



Đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu - Nhìn từ góc độ pháp luật, chính sách

PHAN TRUNG HIỀN* - NGUYỄN ANH THƯ**

Theo đánh giá của Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC), đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là một trong ba đồng bằng trên thế giới dễ bị tổn thương nhất do những tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Làm thế nào để bảo tồn và quản lý bền vững đa dạng sinh thái nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu ở ĐBSCL đã và đang trở thành vấn đề cấp thiết. Để đáp ứng yêu cầu đó, việc nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật, chính sách về thích ứng với biến đổi khí hậu được xem là một giải pháp quan trọng.

Nghị quyết 120/NQ-CP và nhiệm vụ thích ứng biến đổi khí hậu ở vùng ĐBSCL

Vùng ĐBSCL gồm 13 tỉnh, thành phố, có mạng lưới thủy văn phong phú với nhiều hệ thống sông, kênh, rạch; có nhiều tiềm năng, lợi thế về phát triển nông nghiệp, công nghiệp thực phẩm, du lịch, năng lượng tái tạo, là trung tâm sản xuất nông nghiệp lớn nhất của Việt Nam, có vị trí thuận tiện trong giao thương với các nước ASEAN và Tiểu vùng sông Mê Kông. Thế nhưng, vùng này đã, đang và sẽ phải đối diện với nhiều khó khăn, thách thức do tác động bất lợi của biến đổi khí hậu, đòi hỏi phải có sự trợ lực để thích ứng, trong đó có sự trợ lực từ việc bổ sung, hoàn thiện

pháp luật, chính sách về thích ứng với biến đổi khí hậu

Trên cơ sở các Công ước quốc tế về biến đổi khí hậu, để tạo nền tảng pháp lý cho các địa phương vùng ĐBSCL chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 853/NQ-UBTVQH13, ngày 5-12-2014 về đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về ứng phó với biến đổi khí hậu ở ĐBSCL. Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã phối hợp với các chuyên gia Hà Lan hoàn thành Bản khuyến nghị lần 2 cho Kế hoạch Châu thổ sông Cửu Long với 9 đề xuất đảm bảo cho sự phát triển bền vững vùng ĐBSCL... Đặc biệt, ngày 17-11-2017, Chính phủ đã

ban hành Nghị quyết số 120/NQ-CP về phát triển bền vững ĐBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu (gọi tắt là Nghị quyết 120). Tiếp theo, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quyết định số 2678/QĐ-BTNMT kèm theo Kế hoạch hành động thực hiện Nghị quyết, với mục đích quán triệt nội dung, cụ thể hóa các nhiệm vụ và giải pháp của Nghị quyết 120 theo hai giai đoạn (giai đoạn 2018 - 2010 và giai đoạn 2021 - 2030) đến các cơ quan, đơn vị trực thuộc Bộ; Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh, thành

* PGS, TS, Phó trưởng Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

** Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ



Hội nghị về phát triển bền vững đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu được tổ chức tại Cần Thơ, ngày 26-9-2017

NGUỒN: CHINHPHU.VN

phố vùng DBSCL và thành phố Hồ Chí Minh, nhằm tạo đồng thuận và quyết tâm của toàn ngành tài nguyên và môi trường trong triển khai thực hiện Nghị quyết 120 giúp DBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu, phát triển bền vững.

Nghị quyết 120 của Chính phủ và Quyết định số 2678/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và môi trường đã xác định rõ một số nhiệm vụ ứng phó biến đổi khí hậu trong thời gian tới tại vùng DBSCL:

Một là, cập nhật và hệ thống hóa số liệu, dữ liệu về tài nguyên và môi trường, biến đổi khí hậu thông qua công tác điều tra cơ bản để

xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu liên ngành về DBSCL phục vụ các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở kết nối với cơ sở dữ liệu của Ủy hội sông Mê Kông quốc tế nhằm phục vụ công tác xây dựng phương án quy hoạch, chuyển đổi mô hình sản xuất “thuận thiên” để phát triển bền vững DBSCL.

Hai là, nâng cấp và hiện đại hóa hệ thống quan trắc, giám sát, cảnh báo và dự báo về tài nguyên và môi trường để cập nhật, hoàn thiện và công bố định kỳ Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam đến năm 2100, chi tiết hóa cho vùng đồng bằng

sông Cửu Long. Trong đó, phải xây dựng tài liệu hướng dẫn sử dụng Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng vào quá trình xây dựng các đề án, nhiệm vụ phát triển ngành, phát triển kinh tế - xã hội của vùng, địa phương và ngành.

Ba là, rà soát, hoàn thiện, bổ sung hệ thống cơ chế, chính sách trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường về cơ chế phối hợp, giám sát giữa các bộ, ngành, địa phương, các đơn vị, các đối tác phát triển; cơ chế đánh giá tiến độ và hiệu quả của chương trình hành động tổng thể nhằm bảo đảm việc thực hiện hiệu quả Nghị quyết 120; chính sách đất đai, tạo



thuận lợi cho tập trung ruộng đất nhằm thúc đẩy sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn có sức cạnh tranh và hiệu quả cao, đặc biệt là nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp hữu cơ phù hợp với tình hình biến đổi khí hậu của vùng DBSCL.

Bốn là, xây dựng và tổ chức triển khai công tác truyền thông để tăng cường nhận thức cho nhân dân và các cấp thông qua các buổi tập huấn tại các bộ, ngành, địa phương về Nghị quyết 120; đồng thời phối hợp với các cơ quan thông tấn, báo chí xây dựng các chương trình truyền thông nâng cao nhận thức cho cả vùng.

Năm là, đẩy mạnh các nhiệm vụ nghiên cứu, phát triển, ứng dụng khoa học và công nghệ trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường phục vụ phát triển bền vững DBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu. Cụ thể: lựa chọn mô hình thích ứng thông minh theo tự nhiên, thân thiện với môi trường và phát triển bền vững với phương châm chủ động thích ứng với lũ, ngập, nước lợ, nước mặn.

Sáu là, vận động tài trợ để thu hút nguồn lực tài chính và công nghệ từ các đối tác quốc tế, sử dụng hiệu quả các nguồn vốn trong việc thực hiện Kế hoạch hành động. Tăng cường năng lực cho đơn vị trực thuộc Bộ nhằm đẩy

nhanh tiến độ giải ngân, bảo đảm sử dụng hiệu quả vốn đầu tư.

Sau khi quán triệt những nhiệm vụ được đề ra trong Nghị quyết 120, thời gian qua, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành trong vùng đã tích cực xây dựng và triển khai kế hoạch thực hiện Nghị quyết tại địa phương; tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được nêu trong Nghị quyết; chủ động huy động nguồn lực và lồng ghép các hoạt động liên quan của các chương trình khác trên địa bàn để đạt được các mục tiêu của Nghị quyết; định kỳ báo cáo về tiến độ thực hiện các nhiệm vụ của Nghị quyết trên địa bàn tỉnh, thành phố theo quy định. Tuy nhiên, mức độ triển khai ở từng địa phương là khác nhau do còn gặp một số hạn chế, vướng mắc, nhất là những hạn chế, vướng mắc về pháp luật, chính sách.

Một số hạn chế, vướng mắc cần sớm tháo gỡ

Quá trình triển khai các chính sách, pháp luật tại Việt Nam để thực hiện các định chế quốc tế về thích ứng với biến đổi khí hậu những năm gần đây có vẻ khá khả quan. Song, vẫn còn tồn tại, hạn chế nhất định về cơ chế, như:

Về tài chính: Ý tưởng và mục tiêu hoạt động của các Công ước quốc tế cũng như chính sách của Việt Nam khá phong phú. Tuy vậy, để thực hiện được đòi hỏi khá nhiều vào trình độ khoa học công nghệ hiện đại, thay thế nguyên liệu, công nghệ thời kỳ cũ để giảm các chất gây suy giảm tầng ô-zôn cũng như giảm lượng khí nhà kính thải

quốc tế về biến đổi khí hậu ở nước ta hiện tại đã khá nhiều và đa dạng. Song, quy định pháp luật, nhìn chung, vẫn còn thiếu tập trung, bị phân tán trong nhiều văn bản luật cũng như dưới luật, dẫn đến cơ sở pháp lý chưa ổn định, gây khó khăn trong quá trình tra cứu, kết hợp thực hiện trong thực tế. Các quy định pháp luật về phòng, chống thiên tai hiện nay, cụ thể là Luật Phòng chống thiên tai năm 2013, chủ yếu vẫn tập trung vào ứng phó và khắc phục hậu quả, chưa chú trọng nhiều đến việc chủ động phòng ngừa ngay từ ban đầu như mục tiêu đã được đưa ra từ các chính sách của quốc gia. Việc xây dựng văn bản dành riêng cho quy trình quản lý việc phát thải cũng như giảm phát thải khí nhà kính diễn ra khá chậm, kể từ thời điểm Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đưa ra nghĩa vụ, cũng như thời điểm tham gia Thỏa thuận Pa-ri năm 2016 cho đến nay.

Về hệ thống pháp luật, chính sách: Các chính sách từ các cơ quan hành chính thực thi các quy định của Công ước

ra từ quá trình sản xuất kinh doanh, đặc biệt là các dự án thuộc nhóm tiêu thụ năng lượng, chuyển tải năng lượng, công nghiệp hóa chất, khai mỏ hoặc khai khoáng... Trong khi đó, nguồn vốn đầu tư cho các dự án lớn từ chính sách của nhà nước đa số còn phụ thuộc vào sự tương trợ của nước ngoài do nguồn vốn nhà nước còn eo hẹp; việc huy động vốn từ mảng tư nhân vẫn còn khá ít và gặp nhiều khó khăn do chưa có cơ chế thu hút phù hợp.

Về tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động: Việc triển khai thực hiện các hoạt động, chính sách từ Trung ương đến địa phương chưa đồng đều, hiệu quả chưa như mong muốn. Trong đó, bên cạnh nguyên nhân do mức độ phát triển khác nhau của các địa phương còn có vấn đề đáng quan tâm là vai trò trung tâm của các trung tâm nghiên cứu, các trường đại học vùng, các tổ chức phi chính phủ... chưa thực sự được chú trọng, phát huy mà còn phụ thuộc quá nhiều vào cơ quan nhà nước nhà nước và các tổ chức, đơn vị này cũng còn bị vướng nhiều thủ tục hành chính trong hoạt động. Công tác quản lý về biến đổi khí hậu chưa được tập trung về một đầu mối cụ thể mà còn rải rác ở nhiều mảng thuộc quyền quản lý của nhiều cơ quan khác nhau, dẫn đến công tác

phối hợp thực hiện chưa nhất quán, kém hiệu quả. Mặt khác, như đánh giá của Nghị quyết 120, còn do quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng DBSCL, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương chưa đồng bộ, tính khả thi chưa cao, thiếu tính liên kế toàn vùng...

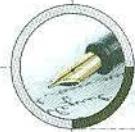
Về nghiên cứu khoa học: Các mô hình nghiên cứu được xây dựng khá nhiều dựa theo nhu cầu thực tế ở các địa phương, tuy nhiên việc thực hiện vẫn còn ở quy mô nhỏ, rời rạc theo từng địa phương, chưa được triển khai cụ thể ở cấp vùng. Do đó, việc đánh giá về các mô hình cũng chỉ dừng lại ở tính hiệu quả về năng suất, thu nhập, chi phí... mà chưa có điều kiện thuận lợi để nhân rộng các mô hình nghiên cứu. Mặt khác, việc chuyển đổi từ tư duy sản xuất nông nghiệp thuần túy sang tư duy phát triển kinh tế nông nghiệp một cách hệ thống gắn kết với thị trường còn chậm.

Về thách thức từ các cam kết quốc tế: Thỏa thuận Pa-ri là cam kết được trông đợi rất lớn về tính hiệu quả trong việc giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính cũng như đòi hỏi sự hỗ trợ từ các nước phát triển dành cho các nước đang phát triển. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có cơ chế ràng buộc pháp lý nào về việc đóng góp tài chính, nhằm bảo đảm huy động mỗi năm 100 tỷ

USD kể từ năm 2020 để thực hiện mục tiêu hỗ trợ các nước, trong đó có Việt Nam. Quy định về tín chỉ các-bon trên thị trường quốc tế sẽ trở thành rào cản đối với các doanh nghiệp Việt Nam về những quy định cũng như yêu cầu khắt khe mà một nước đang phát triển cần phải thỏa mãn khi tham gia hoạt động giảm nhẹ khí nhà kính toàn cầu. Những cam kết được đưa ra để thực hiện mục tiêu mức tăng nhiệt độ vào cuối thế kỷ này là dưới 2°C cũng là thách thức khá lớn cho Việt Nam bởi tác động của biến đổi khí hậu diễn ra ngày càng phức tạp, khó lường.

Giải pháp hoàn thiện pháp luật, chính sách về ứng phó biến đổi khí hậu

Về hệ thống pháp luật, chính sách: Cần ban hành văn bản pháp luật riêng về biến đổi khí hậu để hợp nhất những quy định còn riêng lẻ. Cụ thể, cần xây dựng “Luật Thích ứng với biến đổi khí hậu”, trong đó quy định cụ thể các vấn đề như đưa ra quy định về phòng ngừa ngay từ ban đầu, thực hiện theo yếu tố “thuận thiên” để xây dựng các quy hoạch, chính sách cụ thể ở từng vùng miền, địa phương khác nhau; quy định tăng cường phát triển mạng lưới quan trắc khí tượng thủy văn, công nghệ dự báo, hệ thống đo đạc từ xa, hệ thống giám sát



biến đổi khí hậu... để nhanh chóng và kịp thời theo dõi các biến động bất thường; bổ sung quy định về giám phát thải khí nhà kính cũng như nghĩa vụ lập kế hoạch cắt giảm khí nhà kính từ các dự án thông qua việc lập các báo cáo đánh giá tác động môi trường, quy định chi tiết về giấy phép khí thải công nghiệp, cơ chế thực hiện thị trường tín chỉ cacbon phù hợp với tình hình đất nước; các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cần được tăng cường thêm và đưa ra ưu đãi đặc biệt dành riêng cho những dự án giảm phát thải khí nhà kính so với những dự án thông thường khác...

Về tài chính: Từ việc đưa ra các hình thức hợp tác công tư và mở rộng lĩnh vực áp dụng sang các mảng có kế hoạch giảm phát thải khí nhà kính để thu hút vốn đầu tư từ tư nhân, giảm gánh nặng cho nhà nước và bảo đảm sự phát triển đất nước; quản lý có hiệu quả hơn vốn đầu tư từ nước ngoài cho các dự án lớn, tránh tình trạng thua lỗ; đặc biệt quan tâm đến nguồn vốn từ các tổ chức phi chính phủ trên cơ sở hợp tác cùng có lợi.

Về tổ chức quản lý và thực hiện hoạt động: Thứ nhất, cần xác định vai trò cụ thể của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Thứ hai, tạo sự liên kết giữa các địa phương của vùng DBSCL với nhau để bảo đảm tính liên

kết toàn vùng; từ đó gắn kết chặt chẽ vùng DBSCL với Thành phố Hồ Chí Minh, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và Tiểu vùng sông Mê Công. Thứ ba, phát huy vai trò của các trung tâm, trường đại học tiêu biểu cũng như tổ chức phi chính theo hướng giao nhiệm vụ cho một đầu mối tại khu vực, vùng trọng điểm để làm trung tâm liên kết tất cả các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu lại với nhau, tránh sự phân tán như hiện nay. Điều cần quan tâm là vai trò quản lý, phối hợp của cơ quan nhà nước phải được quy định đồng bộ, tránh tình trạng thực hiện không hiệu quả, nhưng cũng phải tạo cơ chế thuận lợi cho hoạt động thực tiễn của đơn vị chủ quản được giao nhiệm vụ.

Về nghiên cứu khoa học: Trên tinh thần giao đầu mối quản lý cho một đơn vị chủ quản tại vùng thì các mô hình nghiên cứu triển khai nên được khảo sát và đưa ra số liệu cụ thể, từ đó nhân rộng phạm vi áp dụng ra toàn vùng và tham khảo cho những vùng lân cận khác, tùy điều kiện cụ thể. Mặt khác, cần thay đổi tư duy phát triển, chuyển từ tư duy sản xuất nông nghiệp thuần túy, chủ yếu là sản xuất lúa, sang tư duy phát triển kinh tế nông nghiệp đa dạng, đáp ứng nhu cầu và yêu cầu của thị trường trong và ngoài nước.

Về thách thức từ các cam kết quốc tế: Tiếp tục đẩy mạnh quá trình trao đổi, hợp tác để tìm ra cơ chế ràng buộc hiệu quả cũng như thu hút các nước phát triển đầu tư theo kế hoạch đã đưa ra, tìm ra nhu cầu của các nước phát triển để đạt được thỏa thuận chung. Đối với thị trường tín chỉ cacbon, cần cân nhắc nhiều về yêu cầu trong quá trình thực hiện để phù hợp tình hình đất nước và hội nhập với quốc tế. Đẩy mạnh các hoạt động về chính sách, pháp luật cũng như nghiên cứu khoa học để thực hiện hiệu tốt các cam kết quốc tế.

Tóm lại, công tác triển khai thích ứng với biến đổi khí hậu trên phạm vi cả nước cũng như ở vùng DBSCL thời gian qua đã và đang đạt được nhiều thành quả đáng ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn khá nhiều khó khăn, thách thức - nhất là trong lĩnh vực pháp luật, chính sách - cần được nghiên cứu và hoàn thiện để vượt qua. Cụ thể, ở vùng DBSCL, bước đầu cần xác định rõ vai trò cũng như tầm quan trọng của việc quy về một đầu mối tập trung trong nghiên cứu, đề xuất các giải pháp thích ứng, nhằm tạo liên kết thông tin thống nhất cho cả vùng. Nhiều ý kiến cho rằng trong tình hình hiện nay, Trường Đại học Cần Thơ có thể và nên đảm nhận vai trò đó! ■