

Các bài học từ Chương trình ACCRN tại Việt Nam

# VAI TRÒ CỦA VĂN PHÒNG ĐIỀU PHỐI VỀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU

Tháng 5, 2017



# VAI TRÒ CỦA VĂN PHÒNG ĐIỀU PHỐI VỀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU

Bài học từ chương trình Mạng lưới các thành phố châu Á có Khả năng  
Chống chịu với Biến đổi khí hậu (ACCCRN)

## TÁC GIẢ

ISSET-INTERNATIONAL

TS. Stephen Tyler, Cố vấn cao cấp

## TRÍCH YẾU

Chính sách quốc gia của Việt Nam từ năm 2009 đã đòi hỏi chính quyền địa phương cấp tỉnh phải lập kế hoạch và chuẩn bị ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, các bộ ngành khác nhau lại có những yêu cầu khác nhau, và vào thời điểm năm 2010, cũng chưa có cơ quan nào được giao nhiệm vụ hay đủ khả năng để hướng dẫn quá trình lập kế hoạch chống chịu (CC) với BĐKH. Chương trình ACCCRN cung cấp kinh phí và hỗ trợ kỹ thuật để thành lập các Văn phòng Điều phối về BĐKH (CCCO) tại thành phố Cần Thơ, Đà Nẵng, và Quy Nhơn (trực thuộc tỉnh Bình Định). Các văn phòng này được thành lập nhằm thực hiện chức năng điều phối, thu thập và diễn giải số liệu BĐKH, phục vụ đánh giá rủi ro do BĐKH gây ra đối với quá trình phát triển của thành phố, xây dựng chiến lược đa ngành về CC với BĐKH, xây dựng năng lực cho các đơn vị kỹ thuật khác về lập kế hoạch quy hoạch và xây dựng khả năng chống chịu (KNCC), và điều phối ngân sách tài trợ bên ngoài cũng như các dự án về BĐKH của tất cả các ngành, nhằm đảm bảo sự nhất quán với các ưu tiên của địa phương. Cách thức hoạt động của CCCO ở mỗi thành phố có đôi chút khác nhau, nhưng các CCCO đều đạt được nhiều thành công trong các hoạt động về xây dựng năng lực, quản lý dữ liệu, lập kế hoạch và xây dựng dự án, và cả trong các hoạt động khác như hỗ trợ sự tham gia của các nhóm dễ bị tổn thương và thực hiện các biện pháp ưu tiên về xây dựng KNCC. CCCO khó có được chỗ đứng trong hệ thống hành chính nhà nước, vì ngay cả khi có được sự hỗ trợ của UBND tỉnh, thì cũng không được Bộ Nội Vụ chính thức công nhận. Giao trách nhiệm về lập kế hoạch liên quan đến BĐKH cho Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) không giải quyết được vấn đề về cách thức quản lý hoạt động này ở cấp địa phương, bởi Sở TN&MT không có cả công cụ lẫn chức năng điều phối công tác lập kế hoạch CC với BĐKH của các ngành. Để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ này, cần có một cơ quan cấp cao hơn với đủ nhân sự để điều phối các quá trình bàn thảo và cân nhắc mang tính phối hợp và lặp đi lặp lại, với sự tham gia của nhiều bên liên quan, trong việc chia sẻ kiến thức và ra quyết định.

## Từ khoá

Văn phòng điều phối về biến  
đổi khí hậu

Cần Thơ, Quy Nhơn, Đà Nẵng

Khả năng chống chịu với biến  
đổi khí hậu ở đô thị

Biến đổi khí hậu

# GIỚI THIỆU: CHÍNH SÁCH QUỐC GIA VỀ ỨNG PHÓ VỚI BĐKH TẠI VIỆT NAM

Chính phủ Việt Nam nhận thức được tình trạng dễ bị tổn thương của đất nước trước các tác động của BĐKH (GoV 2015). Các tác động này đã bắt đầu được cảm nhận rõ ràng hơn thông qua tần suất và cường độ của các cơn bão cực trị và sự gia tăng tính biến thiên của khí hậu; những tác động đó chắc chắn sẽ còn tiếp tục gia tăng trong suốt thế kỷ này (IMHEN & UNDP 2015).

Những thay đổi chính trong chính sách quốc gia nhằm ứng phó với BĐKH, cùng các quyết định và hướng dẫn liên quan bao gồm:

- Chương trình Mục tiêu Quốc gia (MTQG) Ứng phó với BĐKH (Quyết định 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/12/2008), và Chiến lược Quốc gia được ban hành sau đó để thi hành một số nội dung của chương trình MTQG (Quyết định 2139/2011/QĐ-TTg ngày 05/12/2011). Hai văn bản này đã được cập nhật trong Quyết định 1183/2012/QĐ-TTg ngày 30/08/2012 cho giai đoạn 2012-2015.
- Bộ Xây dựng đã yêu cầu tất cả các tỉnh thành xem xét tác động của BĐKH trong việc lập và phê duyệt quy hoạch phát triển đô thị (Quyết định 2623/2013/QĐ-TTg ngày 31/12/2013).
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) đã xây dựng khung hướng dẫn hỗ trợ lựa chọn ưu tiên thích ứng với biến đổi khí hậu trong lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KTXH) (Quyết định 1485/2013/QĐ-BKHĐT ngày 17/10/2013).
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) đã ban hành chính sách về Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai (RRTT) (Quyết định 1002/2009/

QĐ-TTg về Quản lý RRTT dựa vào cộng đồng ngày 13/07/2009) và hiện đang soạn thảo hướng dẫn về giảm thiểu RRTT ở đô thị.

- Bộ TM&MT và Bộ Nội vụ đã cập nhật quy định về nhiệm vụ và chức năng của các Sở TM&MT cấp tỉnh qua Thông tư liên tịch 50/2014/TTLT BTNMT-BNV (ngày 28/08/2014), trong đó yêu cầu các Sở TN&MT tổ chức, lập kế hoạch và quản lý việc thực thi các chương trình, dự án ứng phó với BĐKH, bao gồm soạn thảo, cập nhật và thực hiện các kế hoạch hành động xây dựng trong khuôn khổ chương trình MTQG.

Thêm vào đó, mỗi bộ ngành đều đã chuẩn bị kế hoạch hành động riêng về BĐKH, nêu rõ các hoạt động sẽ được điều chỉnh như thế nào nhằm ứng phó với BĐKH. Bản kế hoạch của nhiều bộ ngành sẽ ảnh hưởng đến các dự án và hoạt động ở các thành phố<sup>1</sup>, nơi tập trung của đầu tư kinh tế và tăng trưởng dân số.

Rõ ràng là các tác động của BĐKH ở mỗi địa phương và mỗi thời điểm là khác nhau—lũ quét, ngập úng, sạt lở đất, hạn hán, bão và xói lở bờ, tất cả đều gây ra những tổn thất nặng nề cho các thành phố và khu vực xung quanh, đe dọa đến đầu tư kinh tế và sinh mạng con người. Đối tượng nào chịu nhiều rủi ro nhất phụ thuộc vào từng bối cảnh cụ thể. Điều này có nghĩa, hành động ứng phó với BĐKH phải được lên kế hoạch và thực hiện ở từng địa phương dựa theo bối cảnh của địa phương ấy. Với tất cả các chính sách quốc gia về BĐKH được khởi xướng nêu trên nhằm chỉ đạo công tác lập kế hoạch và thích ứng với BĐKH tại địa phương,

---

1 Chúng tôi tập trung vào đối tượng là các thành phố bởi đây là nơi tập trung dân số, các hoạt động đầu tư, kinh tế, và rủi ro khí hậu. Trên thực tế, trách nhiệm lập kế hoạch và thực hiện các chức năng điều phối được bàn đến trong tài liệu này thuộc về chính quyền các tỉnh, trừ trường hợp các thành phố trực thuộc trung ương có quyền hạn tương cấp tỉnh.

vấn đề chúng tôi muốn tìm hiểu ở đây là kinh nghiệm của ACCCRN cho chúng ta biết được điều gì về cơ cấu bộ máy chính quyền địa phương cần có để tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH?

## VĂN PHÒNG ĐIỀU PHỐI VỀ BĐKH TRONG CHƯƠNG TRÌNH ACCCRN TẠI VIỆT NAM

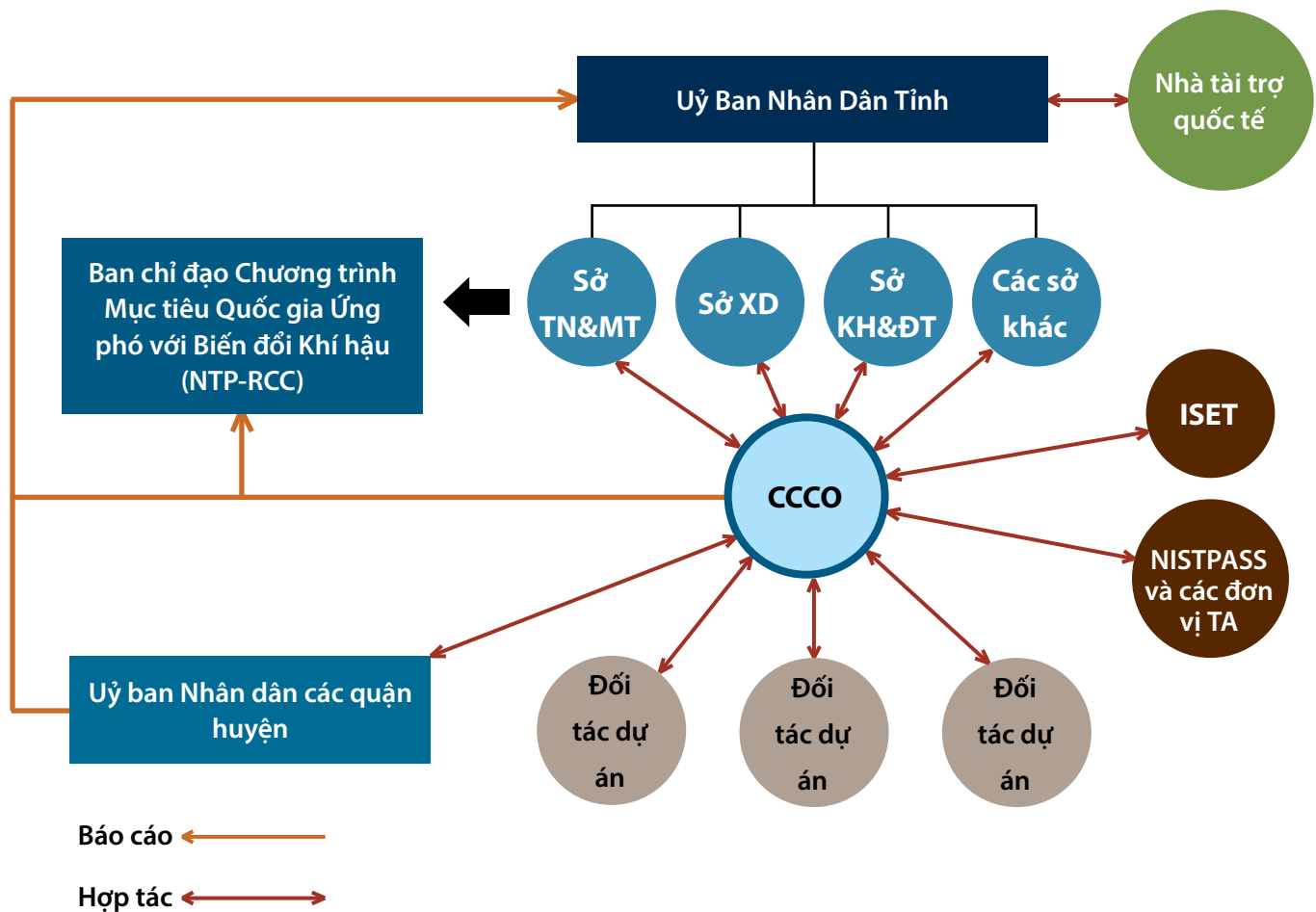
Năm 2010, Quỹ Rockefeller chọn ra ba thành phố của Việt Nam là Cần Thơ, Đà Nẵng và Quy Nhơn để tham gia chương trình ACCCRN, mở đầu bằng việc hỗ trợ ISET cung cấp các trợ giúp kỹ thuật cho việc xây dựng kế hoạch chống chịu với BĐKH ở từng thành phố. Trong mỗi trường hợp, bản kế hoạch này được xây dựng thông qua một loạt các buổi chia sẻ học hỏi đối thoại (SLD), với sự tham gia của nhiều sở ngành chuyên môn và đại diện các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương và cộng đồng địa phương. Bản sơ thảo kế hoạch chống chịu này do các cán bộ chính quyền địa phương xây dựng, và mặc dù chưa phải là một văn bản chính thức của nhà nước, nó đã hỗ trợ việc xác định các ưu tiên về đầu tư xây dựng khả năng chống chịu và tạo cơ sở cho bản Kế hoạch Hành động (KHHĐ) về BĐKH mà cả ba thành phố phải xây dựng theo yêu cầu của Bộ TN&MT sau này trong khuôn khổ chương trình MTQG. Trong quá trình xây dựng KHHĐ, cả Cần Thơ, Đà Nẵng và Bình Định đều nhận thấy rằng các cán bộ hiện tại của các địa phương này không thể gánh vác được vai trò mới là giám sát quá trình lập kế hoạch chống chịu và các dự án có sự tham gia của cùng lúc nhiều sở ngành, đơn vị trong chính quyền địa phương. Khó khăn là ở chỗ họ không có đủ năng lực chuyên môn về lập kế hoạch liên quan đến BĐKH, gặp phải hạn chế về nhân lực và thời gian, và thách thức trong việc điều phối

nhiều sở ngành đơn vị khác nhau. Để giải quyết vấn đề này, nhóm đã đề xuất Quỹ Rockefeller hỗ trợ thành lập một đơn vị mới tại chính quyền địa phương. Chương trình ACCCRN sẽ hỗ trợ một phần chi phí nhân sự, hỗ trợ xây dựng năng lực, nghiên cứu và trợ giúp kỹ thuật cho các văn phòng này, đồng thời các thành phố cũng đóng góp một số nhân sự, địa điểm làm việc và các chi phí tại địa phương. Các văn phòng mới này được gọi là Văn phòng Điều phối về BĐKH (tên viết tắt tiếng Anh là CCCO).

Như mô tả trong hồ sơ dự án do nhà tài trợ phê duyệt, mục đích của CCCO là:

- Giải thích nội dung và diễn giải ý nghĩa của các số liệu khí hậu để các sở ngành khác của thành phố sử dụng, nhằm nâng cao kiến thức về các tác động tại địa phương và tính bất định liên quan đến BĐKH.
- Điều phối xây dựng KHHĐ với các sở ngành khác để đảm bảo sự nhất quán trong diễn giải thông tin khí hậu, xác định rủi ro khí hậu, và lồng ghép vào kế hoạch các ngành.
- Điều phối các đề xuất tài trợ của nhiều ngành khác nhau đến nhà tài trợ và chính phủ, để đảm bảo nhất quán với các ưu tiên trong KHHĐ.
- Xây dựng năng lực cho các cán bộ khác của chính quyền tỉnh, giúp họ hiểu và áp dụng các khái niệm về khả năng chống chịu, thực hiện các quá trình lập kế hoạch có sự tham vấn các bên và sự tham gia của cộng đồng, và lồng ghép các phương pháp này vào KHHĐ và kế hoạch phát triển KTXH.

Tại thời điểm đó, chưa có cơ quan nào trong chính quyền địa phương có thể đảm nhiệm những công việc này. Về cơ bản, các sở ngành chuyên môn ở các địa



phương của Việt Nam đều trực thuộc các bộ tương ứng ở cấp quốc gia và nằm dưới sự quản lý ngành dọc của các bộ này, đồng thời cũng chịu sự quản lý của UBND cấp tỉnh. Sở KH&ĐT là đơn vị duy nhất có nhiệm vụ lập kế hoạch liên ngành, điều phối kế hoạch phát triển KTXH, văn bản hướng dẫn chiến lược phát triển và đầu tư công. Cơ cấu đề xuất của mô hình CCCO tạo ra một cơ quan mới, nằm dưới dự quản lý trực tiếp của Ban chỉ đạo Chương trình MTQG ứng phó với BĐKH ở địa phương. Theo yêu cầu của Quyết định 3815/ BTNMT-KTTVBĐKH (ngày 13/10/2009), tất cả các tỉnh

và thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam đều phải thành lập một Ban chỉ đạo để xây dựng KHHĐ, nhưng Ban chỉ đạo này lại không được phân bổ nhân sự. CCCO nhận vai trò giúp việc cho Ban chỉ đạo, với sự quản lý trực tiếp của Phó Chủ tịch UBND tỉnh (trưởng Ban chỉ đạo Chương trình MTQG) (xem Hình 1).

# THÁCH THỨC CỦA CCCO VÀ CÁCH GIẢI QUYẾT KHÁC NHAU Ở TỪNG THÀNH PHỐ

Ngay từ ban đầu, văn phòng CCCO vừa ra đời đã có một số đặc điểm mới mẻ so với các tổ chức khác trong bộ máy chính quyền. CCCO ở cả ba thành phố đều hoàn toàn do chính quyền địa phương quản lý và phân bổ nhân sự.

- **Cơ cấu:** Mục đích của việc đặt CCCO dưới sự quản lý của Ban Chỉ đạo, thay vì trực thuộc một sở ngành kỹ thuật nào đó, là nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho văn phòng trong việc điều phối và huy động nhiều sở ngành khác nhau tham gia vào quá trình lập kế hoạch và hỗ trợ kỹ thuật.
- **Thẩm quyền hạn chế:** CCCO sẽ không có nhiều nhân sự, và không hướng tới việc kiểm soát ngân sách của các dự án lớn. Thay vào đó, CCCO sẽ phải khẳng định vị trí của mình thông qua các kiến thức và kỹ năng chuyên môn và qua việc cung cấp các dịch vụ (kỹ thuật, điều phối) cho các đơn vị khác cũng như cho Ban chỉ đạo và UBND. Tóm lại, CCCO sẽ có vai trò cung cấp nhân lực, chứ không phải là thực hiện một chức năng ngành dọc trong bộ máy chính quyền địa phương.
- **Xây dựng dự án:** CCCO sẽ là đơn vị đi đầu, hỗ trợ các cơ quan khác xây dựng các đề xuất và dự án kêu gọi tài trợ về chống chịu với BĐKH, cung cấp các số liệu liên quan đến khí hậu, và điều phối với các kế hoạch khác ở cấp thành phố (như KHHĐ, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KTXH).
- **Mở rộng mạng lưới:** Các cán bộ của CCCO sẽ trao đổi với đồng nghiệp ở các thành phố khác và chia sẻ kế hoạch, kinh nghiệm và bài học của mình trong mạng lưới các tổ chức và cá nhân hoạt động

trong lĩnh vực này ở cấp quốc gia (đặc biệt là trong chương trình ACCCRN).

- **Chia sẻ thông tin:** Các số liệu về khí hậu, thông tin về tác động, kế hoạch và nghiên cứu chuyên môn sẽ được công bố rộng rãi cho cộng đồng, trong đó có cả các doanh nghiệp tư nhân, và được đăng tải lên mạng internet hoặc qua các hình thức khác.
- **Chú trọng vào các cộng đồng dễ bị tổn thương và quá trình lập kế hoạch có sự tham gia:** Quá trình xây dựng các dự án, kế hoạch cấp thành phố và dự án tài trợ bên ngoài mà CCCO điều phối được kỳ vọng sẽ có sự tham gia có ý nghĩa của các cộng đồng dễ bị tổn thương.

Thành phố hoặc tỉnh cung cấp một phần nhân sự cho các CCCO, các cán bộ còn lại được thuê theo hợp đồng bằng nguồn ngân sách các dự án. Theo kế hoạch ban đầu, chương trình ACCCRN chỉ hỗ trợ cho các CCCO trong vòng hai năm, nhưng do nhiều hoạt động mất nhiều thời gian hơn dự kiến, và do các cán bộ CCCO do thành phố chỉ định thường phải kiêm nhiệm những công việc khác, nên dự án hỗ trợ CCCO được gia hạn thành bốn năm (với tổng ngân sách không thay đổi). Tất cả các văn phòng CCCO ban đầu đều được thành lập với nhân sự điều động từ Sở TN&MT, nhưng điều này tạo ra một số thách thức như sau:

- Sở TN&MT thuận lợi về tiếp cận với số liệu khí hậu, nhưng lại thiếu cơ chế về hợp tác với các sở ngành chuyên môn khác trong việc lập kế hoạch hoặc thực hiện dự án thích ứng với tác động của BĐKH. Tại Việt Nam, các chính sách ưu tiên và kế hoạch công việc của địa phương hầu hết do các bộ ngành đặt ra theo hệ thống phân cấp từ trên xuống, và có thể linh động đôi chút phụ thuộc vào ưu tiên của địa phương. CCCO khó có thể tác động đến mục tiêu ưu tiên của các đơn vị khác.

- Các cán bộ chuyên môn của Sở TN&MT còn chưa hiểu biết tường tận và còn thiếu các công cụ điều phối ở thời điểm CCCO được thành lập. Họ vốn quen làm việc trong các dự án trong phạm vi chuyên môn hạn hẹp và tuân theo sự chỉ đạo cụ thể từ trên xuống.
- Những người làm công tác lập kế hoạch ở các sở ngành khác của thành phố không công nhận chuyên môn của CCCO trong lĩnh vực này, và không bắt buộc phải xem xét đến yếu tố BĐKH, đặc biệt là khi vấn đề này được phân công cho Sở TN&MT.

Theo thời gian, mỗi thành phố đã xây dựng một giải pháp khác nhau để giải quyết các thách thức đó.

- **Cần Thơ** đã thành lập CCCO như một văn phòng theo kiểu “dự án” độc lập bên ngoài Sở TN&MT, với một vài nhân sự của thành phố cùng các cán bộ tư vấn để thực hiện các hoạt động. CCCO nhấn mạnh vào các số liệu khí hậu, nghiên cứu, chia sẻ thông tin, nâng cao nhận thức, KHHĐ về BĐKH, và quản lý các dự án trong chương trình ACCCRN cũng như các dự án tài trợ khác về BĐKH. Trong vai trò quản lý dự án, CCCO phối hợp và cung cấp ngân sách cho các đơn vị kỹ thuật và sở ngành khác để thực hiện các dự án ACCCRN. Trong vai trò xây dựng năng lực, CCCO trở thành một nguồn thông tin nổi bật ở cấp địa phương và cấp vùng về BĐKH và các tác động của nó ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long.
- Tại **Quy Nhơn**, CCCO cuối cùng đã trở thành một đơn vị hành chính sự nghiệp chính thức dưới sự quản lý của UBND tỉnh Bình Định, do Phó Giám đốc Sở TN&MT kiêm nhiệm làm chánh văn phòng. CCCO chịu trách nhiệm lập kế hoạch và điều phối các dự án ACCCRN, và dựa vào đội ngũ nhân viên biệt phái từ Sở TN&MT (thường kiêm nhiệm các

nhiệm vụ khác), cũng như các nhân viên hợp đồng. CCCO có vai trò tích cực trong quá trình lập kế hoạch có sự tham gia ở cấp phường và cấp quận. CCCO dần dần thiết lập được mối quan hệ hợp tác tốt với Sở NN&PTNT, Sở Xây dựng, Trung tâm Khí tượng Thủy văn, và Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão cấp tỉnh, cũng như với cấp quận huyện, qua việc quản lý các dự án phối hợp có ngân sách dành cho các đơn vị này. Những hợp tác này có được nhờ sự công nhận chính thức của các sở ngành khác thông qua mối quan hệ trực tiếp của CCCO với UBND tỉnh.

- Tại **Đà Nẵng**, dù có năng lực chuyên môn cao, các cán bộ quản lý tại Sở TN&MT không thể thực hiện vai trò quản lý các dự án mang tính phối hợp như vậy, do đó CCCO không tham gia quản lý các dự án do các sở ngành, đơn vị khác thực hiện. Cuối cùng, chức năng của CCCO được giao lại cho văn phòng UBND thành phố, cùng với một số cán bộ biệt phái từ Sở TN&MT. Tuy nhiên, trái với những lo ngại ban đầu, khi CCCO Đà Nẵng (không như ở Cần Thơ và Bình Định) không trực tiếp quản lý các dự án tài trợ cho các sở ngành, đơn vị khác, điều này lại giúp họ tập trung chủ yếu vào công tác lập kế hoạch chống chịu, điều phối các sở ngành, nghiên cứu và phân tích kỹ thuật, và lồng ghép các ưu tiên về khả năng chống chịu vào kế hoạch phát triển KTXH— tất cả những nhiệm vụ mà chưa đơn vị nào hoàn thành được một cách thỏa đáng. Điều ban đầu là một bất lợi cuối cùng đã giúp CCCO Đà Nẵng thể hiện được thế mạnh đặc thù của mình.

# NHỮNG THÀNH QUẢ CỦA CCCO

Quá trình hoạt động bốn năm của các văn phòng CCCO ở Cần Thơ, Bình Định và Đà Nẵng có cả những cái được và chưa được. Đã có những thành quả quan trọng, nhưng có cả những trở ngại và hạn chế, và mô hình thí điểm này, xét về một số khía cạnh quan trọng, chưa mang lại những kết quả dự tính. Trong phần dưới đây, chúng ta sẽ thảo luận các kết quả đó theo ba điểm chính: a) thành công rõ rệt; b) thành công một phần; và c) những trở ngại mà CCCO phải đối mặt.

## THÀNH CÔNG RÕ RỆT

Ở cả ba thành phố ACCCRN, một văn phòng mới chuyên tập trung vào lĩnh vực chống chịu với BĐKH và lập KHHĐ ở cấp thành phố đã được thiết lập, với nhân sự chuyên môn và hành chính chính quyền địa phương hỗ trợ chính thức. Ngay cả khi do cấp tỉnh quản lý, như đối với trường hợp tỉnh Bình Định, thì việc lập kế hoạch và thực hiện các phân tích vẫn tập trung vào cấp thành phố (Quy Nhơn). Đây là một cơ cấu quản lý hành chính đặc biệt và mới mẻ, nhưng nó không chỉ được công nhận mà còn được sự hỗ trợ tài chính của chính quyền địa phương.

Ở cả ba trường hợp, năng lực của các cán bộ CCCO đã được nâng cao rõ rệt, trong việc nắm bắt và đánh giá các rủi ro khí hậu trong cả hiện tại lẫn tương lai, các cán bộ này đã nhận thức rõ hơn về các rủi ro không ngừng biến đổi từ các hiện tượng cực đoan và biến thiên khí hậu. Cán bộ kỹ thuật của CCCO đã nâng cao hiểu biết về những vấn đề này và những tác động mà nó có thể gây ra đối với thành phố. Năng lực được củng cố không chỉ liên quan đến khoa học khí hậu mà còn đến các khái niệm về khả năng chống chịu, các phương

pháp và công cụ lập kế hoạch, quy hoạch. Các cán bộ này được tiếp cận với phương pháp và công cụ mới về lập kế hoạch, bao gồm đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và các kịch bản khí hậu. Các CCCO cũng đã phát triển kỹ năng làm việc và tham vấn với các nhóm cộng đồng dễ bị tổn thương nhằm đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và lập kế hoạch có sự tham gia. Họ đã có thể tập hợp các số liệu từ nhiều nguồn khác nhau ở cấp quốc gia và địa phương để phân tích tình trạng dễ bị tổn thương với BĐKH của địa phương, và trình bày các kết luận một cách hiệu quả trong các báo cáo, kế hoạch và bài trình bày powerpoint cho các đối tượng ở cấp địa phương và quốc gia.

CCCO đảm trách nhiệm vụ xây dựng KHHĐ mà các tỉnh được giao phó thực hiện trong giai đoạn 2010-2012. Ở hầu hết các địa phương, kế hoạch này do tư vấn (thường là một viện ở cấp quốc gia trực thuộc Bộ TN&MT) thực hiện. Nhưng trong trường hợp thành phố Cần Thơ, kế hoạch do CCCO xây dựng, và đối với Bình Định và Đà Nẵng, bản kế hoạch chính thức cũng được xây dựng một phần dựa trên các nghiên cứu và phân tích của CCCO.

CCCO đã tập hợp và chia sẻ rộng rãi các thông tin, số liệu liên quan ở cấp quốc gia và cấp tỉnh cho các đơn vị kỹ thuật khác trong chính quyền địa phương. Ví dụ, Sở Xây dựng thành phố Đà Nẵng và Công ty Cấp nước đều đã sử dụng các dự đoán khí hậu và thủy văn do CCCO hoặc các tư vấn kỹ thuật của CCCO cung cấp để xây dựng mô hình về điều kiện lũ lụt và nguồn cấp nước trong tương lai nhằm phục vụ mục đích lập kế hoạch. Tại Cần Thơ, một cơ sở dữ liệu công khai cung cấp các số liệu khí hậu và thủy văn cho Cần Thơ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long, và bao gồm một lượng lớn các tài liệu tham khảo quốc tế.



Ở cả ba trường hợp, hoạt động của CCCO bao gồm xây dựng năng lực và kiến thức cho các sở ngành chuyên môn khác của tỉnh/thành phố về tác động của BĐKH, tình trạng dễ bị tổn thương và các biện pháp thích ứng. Hoạt động này giúp nâng cao nhận thức của các sở ngành về yêu cầu thực hiện các hành động xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH, và thiết lập mối liên hệ và hợp tác về mặt chuyên môn giữa các đơn vị kỹ thuật về chủ đề này. CCCO đã học được một phong cách làm việc linh hoạt, có trách nhiệm và mang tính hợp tác cao với các sở ngành chuyên môn khác, tiếp nhận và quản lý vốn tài trợ các dự án do các đơn vị kỹ thuật khác thực hiện. Cách làm việc này là rất ít thấy trong hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam, và CCCO phải mất một thời gian để có được các kỹ năng về xây dựng các quan hệ hợp tác và hỗ trợ lẫn nhau, một phần bởi các đơn vị khác vốn cũng không quen với phong cách làm việc này và chưa hiểu được ngay từ ban đầu. Những mối quan hệ này, cùng với sự công nhận ngày càng cao về thế mạnh chuyên môn của CCCO, đã mang lại những phản hồi tích cực từ phía lãnh đạo các sở ngành. Ví dụ, Sở TN&MT tỉnh Bình Định đã nỗ lực trong gần một năm để tổ chức một cuộc họp Ban chỉ đạo Chương trình MTQG mà không thành công, bởi họ không có thẩm quyền cao hơn các sở khác, nhưng CCCO Bình Định đã có thể sắp xếp tổ chức cuộc họp này chỉ sau vài tuần. Tại Đà Nẵng, nhờ được biết đến và công nhận rộng rãi, CCCO đã có thể tổ chức thực hiện một quá trình thử nghiệm về lồng ghép các biện pháp thích ứng với BĐKH vào công tác lập kế hoạch phát triển KTXH của thành phố.

Những thành quả này đã giúp CCCO có được sự đánh giá cao hơn của chính quyền cấp quốc gia và của các tỉnh thành khác có quan tâm đến mô hình CCCO. Cả ba CCCO đều đã tiếp đón nhiều đoàn thăm quan học hỏi

của lãnh đạo các tỉnh khác, và có các bài trình bày, tập huấn và xây dựng năng lực về công tác điều phối về chống chịu với BĐKH cho lãnh đạo các tỉnh thành khác. CCCO đã tham gia nhiều hội thảo quốc gia và quốc tế, và đã hỗ trợ việc xây dựng mạng lưới giữa ba thành phố, cũng như với các bộ ngành ở các lĩnh vực liên quan (đặc biệt là Bộ Xây dựng, Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT). Cả ba CCCO đều đã thành công trong việc thu hút vốn tài trợ dự án từ các nguồn khác, như Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (GIZ), Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) và các nhà tài trợ khác để thực hiện các dự án về xây dựng khả năng chống chịu. Tuy nhiên, CCCO chưa thể xây dựng quan hệ hợp tác thường xuyên với Sở KH&ĐT để lồng ghép khả năng chống chịu với BĐKH vào việc điều phối ngân sách và đầu tư các dự án của tỉnh.

## CÁC LĨNH VỰC THÀNH CÔNG MỘT PHẦN

Về các chức năng cơ bản và công tác xây dựng năng lực, CCCO ở ba thành phố đều khá thành công như đã mô tả ở trên. Tuy nhiên, về mặt thực thi các cơ chế cơ bản về lập kế hoạch chống chịu với BĐKH tại chính quyền địa phương, kết quả không được tích cực như vậy. Một mục tiêu là dựa trên kết quả của KHHĐ về BĐKH của tỉnh để lồng ghép các biện pháp xây dựng khả năng chống chịu vào kế hoạch ngành ở nhiều sở khác nhau. Đã có một số kết quả tích cực ở Quy Nhơn và Đà Nẵng, cụ thể là Sở Xây dựng các địa phương này, nhận thức được các rủi ro liên quan đến khí hậu của việc phát triển ở vùng đồng bằng thấp trũng, đã sửa đổi quy hoạch phát triển đô thị để thu hẹp quy mô và thay đổi địa điểm phát triển nhằm giảm thiểu nguy cơ lũ lụt. Tại Đà Nẵng, Hội Liên hiệp Phụ nữ thành phố cũng đã tham gia thực hiện thành công một chương trình cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các hộ gia đình có thu nhập thấp nhằm cải thiện và gia cố kết

cấu cho ngôi nhà của họ và giảm thiểu thiệt hại của bão. Chương trình này đã được triển khai nhân rộng trong lĩnh vực nhà ở của toàn thành phố Đà Nẵng, nâng cấp và xây mới hàng trăm ngôi nhà, giúp nâng cao đáng kể khả năng chống chịu trong lĩnh vực nhà ở của thành phố.

Tại Cần Thơ, đã có những sửa đổi trong các chương trình y tế cộng đồng về phòng chống bệnh sốt xuất huyết nhờ nhận thức được sự gia tăng rủi ro về bệnh sốt xuất huyết trong bối cảnh BĐKH tạo điều kiện thuận lợi cho sự sinh sôi quanh năm của muỗi, vật trung gian truyền virus sốt xuất huyết. Đồng thời, một cộng đồng tại địa phương đã thực hiện các biện pháp kiểm soát sạt lở bờ sông đạt hiệu quả chi phí cao với sự hỗ trợ của CCCO.

Tại Quy Nhơn, Trung tâm Khí tượng Thủy văn đã thiết lập một hệ thống cảnh báo sớm sử dụng tin nhắn SMS và các trạm quan trắc tự động theo thời gian thực, đo lượng mưa và mực nước sông ở thượng nguồn và truyền tin đến một trung tâm kiểm soát tự động có thể dự đoán mực lũ ở khu vực hạ du với độ chính xác cao hơn.

Tuy nhiên, hầu hết các can thiệp này đều được thực hiện nhờ có được ngân sách tài trợ, thay vì thông qua các kế hoạch nội bộ và chi tiêu công của địa phương. Chỉ riêng CCCO Đà Nẵng là có thể lồng ghép kế hoạch thích ứng với BĐKH vào quá trình lập kế hoạch phát triển KTXH chính thức của thành phố, nhưng đây cũng chỉ là một hoạt động mang tính thử nghiệm. Thử nghiệm này đã chỉ rõ CCCO có vai trò lãnh đạo rất quan trọng trong việc cung cấp phương pháp xây dựng các ưu tiên về thích ứng với BĐKH, và sau đó xác định các dự án thuộc nguồn ngân sách nhà nước để lồng ghép vào KHHĐ. Việc lồng ghép khả năng chống chịu

với BĐKH vào quá trình hoạch định của chính quyền địa phương là hết sức cần thiết, nhằm đảm bảo các biện pháp này trở thành tiêu chuẩn cần tuân thủ ở các thành phố của Việt Nam, nhưng ngay cả ở các thành phố có CCCO thì điều này vẫn còn chưa thực hiện được.

Một hoạt động khác cũng đạt được thành công phần nào đó là việc huy động các cộng đồng dễ bị tổn thương vào quá trình lập kế hoạch có sự tham gia trong đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương với BĐKH và xây dựng các đề xuất kế hoạch phát triển KTXH cấp quận huyện nhằm tăng cường khả năng chống chịu. Việc lập kế hoạch có sự tham gia sẽ có thể đáp ứng nhiều hơn nhu cầu của các đối tượng nghèo và dễ bị tổn thương và đánh giá đúng mức về những rủi ro khí hậu mà họ thường xuyên phải đối mặt, nhưng quá trình này cũng mất nhiều thời gian hơn và đòi hỏi các kỹ năng và cách làm mới đối với những người làm công tác lập kế hoạch ở Việt Nam. Các quá trình này đã được đưa ra áp dụng, và trong một số trường hợp ở Quy Nhơn và Cần Thơ, là bước khởi đầu cho việc xây dựng các dự án dựa trên sự tham gia và làm chủ của các thành viên cộng đồng (Nguyễn & Tyler 2016, Tyler & NghiêM 2016).

Các CCCO cũng đã xây dựng bộ chỉ số về khả năng chống chịu với BĐKH cho ba lĩnh vực khác nhau ở mỗi thành phố, sử dụng làm công cụ lập kế hoạch và giám sát những thay đổi về khả năng chống chịu theo thời gian, nhưng việc áp dụng các chỉ số này vào quá trình lập kế hoạch và giám sát thực hiện thì chưa đạt được thành công như mong muốn. Một số đơn vị ngành (như công ty cấp nước tại Đà Nẵng) đã rất quan tâm tới khả năng chống chịu và đã tiếp tục sử dụng các chỉ số liên quan. CCCO Đà Nẵng cũng đã thu thập thêm rất nhiều thông tin cho các chỉ số về khả năng chống chịu của toàn thành phố vì mục đích giám sát trong khuôn khổ chương trình 100 Thành phố Chống chịu. Tuy

nhiên, hai địa phương còn lại thì không tiếp tục duy trì việc giám sát và chưa thể lồng ghép hiệu quả các bộ chỉ số này vào công tác lập kế hoạch thường xuyên của các ngành.

Một lĩnh vực còn nhiều hạn chế là việc tiếp tục duy trì hoạt động của các văn phòng CCCO như một đơn vị điều phối sau khi kết thúc nguồn tài trợ của chương trình ACCCRN. Để làm được điều này, các CCCO phải giữ lại được nhân sự của mình và thay thế lãnh đạo hoặc các vị trí khác khi cần thiết. Tại Đà Nẵng, CCCO đã thành công trong việc củng cố vai trò của mình, một phần với sự hỗ trợ tài chính từ chương trình 100 Thành phố có Khả năng Chống chịu. Tại Quy Nhơn, CCCO vẫn tiếp tục hoạt động, nhưng có thể trở thành một đơn vị cấp tỉnh được tổ chức đặc biệt nhằm hỗ trợ quá trình mở rộng và nâng cấp thành đô thị trực thuộc trung ương của thành phố Quy Nhơn. Trong vai trò đó, CCCO có thể hỗ trợ giám sát quá trình quy hoạch và quản lý đô thị cho thành phố mở rộng, đảm bảo giải quyết các vấn đề về điều phối và khả năng chống chịu trong quá trình phát triển các hoạt động công nghiệp và du lịch và mở rộng diện tích đô thị của thành phố. Tại Cần Thơ, cơ cấu tổ chức của văn phòng CCCO như một đơn vị riêng rẽ là thiếu tính bền vững và hoạt động của văn phòng không còn được tích cực như trước khi Giám đốc cũ của văn phòng đã nghỉ hưu và sau khi nguồn tài trợ của các dự án ACCCRN dần kết thúc.

## **NHỮNG TRỞ NGẠI MÀ CCCO PHẢI ĐỐI MẶT**

Các CCCO vấp phải một số trở ngại làm giảm hiệu quả hoạt động, đặc biệt là về tính bền vững và ảnh hưởng chính thức của nó trong hệ thống chính quyền địa phương. Trở ngại lớn nhất là CCCO không được sự hỗ trợ về mặt pháp lý của Bộ Nội vụ. Tất cả các cơ cấu tổ chức của chính quyền các cấp đều do Bộ Nội vụ quy

định, và tuy có được sự hỗ trợ của chính quyền địa phương và không bị Bộ Nội vụ phản đối, CCCO cũng không được cho phép chính thức về mặt pháp lý và về cơ bản vẫn chỉ mang tính thử nghiệm. Không được nhà nước công nhận chính thức, CCCO sẽ khó có thể được các sở ngành chuyên môn khác công nhận. Theo thời gian, đặc biệt là ở Quy Nhơn và Đà Nẵng, CCCO đã đạt được sự ủng hộ của các sở ngành khác, một phần nhờ thành công trong việc chứng tỏ cho các sở ngành về tầm quan trọng của các rủi ro khí hậu, và việc cung cấp thông tin, số liệu và hỗ trợ kỹ thuật có giá trị cho các đơn vị này trong công tác ứng phó.

Tuy nhiên, thiếu sự hỗ trợ pháp lý của Bộ Nội vụ và ngân sách nhà nước, ngân sách và nhân sự của CCCO vẫn sẽ bấp bênh, và sứ mệnh của nó sẽ dễ dàng mai một. Sự duy trì hoạt động của CCCO dù dưới hình thức nào, đều phụ thuộc rất nhiều vào sự hỗ trợ của lãnh đạo địa phương. Chính quyền địa phương phụ thuộc vào ngân sách của trung ương, trong đó chi phí nhân sự được phân bổ theo mô hình tổ chức do trung ương phê duyệt. Nói cách khác, ngay cả khi CCCO có được sự hỗ trợ của địa phương thì cũng không có phân bổ kinh phí của trung ương, do vậy sẽ không được phân bổ chi phí nhân sự.

Một trở ngại khác đối với hoạt động của CCCO như đã lường trước từ đầu là tính chất bộ máy quyền hiện tại của Việt Nam. Với hệ thống quyền lực mang nặng tính tập trung và quá trình chỉ đạo và phân bổ ngân sách từ trên xuống, có rất ít cơ hội cho các quá trình lập kế hoạch và ra quyết định cho phép sự tự chủ nhiều hơn ở các cấp chính quyền địa phương. Trong các lĩnh vực mà địa phương có thể tự quyết định, như việc phê duyệt các dự án phát triển đô thị, thì chính quyền các địa phương lại đứng trước sự mâu thuẫn của các lợi ích khác nhau. Một mặt, họ chịu trách nhiệm đảm bảo an

toàn cho cộng đồng, giảm thiểu rủi ro thiên tai và quản lý rủi ro khí hậu tương lai. Mặt khác, họ cũng muốn tăng nguồn thu từ việc bán quyền sử dụng đất cho các nhà đầu tư. Kết quả là công việc của CCCO về khả năng chống chịu có thể không có được những định hướng và hỗ trợ chính sách nhất quán với nhau do phải cạnh tranh với những lợi ích tài chính và phát triển to lớn khác.

Một trong những trở ngại mà CCCO Bình Định phải đối mặt là việc CCCO được xác định là một đơn vị cấp tỉnh, nhưng lại chỉ tập trung vào thành phố Quy Nhơn. Ngoài năm thành phố trực thuộc trung ương, đây sẽ là một vấn đề chung cho tất cả các địa phương ở Việt Nam trong công tác chống chịu với BĐKH ở đô thị. Cấp tỉnh là cấp chịu trách nhiệm chính về kế hoạch, quy hoạch, ngân sách và điều phối phát triển của tất cả các ngành. Năng lực phân tích và lập kế hoạch ở các cấp thấp hơn là rất hạn chế. Vì vậy để tập trung vào các rủi ro khí hậu đặc thù ở các thành phố, các tỉnh phải quan tâm đến các yêu cầu đặc thù của khu vực đô thị. Đây có thể là một thách thức, bởi nhiều cơ quan chính quyền và chính sách của tỉnh không được thiết kế phù hợp để phân biệt giữa quản lý hành chính ở đô thị và nông thôn. Vì vậy, tuy có những đặc thù về rủi ro và hệ thống cơ sở hạ tầng, công tác quy hoạch đô thị có thể không có sự phân biệt nào do tính chất nhiệm vụ mang tính bao trùm của các cơ quan quản lý quy hoạch.

Có cả những trở ngại trong chính các nguyên tắc CCCO phải áp dụng trong công việc của mình: cơ chế linh hoạt, phù hợp với bối cảnh địa phương, hợp tác và tạo điều kiện. Các phương pháp này ít thấy ở chính quyền địa phương, vốn thường mang tính chỉ đạo và được định hướng bởi các mục tiêu và tiêu chuẩn do các cấp lãnh đạo đặt ra, chứ không dựa vào các phân tích cụ thể ở địa phương. Hệ thống quy hoạch hiện tại cũng

khó có thể đối phó với những bất định của BĐKH và điều kiện tương lai. Cùng với thực tế là có rất ít cơ chế chính thức cho việc hợp tác và điều phối liên ngành ở địa phương, cách làm việc của CCCO hầu hết đều lạ lẫm và không ăn khớp với cách thức vận hành của phần còn lại của hệ thống chính quyền, điều này càng khiến CCCO khó giải thích hơn cho các cơ quan về công việc của mình.

## **VAI TRÒ CỦA SỞ TN&MT TRONG CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH**

Nhu cầu về năng lực lập kế hoạch về BĐKH cho chính quyền địa phương, như CCCO đã chỉ ra, cũng đã được sự ghi nhận của trung ương. Năm 2014, Bộ Nội vụ và Bộ TN&MT đã phê duyệt Thông tư liên tịch số 50/2014/TTLT BTNMT-BNV, trong đó đưa BĐKH vào nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Sở TN&MT ở tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Quy định này trao thẩm quyền cho Sở TN&MT trong việc xây dựng và cập nhật KHHĐ và giám sát thực thi sao cho nhất quán với các chiến lược và chương trình của quốc gia, bao gồm đề xuất các biện pháp giảm thiểu tác động của BĐKH và giảm phát thải khí nhà kính.

Đây là một bước đi tích cực, bởi nó chính thức hóa nhu cầu xây dựng năng lực này ở cấp tỉnh, và tạo ra một văn phòng chuyên môn trong hệ thống tổ chức nhà nước, có nhân sự và ngân sách do nhà nước cung cấp. Việc này sẽ củng cố công tác lập kế hoạch về BĐKH, cũng như việc diễn giải và áp dụng các số liệu khí hậu, thủy văn để đánh giá tác động của BĐKH, các sự kiện cực đoan và tính bất định của nó, và chỉ rõ lĩnh vực cần tập trung xây dựng các năng lực liên quan.

Tuy nhiên, với thông tư này, công tác điều phối quá trình xây dựng KHHĐ và chống chịu với BĐKH ở địa phương sẽ gặp phải một số khó khăn. Như kinh nghiệm của ACCCRN và hoạt động của CCCO đã chỉ ra, việc lập và triển khai kế hoạch chống chịu với BĐKH đòi hỏi rằng các phân tích và hành động phải do nhiều sở ngành chuyên môn khác nhau thực hiện. Sở TN&MT không có thẩm quyền trong việc đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và thực hiện các biện pháp thích ứng (và giảm thiểu) của các sở ngành khác, vì vậy không thể một mình chịu trách nhiệm xây dựng hay thực thi các kế hoạch về BĐKH. Các biện pháp chống chịu với BĐKH đòi hỏi các phân tích và hành động của Sở Xây dựng, Sở NN&PTNT, Sở Giao thông Vận tải, Sở Y tế, Sở Giáo dục và Đào Tạo, Sở KH&ĐT và các sở ngành khác.

Mặt khác, các biện pháp về chống chịu với BĐKH phải có sự tham gia của tất cả các ngành, nên việc giao phó công tác lập kế hoạch và thực thi hành động về BĐKH cho một sở duy nhất sẽ không mang lại hiệu quả. Sở TN&MT các địa phương chưa có kinh nghiệm chuyên môn về lĩnh vực chống chịu, và cũng không có thẩm quyền để phê duyệt và thực thi các biện pháp này. Sở TN&MT không được cung cấp các công cụ hay cơ chế để điều phối các ngành khác, như sẽ bàn ở dưới đây. Thêm vào đó, quy định mới này tạo ấn tượng rằng các “dự án BĐKH” sẽ do Sở TN&MT cấp ngân sách, tách rời với các dự án khác. Thế nhưng tất cả các dự án đều là “dự án BĐKH”, bởi lẽ hành động của tất cả các ngành đều cần xem xét đến yếu tố BĐKH: Nếu Sở Giao thông Vận tải xây dựng một con đường, họ sẽ phải điều chỉnh hạng mục thoát nước và vị trí xây dựng để phản ánh sự thay đổi về mực nước biển, dòng chảy các sông và tình trạng ngập lụt. Các chương trình y tế công cộng phải ghi nhận sự gia tăng về rủi ro các bệnh vector lây truyền do tác động của BĐKH. Sở Xây dựng phải đưa

các cân nhắc về BĐKH vào các tiêu chuẩn kỹ thuật và hoạt động xây dựng. Trong khi sở TN&MT có thể đưa ra các dự đoán về điều kiện khí hậu trong tương lai, họ không thể chỉ ra các dự đoán này có ý nghĩa hay tác động như thế nào đối với từng ngành và làm thế nào để ứng phó với các vấn đề đó. BĐKH đòi hỏi quá trình lập kế hoạch mang tính phối hợp, sự tương tác và điều phối giữa các ngành khác nhau, và không một sở ngành nào có thể ứng phó với BĐKH một cách riêng rẽ.

Thông tư 50 mới ban hành tạo ấn tượng rằng Sở TN&MT các địa phương có thể giải quyết được vấn đề BĐKH. Nhưng do Sở TN&MT không thể có được tất cả các kỹ năng chuyên môn và cũng không có thẩm quyền để xác định và thực hiện các hành động liên quan đến các ngành khác, các biện pháp mà các thành phố Việt Nam phải áp dụng để tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH không thể chỉ đến từ một mình Sở TN&MT.

## CÁC BÀI HỌC TỪ ACCCRN

### LẬP KẾ HOẠCH CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Kinh nghiệm của các CCCO trong chương trình ACCCRN đã chỉ ra một số bài học quan trọng cho Chính phủ Việt Nam. Bài học đầu tiên là về lập kế hoạch hành động về BĐKH tại địa phương. Chương trình MTQG về BĐKH đã ghi nhận sự cần thiết của việc lập kế hoạch nhằm thích ứng với BĐKH trong bối cảnh các điều kiện và rủi ro đặc thù của từng địa phương. Chính vì vậy, chính sách quốc gia đã yêu cầu tất cả các tỉnh phải chuẩn bị và cập nhật bản KHHĐ về BĐKH. Cả ba CCCO đã xây dựng các kế hoạch hoặc chiến lược về BĐKH, trong đó đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương, so sánh rủi ro và xác định các hành động ưu tiên cho các ngành khác nhau để xây

dựng khả năng chống chịu. Các kế hoạch hoặc chiến lược này đã được tinh sử dụng làm đầu vào cho bản KHHĐ chính thức, và qua quá trình đó, CCCO đã thu được rất nhiều kinh nghiệm về những yếu tố cần thiết cho việc lập kế hoạch và thực thi hiệu quả các ứng phó với BĐKH.

Bài học này nhấn mạnh vào *quá trình*, thay vì nội dung kỹ thuật, của lập kế hoạch về BĐKH. Kiến thức chuyên môn về BĐKH là quan trọng trong việc đánh giá khả năng xảy ra các tác động khác nhau của BĐKH. Nhưng để đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và xác định các ứng phó phù hợp cho địa phương, nhất thiết phải có được sự tham gia của các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương cùng một tập hợp gồm nhiều sở ngành chuyên môn khác nhau, để các chuyên gia có thể đánh giá rủi ro và xác định các biện pháp ứng phó tiềm năng. Quá trình tham gia chú trọng sự *bàn thảo và cân nhắc* giữa các bên: chỉ chia sẻ thông tin hay cung cấp báo cáo thôi là chưa đủ, các bên cần thường xuyên có các đối thoại cởi mở, nhằm xác nhận và diễn giải các kết quả nghiên cứu, trả lời các câu hỏi và bàn luận về giải pháp. Quá trình tham gia phải được *lặp đi lặp lại* nhiều lần: một số bước trong quá trình lập kế hoạch phải được thực hiện lại khi có các thông tin mới hoặc khi có các quyết định khác ảnh hưởng đến quy hoạch. Và nó cũng cần mang tính *hợp tác*: không một sở ngành hay nhóm kỹ thuật nào có đủ chuyên môn và số liệu cần thiết để tự đề ra giải pháp, vì vậy quá trình này phải dựa vào sự phối hợp giữa nhiều sở ngành kỹ thuật khác nhau để chia sẻ số liệu và cùng diễn giải kết quả. Tất cả các yêu cầu này đòi hỏi phải có một đơn vị với thế mạnh về kỹ năng thúc đẩy, điều phối và hiểu rõ về quy trình, thủ tục. Điều này khó hơn và đòi hỏi nhiều kỹ năng hơn hoạt động lập kế hoạch thông thường bởi nó phức tạp và mất nhiều thời gian hơn. Trong lập kế hoạch về

BĐKH, *khả năng lãnh đạo đồng nghĩa với các quá trình bàn thảo và cân nhắc mang tính lặp đi lặp lại và hợp tác giữa nhiều bên liên quan trong chia sẻ kiến thức và ra quyết định.*

## **NHU CẦU ĐIỀU PHIỐI VỀ CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH Ở ĐÔ THỊ**

Bài học thứ hai từ kinh nghiệm của CCCO trong chương trình ACCCRN là nhu cầu điều phối các nỗ lực chống chịu với BĐKH ở cấp địa phương. Xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH đòi hỏi đầu tư vào tất cả các lĩnh vực trong nền kinh tế. Trong chương trình ACCCRN đã có các dự án cấp địa phương về lập kế hoạch và quản lý ngập lụt; giảm thiểu rủi ro thiên tai và cảnh báo sớm; quy hoạch và phát triển đô thị; kỹ thuật và tài chính về nhà chống bão; y tế công cộng; giáo dục; bảo vệ rừng và quản lý tài nguyên thiên nhiên; nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực; quản trị và quản lý hành chính công. Tất cả các dự án này đều góp phần xây dựng khả năng chống chịu ở đô thị, nhưng được thực hiện bởi các sở ngành chuyên môn khác nhau.

Nhằm đảm bảo quản lý có hiệu quả các rủi ro khí hậu đang không ngừng biến đổi, hành động của các ngành ở địa phương cần được điều phối nhịp nhàng với nhau, và với các dự án cấp quốc gia, như các dự án xây dựng những tuyến đê hoặc quốc lộ lớn. Nếu điều phối không hiệu quả, có thể xảy ra tình trạng một tuyến quốc lộ mới được xây vắt qua một khu vực đồng bằng thấp lụt và không có thiết kế thoát nước đầy đủ, gây ngập lụt sâu hơn ở phía thượng nguồn. Nếu điều phối không hiệu quả, đầu tư các hệ thống thoát nước mới sẽ không tương thích với mạng lưới hạ tầng hiện trạng. Nếu điều phối không hiệu quả, các dự án đầu tư tư nhân lớn về phát triển đô thị mới có thể bị xây dựng ở những địa điểm sau này sẽ trở nên dễ bị tổn thương

hơn với ngập lụt, và thay vì mang đến lợi ích cho thành phố và người dân địa phương, nó sẽ tạo ra những nguy cơ và phí tổn trong tương lai. Nếu điều phối không hiệu quả, việc phát triển đô thị mới sẽ làm gia tăng nguy cơ ngập lụt cho người dân địa phương. Đây đều là những thực trạng đã và đang tiếp diễn ở các thành phố của Việt Nam do thiếu sự điều phối và phối hợp trong lập kế hoạch ứng phó với các rủi ro khí hậu.

Để ngăn chặn những vấn đề này trong tương lai, khi mà nguy cơ sẽ còn gia tăng hơn nữa do BĐKH, chính quyền các tỉnh cần tăng cường hơn nữa công tác điều phối lập kế hoạch chống chịu với BĐKH. Nhưng do kinh nghiệm điều phối trong bối cảnh Việt Nam còn hạn chế, ý nghĩa của lập kế hoạch có sự điều phối đôi khi bị hiểu chưa đúng. Một số cán bộ cho rằng điều phối nghĩa là kiểm soát, và một sở ngành nào đó trong chính quyền địa phương sẽ không thể kiểm soát hoạt động của những sở ngành và đơn vị kỹ thuật khác, bởi các đơn vị này nằm dưới sự quản lý ngành dọc của các bộ khác. Nhưng điều phối không nhất thiết phải mang nghĩa kiểm soát. Nó còn có nghĩa là cung cấp nguồn lực và hỗ trợ việc đưa ra các quyết định liên quan đến nhiều ngành, mục đích cuối cùng là tạo ra một quy trình và hướng dẫn chung cho quá trình ra quyết định của các ngành khác nhau để đảm bảo nhất quán với kế hoạch địa phương đã phê duyệt (Xem cột bên).

## CƠ CẤU TỔ CHỨC CẦN THIẾT CHO CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Các bài học đề cập trên đây cho thấy cần có một quá trình tại địa phương về lập kế hoạch và triển khai các can thiệp chống chịu với BĐKH. Kinh nghiệm của CCCO cho thấy bản thân BĐKH không phải là một lĩnh vực kỹ thuật đặc thù để có thể xây dựng các kế hoạch chuyên

## “ĐIỀU PHỐI” NGHĨA LÀ GÌ?

Ở Việt Nam, các cơ quan chính quyền hoạt động theo cơ chế mệnh lệnh hành chính trong phạm vi từng địa bàn. Có rất ít cơ chế điều phối ở cấp chỉ đạo chính trị hay quản lý hành chính. Đối với việc lập kế hoạch và thực thi hành động về chống chịu với BĐKH, công tác điều phối gồm các chức năng sau:

- Hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực cho các bên tham gia chính nhằm đảm bảo thống nhất cách hiểu các khái niệm BĐKH, tác động, tình trạng dễ bị tổn thương, thích ứng và chống chịu;
- Tổ chức các cuộc họp giữa các sở ngành và đối tác phi chính phủ cho hoạt động lập kế hoạch;
- Thu thập và chia sẻ các số liệu cơ bản về khí hậu cũng như các số liệu khác liên quan cho công tác lập kế hoạch của tất cả các ngành;
- So sánh các giả định, quy trình và ưu tiên của các ngành để đảm bảo sự nhất quán;
- Hỗ trợ việc lập kế hoạch và các bước tiếp theo do các sở ngành kỹ thuật khác chủ trì (như qua cung cấp các công cụ, đào tạo, hướng dẫn về quy trình, tổ chức các cuộc họp);
- Đảm bảo trao đổi phối hợp tốt giữa hoạt động lập kế hoạch của các đơn vị hoặc nhóm công tác khác nhau;
- Rà soát kế hoạch và quá trình thực thi của các ngành và nhóm kỹ thuật khác nhằm đảm bảo nhất quán với các mục tiêu chống chịu;
- Báo cáo cho các lãnh đạo cấp cao của địa phương và lãnh đạo các sở ngành về các vấn đề liên quan đến chống chịu với BĐKH.

sâu, mà là một lĩnh vực mới—với các số liệu, phân tích, đánh giá, các hoạt động trao đổi thông tin và chia sẻ học hỏi—có tác động đến kế hoạch của các ngành khác. Bản thân các đánh giá kỹ thuật về BĐKH cùng các tác động của nó có rất ít tác dụng trong việc chỉ ra cách ứng phó tối ưu. Điều này có nghĩa là công tác lập kế hoạch chống chịu với BĐKH không thể do một đơn vị kỹ thuật nào trong chính quyền thực hiện một cách riêng rẽ. CCCO đã thành công trong việc điều phối về chống chịu với BĐKH bởi đã mang đến những thông tin mới hữu ích cho quá trình hợp tác và chia sẻ học hỏi đối thoại lặp đi lặp lại với các đơn vị kỹ thuật khác.

Vai trò lãnh đạo này có vai trò thiết yếu trong công tác lập kế hoạch chống chịu. Thiếu đi sự hỗ trợ cấp cao của UBND tỉnh đối với công việc của mình, CCCO sẽ không thể huy động hiệu quả sự tham gia của các sở ngành khác. Và nếu không có vai trò dẫn dắt của CCCO, quá trình học hỏi và lập kế hoạch mang tính hợp tác và lặp đi lặp lại với nhiều sở ngành của thành phố cũng khó có thể thực hiện được.

Chúng tôi kết luận rằng vai trò điều phối là vô cùng cần thiết, và không thể được giao cho một đơn vị kỹ thuật trong bộ máy hiện tại. Công việc này đòi hỏi sự hỗ trợ và giám sát trực tiếp của lãnh đạo các địa phương, và sự hình thành một đơn vị điều phối cấp cao, để tất cả các sở ngành kỹ thuật đều công nhận thẩm quyền của nó trong việc yêu cầu các số liệu, huy động các cán bộ kỹ thuật, và cung cấp thông tin đầu vào cho các kế hoạch chuyên môn của mỗi ngành. Nếu không thành lập hẳn một văn phòng như vậy, thì công việc điều phối này sẽ không thể thực hiện được.

Kinh nghiệm của CCCO cho thấy văn phòng này không cần phải quá lớn, nhưng phải có đủ năng lực và được quản lý phù hợp. Việc này đòi hỏi phải có một số cán

bộ chuyên trách làm việc toàn thời gian. Văn phòng CCCO không thể làm việc riêng rẽ, tách rời với các sở ngành khác, và không thể đặt dưới sự quản lý của một sở ngành kỹ thuật đơn lẻ, bởi khi đó nó sẽ không có được thế mạnh trong quan hệ hợp tác với các sở ngành khác. Văn phòng không thể chỉ là một nhóm tư vấn kỹ thuật, bởi chuyên môn kỹ thuật chỉ là một phần nhỏ trong số những kỹ năng cần thiết nhằm đảm bảo cho quá trình lập kế hoạch có sự phối hợp và thống nhất. Các ưu tiên trong đầu tư xây dựng khả năng chống chịu cần được xác định trong một quá trình có sự phối hợp tham gia của các lãnh đạo chính quyền địa phương và Sở KH&ĐT để đảm bảo phản ánh đúng các ưu tiên của chi tiêu công. Dường như không có lựa chọn nào khác cho công tác lập kế hoạch chống chịu với BĐKH ngoài việc lập ra một nhóm công tác nhỏ có chức năng thực hiện hành động ở mỗi tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, có thể điều phối các đầu vào kỹ thuật cần thiết và làm việc với tất cả các sở ngành chuyên môn chính để lập ra các mục tiêu ưu tiên trong công tác chống chịu. Cái đích cuối cùng của việc làm này là để tăng cường công tác lập kế hoạch quy hoạch cho tất cả các ngành, đảm bảo xem xét thích đáng các vấn đề về BĐKH, và khi đó nhóm điều phối về BĐKH này có thể sẽ không còn cần thiết nữa.

## KẾT LUẬN

CCCO là một đơn vị hành chính và kỹ thuật khá khác thường đối với chính quyền địa phương ở Việt Nam. Việc thành lập một đơn vị như CCCO không thể thực hiện trong một thời gian ngắn bởi cần xây dựng các năng lực, kỹ năng và công cụ mới để quản lý các quá trình mới liên quan. Điều này cũng có nghĩa cần có sự cam kết mạnh mẽ của địa phương cho những thay đổi mà CCCO sẽ mang lại.



Những thách thức trong việc duy trì và nhân rộng cơ cấu tổ chức này chủ yếu liên quan đến khó khăn trong việc thúc đẩy cơ chế vận hành cần thiết trong hệ thống chính quyền của Việt Nam. Trong khi kinh nghiệm từ ACCCRN chỉ rõ giá trị của các phương pháp phối hợp và tương tác nhằm xây dựng năng lực và tạo dựng sự tin cậy của của các sở ngành khác, nó cũng cho thấy phương pháp này còn khó và mới lạ với các bên tham gia, và vì thế sẽ mất nhiều thời gian để thực hiện. Các CCCO cũng vấp phải nhiều khó khăn do chỉ được nhìn nhận như những “dự án” tạm thời, chứ không phải cơ hội học hỏi và lồng ghép vào hệ thống hiện tại, ít nhất là ở những giai đoạn đầu. Các CCCO đã cố vấn cho các tỉnh khác về vấn đề này, và một số tỉnh đã phối hợp với các dự án hiện tại của họ, khởi xướng xây dựng các cơ quan tương tự CCCO cho địa phương mình (như tỉnh Bến Tre).

Kinh nghiệm của CCCO đã dẫn chỉ ra giá trị của một văn phòng điều phối nhỏ trong việc nâng cao nhận thức và năng lực, huy động các nguồn số liệu đa dạng, hỗ trợ các sở ngành khác nắm rõ và sử dụng các thông tin này, và sau đó điều phối các kế hoạch và dự án khác nhau được xây dựng từ một quá trình hiệu quả về lập KHHĐ ứng phó với BĐKH. Không có một tổ chức như CCCO, việc lập kế hoạch và thực hiện các biện pháp chống chịu với BĐKH một cách hiệu quả ở các thành phố của Việt Nam sẽ khó khăn hơn rất nhiều. Và khi đó, sự phát triển tương lai của các thành phố này sẽ đứng trước những rủi ro ngày càng nghiêm trọng hơn do BĐKH.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- GoV, 2015. Intended Nationally Determined Contribution of Viet Nam, Submission to UNFCCC, Hanoi: Government of Vietnam.
- IMHEN & UNDP, 2015. Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về Quản lý rủi ro thiên tai và hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu. T. Thục et al., eds., Hà Nội, Việt Nam: NXB Tài Nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam.
- Nguyễn, N. H., & Tyler, S. R., 2016. Mô hình đồng quản lý trong công tác quản lý sạt lở bờ sông ở thành phố Cần Thơ, Việt Nam. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET).
- Tyler, S. R., & Nghiêm, T. P. T., 2016. Phục hồi rừng ngập mặn bị suy thoái ở vùng ven đô miền Trung Việt Nam: So sánh kết quả giữa các thôn. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET).

Tài trợ bởi Quỹ Rockefeller

