tổ chức các lớp tập huấn đào tạo cho các cán bộ lập kế hoạch ở quốc gia, địa phương và các bộ, ngành.

Nhận thấy nhu cầu bức thiết của hoạt động này, Dự án tổ chức biên soạn “Tài liệu kỹ thuật hướng dẫn lồng ghép mối liên hệ đối nghèo-môi trường vào kế hoạch phát triển” với mục đích nâng cao nhận thức, hiểu biết của các cán bộ lập kế hoạch phát triển ở cấp trung ương và địa phương về mối liên hệ đối nghèo-môi trường, đồng thời đề xuất phương thức lồng ghép các mối liên hệ này trong kế hoạch phát

triển. Phạm vi của Tài liệu là đề cập đến kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cấp quốc gia, cấp tỉnh và kế hoạch phát triển ngành. Cơ sở pháp lý để xây dựng Tài liệu hướng dẫn này là các văn bản định hướng của Nhà nước bao gồm Định hướng Chiến lược phát triển bền vững (Chương trình Nghị sự 21), Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và giảm nghèo và Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 (Sáng kiến đối nghèo-môi trường của UNDP và UNEP, 2009a, b).

c. Kết quả của các NGOs

Trong thời gian qua, nhiều tổ chức phi Chính phủ - NGO (Oxfam Hong Kong, Care International, ActionsAid, Trung tâm Phát triển Nông thôn Bền vững - SRD...) đã triển khai nhiều dự án phát triển cộng đồng ở các địa phương khác nhau trong cả nước, trong đó có lồng ghép với hoạt động ứng phó với BĐKH: nâng cao nhận thức, thích ứng và giảm nhẹ BĐKH.

Trong năm 2009, Mạng lưới BĐKH của các tổ chức xã hội dân sự đã được thành lập và hoạt động đầu tiên có ý nghĩa là thực hiện Dự án Xây dựng năng lực về BĐKH cho các tổ chức xã hội dân sự do Đại sứ quan Phần Lan tài trợ và ủy nhiệm cho SRD điều hành. Dự án có ba hợp phần: i) Hợp phần Truyền thông và điều phối; ii) Hợp phần Đào tạo về giảm nhẹ và thích ứng với BĐKH; và iii) Hợp phần Chia sẻ và học hỏi.

Trong thời gian qua, Hợp phần ii) đã tổ chức biên soạn cuốn tài liệu Đào tạo tập huấn viên về BĐKH gồm 16 module/bài trong đó bài 11 về Lồng ghép các hoạt động ứng phó với BĐKH vào các Chương trình và Dự án phát triển. Bài này được biên soạn dựa trên những kinh nghiệm thực tế của các NGO kết hợp với các tài liệu hướng dẫn đã có (kết hợp Bottom-up và Top-down). Những hướng dẫn này hy vọng sẽ giúp các NGO triển khai lồng ghép được một cách khả thi nhất các hoạt động ứng phó với BĐKH dựa vào cộng đồng trong các chương trình/dự án đang triển khai ở các địa phương. Hiện nay, Dự án đang triển khai tổ chức các khóa đào tạo ToT cho các địa phương và hy vọng sẽ được nhân rộng ra trong toàn quốc trong thời gian tới.

Khi tiến hành một dự án tại địa phương, quá trình lồng ghép các yếu tố BĐKH bao gồm các công đoạn sau:

i) Tổng quan vấn đề (thu thập và phân tích tài liệu thứ cấp) (tiếp cận từ trên xuống - Top-down) bao gồm:

- NTP - RCC và KCQ
- Các văn bản hướng dẫn thực hiện
- Tình hình thực hiện NTP - RCC và KCQ
- Kết quả và kinh nghiệm của các dự án lồng ghép khác.

ii) Xác định vấn đề đặc thù của địa phương (tiếp cận từ dưới lên - Bottom-up)

- Đánh giá hiện trạng (tự nhiên, kinh tế xã hội, văn hóa...)
- Hồi cứu số liệu về quá khứ (10-20 năm) (thiên tai, khí tượng thủy văn, điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội, văn hóa, các giải pháp thích ứng đã thực hiện...).
- Phân tích kịch bản phát triển thời gian tới (Kịch bản BĐKH, Kế hoạch 5 năm PT KT-XH) (i. Tận dụng tối đa các tư liệu sẵn có; ii. Dựa vào cộng đồng).

iii) Đánh giá tác động của và tiềm năng thích ứng với BĐKH/các vấn đề môi trường (T+B)

- Đánh giá mức độ dễ bị tổn thương dưới tác động của BĐKH;
- Đánh giá nguồn lực thích ứng.

iv) Đề xuất các nội dung, giải pháp và tổ chức thích ứng, kết hợp Top-down & Bottom-up

v) Lồng ghép các vấn đề BĐKH, môi trường và khía cạnh khác (văn hóa, giới) vào kế hoạch/khung logic (work-plan/Logframe) của QH, KH, dự án (T+B)

- Song song (cần sự phối hợp giữa các chuyên gia về Môi trường, BĐKH và những chuyên gia về quy hoạch/kế hoạch).
- Nếu Quy hoạch/kế hoạch, chương trình đã được phê duyệt rồi, thì sau khi lồng ghép cần đề nghị các cấp có thẩm quyền xem xét điều chỉnh.

vi) *Triển khai, Giám sát, Đánh giá, Phản hồi...*

Đề xuất quy trình lồng ghép các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu vào các quy hoạch, kế hoạch và chương trình phát triển

Quan điểm và nguyên tắc chung

- a. Theo Luật BVMT năm 2005, các cơ quan thẩm quyền về lập quy hoạch phải thực hiện ĐMC như một phần của quá trình xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ở cấp quốc gia, vùng, tỉnh. Các quy hoạch nằm trong đối tượng phải làm ĐMC bao gồm quy hoạch phát triển KT-XH, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch vùng kinh tế, quy hoạch liên vùng lưu vực sông và rất nhiều chiến lược và quy hoạch ngành tầm cỡ quốc gia.

Như vậy, nếu chúng ta đưa thêm các yếu tố BĐKH vào nội dung và quy trình ĐMC thì chúng ta có thể sử dụng ĐMC như một công cụ để lồng ghép cả hai (các yếu tố môi trường và BĐKH) vào các CL, QH, KH... phát triển.

- b. Trong thực tế lồng ghép, có thể có hai trường hợp xảy ra: i) Lập quy hoạch, kế hoạch và ĐMC làm đồng thời từ đầu và ii) Quy hoạch, kế hoạch đã làm rồi và ĐMC (rà soát môi trường) lồng ghép làm sau.

Trường hợp thứ nhất, nếu cùng làm đồng thời là tốt nhất và khi quy hoạch, kế hoạch được lập có nghĩa là các yếu tố môi trường và BĐKH đã được lồng ghép. Còn trong trường hợp thứ hai là khi quy hoạch, kế hoạch đã được lập rồi, còn ĐMC làm sau thì nếu có những rủi ro về môi trường hay tác động của BĐKH chưa được tính tới thì cần phải kiến nghị để điều chỉnh lại quy hoạch, kế hoạch. Trong thực tế của Việt Nam hiện nay, trường hợp thứ hai là rất phổ biến.

- c. Sự lồng ghép phải được làm đồng bộ trong các quá trình i) Hoạch định chính sách; ii) Quy hoạch; iii) Tổ chức thực hiện và quản lý; iii) Chuyên môn, nghiệp vụ; và iv) Giám sát đánh giá.
- d. Như vậy, theo quy định của Luật BVMT, ĐMC cho các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển là điều bắt buộc. Tuy nhiên, ĐMC là một công cụ mới, tương đối phức tạp nên trong thời gian qua, chúng ta mới tập trung vào công tác xây dựng năng lực và triển khai ở quy mô thí điểm chuẩn bị cho việc triển khai đại trà theo quy định của Luật.
- e. Trong tình hình hiện nay, để làm tốt công tác BVMT và ứng phó hiệu quả với các tác động tiềm tàng của BĐKH có tính tới yếu tố văn hóa theo hướng bền vững, chúng ta cần phải có các giải pháp một cách hệ thống và đồng bộ. Trong đó, mối quan hệ căn bản giữa phát triển KT hiệu quả, đảm bảo công bằng XH và BVMT có thể bắt đầu từ các công cụ quản lý Nhà nước chủ yếu cho cả ba đối tượng này là pháp luật, quy hoạch, kinh tế và hành chính.

Như vậy ĐMC có tính tới yếu tố BĐKH chính là công cụ để lồng ghép trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch theo hướng bền vững

Đề xuất quy trình

Trong khi chờ đợi một hướng dẫn chính thức về một quy trình lồng ghép của Bộ KHĐT, chúng tôi đề xuất một quy trình lồng ghép với các công đoạn chính như sau:

- b. *Xác định các yếu tố biến đổi khí hậu (Hình 4, A)*
- c. *Xác định các bước xây dựng quy hoạch, kế hoạch... đặc trưng cho từng loại và từng cấp. Có thể chia các quy hoạch, kế hoạch thành ba nhóm: i) Quy hoạch/Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tổng thể; ii) Quy hoạch/Kế hoạch phát triển ngành; Các Chương trình và dự án phát triển (Hình 4, B).*

Bảng 2. Xác định các yếu tố môi trường

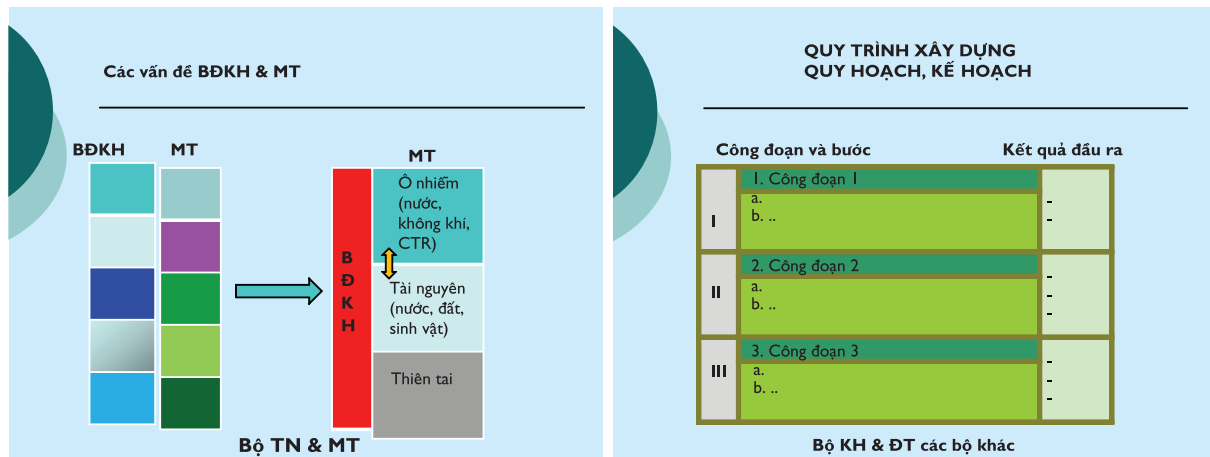
Thành phần MT	Tiêu chí	Chỉ số đánh giá
Không khí		
Nước		
Đất		
Sinh học		
Thể chế, chính sách		

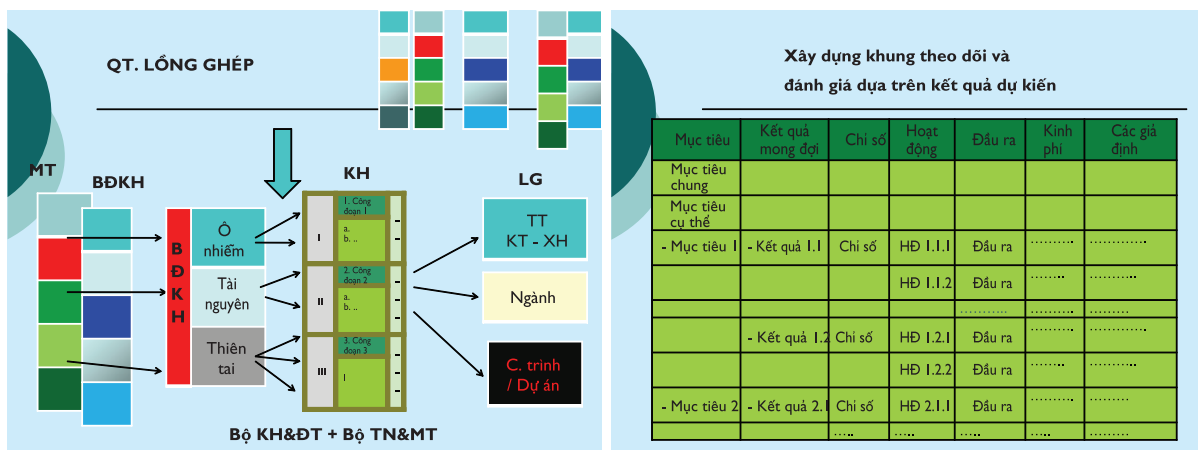
Bảng 3. Xác định các yếu tố biến đổi khí hậu

Yếu tố BĐKH	Tác động
Nước biển dâng	<ul style="list-style-type: none"> - Gây ngập lụt ở các vùng thấp - Thay đổi dòng chảy của sông ngòi và hệ thống thủy lợi - Tăng xâm nhập mặn
Thiên tai và các cực đoan của khí hậu, thời tiết (áp thấp, bão, lũ lụt, hạn hán, nắng nóng, rét hại) gia tăng	<ul style="list-style-type: none"> - Tăng thiệt hại về người và của; - Tài sản, nhà cửa, cơ sở hạ tầng các loại, sản xuất nông lâm nghiệp, thủy sản các hệ sinh thái bị ảnh hưởng; - Gia tăng dịch bệnh (nhất là sau lũ lụt).
Nhiệt độ và sự bất thường của khí hậu, thời tiết tăng	<ul style="list-style-type: none"> - Ảnh hưởng tới sức khỏe, dịch bệnh; - Ảnh hưởng tới tài nguyên nước; - Ảnh hưởng tới sản xuất nông nghiệp; - Tăng nguy cơ cháy/cháy rừng - Ảnh hưởng tới các HST tự nhiên, nhất là các HST nhạy cảm (san hô)...

d. Lồng ghép theo chiều ngang các bước xác định các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu vào các bước phù hợp xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình... (Hình 4, C).

e. Xây dựng khung theo dõi và đánh giá dựa trên kết quả dự kiến (Hình 4, D)





Hình 4. Các công đoạn lồng ghép các yếu tố môi trường và BDKH vào các quy hoạch, kế hoạch...

KẾT LUẬN

Phát triển bền vững và ứng phó với BDKH đều là những vấn đề mới, phức tạp, mang tính liên ngành cao và có ý nghĩa chiến lược. Vì vậy, để triển khai hiệu quả trong công tác quy hoạch, kế hoạch xin có mấy khuyến nghị mang tính nguyên tắc như sau:

- Các vấn đề môi trường và BDKH (thực chất là vấn đề PTBV) cần phải được lồng ghép vào quá trình lập quy hoạch từ quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH, đến các quy hoạch ngành, lĩnh vực, các chương trình, dự án phát triển ở các cấp.
- Hoàn thiện quy trình ĐMC có tính tới các yếu tố BDKH và các hướng dẫn kỹ thuật phù hợp cho từng loại quy hoạch, kế hoạch (Quy hoạch/Kế hoạch phát triển KTXH, Quy hoạch/Kế hoạch phát triển ngành, Chương trình/Dự án), và từng cấp (trung ương, địa phương) để đảm bảo cách tiếp cận tích hợp và liên ngành, từ khâu hoạch định chính sách, đến khâu tổ chức, quản lý triển khai, đến sự phối hợp giữa các lĩnh vực chuyên môn, đến giám sát, kiểm tra đánh giá (theo khung logic).
- Để nhanh chóng chuẩn bị một quy trình như vậy nên tổ chức một “đội đặc nhiệm” gồm các chuyên gia của các lĩnh vực có liên quan tập trung giải quyết vấn đề một cách dứt điểm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ TN&MT, 2008. Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu.

Dalal-Clayton, B., B. Sadler, 2005 Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience. Earthscan, London-Sterling, VA.

Phạm Ngọc Đăng, Nguyễn Việt Anh, Nguyễn Khắc Kinh, Trần Đông Phong, Trần Văn Ý, 2006. Đánh giá môi trường chiến lược: Phương pháp luận và thử nghiệm ở Việt Nam. NXB Xây dựng, Hà Nội.

Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Môi trường (VACNE), 2008. Biến đổi khí hậu và các biện pháp thích ứng của Việt Nam. Hà Nội, 26-29/2/2008.

Trương Quang Học, Phạm Minh Thư và Võ Thanh Sơn, 2006. Bài giảng Phát triển bền vững. Dự án VIE/01/021, Bộ KH&ĐT.

Truong Quang Hoc, 2008. Linkage between biodiversity and climate change in Vietnam. Proceedings, The 2nd Vietnam-Japan Symposium on Climate Change and the Sustainability, 11.2008. Vietnam. National University Press. Ha Noi: 53-58.

Truong Quang Hoc and Tran Hong Thai, 2008. Climate Change and Sustainable Development in Vietnam: Climate Change Impacts on Nature and Society Life. Proceedings, The 2nd Vietnam-Japan Symposium on Climate Change and the Sustainability, 11.2008. Vietnam. National University Press, Hanoi: 19-26.

Trương Quang Học và Per Bertilsson, 2009. Một số thành tựu và kinh nghiệm trong hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu của Chương trình SEMLA. Tạp chí BVMT, 3/2009.

Trương Quang Học, 2009. Biến đổi khí hậu, thách thức lớn cho tiến trình phát triển bền vững của Việt Nam. Hội thảo cập nhật chính sách về phát triển bền vững và biến đổi khí hậu. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Hà Nội ngày 29-30.10.2009.

Trương Quang Học, Per Bertilsson, Jonas Noven và Lê Nguyệt Ánh, 2009a. Lồng ghép các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu vào quy hoạch sử dụng đất. Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 4 (66) - 2/2009: 47-50.

Trương Quang Học, Per Bertilsson, Jonas Noven và Lê Nguyệt Ánh, 2009b. Lồng ghép các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu vào quy hoạch sử dụng đất. Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 5 (67) - 3/2009: 50-56 (tiếp theo)

Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam (GS.TSKH. Trương Quang Học và GS.TSKH. Nguyễn Đức Ngữ), 2009. Một số điều cần biết về Biến đổi khí hậu. Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

IPCC, 2007. “Báo cáo đánh giá lần 4 của UBLCPVĐKH: Nhóm I: “Khoa học vật lý về biến đổi khí hậu”, Nhóm II: “Tác động, thích ứng và khả năng bị tổn thương”, Nhóm III: “Giảm nhẹ biến đổi khí hậu”.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Sintesis. Island Press, Washington DC.

Lê Hoài Nam và Thẩm Hồng Phượng, 2009. Xây dựng năng lực và hợp tác quốc tế lĩnh vực đánh giá môi trường chiến lược. Tạp chí Tài nguyên Môi trường, Số chuyên đề Chương trình SEMLA, 2009: 60-66.

Ngân hàng Thế giới, 2008. Thành phố thích ứng với khí hậu: Cẩm nang giảm nhẹ khả năng bị tổn thương trước thiên tai. NXB. Văn hóa-Thông tin. Hà Nội, 174 tr.

Nguyễn Đức Ngữ (chủ biên), 2008. Biến đổi khí hậu. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

Quyết định phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, Số 158/2008/QĐ-TTg, ngày 02.12.2008 của Thủ tướng Chính phủ: 31 tr.

Sáng kiến đối nghèo-môi trường của UNDP và UNEP, 2009a. Lồng ghép các mối liên hệ giữa đối nghèo-môi trường với các quy hoạch phát triển: Sách hướng dẫn người thực hiện. UNDP.

Sáng kiến đối nghèo-môi trường của UNDP và UNEP, 2009b. Tài liệu kỹ thuật hướng dẫn lồng ghép mối liên hệ đối nghèo-môi trường vào kế hoạch phát triển. UNDP.

SEMLA Programme, 2007. Guidelines on public participation in integrated land use planning, June 2007.

SEMLA Programme, 2009. Technical guidelines on integrateion of environmental and climate change aspects into land use planning, Final version, 20th January, 2009: 19 pp.

Tạp chí Tài nguyên và Môi trường: Chuyên đề SEMLA, Số Đặc biệt/9.2007 và Số chuyên đề SEMLA/6.2009.