

XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG - NHÌN TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

LƯU NGỌC TỎ TÂM*

Hiện nay, ở Việt Nam, xây dựng và ban hành chính sách quản lý tài nguyên và môi trường (QLTN&MT) nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu (BĐKH) là hoạt động cần thiết nhằm xác định đúng đắn và lâu dài chương trình để ứng phó với BĐKH một cách hiệu quả. Dựa trên nghiên cứu từ những thách thức của đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) về điều kiện tự nhiên và trình độ phát triển kinh tế - xã hội cũng như học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, có thể đưa ra một số giải pháp cho ĐBSCL trong việc xây dựng chính sách QLTN&MT nhằm thích ứng với BĐKH một cách thống nhất, hiệu quả.

1. Kinh nghiệm của một số quốc gia về chính sách quản lý tài nguyên và môi trường nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu

Một là, xây dựng và ban hành Chiến lược quốc gia về ứng phó với BĐKH, ban hành chính sách, quy định pháp luật về cắt giảm khí gây hiệu ứng nhà kính.

Trong việc xây dựng và ban hành chính sách QLTN&MT nhằm thích ứng với BĐKH, nhiều nước phát triển đã lồng ghép vấn đề này trong các chiến lược quốc gia về BĐKH. Tại Anh, để đạt được mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính tới 34% vào năm 2020 và 80% vào năm 2050 so với mức phát thải năm 1990, năm 2008, Chính phủ Anh đã ban hành và thông qua Luật BĐKH¹. Đây là cơ sở pháp lý

quan trọng cho việc tổ chức thực thi các hoạt động nhằm ứng phó với BĐKH, giảm nhẹ tổn thương cho BĐKH gây ra đối với môi trường tự nhiên và cuộc sống của con người. Bên cạnh đó, Chính phủ Anh đã không ngừng nỗ lực tìm kiếm những giải pháp mới nhằm tiến tới phát triển kinh tế - xã hội xanh, thân thiện với môi trường và lồng ghép các nội dung đó vào chính sách, văn bản pháp luật ban hành nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường hiệu quả, giảm phát thải khí nhà kính.

Đối với vấn đề thích ứng với BĐKH, Chính phủ Anh chủ trương thực hiện các giải pháp đồng bộ và hiệu quả để bảo đảm thích nghi với các tác động tiêu cực của BĐKH. Chính phủ chú trọng vấn đề bảo vệ các ngành kinh tế - xã hội trọng điểm, như: năng lượng, giao thông vận tải..., thông qua việc bảo vệ các loại tài sản quan trọng, như: các nhà máy điện, mạng lưới giao thông vận tải, khu dân cư trước tình trạng lũ lụt, nhiệt độ tăng và nước biển dâng. Bên cạnh đó, đẩy mạnh việc ban hành các chính sách về địa kỹ thuật bằng việc sử dụng công nghệ để làm chậm sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu bằng cách loại bỏ CO₂ trực tiếp từ khí quyển hoặc phản chiếu bức xạ mặt trời trở lại không gian. Hướng tiếp cận này giúp Chính phủ Anh có thể hoàn thành mục tiêu cắt giảm

* PGS.TS, Học viện Chính trị khu vực II

80% lượng phát thải khí nhà kính trước năm 2050, đồng thời, chuyển sang nền kinh tế các-bon thấp, thích ứng kịp với những tác động của BĐKH².

Tại CHLB Đức, năm 2009, lượng khí nhà kính đã được cắt giảm tới 26% so với năm 1990. Để đạt được thành công này, Chính phủ Đức đã tiến hành cải tiến *Khung quy chế về BĐKH* nhằm rà soát và hạn chế sự chồng chéo trong các văn bản pháp luật, cải thiện quy trình ra quyết định và đánh giá các vấn đề liên quan đến BĐKH nhằm xây dựng kịch bản ứng phó với BĐKH hiệu quả³. Bên cạnh đó, để tăng cường ngân sách chi trả cho các hoạt động thích ứng BĐKH, đồng thời, ràng buộc nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong bảo vệ môi trường, Chính phủ Đức đã áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua việc áp dụng hệ thống thu phí phát thải trong ngành công nghiệp. Chính phủ đặc biệt chú trọng đến các chính sách về tăng giá năng lượng và thu phí ô nhiễm nhằm ràng buộc các chủ thể thực hiện nghĩa vụ về khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên hiệu quả, giảm phát thải ra ngoài môi trường. Để khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư trong hoạt động bảo vệ môi trường, Chính phủ Đức đã cam kết hỗ trợ, đầu tư với những ưu đãi về vốn; chính sách thuế, phí; chuyển giao công nghệ trong các lĩnh vực năng lượng.

Hai là, xây dựng bộ máy tổ chức nhà nước về ứng phó với BĐKH thống nhất, hoạt động hiệu quả.

Đối với các nước phát triển - các quốc gia thuộc Phụ lục I của Công ước khung của Liên hiệp quốc về BĐKH (UNFCCC) với cơ cấu tổ chức về ứng phó với BĐKH - bao gồm các hoạt động thích ứng được xây dựng theo hai hình thức:

- *Xây dựng cơ quan cấp bộ về BĐKH*: mô hình này được triển khai tại Đan Mạch, Ôt-xtrây-li-a, Hy Lạp, Anh. Đây là cơ quan có trách nhiệm xây dựng chính sách và tham vấn cho Chính phủ về các chiến lược, quy

hoạch và kế hoạch nhằm: (1) Bảo đảm thực hiện đúng cam kết phù hợp với các nội dung của Công ước khung của Liên hiệp quốc về BĐKH năm 1992, Nghị định thư Kyoto về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính năm 1997; (2) Tăng cường vai trò, vị thế quốc gia trong các vấn đề về BĐKH cấp khu vực và toàn cầu thông qua các hoạt động về chuyển giao công nghệ, hỗ trợ kỹ thuật, tài chính và nâng cao năng lực cho các quốc gia đang phát triển và kém phát triển; (3) Bảo đảm thích ứng hiệu quả với tác động của BĐKH ở cấp quốc gia và tại các nước khác có ảnh hưởng tới nền kinh tế của quốc gia đó.

- *Xây dựng Ủy ban trực thuộc Chính phủ về BĐKH*: mô hình được triển khai xây dựng tại Hà Lan, Thụy Điển, Na Uy. Đây là một cơ quan trực thuộc Chính phủ (Ủy ban quốc gia) - đơn vị có nhiệm vụ xây dựng các chiến lược, chính sách và tham vấn cho Chính phủ về các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch ứng phó với BĐKH. Trên cơ sở đó, Chính phủ sẽ chỉ đạo các cơ quan cấp bộ xây dựng và thực hiện các hoạt động cụ thể về ứng phó với BĐKH. Đồng thời, thực hiện theo dõi, giám sát và đánh giá hoạt động ứng phó với BĐKH của các cơ quan, tổ chức trực thuộc Chính phủ hoặc các tổ chức phi chính phủ khác.

Ba là, xây dựng chính sách về quản lý và sử dụng ngân sách minh bạch, hiệu quả.

Để thực thi có hiệu quả, công tác ứng phó - bao gồm cả hoạt động thích ứng với BĐKH cần có cơ sở về nguồn tài chính đầy đủ và được sử dụng minh bạch. Theo đó, nguồn lực đầu tư cho các hoạt động ứng phó với BĐKH được huy động từ doanh nghiệp và cộng đồng.

Với cam kết cắt giảm lượng phát thải các-bon khoảng 17% trước năm 2020, 42% trước năm 2030 và 83% trước năm 2050 (so với lượng phát thải năm 2005), Chính phủ Hoa Kỳ đã thành lập Quỹ Khí hậu quốc gia để tập hợp các nguồn lực bên trong và ngoài xã hội nhằm ứng phó với BĐKH một cách tập trung và thống nhất⁴. Quỹ này sẽ phân phối lại

thông qua các công cụ tài chính khác nhau để hướng tới các dự án “xanh” tại Hoa Kỳ hoặc các quốc gia đối tác. Bên cạnh đó, Chính phủ Hoa Kỳ còn đẩy mạnh chính sách phát triển thị trường các-bon thông qua việc sử dụng cơ chế thị trường để định giá lượng phát thải, khuyến khích chủ thể giảm thiểu việc xả thải ra ngoài môi trường.

Tại Cộng hòa Pháp, ứng phó BĐKH nói chung và thích ứng với BĐKH nói riêng được xác định là 1 trong 15 chính sách đa ngành nằm trong Văn bản chính sách đa ngành (DPT). Dựa vào đó, ngân sách nhà nước dùng chi trả cho hoạt động này sẽ được điều phối bởi Vụ Năng lượng và Khí hậu⁵.

Tại Hàn Quốc, Chính phủ đã áp dụng nguyên tắc 2% ngân sách nhà nước nhằm thực hiện phân bổ 2% ngân sách nhà nước cho việc thực hiện các chiến lược tăng trưởng xanh⁶. Bên cạnh đó, Chính phủ còn khuyến khích các doanh nghiệp phát hành các trái phiếu xanh để tạo đà tăng trưởng kinh tế xanh, bảo đảm phát triển bền vững.

Tại Nhật Bản, nguồn tài chính được huy động từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm: (1) Nguồn tài chính công; (2) Nguồn tài chính tư nhân; (3) Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC); (4) Bảo hiểm đầu tư và xuất khẩu Nippon (NEXI). Theo đó, Nhật Bản cam kết mở rộng tài chính tư và tài chính công cho hoạt động thích ứng với BĐKH, tận dụng sự kết hợp mới giữa cho vay ưu đãi và các công cụ bảo hiểm của các công ty tư nhân cho hoạt động ứng phó với BĐKH. Ngoài ra, Nhật Bản tiếp tục hỗ trợ để huy động nguồn tài chính tư nhân thông qua các kênh đa phương bao gồm hỗ trợ để thiết lập Quỹ Môi trường xanh.

2. Một số giải pháp trong xây dựng chính sách quản lý tài nguyên và môi trường nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu ở đồng bằng sông Cửu Long

Thứ nhất, tích hợp các vấn đề về ứng phó - bao gồm cả hoạt động thích ứng với BĐKH

vào các chiến lược, quy hoạch phát triển của các cơ quan cấp bộ và địa phương nhằm nâng cao nhận thức, năng lực về ứng phó với BĐKH.

Điều 5 Luật Quy hoạch năm 2017, hệ thống quy hoạch quốc gia bao gồm: (1) Quy hoạch cấp quốc gia (bao gồm quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia); (2) Quy hoạch vùng; (3) Quy hoạch tỉnh; (4) Quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (do Quốc hội quy định); (5) Quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn. Có thể thấy, các chiến lược và quy hoạch là các hoạt động mang tính dài hạn, tổng thể, diễn ra trên quy mô lớn và do cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) thực hiện. Do đó, việc dự báo những tác động của BĐKH trong tương lai cũng như những giải pháp ứng phó với tình trạng trên với những phân tích, đánh giá cụ thể sẽ là cơ sở quan trọng để xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch thống nhất và hiệu quả trên thực tế. Đồng thời, đây cũng là cơ sở để Nhà nước chủ động hơn trong việc áp dụng các biện pháp phòng ngừa nhằm hạn chế và giảm thiểu tới mức thấp nhất các mối nguy hiểm tiềm tàng từ những tác động tiêu cực do BĐKH đem lại có thể ảnh hưởng tới việc xác định mục tiêu, các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của chiến lược, quy hoạch.

Tại ĐBSCL, trước những thách thức ngày càng lớn và nghiêm trọng trong công tác thích ứng với BĐKH, cần phải có một định hướng tổng thể cho sự chuyển đổi trong phát triển kinh tế - xã hội và các giải pháp toàn diện đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững. Theo đó, quá trình chuyển đổi phải bảo đảm giữ gìn và bảo vệ môi trường, phù hợp với các lợi ích về sinh kế của người dân. Đối với các lợi ích về kinh tế, ĐBSCL cần chú trọng tới các chính sách về đẩy mạnh liên kết vùng để tạo ra chuỗi sản phẩm và chuỗi giá trị cung - cầu, phù hợp với xu hướng chung của xã hội, dựa trên sự đặc thù và đa dạng về văn hóa, tập quán của cộng đồng.

Thứ hai, xây dựng hệ thống cơ quan QLNN về ứng phó - bao gồm cả hoạt động thích ứng với BĐKH thống nhất, có năng lực, hoạt động công khai, minh bạch, hiệu quả.

Việc xây dựng thiết chế hoạt động thống nhất, có năng lực, hoạt động công khai, minh bạch, hiệu quả là yêu cầu cấp thiết đối với hoạt động về ứng phó với BĐKH. Tại Việt Nam hiện nay, so với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, thì Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã quy định cụ thể trách nhiệm tổ chức hoạt động thích ứng với BĐKH do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì trên cơ sở phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Việc xác lập cụ thể chức năng QLNN trong hoạt động thích ứng với BĐKH là cơ sở pháp lý quan trọng để xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật về vấn đề này một cách thống nhất, hiệu quả.

Tại ĐBSCL, cần có cơ chế xác định cụ thể thẩm quyền của các cơ quan QLNN tại địa phương trong tổ chức ứng phó với vấn đề BĐKH. Theo đó, chính quyền địa phương cần lập tổ chức bộ máy chuyên môn về BĐKH trên cơ sở bảo đảm các yêu cầu về số lượng các đầu mối ở địa phương cũng như các cộng đồng xã hội; năng lực tổ chức, kết nối, điều phối hoạt động; cơ chế vận hành, hoạt động của mạng lưới nhằm bảo đảm tính thống nhất và hoạt động minh bạch, hiệu quả.

Thứ ba, xây dựng chính sách về huy động và sử dụng ngân sách cho hoạt động ứng phó - bao gồm thích ứng với BĐKH.

Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về xây dựng nguồn tài chính được sử dụng cho hoạt động ứng phó - bao gồm thích ứng với BĐKH, có thể thấy, nhiều quốc gia trên thế giới có rất nhiều nguồn quỹ phục vụ cho các cơ chế làm sạch toàn cầu phục vụ cho hoạt động thích ứng và giảm nhẹ những tác động của BĐKH. Tuy nhiên, Việt Nam nói chung và các địa phương tại khu vực ĐBSCL nói riêng chưa dành sự quan tâm cần thiết

và chưa có kế hoạch cụ thể nhằm xây dựng Quỹ sử dụng cho mục tiêu này.

Trên thực tế, đã có nhiều hình thức tài chính hỗ trợ cho việc triển khai các hoạt động bảo vệ môi trường như Chương trình Tín dụng xanh do các ngân hàng tại Việt Nam cung cấp, Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ Tín dụng Xanh do Chính phủ Thụy Sĩ tài trợ, Quỹ DANIDA của Chính phủ Đan Mạch, Chính phủ Hà Lan, Quỹ Môi trường toàn cầu, WB. Bên cạnh đó, còn có rất nhiều chương trình, dự án hợp tác quốc tế khác triển khai các hoạt động nghiên cứu và thích ứng với BĐKH huy động từ nhiều nguồn phi chính phủ, tư nhân khác. Do đó, trong tương lai, Việt Nam có thể xúc tiến việc thành lập Quỹ thích ứng với BĐKH để tài trợ cho các dự án về thích ứng với BĐKH nói chung và tại khu vực ĐBSCL nói riêng.

Thứ tư, đẩy mạnh ứng dụng khoa học - công nghệ trong việc thực thi các chính sách QLNN&MT nhằm thích ứng với BĐKH.

Đẩy mạnh việc ứng dụng những thành tựu của khoa học - công nghệ trong việc thực thi các chính sách QLNN&MT nhằm thích ứng với BĐKH chính là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng và hoạch định các chiến lược, quy hoạch về phát triển kinh tế - xã hội có lồng ghép các mục tiêu về thích ứng và giảm nhẹ tác động của BĐKH. Dựa trên các kết quả nghiên cứu về kịch bản BĐKH, mức độ tổn thương của các hệ sinh thái... một cách tổng thể và toàn diện, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ có cơ sở để xây dựng và hoạch định các chính sách về QLNN&MT một cách bền vững. Từ đó, hạn chế những tác động tiêu cực của BĐKH, đồng thời, tìm ra những cơ hội trong thách thức từ BĐKH đem lại như phát triển ngành công nghiệp về môi trường, những ngành sản xuất giảm thiểu năng lượng, những công nghệ và phương thức sản xuất mới trong các lĩnh vực của nền kinh tế theo hướng sản xuất "xanh" và thân thiện với môi trường.

Thứ năm, đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục và nâng cao nhận thức trong việc thực thi các chính sách QLTN&MT

Nhằm tiến tới xã hội hóa vấn đề bảo vệ môi trường - trong đó có hoạt động thích ứng với BĐKH, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục và nâng cao nhận thức của cộng đồng trong việc nhận biết và thích ứng có hiệu quả với những tác động tiêu cực do BĐKH gây ra. Giải pháp này góp phần tạo ra sự chuyển biến cơ bản trong tư duy, nhận thức của cộng đồng, bảo đảm lợi ích tổng thể trước mắt và lâu dài trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường, kinh tế - xã hội và an ninh, quốc phòng; từ đó, nâng cao năng lực thích ứng với BĐKH cho cộng đồng trong tương lai. Theo đó, chính quyền địa phương khu vực ĐBSCL cần đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu và phổ biến rộng rãi các kiến thức, tri thức về thích ứng với BĐKH, các tác động của BĐKH và các giải pháp chủ động ứng phó. Đồng thời, nâng cao nhận thức cộng đồng về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai; xây dựng lối sống, mẫu hình tiêu thụ thân thiện với khí hậu cho mọi thành viên của cộng đồng; khuyến khích, nhân rộng các điển hình tốt thích ứng với BĐKH.

Thứ sáu, thúc đẩy và tăng cường hợp tác quốc tế trong khu vực và trên thế giới trong việc thực thi các chính sách QLTN&MT nhằm thích ứng với BĐKH.

Thực thi chính sách QLTN&MT nhằm thích ứng BĐKH là hoạt động yêu cầu cần có sự hợp tác quốc tế nhằm tiến tới bảo đảm thực hiện thành công các mục tiêu về ứng phó với BĐKH toàn cầu. Chính quyền địa phương khu vực ĐBSCL cần nỗ lực thúc đẩy các chương trình, dự án hợp tác quốc tế nghiên cứu về thích ứng và giảm nhẹ BĐKH nhằm nâng cao năng lực thích ứng cho cộng đồng, sẵn sàng ứng phó với tình trạng lũ lụt, hạn hán, sạt lở... tiến tới bảo đảm nguồn sinh kế bền vững. Đồng thời, cần tích cực tham gia các chương trình quốc tế về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, từ đó, tận dụng sự hỗ

trợ về tài chính, công nghệ, tăng cường năng lực để triển khai các chương trình giảm nhẹ phát thải khí nhà kính.

Thứ bảy, tăng cường năng lực và sự tham gia của cộng đồng trong việc thực thi các chính sách QLTN&MT.

Cộng đồng là chủ thể quan trọng góp phần tạo nên sự thành công trong việc thực thi các chính sách QLTN&MT nhằm thích ứng với BĐKH. Do đó, trước những thách thức ngày càng nghiêm trọng do BĐKH gây ra, ĐBSCL cần chú trọng trong việc xây dựng cộng đồng bền vững nhằm thích ứng với BĐKH. Theo đó, cần chú trọng và đẩy mạnh phát triển các kinh nghiệm ứng phó tại chỗ, sử dụng kiến thức bản địa trong thích ứng và giảm nhẹ BĐKH. Đồng thời, thực hiện đa dạng hóa sinh kế ở các vùng, địa phương tại ĐBSCL nhằm hỗ trợ công tác thích ứng với BĐKH phù hợp với các mức độ dễ bị tổn thương tại từng khu vực theo hướng các-bon thấp, thân thiện với môi trường□

Chú thích:

1, 2, 4, 5, 6. Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường. *Ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam* (sách chuyên khảo). H. NXB Thanh niên, 2017.

3. *Thích ứng với biến đổi khí hậu vùng đồng bằng sông Cửu Long*. <https://www.mard.gov.vn>, ngày 01/7/2021.

Tài liệu tham khảo:

1. Công ước khung của Liên hiệp quốc về biến đổi khí hậu năm 1992.

2. Công ước Viên về bảo vệ tầng ozon năm 1985.

3. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

4. Nghị định thư Kyoto về cắt giảm các chất gây hiệu ứng nhà kính năm 1997.

5. Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022 của Chính phủ về quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ozon.

6. Đồng bằng sông Cửu Long đối mặt với những thách thức lớn. <http://vnmonre.vn>

7. Tác động của biến đổi khí hậu đối với sản xuất nông nghiệp ở đồng bằng sông Cửu Long. <http://ihrce.org.vn>

8. Xây dựng xã hội an toàn trước thiên tai. <https://dangcongsan.vn>