

# NGÂN SÁCH CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM: ĐẦU TƯ THÔNG MINH VÌ TƯƠNG LAI BỀN VỮNG



Bộ Kế hoạch và Đầu tư

BÁO CÁO  
THÁNG 4 NĂM 2015



Chính phủ Việt Nam đã hoàn thành báo cáo Rà soát đầu tư và chi tiêu công cho biến đổi khí hậu (CPEIR) với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc. Báo cáo này đánh giá các chính sách và chi tiêu cho biến đổi khí hậu (BĐKH) của Việt Nam trong giai đoạn 2010–2013 tại năm bộ (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải) và ba tỉnh (Bắc Ninh, Quảng Nam và An Giang). Để đánh giá chi tiêu công và tăng cường sự gắn kết với các mục tiêu và mục đích chính sách, một tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH đã được xây dựng. Phương pháp này được sử dụng để phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH theo ba trụ cột: (1) Chính sách và Quản trị (PG), Năng lực Khoa học, Công nghệ và Xã hội (ST), và Thực hiện đầu tư cho ứng phó với BĐKH (CCD). Phương pháp này cũng đánh giá mối liên hệ giữa các khoản chi tiêu trong mỗi trụ cột và chi tiêu của các ngành với hoạt động ứng phó với biến đổi (BĐKH) của Việt Nam. Tuy nghiên cứu này không đại diện cho toàn bộ các nỗ lực ứng phó với BĐKH của Việt Nam do khoảng 70% tổng chi đầu tư được thực hiện tại cấp tỉnh, nhưng do nghiên cứu được tiến hành tại năm bộ ngành quan trọng trong ứng phó với BĐKH về thể chế, chính sách và chi tiêu, nên có thể nói báo cáo đóng vai trò quan trọng với các đánh giá sâu sắc về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Việt Nam.

Dựa trên những kết quả nghiên cứu, Báo cáo Rà soát đầu tư và chi tiêu công cho biến đổi khí hậu đề xuất các giải pháp và khuyến nghị nhằm thúc đẩy công tác ứng phó với BĐKH của Việt Nam thông qua ngân sách nhà nước và cung cấp phân tích và thông tin cho các cơ quan ra quyết định về mức độ sẵn sàng trong việc nhân rộng các nỗ lực này, cũng như tăng cường sự gắn kết giữa các chính sách của ngành và tỉnh. Báo cáo này được công bố vào một thời điểm thuận lợi cho phép các khuyến nghị của nghiên cứu cung cấp thông tin cho quá trình xây dựng và thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế—xã hội (PTKTXH) giai đoạn 2016–2020 khi Việt Nam tăng cường những ứng phó của mình trước các rủi ro do BĐKH gây ra.

Báo cáo đầy đủ và các tài liệu đi kèm có thể được tìm thấy trên website của Bộ Kế hoạch và Đầu tư được xây dựng để tìm kiếm các giải pháp tài chính cho khí hậu ở Việt Nam (<http://cfovn.mpi.gov.vn>), và trên website của Ngân Hàng Thế Giới ([www.worldbank.org/en/country/vietnam](http://www.worldbank.org/en/country/vietnam)) và UNDP ([www.vn.undp.org](http://www.vn.undp.org)).



WORLD BANK GROUP



Empowered lives.  
Resilient nations.

## Tác động của Biến đổi khí hậu và nền kinh tế có cường độ phát thải cacbon cao đe dọa tiến trình phát triển của Việt Nam.

Những rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu có tác động xấu tới tăng trưởng và giảm nghèo, đồng thời ảnh hưởng đến người nghèo và một số ngành của nền kinh tế. Theo Chỉ số về Tính Tổng thương với BĐKH (Climate Change Vulnerability Index—CCVI), Việt Nam được coi là một trong 30 “nước cực rủi ro” trên thế giới. Việt Nam đã trải nghiệm nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng, những trận bão có cường độ ngày càng cao, lụt lội và khô hạn ngày càng thường xuyên, gây ra tổn thất về người và tài sản cho nền kinh tế. Dân cư nghèo ở nông thôn là đối tượng chịu nhiều rủi ro nhất do sự phụ thuộc vào nguồn tài nguyên thiên nhiên làm sinh kế, đặc biệt là trong nông nghiệp và thủy sản. Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng sông Hồng đã bị xâm nhập mặn, gây nguy cơ giảm sản lượng nông nghiệp và hàng triệu người đang kiếm sống tại các lưu vực sông này. Dân cư thành thị sống ở những khu định cư không hợp pháp cũng chịu nhiều rủi ro, đặc biệt là những hiện tượng cực nóng hoặc cực ẩm ướt, lụt lội và các cơn bão lớn.

Với tốc độ tăng trưởng hiện tại, Việt Nam sẽ trở thành một nguồn phát thải khí nhà kính chính. Mặc dù trước đây Việt Nam không có ảnh hưởng đáng kể đến hiện tượng trái đất nóng lên, dự báo cho thấy tổng lượng phát thải sẽ tăng gấp bốn lần từ năm 2010 đến 2030<sup>1</sup>. Tốc độ gia tăng phát thải của Việt Nam là một trong những nước cao nhất trên thế giới và cường độ các-bon trên GDP của Việt Nam hiện giờ đứng thứ hai trong vùng, sau Trung Quốc. Sự gia tăng này chủ yếu bắt nguồn từ sự tăng trưởng dự kiến trong việc sử dụng than để sản xuất điện, dự đoán sẽ chiếm hơn 50% các loại năng lượng vào năm 2030<sup>2</sup>.

### KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VỀ CHÍNH SÁCH VÀ CHI TIÊU CÔNG

**Việc thực hiện các chiến lược quốc gia về BĐKH và tăng trưởng xanh, cũng như các kế hoạch hành động tiếp tục giúp xác định nhiệm vụ ứng phó của Việt Nam với BĐKH, nhưng cần hài hòa hơn nữa với những chính sách của bộ, ngành và địa phương để đảm bảo đạt được cả hai mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ.**

**Chính phủ Việt Nam nhận thức rõ về những thách thức phải đối mặt và đã ứng phó mạnh mẽ thông qua các chính sách và**



**chương trình nghị sự cấp quốc gia, địa phương và ngành để giải quyết vấn đề về tính dễ bị tổn thương với BĐKH và thúc đẩy con đường phát triển ít phát thải các-bon và tăng trưởng xanh.**

Trọng tâm chính sách ứng phó BĐKH của Việt Nam là Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, cũng như các Kế hoạch hành động liên quan. Các chính sách này được hỗ trợ bằng những chương trình có trọng tâm về BĐKH và tăng trưởng xanh (ví dụ như Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình Hỗ trợ ứng phó với BĐKH), và một loạt các chiến lược liên quan tập trung vào năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, giảm thiểu và quản lý giảm nhẹ rủi ro thiên tai, giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+), và phát triển khoa học và công nghệ. Với những chính sách và chương trình hiện nay, cơ sở cho các hoạt động ứng phó với BĐKH của Việt Nam đã được tăng cường. Tuy nhiên, để thiết lập những nỗ lực ứng phó với BĐKH hiệu quả hơn sẽ đòi hỏi phải xây dựng thêm các chính sách khác và phát triển năng lực thể chế, đặc biệt là thực hiện, huy động thêm nguồn lực, và hỗ trợ nhiều hơn nữa trên toàn quốc cũng như tại các địa phương.

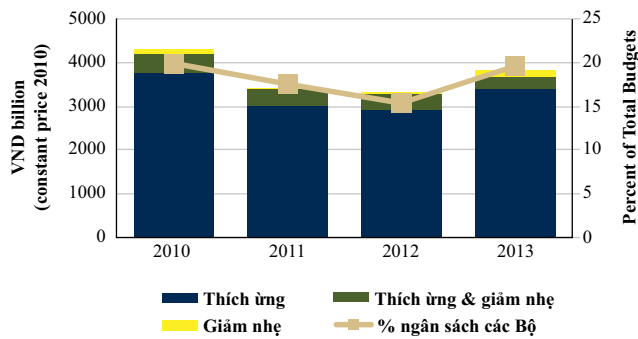
**Việc lồng ghép các ứng phó với BĐKH vào chính sách của ngành đã có tiến triển tích cực trong một số ngành, tuy nhiên vẫn còn hạn chế tại một số ngành khác.** Một số lĩnh vực như nước, năng lượng, quản lý rủi ro thiên tai đã có tiến bộ rõ rệt, tuy nhiên kết quả của các ngành như lâm nghiệp, đường bộ và giao thông, xây dựng có thể sẽ tích cực hơn khi thực hiện việc lồng ghép mạnh mẽ hơn. Những tiến bộ mới đây và quá trình hiện đại hoá hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam có thể giúp đảm bảo lồng ghép các ứng phó với BĐKH và tạo cơ hội đơn giản hoá hoạt động quản lý dữ liệu để hỗ trợ nâng cao hiệu lực của những can thiệp hiện nay về BĐKH.

**Thích ứng với BĐKH được coi là một ưu tiên trước mắt và đạt được kết quả tích cực nhất về chính sách và tình hình thực hiện, nhưng cần làm nhiều hơn để đảm bảo hài hòa với quản lý rủi ro thiên tai.** Chính phủ Việt Nam đã thực hiện một khối lượng công việc đáng kể để xây dựng các kịch bản về tác động của BĐKH tại các vùng khác nhau giúp xây dựng và thực hiện các ứng phó chống chịu với BĐKH, nhưng việc sử dụng, hấp thu, và hội nhập của các

[1] CHXHCN Việt Nam (2010). Thông báo quốc gia lần thứ hai của Việt Nam theo Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu. Hà Nội: Cộng hòa XHCN Việt Nam, Bộ Tài nguyên và Môi trường, trang 56.

[2] Ngân hàng Thế giới/ESMAP và DFID “Vạch ra con đường phát triển các-bon thấp cho Việt Nam” nghiên cứu năm 2014 cho thấy đầu tư tăng thêm của một kịch bản phát triển các-bon thấp so với mô hình phát triển thông thường (BAU) ước đạt 2 tỷ USD/năm trong giai đoạn 2010–2030, bằng khoảng 1,0% GDP. Ước tính này không tính đến những chi phí tăng thêm cần thiết để thực hiện thích ứng.

Tổng phân bổ ngân sách cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên) của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, giai đoạn 2010–2013 (Trục Y bên trái: giá cố định năm 2010, tỷ đồng; Trục Y bên phải: %)



kịch bản và thông tin rủi ro khí hậu cần được củng cố và tính đến khi lập kế hoạch về ứng phó với BDKH. Ngoài ra, mặc dù phần lớn các kế hoạch PTKTXH hiện nay ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, cũng như quy hoạch ngành trong giai đoạn 2011–2020, thể hiện một số ưu tiên về quản lý rủi ro thiên tai, cần nỗ lực hơn nữa để lồng ghép đầy đủ những ứng phó với BDKH.

**Chính sách giảm nhẹ cũng đã trở thành một ưu tiên quốc gia với các mục tiêu cụ thể về giảm phát thải khí nhà kính, nhưng những mục tiêu này thường mâu thuẫn và khó thành công do chưa được khuyến khích.** Các mục tiêu giảm nhẹ phát thải khí nhà kính của Việt Nam trong các chính sách và chương trình rất đa dạng (về đơn vị, cơ sở và khung thời gian) và thường chông chéo hoặc thiếu thực tế. Điều này đòi hỏi cần thống nhất các mục tiêu giảm nhẹ giữa các chính sách, kế hoạch và ngành để đảm bảo thực hiện có hiệu quả. Ngoài ra, các khoản trợ cấp gián tiếp đối với việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch để sản xuất điện và vận tải, cũng như chính sách giá cả hiện hành sẽ gây khó khăn cho việc đạt được các mục tiêu giảm nhẹ hiện nay và trong tương lai.

**Để chỉ đạo, phối hợp, điều hoà, và giám sát hoạt động ứng phó với BDKH, chính phủ đã thành lập Ủy ban Quốc gia về biến đổi khí hậu, nhưng vai trò giám sát của Ủy ban cần được tăng cường.** Ủy ban hướng dẫn và giám sát việc xây dựng và thực hiện các chính sách về ứng phó với BDKH. Với việc thành lập Ủy ban, sự phối hợp liên ngành đã dần được cải thiện, nhưng báo cáo về tiến độ liên quan đến các mục tiêu BDKH và tăng trưởng xanh vẫn có thể làm được tốt hơn. Việc Hội đồng tư vấn của Ủy ban quốc gia về Biến đổi khí hậu được thành lập gần đây tạo cơ hội giúp tư vấn cho Ủy ban trong chính sách và khoa học.

**Mặc dù áp dụng chính sách tài khoá thắt chặt, chính phủ Việt Nam vẫn dành chi tiêu cho ứng phó với BDKH, nhưng cần tăng ngân sách để giải quyết thành công quy mô của những thách thức về BDKH.**

Lượng ngân sách dành cho ứng phó với BDKH chiếm một phần đáng kể trong tổng ngân sách của năm bộ trong nghiên cứu, thể hiện một nền tảng lớn hiện nay đã có để thực hiện các hành động nhằm tăng cường xử lý những thách thức về BDKH tại

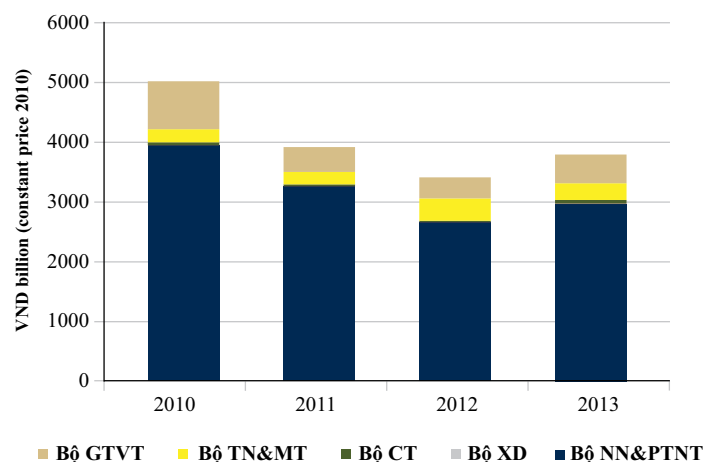
**Việt Nam.** Trung bình 18% ngân sách của các bộ trong nghiên cứu được dành riêng cho các hoạt động liên quan đến BDKH. Tuy nhiên, vì tổng ngân sách của các bộ giảm xuống, tổng ngân sách dành cho ứng phó với BDKH cũng giảm tương ứng (từ khoảng 4.300 tỷ đồng xuống 3.800 tỷ đồng). Tính theo tỷ lệ phần trăm trên GDP, chi cho ứng phó với BDKH vẫn còn thấp, ước tính chỉ bằng 0,1% GDP của Việt Nam. Để chuyển đổi từ mô hình phát triển thông thường (BAU) sang con đường phát triển ít phát thải các-bon và thích ứng với khí hậu, Việt Nam cần tăng tỷ lệ này<sup>2</sup>.

**Chi cho ứng phó với BDKH tập trung vào các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn để tăng cường năng lực chống chịu, tuy nhiên ngân sách dành cho các hành động giảm phát thải các-bon cũng đang tăng lên.**

**Trong giai đoạn 2010–2013, chính phủ đã phân bổ khoảng 88% chi tiêu cho ứng phó với BDKH vào các dự án có tạo ra một lượng lớn những lợi ích đồng thời về thích ứng với BDKH.** Ngân sách này chủ yếu phân bổ cho các dự án thủy lợi của Bộ NN&PTNT và giao thông đường bộ của Bộ GTVT, tổng số chiếm 92% chi tiêu cho ứng phó với BDKH của giai đoạn 2010–2012 và phân bổ vốn năm 2013. Bộ NN & PTNT có tỷ lệ lớn nhất trong tổng chi ngân sách cho ứng phó với BDKH với 79%, tiếp theo là Bộ GTVT chiếm 13%. Nói chung, đây là những hoạt động có những tính chất mà các lợi ích gián tiếp về thích ứng và giảm nhẹ có thể được tạo ra, nhưng lại chưa được nêu một cách rõ ràng trong mục tiêu dự án hoặc kết quả dự kiến.

**Ngân sách tài trợ trực tiếp cho giảm nhẹ từ chi thường xuyên đang có xu hướng tăng.** Trong giai đoạn 2010–2013, tỷ lệ chi tiêu trực tiếp cho giảm nhẹ chỉ chiếm 2%. Đến năm 2013, ngân sách cho giảm nhẹ tăng lên 3,9%, chủ yếu do tăng chi thường xuyên qua Chương trình mục tiêu quốc gia tiết kiệm năng lượng. Chi tiêu thường xuyên cho ứng phó với BDKH cũng tài trợ cho các dự án vừa thực hiện mục tiêu giảm nhẹ vừa thực hiện mục tiêu thích ứng, chiếm khoảng 10% tổng chi tiêu cho ứng phó với BDKH.

Tổng chi cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên) của các Bộ, giai đoạn 2010–2013 (2010–2012 là số thực hiện; 2013 là số liệu ngân sách phân bổ); đơn vị tỷ đồng theo giá cố định 2010





### **Phần lớn chi ngân sách được dành cho hoạt động đầu tư ứng phó với BĐKH, và chỉ dành một lượng nhỏ cho các hoạt động Năng lực Khoa học, Kỹ thuật và Xã hội, và Chính sách và Quản trị.**

**Phần lớn chi tiêu của các bộ tập trung vào các hoạt động đầu tư ứng phó với BĐKH.** Một tỷ lệ lớn chi tiêu ở cấp bộ (89%) dành cho đầu tư ứng phó với BĐKH. Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của các bộ khá khiêm tốn cho những nhiệm vụ có tính cơ bản để xây dựng một nền kinh tế ít phát thải các-bon và chống chịu với BĐKH. Ví dụ, các hoạt động có mục tiêu chính hoặc kết quả mong muốn là tăng cường tính chống chịu trong ngành thủy sản ít được quan tâm, và chỉ một phần rất nhỏ ngân sách của năm bộ được dành cho các hoạt động giảm nhẹ cụ thể như liên quan đến sản xuất năng lượng ít phát thải các-bon và các biện pháp tiết kiệm năng lượng.

**Chỉ một tỷ lệ nhỏ trong chi tiêu cho ứng phó với BĐKH được phân bổ cho xây dựng năng lực khoa học, công nghệ, xã hội và chính sách và quản trị, mỗi nội dung này đều có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo môi trường thúc đẩy đầu tư ứng phó với BĐKH.** Chi tiêu cho năng lực khoa học, công nghệ, xã hội chiếm 9% và chính sách và quản trị chỉ chiếm 2% của tổng chi cho BĐKH. Hầu hết các nhiệm vụ về xây dựng năng lực khoa học, công nghệ, xã hội và chính sách và quản trị đều do Bộ TN&MT thực hiện với ngân sách hạn chế, trong đó 61% dành để hỗ trợ năng lực khoa học, công nghệ, xã hội và gần như phần còn lại dành cho xây dựng chính sách và quản trị, chỉ có một phần rất nhỏ dành cho các nhiệm vụ đầu tư, chủ yếu về quản lý tài nguyên nước.

**Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH tại ba tỉnh Bắc Ninh, Quảng Nam và An Giang cũng giống xu hướng tại các bộ.** Chi ngân sách tại các tỉnh này chủ yếu dành cho các hoạt động đầu tư và ít chú trọng đến các năng lực khoa học, công nghệ, xã hội và chính sách quản trị. Điều này phù hợp với năng lực tương đối hạn chế ở cấp tỉnh và nhu cầu đối với yếu tố đầu tư tại trung ương và cấp ngành về hỗ trợ chính sách và khoa học. Hai tỉnh Bắc Ninh và Quảng Nam đã phân bổ một số lượng đáng kể ngân sách của mình cho ứng phó với BĐKH (4% mỗi tỉnh), trong khi đó An Giang chỉ chi 1%. Tuy nhiên, chi ngân sách phân bổ cho các hoạt động ứng phó với BĐKH tại cả

ba tỉnh đã tăng với tốc độ trung bình hàng năm cao hơn so với tốc độ tăng của tổng chi ngân sách.

### **Ngân sách chi thường xuyên rất quan trọng vì đây là chi tiêu cho các hành động giảm nhẹ cũng như các hoạt động về xây dựng Năng lực Khoa học, Công nghệ và Xã hội; Chính sách và Quản trị.**

**Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của các bộ và địa phương tham gia nghiên cứu chủ yếu dành cho đầu tư (92%), còn chi thường xuyên ít hơn nhiều; mặc dù trong những năm gần đây tỷ lệ chi thường xuyên đã tăng lên.** Hầu hết các hoạt động giảm nhẹ được tài trợ bằng chi thường xuyên, và mặc dù tổng chi thường xuyên bị giảm nhẹ trong giai đoạn 2010–2013, tỷ lệ chi riêng cho nhiệm vụ giảm nhẹ đã tăng từ 7% lên 22% trong tổng chi thường xuyên. Chi tiêu của Bộ Công thương, mặc dù không lớn, nhưng chủ yếu dành cho các hoạt động giảm nhẹ, hầu hết từ nguồn ngân sách chi thường xuyên dành cho các hoạt động tiết kiệm năng lượng.

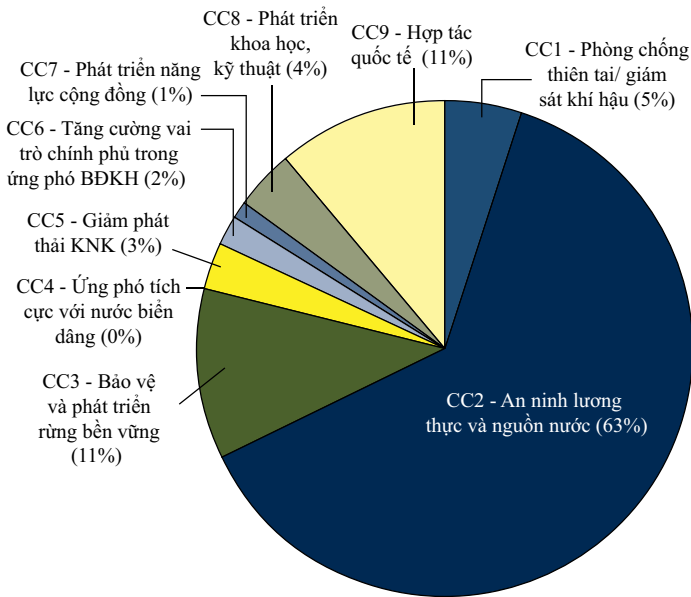
**Nhiệm vụ xây dựng năng lực khoa học, công nghệ, xã hội và chính sách và quản trị rất quan trọng, vì chúng hỗ trợ các hoạt động tăng cường năng lực để thực hiện đầu tư cho ứng phó với BĐKH.** 94% các hoạt động xây dựng năng lực khoa học, công nghệ, xã hội là các chương trình, dự án nghiên cứu khoa học và kỹ thuật làm cơ sở xây dựng chính sách, đánh giá tác động và việc xác định các biện pháp thích ứng và giảm nhẹ BĐKH phù hợp hiện nay. Một tỷ lệ rất nhỏ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH được dành cho các hoạt động về chính sách và quản trị, tập trung vào xây dựng các kế hoạch hành động và kế hoạch ngành.

**Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH đóng vai trò quan trọng trong ngân sách chi thường xuyên.** Chương trình đã cũng cấp đầu vào kỹ thuật quan trọng cho các hoạt động ứng phó với BĐKH của Việt Nam thông qua việc hỗ trợ hầu hết các khoản chi ngân sách thường xuyên (chiếm 40% tổng chi thường xuyên) chủ yếu dành cho các hoạt động cải thiện năng lực và môi trường thực hiện đầu tư cho ứng phó với BĐKH. Khoảng 51% chi tiêu của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH dành trực tiếp cho xây dựng năng lực khoa học, công nghệ và xã hội, và khoảng 31% trực tiếp cho chính sách và quản trị.

### **Chi cho ứng phó với BĐKH không hoàn toàn thống nhất với các mục tiêu chính sách của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh.**

**Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH chủ yếu nhằm thực hiện các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh nhắm tới “an ninh nước và lương thực” (63%) và “cơ sở hạ tầng bền vững” (74%), trong khi đó ngân sách cho các mục tiêu khác của hai chiến lược này còn khá khiêm tốn hoặc chưa được quan tâm đầu tư.** Đặc biệt, các hoạt động chính sách và quản trị liên quan đến xây dựng công cụ để thực hiện chính sách thích ứng và giảm nhẹ và một số nhiệm vụ đầu tư để bảo vệ bờ biển và đê sông, chống xâm nhập mặn, cải thiện chất lượng nước và cấp nước vẫn còn đang thiếu vốn. Nhìn chung, khoảng 17% các khoản chi cho ứng phó với BĐKH chưa thể gắn

Tổng chi cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên), phân loại theo các nhiệm vụ chiến lược của Chiến lược BDKH (số liệu 2010–2012 là vốn thực hiện, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)



vào mục tiêu chính sách nào phù hợp của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, cho thấy tài trợ trực tiếp cho các hoạt động tăng cường tính chống chịu chưa được phản ánh trong khung chính sách của chiến lược này, mặc dù khung chính sách này có mục tiêu chính là thúc đẩy tăng trưởng xanh giảm phát thải các-bon.

**Việc phân bổ vốn ban đầu theo cơ chế tài chính của Chương trình Hỗ trợ ứng phó với BDKH (SP-RCC) phần lớn được thực hiện theo một số mục tiêu nhất định của chiến lược quốc gia về BDKH, và nói chung chưa gắn với mục tiêu của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh vì những mục tiêu này chủ yếu bao gồm các hoạt động thích ứng.** Do vậy, cơ chế tài chính được xây dựng vào năm 2010 để tài trợ cho các dự án ứng phó với BDKH theo một tập hợp các tiêu chí được Thủ tướng Chính phủ

thông qua vào năm 2011 đã tài trợ nhiều hơn cho các hoạt động chú trọng vào cải thiện khả năng phục hồi của khu vực ven biển và ven sông. Chỉ khoảng 6% ngân sách phân bổ cho các dự án được dành cho chiến lược tăng trưởng xanh; tất cả đều hướng đến “phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho giao thông, năng lượng, thủy lợi và công trình đô thị”. Với cơ chế tài chính đã được xác định là một nguồn tài chính để thực hiện Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh vừa được ban hành, cần đánh giá lại các tiêu chí lựa chọn và quy trình đánh giá (theo Quyết định số 1719/QĐ-TTg ban hành ngày 4/10/2011) và hướng dẫn thực hiện cơ chế tài chính này (theo Thông tư liên Bộ số 03/TTLB-BTNMT-BTC-BKHĐT ban hành ngày 5/3/2013) để lựa chọn dự án nhằm gắn kết chặt chẽ hơn với các mục tiêu của Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh.

### **Nguồn vốn từ các đối tác phát triển đóng vai trò quan trọng trong việc tài trợ các hoạt động ứng phó với BDKH.**

**Viện trợ phát triển chính thức (ODA) cho ứng phó với BDKH đã tăng mạnh trong thập kỷ qua.** Việt Nam đã huy động được nguồn lực trong nước cho các hoạt động ứng phó với BDKH, nhưng hỗ trợ của các đối tác phát triển đã đóng góp khoảng 31% trong tổng chi ứng phó với BDKH. Mặc dù vẫn còn dành chủ yếu cho các hoạt động đầu tư cho BDKH, cả vốn vay và viện trợ không hoàn lại cho các hoạt động PG đều tăng. Một số lượng vốn khá lớn của các đối tác phát triển cũng đang được tài trợ cho các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) để thực hiện những nhiệm vụ liên quan đến BDKH, đặc biệt là hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo (khoảng 10.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2010–2013).

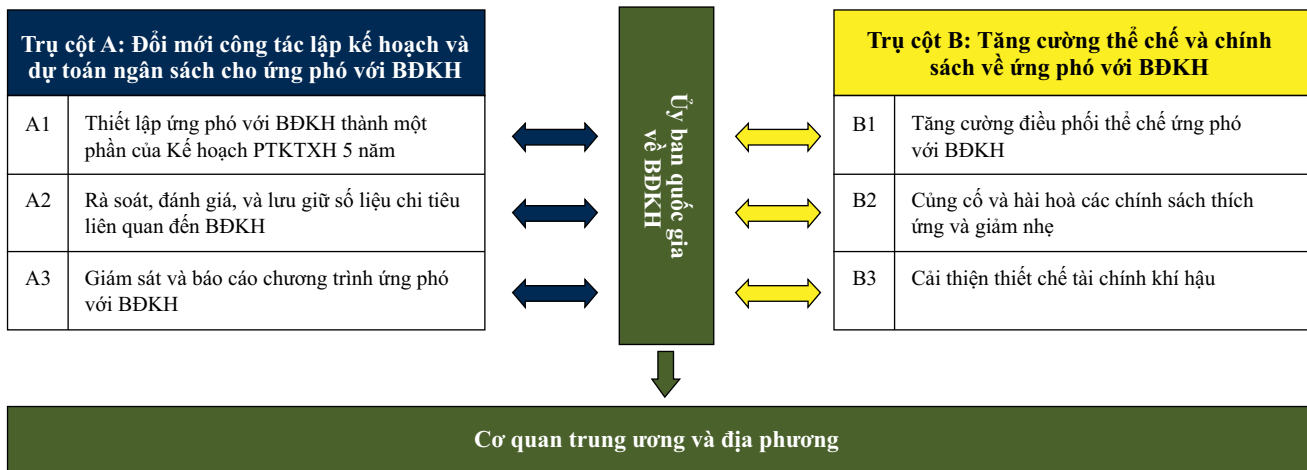
**Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH là một ví dụ phù hợp về đóng góp của vốn ODA cho các ứng phó với BDKH của Việt Nam.** Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH nhận tài trợ của các đối tác phát triển thông qua ngân sách nhà nước. Nguồn vốn này đóng một vai trò đặc biệt quan trọng vì đã chú trọng vào các hoạt động thúc đẩy việc hỗ trợ lồng ghép những hành động ứng phó với BDKH và xây dựng năng lực. 51% ngân sách của Chương trình được dành để xây dựng ST thành một nền tảng trong chương trình ứng phó với BDKH của Việt Nam.



Các khuyến nghị của báo cáo Rà soát đầu tư và chi tiêu công cho BDKH nhằm hỗ trợ Chính phủ Việt Nam tăng cường ứng phó với BDKH thông qua gia tăng sự liên kết giữa các chính sách, kế hoạch và tài chính để đạt được các mục tiêu về thích ứng và giảm nhẹ tác động của BDKH, và bằng cách huy động, phân bổ và sử dụng tốt hơn nguồn lực nhằm gia tăng quy mô và hiệu quả ứng phó với BDKH.

Những khuyến nghị sau đây dựa trên các kết quả nghiên cứu và phân tích của Báo cáo Rà soát đầu tư và chi tiêu công cho BDKH, và cùng với Kế hoạch hành động được đề xuất, dựa theo một khuôn khổ sắp xếp theo hai trụ cột, đó là a) Cải cách hoạt động lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với BDKH, và b) Hợp tác và tăng cường về Chính sách và thể chế ứng phó

với BDKH. Mỗi trụ cột bao gồm một tập hợp các nội dung, mục tiêu và hoạt động để hướng dẫn thực hiện Kế hoạch hành động được đề xuất và giúp chính phủ tăng cường ứng phó với BDKH. Sự tham gia liên ngành có hiệu quả là trung tâm của toàn bộ các nỗ lực; như vậy, hai trụ cột được nối với nhau bằng một cơ chế phối hợp và hỗ trợ mạnh mẽ.



**TRỤ CỘT A: ĐỔI MỚI CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH VÀ DỰ TOÁN NGÂN SÁCH CHO ỨNG PHÓ VỚI BDKH**

**Cần xây dựng các nhiệm vụ ứng phó với BDKH thành nội dung trọng tâm của Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm sắp tới.**

Tăng cường công tác lập kế hoạch về BDKH trong Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2016–2020 là một nội dung rất quan trọng để xây dựng định hướng chiến lược trong các kế hoạch và ngân sách dành cho ứng phó với BDKH. Lồng ghép ứng phó với BDKH vào các chương trình ngành và địa phương có thể tạo ra một tác động lớn đến ứng phó với BDKH của chính phủ. Nhờ đó cũng sẽ khai thác hơn nữa tiềm năng ứng phó với BDKH trong từng ngành chính. Điều này sẽ tạo điều kiện cho việc xây dựng những hướng dẫn chi tiết cho từng bộ ngành và tỉnh về phương pháp trong quá trình chuẩn bị các kế hoạch hành động, dự án và chương trình có liên quan đến ứng phó với BDKH trong kế hoạch 5 năm và hàng năm, cũng như trình kế hoạch ngân sách. Quá trình xây dựng Kế hoạch PTKTXH cũng tạo ra cơ hội đánh giá và xây dựng các hoạt động chung để phát triển quy hoạch và dự án đa ngành, theo vùng

và căn cứ vào tình hình cụ thể nhằm giải quyết những vùng và vấn đề dễ bị tổn thương có ưu tiên cao. Để gắn kết có hiệu quả các hoạt động ứng phó với BDKH mạnh mẽ với Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2016–2020, khuyến nghị Bộ KH &ĐT và Bộ TN & MT cần xây dựng kế hoạch trên cơ sở những phát hiện chính của Báo cáo báo cáo Rà soát đầu tư và chi tiêu công cho biến đổi khí hậu, đặc biệt về vấn đề lồng ghép ứng phó với BDKH vào những chương trình của ngành và địa phương có thể có tác động lớn đến ứng phó với BDKH.

**Xây dựng năng lực để xem xét, đánh giá, và ghi nhận chi tiêu liên quan đến BDKH và tăng trưởng xanh sẽ giúp chính phủ quản lý các chương trình ứng phó với BDKH của mình và tăng cường các kênh tài trợ.**

Xây dựng phương pháp phân loại dựa trên chính sách đối với tất cả các khoản chi tiêu cho ứng phó với BDKH và tăng cường quy trình đánh giá sự phù hợp của từng khoản chi cho các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ với BDKH giúp thúc đẩy mạnh mẽ hơn sự gắn kết của các hoạt động ứng phó với BDKH với chu kỳ lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Báo cáo Rà soát đầu tư và

chi tiêu công cho BDKH sử dụng tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BDKH để đánh giá mức độ liên quan của các kế hoạch và chương trình tới ứng phó với BDKH đồng thời giúp sàng lọc, xác lập ưu tiên và quản lý chính sách ứng phó với BDKH. Với việc hoàn thiện tiêu chí phân loại này phù hợp hơn với bối cảnh Việt Nam và đào tạo các cán bộ áp dụng tiêu chí phân loại, sẽ giúp các bộ ngành và địa phương tăng cường lồng ghép BDKH và tăng trưởng xanh trong quá trình lập kế hoạch PTKTXH và dự toán ngân sách. Đặc biệt, việc ban hành tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BDKH sẽ cho phép chính phủ:

1. Đưa ra đánh giá thường xuyên, toàn diện về tình hình phân bổ tổng chi tiêu cho ứng phó với BDKH, bao gồm mối liên hệ với các chiến lược quốc gia về ứng phó với BDKH và tăng trưởng xanh, giữa các bộ ngành và các tỉnh;
2. Thúc đẩy sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các cấp chính quyền và giữa chính phủ với các đối tác phát triển;
3. Thiết lập trách nhiệm giải trình về sử dụng vốn và kết quả đạt được về các mục tiêu ứng phó với BDKH; và, nhờ vậy,
4. Tăng các kênh tài trợ ứng phó với BDKH của Việt Nam và hướng dẫn huy động nguồn lực từ các nguồn trong và ngoài nước.

### **Cần tăng cường sử dụng và củng cố hệ thống báo cáo về BDKH để đảm bảo từng bước cải thiện hiệu quả thực hiện chi tiêu cho ứng phó với BDKH.**

**Báo cáo hiệu quả và có tính chiến lược là rất quan trọng để đảm bảo sự tín nhiệm đối với các chính sách về BDKH.** Khuyến nghị chính phủ định kỳ xây dựng và công bố Báo cáo về BDKH về tình hình sử dụng vốn và đánh giá chung về những kết quả đã đạt được so với mục tiêu đề ra. Cần xem Báo cáo là một phần cơ bản của hoạt động thực hiện chính sách về ứng phó với BDKH. Việc cung cấp dữ liệu thường xuyên và kịp thời về chi tiêu cho ứng phó với BDKH, thông qua việc áp dụng tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BDKH, sẽ tăng cường mạnh mẽ mối liên hệ và tầm quan trọng của báo cáo này và củng cố sự kiểm soát về hành chính và chính trị, cũng như hoạt động chỉ đạo chương trình ứng phó với BDKH nói chung. Dần dần các báo cáo này sẽ toàn diện hơn, bao gồm đánh giá của tất cả các ngành và địa phương để phản ánh đầy đủ hoạt động xây dựng chính sách cũng như kết quả đạt được về những mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ của chính phủ. Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) có thể giúp đưa tất cả các dự án có liên quan đến BDKH vào ngân sách nhà nước, và có thể sử dụng các phương tiện về kế toán, báo cáo, và đối chiếu với ngân hàng của mình để theo dõi những khoản chi tiêu và đảm bảo trách nhiệm giải trình tài chính đầy đủ đối với tất cả các giao dịch được xử lý thông qua hệ thống. Như vậy, việc thí điểm đưa vốn ODA qua TABMIS mà hiện đang thực hiện trong các chương trình mục tiêu quốc gia cần được đẩy mạnh đến tất cả các chương trình của các đối tác phát triển.

**Khuyến nghị chính phủ rà soát lại năng lực và đẩy nhanh việc xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (M&E) gắn với ứng phó với BDKH và xác định các chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động quan trọng mang tính chiến lược (KPI) để đánh giá các tác động.** Thiết kế một hệ thống theo dõi và đánh giá về BDKH là một

quá trình phức tạp do tính chất đan xen và bản chất liên ngành của các hoạt động ứng phó với BDKH. Tuy nhiên, một hệ thống theo dõi và đánh giá có tính kết hợp có thể được xây dựng bắt đầu từ việc chú trọng về nâng cao năng lực và tập trung vào các chỉ tiêu quan trọng có ý nghĩa chiến lược ở tất cả các cấp thực hiện. Về lâu dài một hệ thống theo dõi và đánh giá hiệu quả sẽ đòi hỏi cần phải duy trì những nỗ lực này tại Bộ KH & ĐT và Bộ TN & MT. Quá trình giám sát và đánh giá về chi tiêu cho ứng phó với BDKH hiện còn hạn chế do văn bản dự án chưa nêu đầy đủ các mục tiêu, thiếu chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động có thể kiểm chứng được, cộng thêm cơ chế phân cấp quản lý ở mức cao tại nhiều chương trình ứng phó với BDKH. Một hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả và chiến lược sẽ giúp đảm bảo trách nhiệm giải trình đối với hoạt động ứng phó với BDKH và lập kế hoạch dài hạn. Cùng với việc áp dụng tiêu chí phân loại chi tiêu cho BDKH ngày càng nhuần nhuyễn hơn, hệ thống giám sát và đánh giá sẽ dần dần giúp giải quyết những vấn đề này.

### **TRỤ CỘT B: HỢP TÁC VÀ TĂNG CƯỜNG VỀ CHÍNH SÁCH VÀ THỂ CHẾ ỨNG PHÓ VỚI BDKH**

### **Tăng cường vai trò của Ủy ban quốc gia về BDKH trong điều phối chính sách và xác định ưu tiên các chính sách về thích ứng và giảm nhẹ sẽ giúp kết nối với quy trình lập kế hoạch và ngân sách.**

Vai trò của Ủy ban quốc gia về BDKH rất quan trọng trong chỉ đạo thực hiện Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cũng như các chương trình liên quan đến khí hậu để đảm bảo tính thống nhất và hài hòa khi thực hiện. Hài hòa các ưu tiên trong các chính sách và chương trình về thích ứng và giảm nhẹ và gắn kết với quy trình lập kế hoạch và phân bổ vốn giúp xác định các ưu tiên. Điều này đòi hỏi tăng cường mạnh mẽ vai trò chỉ đạo của Ủy ban quốc gia về BDKH để hỗ trợ đồng bộ hóa các cơ chế xác lập ưu tiên của các chương trình và dự án, đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa các cơ chế tài chính, ngân sách và thực hiện chính sách thích ứng và giảm nhẹ.

**Tăng cường cung cấp thông tin cho Ủy ban BDKH về kết quả hoàn thành các mục tiêu chính sách, bao gồm quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho BDKH và tác động ứng phó với BDKH trong hệ thống giám sát và báo cáo hài hòa có thể giảm nguy cơ phân tán, tập trung nguồn lực và tối đa hóa lợi ích giảm nhẹ và thích ứng.** Tăng cường thông tin và cơ chế phối hợp cũng sẽ giúp đảm bảo tất cả các thông tin liên quan được cung cấp cho các bộ ngành và cơ quan chủ chốt. Vai trò của Ủy ban nhờ thế sẽ được nâng cao đáng kể. Xây dựng năng lực kỹ thuật phù hợp, kết hợp với sự phối hợp vĩ mô tốt hơn sẽ giúp thiết lập ưu tiên ở cấp độ kỹ thuật và có cơ sở thực chứng đối với tất cả các hoạt động của chương trình, cũng như cho phép đánh giá vĩ mô về sự cân bằng tổng thể của chương trình ứng phó với BDKH (với sự hỗ trợ khoa học của Hội đồng cố vấn của Ủy ban quốc gia về BDKH Việt Nam), kết hợp với việc xác định những hạn chế về kỹ thuật và tài chính. Cần tăng cường năng lực của Văn phòng thường trực Ủy ban để đảm bảo việc thực hiện một hệ thống theo dõi và đánh giá hài hòa gắn với chu kỳ lập kế hoạch và dự toán ngân sách và bao hàm một

loạt các ứng phó với BĐKH của Việt Nam. Văn phòng thường trực đại diện cho một liên kết quan trọng trong việc chuyển thông tin chất lượng cao, đã được xác minh và ngắn gọn cho Ủy ban.

### **Cần phối hợp việc thực hiện các chính sách về thích ứng và giảm nhẹ.**

**Cần tăng cường quá trình lập kế hoạch thích ứng, tài trợ và thực hiện chính sách cho ứng phó với BĐKH để ứng phó một cách hiệu quả với nguy cơ BĐKH đang ngày càng gia tăng.** Những công việc quan trọng được thực hiện theo các kịch bản BĐKH cũng như theo các rủi ro và khả năng dễ bị tổn thương cần được thực hiện cho tất cả các ngành và địa phương có liên quan để xác định và thực hiện các hành động trước những tổn thương liên quan đến khí hậu. Quá trình này cần được thể chế hóa để đảm bảo việc xây dựng khả năng chống chịu hiện nay được gắn với những phiên bản cập nhật của các kịch bản BĐKH khi xây dựng những kịch bản này. Ứng phó với tính dễ tổn thương có nguồn gốc khí hậu và quản lý giảm nhẹ rủi ro thiên tai của các bộ ngành đều bao gồm cả thích ứng, nhưng khả năng ứng phó hiệu quả hơn với nguy cơ thương tổn cần được nâng cao để gắn liền với thích ứng và giảm nhẹ rủi ro thiên tai theo các mục tiêu chính sách cấp cao và điều phối thể chế. Các nhóm công tác thích ứng với BĐKH và quản lý giảm nhẹ rủi ro thiên tai cần chung tay xây dựng các đánh giá mức độ tổn thương tổng hợp và gắn kết hệ thống giám sát và đánh giá của dự án với các đánh giá ở cấp cao hơn theo các chỉ số thích ứng. Điều này sẽ có kết quả là xây dựng một hệ thống giám sát và đánh giá toàn diện và thiết thực trên cơ sở thông lệ quốc tế được điều chỉnh để phù hợp với Việt Nam. Việc cải thiện tiêu chuẩn thiết kế để đáp ứng các cả mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ cần được chú trọng trong những cuộc thảo luận về Kế hoạch PTKTXH với những cơ quan liên quan đến các hoạt động xây dựng.

**Hoạt động thực hiện chính sách giảm nhẹ phải có cơ sở thực chứng và gắn với những nỗ lực toàn cầu.** Nỗ lực giảm nhẹ liên quan đến các vấn đề chính sách phức tạp mà sẽ được giải quyết dần dần. Để thực hiện các cam kết về tăng trưởng phát thải các-bon thấp, khuyến nghị chính phủ xây dựng một hệ thống quốc gia về đo đạc, báo cáo và thẩm định về xu hướng phát thải khí nhà kính. Hơn nữa, chính sách giảm nhẹ cần gắn với những hành động toàn cầu và của quốc gia về giảm khí thải nhà kính và mục tiêu tăng trưởng xanh. Nhiệm vụ trọng tâm trong việc thực hiện chính sách giảm nhẹ là: (i) đánh giá các hoạt động giảm nhẹ hiện nay và xây dựng các mục tiêu giảm nhẹ thống nhất cho giai đoạn sau năm 2020 và lộ trình thực hiện các phương án phát triển các-bon thấp; và (ii) thiết lập một khuôn khổ chính sách tài chính phù hợp để khuyến khích giảm sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Các chính sách và quản lý của chính phủ đối với các DNNN về năng lượng cũng rất quan trọng và cần được đánh giá vì các doanh nghiệp này thực hiện phần lớn những khoản đầu tư về năng lượng và bán năng lượng cho người dân. Ngoài ra, cần xác định vai trò của REDD+ là một phần của chương trình giảm nhẹ toàn diện.

### **Tăng cường tổ chức bộ máy về tài chính cho ứng phó với BĐKH sẽ cho phép điều phối và huy động các nguồn lực tài trợ các hoạt động ứng phó với BĐKH và xác định các chính sách quan trọng, những rủi ro và thiếu hụt tài chính.**

**Cần tăng cường và thống nhất tổ chức bộ máy về tài chính cho khí hậu thông qua hoàn thiện công tác lập kế hoạch, dự toán ngân sách, giám sát và đánh giá và tăng cường điều phối liên bộ.** Nhờ đó sẽ có cơ sở để xác định chính xác hơn những chông chéo và thiếu hụt về chính sách và tài chính. Thay vì hàng loạt chương trình và chiến lược cạnh tranh với nhau để được phân bổ vốn từ nguồn hiện có, có thể đánh giá kết quả ngân sách và Báo cáo về khí hậu để thu hẹp phạm vi của cơ chế tài chính sao cho tập trung vào các mục tiêu và nguồn vốn cụ thể hơn. Một cơ chế toàn diện hơn sẽ giúp thu hút vốn và tạo cơ sở để tăng cường và thiết kế các cơ chế tài chính phù hợp hơn. Như vậy, khuôn khổ tài chính phải hài hoà để tập trung cụ thể vào các mục tiêu thực hiện chính sách thích ứng và giảm thiểu và để tăng cường hoặc thiết lập cơ chế tài trợ phù hợp gắn trực tiếp với những mục tiêu này.

**Để thực hiện những khuyến nghị nêu trên, cần thực hiện các bước nêu trong bản hoàn thiện cuối cùng của kế hoạch hành động quốc gia, trong đó nhấn mạnh vào hành động ngắn hạn để thiết lập một nền tảng ứng phó với BĐKH khi hỗ trợ cho Kế hoạch PTKTXH.** Khuyến nghị chính phủ có những bước đi cụ thể để thực hiện những đề xuất của Báo cáo Rà soát đầu tư và chỉ tiêu công cho biến đổi khí hậu trên cơ sở thí điểm (khởi đầu với các cơ quan đã tham gia Báo cáo). Những bước đi được nêu chi tiết trong báo cáo cần được xem xét bắt đầu thực hiện ngay như là một phần của chu kỳ lập kế hoạch và dự toán ngân sách hằng năm và 5 năm 2016–2020 sắp tới.

