



Bộ Kế hoạch và Đầu tư

NGÂN SÁCH CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM: Đầu Tư Thông Minh Vì Tương Lai Bền Vững

BÁO CÁO
THÁNG 4 NĂM 2015

Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho biến đổi khí hậu là cơ sở giúp xây dựng một xã hội thích ứng với biến đổi khí hậu và giảm phát thải khí nhà kính



WORLD BANK GROUP



Empowered lives.
Resilient nations.

MỤC LỤC

CHỮ VIẾT TẮT	8
LỜI CẢM ƠN	11
LỜI NÓI ĐẦU	13
TÓM TẮT	14
GIỚI THIỆU	27
1. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH VỀ BĐKH VÀ KHUNG THỂ CHẾ ỨNG PHÓ VỚI BĐKH Ở VIỆT NAM	30
1.1 Quá trình phát triển chính sách biến đổi khí hậu ở Việt Nam	31
Các chính sách quốc gia về BĐKH và tăng trưởng xanh	32
Thực thi chính sách BĐKH thông qua các chương trình quốc gia.	34
1.2 Điều phối hoạt động ứng phó với BĐKH: cơ chế phối hợp cấp bộ.	35
Điều phối ở cấp trung ương: Ủy ban Quốc gia về BĐKH và các bộ ngành	35
Điều phối quốc gia và địa phương: phân định chức năng và tăng cường năng lực	37
1.3 Các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ: tập trung và cân bằng trong khung thể chế về BĐKH	38
Xác định phạm vi thực thi chính sách thích ứng.	38
Chính sách giảm nhẹ: từ mục tiêu đến kết quả	40
1.4 Chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và thực thi: tiến độ và các nội dung chính cần tăng cường	42
Những nét chính trong lập kế hoạch và dự toán ngân sách.	42
Tăng cường triển khai thực hiện chính sách BĐKH: Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020.	43
Tăng cường điều phối cấp quốc gia và cấp tỉnh: chia sẻ dữ liệu và tăng cường năng lực	43
Các cơ hội cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm.	44
Hệ thống quản lý Quốc gia và tài chính khí hậu quốc tế	44
Những vấn đề về quản trị tài chính công trong dài hạn: dự toán ngân sách dựa trên chính sách và trách nhiệm giải trình quá trình thực hiện để hỗ trợ cho các hoạt động về biến đổi khí hậu.	46
1.5 Tiến độ lồng ghép các hoạt động ứng phó với BĐKH	46
2. PHƯƠNG PHÁP LUẬN CỦA BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU VÀ ĐẦU TƯ CÔNG CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (CPEIR) VÀ XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP PHÂN LOẠI CHI TIÊU CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU	50
2.1 Phạm vi của CPEIR và việc áp dụng rộng rãi hơn phương pháp này	51
2.2 Xây dựng phương pháp phân loại gắn với chính sách ứng phó với BĐKH của Việt Nam	53
2.3 Áp dụng Phân loại chi tiêu cho BĐKH và đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH	55
Bốn bước để đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH của các dự án	56
2.4 Kết nối các khoản chi theo phương pháp phân loại chi cho BĐKH với các mục tiêu chính sách	59

3. CHI CHO BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU: Xu Hướng Chi Cho Các Mục Tiêu Chính Sách, Các Hạng Mục Và Nhiệm Vụ	61
3.1 Phân tích chi phí ứng phó với BĐKH của Chính phủ ở cấp trung ương	63
Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả	63
Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương: phân loại theo phương pháp CPEIR	66
Chi tiêu chính phủ trung ương cho ứng phó với BĐKH: so sánh Chi Đầu tư và Chi thường xuyên	70
Chi tiêu chính phủ Trung ương cho ứng phó BĐKH: Theo dõi đối chiếu các Mục tiêu chiến lược BĐKH và các giải pháp của Chiến lược TTX	70
Chi tiêu chính phủ cho ứng phó với BĐKH: nguồn vốn cho ứng phó với BĐKH	73
3.2 Phân tích chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh	78
3.3 Tăng cường thể chế và tổng hợp số liệu	81
4. ĐỊNH HƯỚNG TIẾP THEO: Lồng Ghép Chính Sách Ứng Phó Với Biến Đổi Khí Hậu Vào Quy Trình Lập Kế Hoạch Và Dự Toán Ngân Sách Và Xây Dựng Báo Cáo Đánh Giá Kết Quả Thực Hiện Chính Sách Khí Hậu	83
4.1 Các khoản chi về biến đổi khí hậu trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách	84
Hướng dẫn xác định ưu tiên trong quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH	84
Thỏa thuận về Hướng dẫn Lập kế hoạch và phân bổ ngân sách chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu	85
Cải thiện hướng dẫn lập kế hoạch và lập dự án	86
Giám sát và đánh giá	87
Báo cáo và đánh giá về biến đổi khí hậu	88
Tăng cường phối hợp lập kế hoạch và ngân sách	90
4.2 Lập kế hoạch và cấp vốn cho chính sách thích ứng	91
Đánh giá mức độ tổn thương quốc gia	91
Vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong chính sách thích ứng	92
Tiêu chuẩn thiết kế và quy định	92
4.3 Lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho chính sách giảm nhẹ	93
Chính sách tài khóa cho khí hậu, huy động vốn đầu tư công và đầu tư tư nhân vào các dự án ít phát thải các-bon và xây dựng khái niệm neo giá các-bon	94
Vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong chính sách giảm nhẹ	95
Thanh toán dựa trên cơ sở kết quả thực hiện: Các hoạt động liên quan tới REDD+ và Quản lý rừng	95
4.4 Tăng cường Tổ chức bộ máy cấp bộ và điều phối liên ngành	96

5. KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA ĐỂ XÂY DỰNG NGÂN SÁCH CHO BDKH VÀ ĐÁNH GIÁ HÀNG NĂM: Thực Hiện Các Khuyến Nghị Của CPEIR	98
5.1 Tổng quan về Khung Giám sát Kết quả và Kế hoạch hành động	99
5.2 Công tác lập kế hoạch, dự toán ngân sách, và phân bổ vốn	100
Phê duyệt và ban hành Hướng dẫn Phân loại chi tiêu cho BDKH (tiêu chí phân loại chi tiêu)	101
Chuẩn bị Kế hoạch phát triển Kế hoạch PT KT-XH giai đoạn 2016–2020	101
Lập dự toán chi tiêu cho ứng phó với BDKH	102
Báo cáo về tất cả các dự án có liên quan đến BDKH: là cơ sở để theo dõi chi thực tế cho ứng phó với BDKH	103
Tăng cường GS&ĐG và báo cáo trong năm	104
Chuẩn bị xây dựng Báo cáo về Khí hậu thí điểm	104
5.3 Tăng cường và điều phối thể chế, chính sách về BDKH	105
Điều phối chính sách thích ứng	105
Điều phối chính sách giảm nhẹ	106
Môi trường tài khóa và những rủi ro thể chế và chính sách đối với BDKH	107
5.4 Ma trận Tóm tắt Kế hoạch hành động	107
PHỤ LỤC I: Nghiên cứu điển hình—Lồng ghép ứng phó BDKH: Tiến bộ và một số vấn đề trong Ngành lâm nghiệp	122
PHỤ LỤC II: Kinh nghiệm quốc tế trong lập kế hoạch, phân bổ, giám sát và đánh giá chi tiêu cho ứng phó BDKH	125
II.1 Cách thức Hàn Quốc quản lý Ứng phó với BDKH	125
II.2 Theo dõi và đánh giá chi tiêu đóng góp cho việc thực hiện chính sách chống BDKH ở Pháp	127
II.3 Giám sát chi tiêu công cho chính sách BDKH ở Philippines	129
PHỤ LỤC III: Phương pháp luận CPEIR	132
III.1 Các mục tiêu Chính sách về BDKH và Tăng trưởng xanh	132
III.2 Sự liên kết giữa phương pháp luận chi tiêu cho BDKH và các chiến lược quốc gia về BDKH, tăng trưởng xanh và phòng chống, giảm nhẹ rủi ro thiên tai	133
PHỤ LỤC IV: Giá trị tăng thêm của CPEIR	141

Danh mục Hình, Bảng biểu, Hộp

Hình

Hình 1.1. Thành viên của Ủy ban BDKH và Văn phòng Thường trực	35
Hình 1.2. Quy trình hiện thời về lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm	43
Hình 2.1. Mô tả chính sách chi tiêu cho BDKH và nhiệm vụ của các tổ chức	52
Hình 3.1. 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 Chương trình mục tiêu quốc gia về 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: %)	61
Hình 3.2. Tốc độ tăng của ngân sách cho ứng phó với BDKH và tổng ngân sách (đầu tư và chi thường xuyên) của 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH) từ năm 2010 đến năm 2013 (giá cố định năm 2010, tỷ đồng)	61
Hình 3.3. Số lượng các dự án ứng phó BDKH đang thực hiện (đầu tư và chi thường xuyên) ở năm bộ ngành nghiên cứu, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả theo phân loại mức độ liên quan đến BDKH (không bao gồm các dự án giao thông đường bộ)	61
Hình 3.4. Tổng chi cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên) theo Bộ, giai đoạn 2010–2013 (2010–2012 là số thực hiện; 2013 là số liệu ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)	62
Hình 3.5. Phân bổ chi hàng năm cho các dự án đầu tư ứng phó BDKH ở cấp dự án tại các bộ ngành từ 2010–2013 (2010–2012 số thực hiện, 2013 số phân bổ, theo giá cố định 2010 tỷ đồng)	62
Hình 3.6. Chi cho các hoạt động thích ứng (đầu tư và chi thường xuyên) của các bộ ngành (không bao gồm Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)	63
Hình 3.7. Chi cho các hoạt động giảm nhẹ (đầu tư và chi thường xuyên) của các bộ ngành (số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)	63
Hình 3.8. Chi cho cả Thích ứng và Giảm nhẹ (các dự án đóng góp cho cả hai mục tiêu này) của các bộ ngành (không bao gồm Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) (Số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng). Lưu ý là đơn vị của trục Y trong Hình 3.4 lớn hơn 10 lần so với đơn vị trong Hình 3.5 và Hình 3.6.	63
Hình 3.9. Tổng chi cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên) (16.683 tỷ đồng) cho 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả phân loại theo tiêu chí phân loại chi tiêu (số liệu năm 2010–2012 là số thực hiện; số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ; theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng). Lưu ý: từ vòng trong ra vòng ngoài (Danh mục → Hoạt động theo phân loại tiêu chí phân loại chi tiêu). Xem Phụ lục III.2 về Cách phân loại chi tiết	64
Hình 3.10. Chi tiêu cho ứng phó với BDKH của Bộ NN&PTNT (đầu tư và chi thường xuyên) (12.811 tỷ đồng) theo cấp Danh mục và Nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi cho BDKH tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	65
Hình 3.11. Tổng đầu tư cho ứng phó với BDKH của Bộ GTVT (2.248 tỷ đồng), phân chia theo danh mục và hoạt động của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)	65
Hình 3.12. Tổng kinh phí ứng phó với BDKH của Bộ TN&MT (Đầu tư và chi thường xuyên) (1.044 tỷ đồng), phân theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	65

Hình 3.13. Tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Bộ Công thương (đầu tư và chi thường xuyên) (228 tỷ đồng), phân theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá ổn định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	66
Hình 3.14. Tổng đầu tư cho ứng phó với BĐKH của Bộ Xây dựng (2 tỷ đồng) phân theo các cấp trụ cột, danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại CPEIR (số thực hiện, theo giá ổn định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	66
Hình 3.15. Chi thường xuyên cho ứng phó với BĐKH của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, phân theo các hoạt động thích ứng/giảm nhẹ (số liệu theo kế hoạch, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	67
Hình 3.16. Tổng chi cho BĐKH (đầu tư và chi thường xuyên), phân loại theo các nhiệm vụ chiến lược của Chiến lược BĐKH (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)	68
Hình 3.17. Tổng chi cho BĐKH (đầu tư và chi thường xuyên), phân loại theo các giải pháp thực hiện của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (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)	68
Hình 3.18. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH phân theo nguồn vốn (số thực hiện, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	70
Hình 3.19. Cam kết ODA cho ứng phó với BĐKH (triệu đô la Mỹ). Lưu ý: số liệu năm 2013 không bao gồm tất cả các dự án tài trợ trong năm 2013. Số liệu vốn ODA chưa được chuyển về giá cố định do không có dữ liệu về các dự án đang thực hiện theo năm	70
Hình 3.20. Cam kết ODA phân theo các trụ cột của phương pháp phân loại CPEIR (Cho vay đầu tư được thể hiện ở cột bên trái; hỗ trợ kỹ thuật (tài trợ) thể hiện ở cột bên phải)	71
Hình 3.21. Chi tiêu của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (633 tỷ đồng), phân theo danh mục và nhiệm vụ của tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	71
Hình 3.22. NTP-RCC, phân theo mục tiêu Thích ứng và Giảm nhẹ (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	72
Hình 3.23. NTP-RCC: số liệu theo kế hoạch và thực hiện	72
Hình 3.24. Vốn cấp cho các dự án được lựa chọn và phân bổ vốn thuộc SPRCC, phân loại theo cấp nhiệm vụ của CPEIR (giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	73
Hình 3.25. Tổng vốn cấp cho các dự án của SPRCC phân theo khu vực địa lý (vốn đã phân bổ, đơn vị: tỷ đồng)	73
Hình 3.26. Chi cho ứng phó với BĐKH cấp tỉnh theo đầu người, phân loại theo các Trụ cột của Phương pháp CPEIR (số liệu từ 2010 đến 2012 là số thực hiện, số liệu 2013 là số kế hoạch theo giá cố định năm 2010, đơn vị: triệu đồng/người)	74
Hình 3.27. Tốc độ tăng phân bổ ngân sách cho ứng phó với BĐKH và phân bổ tổng ngân sách (đầu tư và chi thường xuyên) của các tỉnh trong nghiên cứu, 2010–2013 (giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	75
Hình 3.28. Tổng chi cho BĐKH theo đầu người ở các tỉnh, phân loại theo Thích ứng và Giảm nhẹ (số thực hiện, giá cố định của năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	75
Hình 3.29. So sánh phân bổ cho ứng phó BĐKH giai đoạn 2010-2013 từ Bộ NN&PTNT với ba tỉnh (Chú ý: nếu các dự án của Bộ NN&PTNT thực hiện tại nhiều hơn một tỉnh, vốn tài trợ sẽ được chia theo tỷ lệ dựa trên số tỉnh mà dự án thực hiện)	75
Hình 3.30. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh Bắc Ninh (đầu tư và chi thường xuyên) (481 tỷ đồng), phân loại theo danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	76
Hình 3.31. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh Quảng Nam (đầu tư và chi thường xuyên) (850 tỷ đồng), phân loại theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	76

Hình 3.32. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh An Giang (179 tỷ đồng), phân loại theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)	77
Hình 5.1. Khuyến nghị và Khung kế hoạch hành động của báo cáo CPEIR.	92

Bảng

Bảng 2.1. Tiêu chí của 5 nhóm phân loại chi ứng phó với biến đổi khí hậu	55
Bảng 5.1. Dự thảo Khung Kết quả của Kế hoạch Hành động về Ngân sách và cấp vốn cho BĐKH: Các hoạt động, Mục tiêu và Rủi ro chính	100
Bảng 5.2. Ngân sách cho biến đổi khí hậu và Tài trợ cho Kế hoạch Hành động: Khung Giám sát Kết quả	108

Hộp

Hộp 2.1. Phạm vi và việc theo dõi các dữ liệu chi tiêu cho ứng phó với BĐKH: Xử lý các thông tin về SOEs và vai trò của Bộ Tài chính.	50
Hộp 2.2. Những khuyến nghị chính trong Chương 2	57
Hộp 3.1. Các khuyến nghị của Chương 3	77
Hộp 4.1. Tóm tắt các khuyến nghị của Chương 4	90

CHỮ VIẾT TẮT

AfD	Cơ quan phát triển Pháp
APRF	Khung hướng dẫn ưu tiên lựa chọn đầu tư thích ứng với BĐKH
ASBR	Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hằng năm
BAU	Phát triển như bình thường
BĐKH	Biến đổi khí hậu
Bộ CT	Bộ Công Thương
Bộ GTVT	Bộ Giao thông Vận tải
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ KH&CN	Bộ Khoa học và Công nghệ
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên Môi trường
Bộ XD	Bộ Xây dựng
CCA	Thích ứng với BĐKH
CC-AP	Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH
CCD	Thực hiện đầu tư ứng phó với BĐKH
Ban CĐPCLBTU	Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão trung ương
CCVI	Chỉ số dễ bị tổn thương do BĐKH
CDM	Cơ chế phát triển sạch
CFTF	Tổ công tác về tài chính khí hậu
CIDA	Cơ quan phát triển quốc tế Canada
CIFs	Quỹ đầu tư khí hậu
Chiến lược BĐKH	Chiến lược quốc gia về BĐKH
Chiến lược TTX	Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh
Chiến lược PT KT-XH	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
Chiến lược PTR	Chiến lược quốc gia về phát triển rừng
Chiến lược PCTT	Chiến lược quốc gia về giảm nhẹ rủi ro thiên tai
CPEIR	Báo cáo Rà soát đầu tư và chỉ tiêu công cho BĐKH
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
DANIDA	Cơ quan phát triển quốc tế Đan Mạch
DFAT	Bộ Ngoại giao và Thương mại Úc
DHMCC	Cục khí tượng thủy văn và BĐKH
DP	Đối tác phát triển
DRM	Quản lý rủi ro thiên tai
DRR	Giảm thiểu rủi ro thiên tai
DRRM	Quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐMC	Đánh giá môi trường chiến lược
ĐTM	Đánh giá tác động môi trường
FTR	Đánh giá minh bạch tài khóa

GCF	Quỹ Khí hậu xanh
GEF	Quỹ môi trường toàn cầu
GFSM	Sổ tay thống kê tài chính chính phủ (IMF)
GS&ĐG	Giám sát & Đánh giá
Kế hoạch PT KT-XH	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
KH HĐ TTX	Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh
KNK	Khí nhà kính
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản
K-EXIM	Ngân hàng Xuất nhập khẩu Hàn Quốc
KP	Nghị định thư Kyoto
KPI	Chỉ tiêu chính để đánh giá hoạt động
LCOA	Đánh giá lựa chọn carbon thấp
LEAP	Lập kế hoạch thay thế năng lượng dài hạn
M&E	Giám sát và đánh giá
MACC	Đường cong chi phí giảm phát thải cận biên
MRV	Đo đạc, báo cáo và thẩm định
MTEF	Khung chi tiêu trung hạn
MTFF	Khung tài khóa trung hạn
NA	Quốc hội
NAMA	Hành động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia
NCCC	Ủy Ban Quốc Gia về Biến Đổi khí Hậu
NTP	Chương trình mục tiêu quốc gia
NTP-EE	Chương trình mục tiêu quốc gia sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả
NTP-RCC	Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PEFA	Chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính
PFM	Quản trị tài chính công
PG	Chính sách và Quản trị
PM	Thủ tướng
REDD+	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
SCCF	Quỹ đặc biệt cho biến đổi khí hậu
SO	Văn phòng thường trực của Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
SP-RCC	Chương trình hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu
ST	Năng lực khoa học, công nghệ và xã hội
TABMIS	Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc
TCCRE	Tiêu chí phân loại chỉ tiêu cho ứng phó với BĐKH
UBQG về BĐKH	Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNFCCC	Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH
VNCLIP	Dự án quan hệ đối tác về BĐKH
Vụ KHGDTN&MT	Vụ Khoa học, Giáo dục, Tài nguyên và Môi trường (Bộ KH&ĐT)
WB	Ngân hàng Thế giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi khí hậu của Việt Nam (CPEIR) được Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT), Ngân hàng Thế giới (WB) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) phối hợp thực hiện theo yêu cầu của Chính phủ Việt Nam. Các chuyên gia chủ trì thực hiện Báo cáo CPEIR gồm có:

Bộ KH&ĐT: TS. Phạm Hoàng Mai (Vụ trưởng, Vụ Khoa học, Giáo dục, Tài nguyên và Môi trường, Bộ KH&ĐT (Vụ KHGDTN&MT); ThS. Nguyễn Tuấn Anh (Phó Vụ trưởng, Vụ KHGDTN&MT) và ThS. Nguyễn Thị Diệu Trinh (Cán bộ đầu mối về tăng trưởng xanh và tài chính khí hậu, Vụ KHGDTN&MT).

WB: Ông Christophe Crepin (Chuyên gia trưởng ngành tài nguyên và môi trường, WB) và Bà Nguyễn Thị Lê Thu (Chuyên gia Môi trường, Ban Tài nguyên và Môi Trường, WB).

UNDP: Ông Đào Xuân Lai (Trưởng nhóm phát triển bền vững, UNDP Việt Nam) và Ông Andreas Wallin Karlsen (Cán bộ chương trình, UNDP Việt Nam).

Quá trình xây dựng Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi khí hậu của Việt Nam nhận được sự tham gia của nhiều chuyên gia độc lập và các cán bộ của Ngân hàng thế giới như: William Allan (Chuyên gia quản lý tài chính công), Jeremy Hills (Chuyên gia Biến đổi Khí hậu), Vũ Xuân Nguyệt Hồng (Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương), Trần Toàn Thắng (Chuyên gia chính sách, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương), Hoàng Thị Thúy Nguyệt (Chuyên gia về quản trị tài chính công, Học viện Tài Chính), Đỗ Hải (Chuyên gia về chính sách và thể chế, Học viện Hành chính và chính trị quốc gia Hồ Chí Minh), Jennifer Sara (Giám đốc Ban Phát triển bền vững), Habib Rab (Chuyên gia kinh tế), Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia kinh tế), Nguyễn Thị Thu Lan (Chuyên gia về Tài nguyên thiên nhiên), Franz Gerner (Chuyên gia về Năng lượng), Paul Valley (Chuyên gia về Giao thông vận tải), Anjali Acharya (Chuyên gia về môi trường), Nguyễn Huy Dũng (Chuyên gia về Quản lý rủi ro thiên tai), Phạm Hùng Cường (Chuyên gia về tài nguyên nước), Laura Altinger (Chuyên gia kinh tế), Nguyễn Thu Phương (Trợ lý chương trình), Ngozi Malife (Trợ lý chương trình), Ashraf El Arini (Chuyên gia về môi trường), George Henry Stirrett (Chuyên gia về quản lý tài nguyên thiên nhiên).

Trong suốt quá trình thực hiện, Báo cáo này cũng nhận được sự hướng dẫn và đóng góp từ các chuyên gia và cán bộ cao cấp từ Bộ KH&ĐT, Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT), Bộ Công Thương (CT), Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT), Bộ Giao thông vận tải (GTVT) và Bộ Xây dựng (XD) và từ ba tỉnh là An Giang, Bắc Ninh và Quảng Nam, những người đã tích cực cung cấp số liệu cũng như tham gia vào quá trình tham vấn, cung cấp các thông tin hữu ích và đưa ra quan điểm của mình để hỗ trợ cho việc phân loại và phân tích. Những chuyên gia và cán bộ tham gia vào quá trình này gồm có: Lê Đức Chung và Bùi Hồng Phương, cán bộ hỗ trợ nhóm công tác tài chính khí hậu thuộc Vụ Khoa học, Giáo dục, Tài nguyên và Môi trường, Bộ KH&ĐT, Phạm Văn Tân, (Phó Cục trưởng, Cục Khí tượng thủy văn và BDKH, Bộ TN&MT), Phạm Trung Lượng (Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch, Bộ TN&MT), Trương Đức Trí (Phó Cục trưởng, Cục Khí tượng thủy văn và BDKH, Bộ TN&MT), Võ Thành Hưng (Phó Vụ trưởng, Vụ Ngân sách Nhà nước, Bộ Tài chính), Nguyễn Văn Thanh (nguyên Phó cục trưởng, Cục Kỹ thuật an toàn và môi trường công nghiệp (ISEA), Bộ CT), Hoàng Văn Tâm (Trưởng phòng, Phòng Quản lý môi trường, ISEA, Bộ CT), Huỳnh Đắc Thắng (Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch, Bộ CT), Trần Tố Nghi (Phó Vụ trưởng, Vụ Quản lý xây dựng, Bộ NN&PTNT), Vũ Đức Hùng (Phó vụ trưởng, Vụ Kế hoạch, Bộ NN&PTNT), Ngô Hào Hiệp (Phó Vụ trưởng, Vụ quản lý Xây dựng cơ bản, Cục Quản lý tài nguyên nước, Bộ NN&PTNT), Nguyễn Văn Vũ (Phó Cục trưởng, Cục Quản lý Rừng, Bộ NN&PTNT), Hoàng Quang Tuấn (Phó Cục trưởng, Cục Quản lý Rừng, Bộ NN&PTNT), Nguyễn Đình Chung (Chuyên gia, Vụ Kế hoạch, Bộ NN&PTNT), Trần Minh Phương (Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch, Bộ GTVT), Trần Ánh Dương (Phó Vụ trưởng, Vụ Môi Trường, Bộ GTVT), Trịnh Quốc Cường (Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính, Bộ XD), Đỗ Hải Long (Phó Giám đốc, Sở KH&ĐT tỉnh An Giang), Nguyễn Phương Bắc (Phó Giám đốc, Sở KH&ĐT tỉnh Bắc Ninh) và Trương Quang Dũng (Phó Giám đốc, Sở KH&ĐT tỉnh Quảng Nam).

Nhóm chủ trì soạn thảo Báo cáo cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành cho những đóng góp và ý kiến góp ý quý báu từ:

- Nhóm đánh giá của WB: Emmanuel Skoufias (Bình luận viên, Kinh tế trưởng, LCSPP), Eduardo Ferreira (Bình luận viên, Chuyên gia Tài chính cao cấp,

CCGPT), Philippe Ambrosi (Bình luận viên, Chuyên gia kinh tế môi trường cao cấp, ECSEN), Sang Dae Choi (Chuyên gia kinh tế cao cấp, TWI), Giovanni Ruta (Chuyên gia kinh tế môi trường cao cấp), Kirk Hamilton (Kinh tế trưởng).

- Nhóm đánh giá của UNDP: Koos Neefjes (Cố vấn chính sách về BDKH, UNDP), Thomas Beloe (Cố vấn về Quản trị BDKH và Hiệu quả Phát triển, UNDP APRC), Kevork Baboyan (Chuyên gia về Quản trị và Tài chính công, UNDP APRC), ông Johan Kieft (Trưởng ban Kinh tế xanh của UNORCID).
- Nhóm đánh giá của AfD: Nguyễn Thị Thanh An (Cán bộ dự án, Văn phòng Việt Nam), Jean-Claude Pires (Phó Giám đốc, Văn phòng Hà Nội), Ophélie Risler (Quản đốc dự án, Phòng BDKH) và Olivier Grandvoinet (Quản đốc dự án, Phòng Năng lượng và Giao thông bền vững).
- Adetef: Nicolas Drunet (Phòng Phát triển bền vững và Chính sách năng lượng), và Alisa Rozanova (Phòng Quản lý Công và Cải cách Ngân sách).

- Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững và Năng lượng, Cộng hòa Pháp: Pierre Brender (Vụ trưởng Vụ Năng lượng và Khí hậu) và Béatrice Lecomte (Tổng Thư ký, Vụ Các vấn đề Tài chính).

Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi khí hậu của Việt Nam đã nhận được hỗ trợ từ dự án *Tăng cường năng lực lồng ghép phát triển bền vững và BDKH trong công tác lập kế hoạch* do UNDP tài trợ và *Dự án quan hệ đối tác về BDKH (VNCLIP)* do DFID tài trợ và ủy thác qua Ngân hàng Thế giới.

Ba tài liệu kèm theo báo cáo cung cấp thêm thông tin về (i) Đổi mới chính sách, thể chế và quản lý tài chính công cho BDKH của Việt Nam; (ii) Phương pháp luận thực hiện Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi khí hậu của Việt Nam; và (iii) Tiêu chí phân loại chi tiêu ứng phó với BDKH ở Việt Nam. Báo cáo và các tài liệu cơ sở liên quan được đăng trực tuyến tại trang thông tin về tài chính cho BDKH của Bộ kế hoạch và đầu tư (<http://cfovn.mpi.gov.vn>), trang thông tin của Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/en/country/vietnam) và của Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (www.vn.undp.org).



LỜI NÓI ĐẦU

Việt Nam đang đối mặt với những tác động nặng nề của biến đổi khí hậu. Những thách thức này đòi hỏi chúng ta phải hành động mạnh mẽ hơn nữa để bảo vệ những thành quả đạt được trong công cuộc phát triển đất nước. Biến đổi khí hậu tác động tới khu vực thành thị đông dân cư, các vùng nông thôn nghèo, cũng như tới các hoạt động kinh tế nòng cốt trong nông nghiệp, thủy sản và một số lĩnh vực khác, vốn là động lực quan trọng giúp xoá đói giảm nghèo và tạo công ăn việc làm. Tăng trưởng kinh tế với tốc độ nhanh của Việt Nam gây ra phát thải khí nhà kính, mà nếu không có các biện pháp giảm nhẹ sẽ khiến Việt Nam dần trở thành nguồn phát thải lớn.

Nhận thức được những mối nguy hại do biến đổi khí hậu cùng những thách thức và lợi ích quan trọng cho công cuộc phát triển đất nước gắn liền với ứng phó một cách hệ thống với biến đổi khí hậu, Chính phủ Việt Nam đã khởi xướng những cải cách về thể chế, chính sách, bao gồm các Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, tiếp theo đó là Kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện các chiến lược này và một loạt các chương trình liên quan đến biến đổi khí hậu khác, như giảm nhẹ rủi ro thiên tai và giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng. Để giám sát và điều phối việc thực hiện các hành động ứng phó với biến đổi khí hậu, Chính phủ đã thành lập Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu và gần đây là Hội đồng cố vấn về biến đổi khí hậu. Nhằm tăng cường hiệu quả việc thực hiện các chiến lược này, đồng thời huy động nguồn lực cho ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Chương trình phát triển Liên hợp quốc đã xây dựng báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi Khí hậu. Báo cáo hoàn thành vào đầu năm 2015 đưa ra phân tích tổng thể về cơ cấu tổ chức, thể chế, tài chính cũng như đầu tư cho các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu. Báo cáo đưa ra những kết quả đạt được và thách thức trong công tác thực hiện, đề xuất các khuyến nghị và hướng đổi mới trong chính sách, thể chế, và tài chính nhằm thúc đẩy hơn nữa các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu.

Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho Biến đổi Khí hậu góp phần giúp Chính phủ Việt Nam lập kế hoạch huy động nguồn lực cho biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh thông qua cung cấp thông tin cho các quyết sách, cung cấp mô hình sử dụng ngân sách để xác định, lập kế hoạch và theo dõi chi tiêu cho các hoạt động biến đổi khí hậu, đồng

thời tạo cơ sở để lồng ghép biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh vào quá trình thẩm định và xét duyệt chi ngân sách và đầu tư nước ngoài. Báo cáo cũng khuyến khích sự gắn kết hơn nữa giữa các chương trình và chính sách của ngành thông qua mối liên kết giữa ngân sách nhà nước với các chính sách về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, qua đó đánh giá hiệu quả của khung thể chế đối với việc báo cáo và giám sát các hoạt động về biến đổi khí hậu, đồng thời đánh giá năng lực thể chế trong việc đáp ứng các nhu cầu của Việt Nam để ứng phó thành công với biến đổi khí hậu.

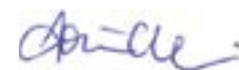
Kết quả của báo cáo góp phần bước đầu cải thiện quá trình thực hiện các chính sách quan trọng về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, từ đó đưa ra những khuyến nghị về lồng ghép các hoạt động này vào quá trình xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm giai đoạn 2016–2020 và dự toán ngân sách cho ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh giai đoạn sau 2015. Báo cáo cũng giúp Chính phủ gắn kết các nỗ lực và đóng góp của Việt Nam với các mục tiêu và nỗ lực toàn cầu, nâng cao vai trò của Việt Nam dần trở thành một thành viên quan trọng trong các cuộc thảo luận về biến đổi khí hậu ở khu vực và trên toàn thế giới.

Chúng tôi rất vui mừng vì báo cáo này được kỳ vọng là một công cụ hữu ích giúp lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, qua đó tăng cường khả năng chống chịu của Việt Nam trước những tác động của hiện tượng ấm lên toàn cầu, giúp cho cộng đồng ít bị tổn thương hơn, đồng thời giải quyết những thách thức về phát thải trong hành trình Việt Nam tiến tới một tương lai xanh hơn và thịnh vượng hơn.

Ông Nguyễn Thế Phương
Thứ trưởng
Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam



Bà Victoria Kwakwa
Giám đốc Quốc gia
Ngân hàng Thế giới,
Việt Nam



Bà Louise Chamberlain
Giám đốc Quốc gia,
Chương trình phát triển
Liên hợp quốc, Việt Nam

TÓM TẮT

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

Thiên tai có nguồn gốc từ khí hậu có tác động xấu tới tăng trưởng, xóa đói giảm nghèo, cuộc sống của người dân nghèo và một số ngành kinh tế. Theo Chỉ số về Tính Tôn 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 chịu tác động nghiêm trọng do nhiệt độ tăng và mực nước biển dâng cũng như những thay đổi về lụt lội và khô hạn, gây thiệt hại về người và tài sản. Người nghèo ở nông thôn có sinh kế dựa vào tài nguyên thiên nhiên chủ yếu là nông nghiệp đặc biệt chịu rủi ro cao. Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, hai trung tâm nông nghiệp rất quan trọng, phải chịu những tác hại do xâm nhập mặn, đe dọa tới mùa màng và sinh kế của hàng triệu người sống phụ thuộc vào nguồn nước. Dân cư thành thị sống ở những khu định cư không hợp pháp cũng chịu nhiều rủi ro trước hiện tượng cực nóng hoặc cực ẩm ướt, còn những người dân sống ở các thành phố ven biển chịu tác động của 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 toàn cầu. Trong bối cảnh toàn cầu, lượng phát thải KNK của Việt Nam vẫn ở mức khá thấp, tuy nhiên dự báo tốc độ gia tăng phát thải của Việt Nam sẽ tăng gấp bốn lần trong khoảng thời gian 2010–2030¹. Việt Nam là một trong các quốc gia có tốc độ gia tăng phát thải cao nhất trên thế giới và cường độ cacbon trên GDP của Việt Nam hiện giờ đứng thứ hai trong vùng (sau Trung Quốc) và vẫn đang tăng². Việc gia tăng phát thải này là từ các dự báo về sử dụng than để sản xuất điện, ước chiếm hơn 50% trong các loại năng lượng cho sản xuất điện tới năm 2030.

1. CHXHCN Việt Nam (2010). *Thông báo Quốc gia lần thứ 2 của Việt nam cho Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu*. Hà Nội: Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam, Bộ Tài Nguyên Môi Trường.

2. Ngân hàng Thế giới (2014). *Dự thảo Nghiên cứu Xây dựng con đường phát triển ít phát thải cacbon cho Việt Nam*. NHTG, ESMAP và DFID.

Đánh giá thực hiện công tác ứng phó với BĐKH của Việt Nam nhằm duy trì tiến độ và những thành tựu đã đạt được trong công cuộc phát triển đất nước

Chính phủ Việt Nam đã tiến hành nghiên cứu **Đánh giá Chi tiêu công và Đầu tư cho BĐKH (CPEIR) nhằm đưa ra bức tranh về chính sách và thể chế hiện tại cũng như đánh giá chi tiêu cho ứng phó với BĐKH để định hướng thực hiện các chính sách và chi tiêu liên quan đến biến đổi khí hậu**. Báo cáo gồm ba phần: (i) đánh giá về chính sách, thể chế và phương pháp luận; (ii) phân tích cụ thể về chi tiêu cho ứng phó BĐKH ở năm bộ ngành và ba tỉnh; và (iii) các khuyến nghị và kế hoạch hành động. Mục đích chính của CPEIR là đánh giá tổng thể về các hoạt động ứng phó BĐKH hiện thời và đưa ra các khuyến nghị về cách thức cải thiện việc xác định ưu tiên, tăng cường năng lực, điều phối, quản lý chi tiêu và lồng ghép các chiến lược ứng phó BĐKH vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Việc này được thực hiện thông qua công tác đánh giá bối cảnh chính sách, các chương trình và các sáng kiến cũng như sự hài hòa của những nỗ lực này trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội để xác định những nơi còn thiếu hụt về năng lực, giám sát và điều phối. Báo cáo cũng xác định những đặc tính của chi tiêu cho BĐKH trong bốn năm qua, đặc biệt là những hành động ứng phó BĐKH chủ yếu trong Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh. Các khuyến nghị và hành động của báo cáo (1) giúp cải thiện các chính sách chiến lược, tính nhất quán, xác định ưu tiên và tăng cường hỗ trợ cung cấp thông tin cho quá trình ra quyết định của Ủy ban quốc gia về BĐKH, và (2) gợi ý cách thức thúc đẩy phát triển chính sách tài khóa và chính sách ngành, tăng cường sự thống nhất giữa chi tiêu và ưu tiên chính sách, giải quyết các thiếu hụt, và xây dựng các cơ chế tài chính mạnh mẽ hơn cũng như huy động các nguồn lực từ tất cả các nguồn tài chính sẵn có. Do vậy, báo cáo thực hiện

đánh giá chi tiêu của năm bộ chủ chốt, đó là Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT), Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT), Bộ Công Thương (Bộ CT), Bộ Xây dựng (Bộ XD) và Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT), cùng với chi tiêu ở ba tỉnh lựa chọn là Bắc Ninh, Quảng Nam và An Giang, đại diện cho các vùng Bắc, Trung và Nam của Việt Nam.

Báo cáo CPEIR được thực hiện tại thời điểm quan trọng khi Chính phủ Việt Nam chuẩn bị một chương trình quốc gia hỗ trợ ứng phó BĐKH mới và xây dựng kế hoạch PTKTXH năm năm 2016–2020. Báo cáo đánh giá được thực hiện sau khi Kế hoạch hành động Quốc gia về BĐKH và Kế hoạch hành động Quốc gia về Tăng trưởng xanh (2012–2020) được Thủ tướng Chính phủ ban hành và ngay trước khi xây dựng KHPTKTXH năm năm giai đoạn 2016–2020, tạo cơ hội đưa những khuyến nghị này vào quá trình xây dựng và thực hiện KHPTKTXH. Đánh giá cũng được thực hiện đồng thời khi Chương trình Mục tiêu Quốc gia ứng phó với BĐKH đang ở giai đoạn cuối (sau giai đoạn năm năm lần thứ hai) và giai đoạn hiện thời của Chương trình SP-RCC, mà dự kiến cả hai chương trình đều kết thúc vào cuối năm 2015. Trong điều kiện Chính phủ đang soạn thảo một chương trình quốc gia hỗ trợ ứng phó BĐKH mới dựa trên nội dung và sự tiếp nối của hai chương trình trên, những phát hiện và khuyến nghị của CPEIR cung cấp thông tin quan trọng để xử lý những cản trở về kiến thức, năng lực, đầu tư và chính sách đối với BĐKH và tăng trưởng xanh. Ngoài ra, CPEIR cũng giúp Chính phủ Việt Nam có được cái nhìn tổng quan về thực tiễn ứng phó với BĐKH để có thể đưa ra các mục tiêu phù hợp với các mục tiêu và nỗ lực toàn cầu, cũng như cải thiện các hệ thống ứng phó với BĐKH để đáp ứng những yêu cầu tiếp cận trực tiếp các nguồn tài chính khí hậu toàn cầu mới như Quỹ Khí hậu Xanh. Những phát hiện và khuyến nghị của CPEIR cũng cung cấp những thông tin về nỗ lực của Chính phủ Việt Nam trong việc xây dựng nền tảng chính sách, tài chính và năng lực kỹ thuật trong giai đoạn trung gian giữa Thỏa thuận dự kiến của COP21 tại Paris trong khuôn khổ UNFCCC năm 2015 và giai đoạn sau 2020, khi Việt Nam sẽ thực hiện Đóng góp do quốc gia tự nguyện (Intended Nationally Determined Contributions—INDCs) để xử lý những mục tiêu giảm phát thải sau năm 2020.

Chiến lược và kế hoạch ứng phó với BĐKH của Việt Nam tạo cơ sở vững chắc nhưng vẫn còn nhiều thách thức

Chính phủ Việt Nam nhận thức rõ về những thách thức phải đối mặt về biến đổi khí hậu ngày càng tăng và đã ứng phó mạnh mẽ thông qua các chính sách và chương trình nghị sự về thể chế để xử lý tính dễ bị tổn thương với BĐKH ngày càng tăng và thúc đẩy con đường phát triển ít phát thải cacbon và tăng trưởng xanh. Vào tháng Sáu năm 2013, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã thông qua Nghị quyết số 24/NQ-TW về Chủ động ứng phó với BĐKH, Tăng cường quản lý tài nguyên thiên nhiên và Bảo vệ môi trường. Nghị quyết xác định cuộc chiến chống lại BĐKH là “một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của cả hệ thống chính trị.” Trước đó, hai chiến lược được Chính phủ ban hành về Biến đổi khí hậu (2011) và Tăng trưởng xanh (2012), là trọng tâm chính sách ứng phó BĐKH của Việt Nam. Chiến lược quốc gia về BĐKH tập trung xây dựng tính chống chịu trước những tác động của BĐKH và một số hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, còn Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh đặc biệt chú trọng tới phát triển ít phát thải cacbon, sản xuất xanh, bao gồm cả đổi mới công nghệ, bảo tồn tài sản vốn tự nhiên và thúc đẩy lối sống xanh. Cả hai chiến lược này đều có những kế hoạch hành động cụ thể với những chương trình chuyên biệt. Hai chiến lược liên quan khác là Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai (2007), và Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+ (2012) cũng góp phần quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu cao cả về xây dựng một nền kinh tế chống chịu với BĐKH và ít phát thải cacbon³.

Nhiều chương trình và sáng kiến khác cũng được thông qua để hỗ trợ thực hiện chính sách. Hai chương trình chủ chốt là (i) Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, tập trung vào việc lồng ghép ứng phó BĐKH trong phát triển kinh tế xã hội, (ii) Chương trình Hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC), đây là cơ chế tài chính giúp mở rộng phạm vi ứng phó BĐKH và điều phối xây dựng chính sách và đối thoại giữa chính phủ và các đối tác phát triển, (iii) Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng

3. REDD: Giảm Phát thải từ Phá rừng và Suy thoái Rừng, 2012.

lượng tiết kiệm và hiệu quả tập trung vào cải thiện hiệu suất năng lượng, (iv) Chương trình quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng; và (v) Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH nhằm cung cấp thực chứng khoa học và công nghệ cho các hoạt động ứng phó với BĐKH.

Khung thể chế và chính sách này đã tạo dựng cơ sở ứng phó BĐKH căn bản cho Việt Nam. Tuy nhiên, các biện pháp cần được thực hiện để theo dõi và đánh giá tốt hơn hiệu quả thực hiện của các mục tiêu chính sách, cũng như đảm bảo sự thống nhất giữa các chính sách và chương trình để hướng tới thực hiện các mục tiêu tổng hợp. Xây dựng cơ chế ứng phó BĐKH hiệu quả hơn đòi hỏi nhiều hơn về năng lực, về huy động nguồn lực và nhiều hỗ trợ hơn ở cấp trung ương và địa phương.

Những thách thức gặp phải trong thu thập thông tin liên quan đến chi thường xuyên và đầu tư cho ứng phó với BĐKH của các bộ, sở và các tỉnh cho thấy sự cần thiết phải có một hệ thống theo dõi thống nhất. Vấn đề thực tiễn quan trọng nhất là rất khó tiếp cận dữ liệu sẵn có về chi tiêu công để phân tích vì các số liệu này được lưu giữ theo phân cấp ở các cục, vụ và cấp phòng ở cả các bộ và các tỉnh. Thêm vào đó, các mục tiêu cụ thể về BĐKH của các dự án liên quan đến BĐKH thường không thể hiện rõ nên khó đánh giá phạm vi hay bản chất của các dự án này. Một điều rõ ràng nữa là tuy chi thường xuyên ít nhưng lại đóng vai trò quan trọng (và ngày càng trở nên quan trọng) trong việc triển khai thực hiện các hoạt động ứng phó với BĐKH. Do vậy, việc phân tích dữ liệu được thảo luận chi tiết về tất cả các dự án ở cấp cục, vụ và cấp phòng. Những cuộc thảo luận chi tiết này giúp phân tích sâu và cho thấy nhu cầu cần phải tiếp tục có đối thoại giữa các cơ quan chính phủ và các tỉnh về cách thức hiệu quả nhất trong việc lồng ghép và giám sát chi tiêu cho ứng phó BĐKH.

Việc thực hiện kế hoạch hành động quốc gia nhằm giải quyết các vấn đề chính về BĐKH, tuy nhiên cần có sự hài hòa về chính sách giữa các ngành và địa phương

Lồng ghép chính sách BĐKH vào chính sách ngành đã tiến bộ trong một số trường hợp, tuy nhiên vẫn còn

nhiều hạn chế. Một số lĩnh vực như nước, năng lượng, quản lý rủi ro thiên tai đã có tiến bộ rõ rệt, tuy nhiên những ngành như lâm nghiệp, đường bộ và giao thông, xây dựng còn có thể có nhiều lợi ích hơn khi thực hiện việc lồng ghép sâu hơn nữa. Quá trình lập kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2016–2020 là cơ hội để thực hiện lồng ghép, tài trợ tài chính cho ứng phó với BĐKH trong tất cả các lĩnh vực. Những cải cách mới trong dự toán ngân sách và kế toán là những cơ hội quan trọng để có thể thống nhất công tác quản lý số liệu, do vậy sẽ hỗ trợ thực hiện nỗ lực tăng cường điều phối giữa các cơ quan và giữa các cấp trong chính phủ.

Chính phủ Việt Nam đã cải thiện hệ thống quản lý tài khóa và kế hoạch trong suốt ba thập kỷ qua, tạo cơ sở tốt cho việc lồng ghép các vấn đề về BĐKH, tuy nhiên cần thực hiện cải thiện cụ thể trong quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách để thúc đẩy lồng ghép sâu rộng hơn. Quản lý tài chính công (PFM) đã được hiện đại hóa tạo thuận lợi cho việc thay đổi dễ dàng, đảm bảo lồng ghép ứng phó BĐKH. Một số điểm có thể cải thiện tốt hơn:

- Thay đổi xác định ưu tiên chiến lược hàng năm để giải quyết hiệu quả các vấn đề BĐKH.
- Quy trình giám sát và xác định mục tiêu và quá trình thực hiện dự án liên quan đến BĐKH.
- Chu trình lập kế hoạch và ngân sách hàng năm giúp thiết lập khung thực hiện chính sách BĐKH hiệu quả.

Ưu tiên trước nhất là các chính sách thích ứng với BĐKH và triển khai thực hiện, tuy nhiên cần hài hòa với quản lý giảm nhẹ rủi ro thiên tai

Lồng ghép BĐKH trong các lĩnh vực phòng chống thiên tai đã được thực hiện nhưng cần được đẩy mạnh hơn. Chính phủ đã tiến hành một khối lượng lớn công việc xây dựng các kịch bản về tác động của BĐKH đến các vùng, giúp hình thành và thực hiện công tác ứng phó, nhưng cần tăng cường áp dụng các kịch bản và thông tin về rủi ro BĐKH trong công tác lập kế hoạch ứng phó. Chiến lược quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai được thông qua năm 2007 và kế hoạch hành động (ban hành năm 2009) giúp lồng ghép nội dung phòng chống thiên tai vào kế hoạch phát triển

kinh tế-xã hội. Kết quả là, đa số các Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội hiện nay ở cấp tỉnh, ngành, quốc gia cũng như các quy hoạch ngành trong giai đoạn 2011–2020, đã được lồng ghép nội dung phòng chống thiên tai. Tuy nhiên, những kế hoạch này chưa tính đến tác động của BĐKH. Ngoài ra, Luật phòng, chống thiên tai (2013) xác định các hành động quản lý và phòng chống rủi ro thiên tai nhưng chưa ưu tiên phân bổ vốn để thực hiện việc phòng chống. Do đó, cần hài hòa việc thực hiện chiến lược này với các chương trình và hành động thích ứng trong Chiến lược quốc gia về BĐKH, Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Tăng cường thực hiện thống nhất giúp củng cố và nâng cao nỗ lực giảm tính dễ bị tổn thương.

Chính sách về giảm nhẹ trở thành ưu tiên quốc gia và khung chính sách hiện nay đưa ra các mục tiêu cụ thể về giảm phát thải khí nhà kính, tuy nhiên chưa nhất quán và khó đạt được do thiếu khuyến khích

Giảm phát thải khí nhà kính đòi hỏi phải xác định mục tiêu tổng thể và các mục tiêu cụ thể theo ngành cũng như lồng ghép các phương án giảm nhẹ trong các tiểu ngành. Các mục tiêu giảm nhẹ GHG trong các chính sách và chương trình có nhiều sự khác nhau (về đơn vị, đường cơ sở và phạm vi thời gian), cũng như có sự trùng lặp hoặc tính lặp, và có phần không thực tế. Do vậy, rất khó so sánh các mục tiêu này và cần phải có sự nhất quán. Ví dụ, cả các mục tiêu trong Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và các mục tiêu trong Quyết định số 1775/QĐ-TTg về quản lý phát thải khí nhà kính và thị trường cacbon lại không thống nhất với các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh. Các mục tiêu quốc gia cần được chuyển tải thành các mục tiêu cụ thể của từng ngành, đã được thực hiện như trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn (Quyết định số 3119/QĐ-BNN-KHCN của Bộ NN&PTNT). Tuy nhiên, để thực hiện các mục tiêu của các tiểu ngành cần phải áp dụng các phương án tiếp cận ít phát thải cacbon trong các tiểu ngành.

Yếu tố trọng yếu để thực hiện thành công là phải có một cơ quan điều phối với năng lực tốt

Chính phủ Việt Nam đã thành lập Ủy ban quốc gia về BĐKH (NCCC) năm 2012, để chủ trì, điều phối, thống nhất và theo dõi BĐKH và tăng trưởng xanh, tuy nhiên vai trò giám sát tổng thể cần được tăng cường. Ủy ban do Thủ tướng đứng đầu làm trưởng ban, và các bộ trưởng của các bộ tham gia chính làm thành viên. NCCC chịu trách nhiệm điều phối giữa các bộ và giám sát tổng thể việc thực hiện Chiến lược quốc gia về BĐKH, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và các chương trình, sáng kiến liên quan. Bộ TN&MT hỗ trợ NCCC thông qua Văn phòng thường trực (SO) của NCCC với vai trò làm đầu mối kỹ thuật về các chính sách ứng phó với BĐKH. Bộ KH&ĐT hỗ trợ Ban điều phối liên bộ thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh (ICB) thông qua một Tổ giúp việc. NCCC sẽ hướng dẫn việc thiết kế và chức năng hoạt động của cơ chế tài chính khí hậu toàn diện và được điều phối tốt ở Việt Nam.

Phương pháp luận phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH hỗ trợ theo dõi chi tiêu cho BĐKH

Báo cáo CPEIR sử dụng Phương pháp luận phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH (TCCRE) với khung phương pháp thống nhất để xác định các khoản chi cho BĐKH hiện thời ở Việt Nam. Để đánh giá các loại hoạt động liên quan đến chi tiêu cho BĐKH cần phải xây dựng TCCRE để phân loại các dự án theo nhóm phù hợp với (i) cách phân loại quốc tế về chi tiêu cho BĐKH; (ii) các mục tiêu và các chính sách trong Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh; và (iii) các hoạt động được xác định trong các dự án liên quan đến BĐKH hiện nay ở cấp tỉnh và cấp ngành. Phương pháp luận sử dụng *cách phân loại chương trình BĐKH* cho phép xác định rõ các thành phần chi tiêu nào của Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển dành cho các mục tiêu BĐKH, cũng như đánh giá chi phí tương ứng của các sản phẩm và kết quả đầu ra về ứng phó với BĐKH. Thực hiện theo phương pháp luận cho thấy sự phân bổ nỗ lực, những điểm mạnh và điểm yếu cũng như tác động tiềm năng của các khoản chi của các bộ và các tỉnh được điều tra nghiên cứu. Phương pháp luận gồm ba trụ cột bao trùm: Chính

sách & Quản trị (PG), Năng lực Khoa học, Kỹ thuật và Xã hội (ST), và Đầu tư thực hiện ứng phó BĐKH (CCD).

Phương pháp luận phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH (TCCRE) được thiết kế để đánh giá mức độ đóng góp của các dự án BĐKH cho các mục tiêu thích ứng, giảm nhẹ hoặc cả hai cũng như đưa ra cơ sở để ước tính chi tiêu cho ứng phó với BĐKH. Quy trình bốn bước được sử dụng để phân loại chi tiêu liên quan đến BĐKH (đầu tư và thường xuyên) trong phương pháp luận và sau đó đánh giá tỷ lệ của phần chi tiêu cho ứng phó với BĐKH cũng như trọng tâm dành cho thích ứng hay giảm nhẹ. Đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH ở mức độ chi tiết đóng vai trò quan trọng trong việc phân tích các hành động ứng phó với BĐKH. Quy trình này đã được áp dụng để phân tích ở các bộ và địa phương được lựa chọn, cũng như đề xuất ứng dụng cho tất cả các tổ chức tham gia sử dụng ngân sách chi tiêu của chính phủ liên quan đến BĐKH. Ứng phó với BĐKH không thể được theo dõi trực tiếp từ dữ liệu giao dịch của Kho bạc, nhưng có thể được đánh giá từ tổng chi theo dự án và chi tiêu thường xuyên nếu được đánh giá là liên quan đến BĐKH.

Ngân sách chi cho ứng phó với BĐKH của Chính phủ giữ ổn định từ 2010 đến 2013, trong khi tổng chi có giảm nhẹ

Phân tích phân bổ chi cho ứng phó với BĐKH⁴ ở Việt Nam tại năm bộ ngành và ba tỉnh từ 2010–2013 đưa ra một cái nhìn chi tiết và có giá trị về cam kết của Chính phủ Việt Nam trong việc ứng phó với BĐKH. Chi cho ứng phó BĐKH cả trực tiếp và gián tiếp chiếm tỷ lệ ổn định trong tổng ngân sách của các bộ ngành giai đoạn này (18%) và duy trì khá ổn định, mặc dù tổng phân bổ có sự giảm nhẹ trong giai đoạn 2010–2013 (11% theo thời gian thực). Tỷ lệ suy giảm phản ánh sự sụt giảm tổng thể trong chi tiêu

4. Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH trong phân tích này không bao gồm phần tài trợ trực tiếp cho chi phí tăng thêm cho phát triển do có BĐKH. Chi phí của các dự án liên quan đến BĐKH được tính dựa trên các tiêu chí của TCCRE trong Chương 2 (ví dụ, 100% các dự án được xem là có mục tiêu ứng phó với BĐKH nếu các dự án nêu rõ các mục tiêu ứng phó với BĐKH, hoặc hoàn toàn để thực hiện các lợi ích liên quan đến BĐKH, hoặc nằm trong chương trình dành cho BĐKH của Chính phủ Việt Nam).

công chủ yếu do chính sách thắt chặt tài khóa của chính phủ. Tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của năm bộ ngành chiếm 0,1% GDP của quốc gia. Tham khảo Báo cáo năm 2014 của NHTG về *Nghiên cứu Xây dựng con đường phát triển ít phát thải cacbon cho Việt Nam* cho thấy để chuyển đổi từ mô hình phát triển thông thường (BAU) sang phát triển ít phát thải cacbon cần chi phí đầu tư khoảng 1% GDP hàng năm trong suốt giai đoạn 2010–2030 (đó là chưa tính đến chi phí tăng thêm cho thích ứng).

Phân bổ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở năm bộ ngành thường bao gồm các dự án đầu tư có đồng lợi ích về tăng cường chống chịu với BĐKH. Đa số các dự án ứng phó với BĐKH đang được thực hiện, trung bình 42% và 58% phân bổ ngân sách hàng năm cho ứng phó với BĐKH được đánh giá là liên quan “ít” hoặc “rất ít” tới ứng phó BĐKH theo cách phân loại TCCRE. Những dự án này bao gồm các hoạt động có các lợi ích giảm nhẹ và thích ứng nhưng lại không được nêu rõ trong mục tiêu hoặc các kết quả dự án.

Ứng phó với BĐKH tập trung vào các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn để tăng cường chống chịu, tuy nhiên ngân sách phân bổ cho các hành động tiến tới phát thải ít cacbon đang gia tăng

Phân bổ ngân sách chủ yếu cho các dự án của Bộ NN&PTNT và Bộ Giao thông, chiếm tới 92% tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH trong giai đoạn 2010–2012 và ước tính cho năm 2013. Đa số các dự án này là các dự án lớn về thủy lợi và giao thông có đồng lợi ích thích ứng với BĐKH. Tuy Bộ TN&MT có ngân sách cho BĐKH hạn hẹp, nhưng là cơ quan chủ trì thực hiện Chiến lược quốc gia về BĐKH, Kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, giúp Bộ thực hiện điều phối chặt chẽ quá trình ra chính sách và tăng cường năng lực cần thiết cho các bộ. Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông đóng vai trò quan trọng trong việc lồng

ghép, đặc biệt trong việc ban hành các chính sách, quy định và tiêu chuẩn ứng phó với BĐKH trong ngành.

Mặc dù tập trung vào các dự án tưới tiêu và giao thông nhưng phân bổ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH lại chủ yếu dành cho thích ứng, tuy nhiên đang có xu hướng tăng phân bổ vốn trực tiếp cho giảm nhẹ từ ngân sách chi thường xuyên. Trong giai đoạn 2010–2013, tỷ lệ chi tiêu trực tiếp cho thích ứng trong tổng chi tiêu cho ứng phó BĐKH khoảng 88%, nhưng chi trực tiếp cho giảm nhẹ chỉ chiếm 2%. Đến năm 2013, ngân sách 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 BĐKH cũng tài trợ cho các dự án vừa thực hiện các mục tiêu giảm nhẹ vừa thực hiện các mục tiêu thích ứng, chiếm khoảng 10% tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH.

Ngân sách dành cho hoạt động ứng phó với BĐKH của bộ và tỉnh đều tập trung chủ yếu cho đầu tư ứng phó với BĐKH (CCD: 89%, ST: 9%, PG: 2%)

Tổng chi tiêu ở cấp bộ cho đầu tư ứng phó với BĐKH (CCD) cụ thể là 89%. Một tỷ lệ lớn chi tiêu dành cho đầu tư ứng phó với BĐKH chủ yếu do các dự án phát triển có mục tiêu phòng chống thiên tai cụ thể hoặc hạ tầng quy mô lớn của Bộ NN&PTNT và Bộ Giao thông. Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Chính phủ Việt Nam vẫn hạn chế đối với một số nhiệm vụ cần thiết cho phát triển nền kinh tế ít phát thải cacbon và chống chịu với BĐKH. Ví dụ, xâm nhập mặn, cung cấp nước sạch và tăng cường tính chống chịu trong ngành thủy sản rất ít được quan tâm, và chỉ một phần rất nhỏ ngân sách của năm bộ được dành cho giảm nhẹ cụ thể như sản xuất năng lượng ít phát thải cacbon (0,02% của 4 tỷ đồng) và các biện pháp tiết kiệm năng lượng (0,45% của 76 tỷ đồng).

Chỉ một tỷ lệ nhỏ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH được phân bổ cho nâng cao Năng lực Khoa học, Kỹ thuật và Xã hội (ST), và Chính sách và Quản trị (PG). ST chiếm 9% và PG chỉ chiếm 2% của tổng chi cho BĐKH. Hầu hết các hoạt động ST và PG do Bộ TN&MT thực hiện với ngân

sách hạn chế, 61% hỗ trợ ST và gần như phần còn lại dành cho PG, chỉ có một phần rất nhỏ dành cho các nhiệm vụ đầu tư chủ yếu về quản lý và xử lý nước. Trọng tâm chủ yếu dành cho các nhiệm vụ CCD, đặc biệt là những nhiệm vụ liên quan đến nguồn nước, nhấn mạnh nhu cầu cần các phương pháp luận về thẩm định, GS&ĐG cũng như điều phối thể chế tốt để đảm bảo giá trị đồng tiền bỏ ra.

Cả ba tỉnh được lựa chọn nghiên cứu trong CPEIR đặt trọng tâm đầu tư ứng phó với BĐKH và có tốc độ tăng chi cho BĐKH cao hơn tốc độ tăng tổng ngân sách. Phát hiện này đồng nhất với năng lực khả hạn chế ở địa phương về ST và PG cũng như nhu cầu cần sự hỗ trợ đầu vào từ trung ương và các ngành về mặt chính sách và khoa học. Do chi tiêu ở cấp tỉnh chiếm phần lớn tổng chi tiêu của Chính phủ Việt Nam, do vậy cần nhấn mạnh nhu cầu lập kế hoạch, dự trù ngân sách, theo dõi và giám sát chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp địa phương và tăng cường năng lực cho chính quyền địa phương để áp dụng TCCRE trong các khoản chi.

Phân bổ ngân sách chi thường xuyên rất quan trọng để thực hiện các hành động ứng phó về giảm nhẹ cũng như các hoạt động về tăng cường Năng lực Khoa học, Công nghệ và Xã hội (ST); Chính sách và Quản trị (PG)

Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Chính phủ Việt Nam chủ yếu dành cho các khoản đầu tư (92%), còn chi thường xuyên thì ít hơn nhiều; mặc dù trong những năm gần đây tỷ lệ chi thường xuyên đã tăng lên. Trong giai đoạn từ 2010 đến 2013, ngân sách chi thường xuyên của 5 bộ sụt giảm nhẹ nhưng tỷ lệ tổng thể chi cho các nhiệm vụ giảm nhẹ vẫn tăng lên. Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT chiếm phần lớn ngân sách chi thường xuyên (lần lượt là 26% và 20%). Ngân sách thường xuyên chỉ chiếm khoảng 8% tổng chi của ngân sách trung ương. Năm 2011 chi thường xuyên có tăng nhẹ nhưng tổng nguồn giảm

xuống từ thời điểm đó, trong khi tỷ lệ dành cho các nhiệm vụ giảm nhẹ tăng từ 7% năm 2010 đến 22% năm 2013. 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.

Cần tăng cường chi cho các hoạt động ST và PG vì các hoạt động này sẽ thúc đẩy tăng cường năng lực để triển khai các hoạt động ứng phó với BĐKH. 94% các hoạt động ST 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 sau đó là xác định các biện pháp thích ứng và giảm nhẹ BĐKH phù hợp. Một tỷ lệ rất nhỏ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH được dành cho các hoạt động PG, tập trung vào xây dựng các kế hoạch hành động và kế hoạch ngành. Bộ TN&MT sử dụng ngân sách chi thường xuyên cho các hoạt động ST và PG⁵.

Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH đóng vai trò quan trọng trong ngân sách chi thường xuyên. Chương trình đã cung 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 số) chủ động 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 ST, và khoảng 31% trực tiếp cho PG.

Chi cho ứng phó với BĐKH chưa đồng bộ với các mục tiêu chính sách của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh

Theo dõi chi tiêu cho ứng phó BĐKH theo các mục tiêu chính sách của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thấy các khoản chi (ở các bộ ngành và các chương trình MTQG) nhắm tới an ninh nước và lương thực (63%) và cơ sở hạ tầng

bền vững (74%). Bên cạnh đó, khoảng 17% các khoản chi cho ứng phó với BĐKH không thể gắn vào mục tiêu chính sách 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 quốc gia về tăng trưởng xanh, khung chính sách này có mục tiêu chính là thúc đẩy tăng trưởng xanh ít phát thải cacbon. Mối liên kết giữa chi tiêu với các mục tiêu chính sách của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh hoàn toàn có thể là nguồn thông tin sâu để giám sát tổng thể các hoạt động ứng phó với BĐKH. Một đánh giá tổng thể ở cấp cao về các chính sách liên quan là công cụ hữu dụng để sàng lọc và tăng cường hiệu quả các hành động ứng phó với BĐKH của Việt Nam.

Việt Nam huy động các nguồn lực trong nước để thực hiện ứng phó với BĐKH nhưng sự hỗ trợ của các đối tác phát triển đóng vai trò quan trọng trong nỗ lực này

Các hoạt động ứng phó với BĐKH chủ yếu được tài trợ bởi các nguồn lực trong nước nhưng các đối tác phát triển đóng góp 31% tổng chi cho ứng phó với BĐKH thực hiện tại năm bộ và thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho ứng phó với BĐKH đã tăng mạnh trong thập kỷ qua và đã cung cấp hỗ trợ cho nhiều dự án đa dạng về thích ứng và giảm nhẹ. Trọng tâm chủ yếu là các hoạt động đầu tư ứng phó với BĐKH cụ thể (CCD). Tuy nhiên, nghiên cứu CPEIR cho thấy nguồn vay ODA và viện trợ không hoàn lại cho các hoạt động PG đang tăng lên. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là ví dụ về ảnh hưởng của nguồn tài trợ của các đối tác phát triển trong các hoạt động ứng phó với BĐKH thông qua ngân sách với điều kiện trọng tâm chủ yếu dành cho các hoạt động lồng ghép ứng phó BĐKH và tăng cường năng lực. Mặc dù dữ liệu về ODA được phân tích trong CPEIR được lấy từ hai nguồn (Bộ KH&ĐT và các bộ), nhưng vẫn cho thấy cần phải thiết

5. Không có dữ liệu chi thường xuyên từ Bộ Xây dựng để thực hiện phân tích CPEIR

lập cơ chế báo cáo về ứng phó với BĐKH một cách thống nhất và có tính lồng ghép.

Tài trợ từ các đối tác phát triển đã thúc đẩy cơ chế tài chính SP-RCC của Chính phủ Việt Nam (2010) để thực hiện các dự án ứng phó với BĐKH. Đánh giá một số dự án được lựa chọn để đầu tư từ cơ chế tài chính SP-RCC cho thấy chủ yếu nguồn lực tập trung cho việc tăng cường tính chống chịu của khu vực ven biển và ven sông. 61 dự án đã được lựa chọn để đầu tư từ nguồn vốn SP-RCC với dự kiến phân bổ khoảng 17.900 tỷ đồng, trong đó SP-RCC dự kiến tài trợ 80% và các tỉnh đối ứng 20% còn lại. 16 dự án (khoảng 4.400 tỷ đồng) đã được tài trợ với tổng số 815 tỷ đồng đã được cam kết cho giai đoạn 2013 và 2014. Đối chiếu mục tiêu các dự án này với mục tiêu của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thấy các dự án chủ yếu thực hiện mục tiêu chiến lược của Chiến lược quốc gia về BĐKH “chủ động ứng phó với mực nước biển dâng ở các vùng nhạy cảm”, và nhìn chung chưa được đề cập tới trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh vì các dự án này tập trung vào hoạt động thích ứng. Trong điều kiện phạm vi tài trợ hẹp dành cho các mục tiêu chiến lược của Chiến lược quốc gia về BĐKH, và chương trình SP-RCC được xác định là nguồn tài chính để thực hiện KHHĐ Tăng trưởng xanh, cho thấy thực sự cần thiết đánh giá lại quy trình lập kế hoạch và đánh giá lựa chọn dự án sử dụng từ nguồn SP-RCC.

Tiến tới tương lai, các khuyến nghị của CPEIR đưa ra nhiều sáng kiến trong ngắn hạn và dài hạn cho chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách

Những khuyến nghị này cùng với Kế hoạch hành động đề xuất kèm theo đều dựa trên các kết quả và phân tích của báo cáo, trên cơ sở một khung thể chế tổ chức theo hai trụ cột chính. Như mô tả dưới đây, mỗi trụ cột bao gồm nhiều nội dung, mục tiêu và hoạt động kèm theo làm kim chỉ nam cho công tác thực hiện và hỗ trợ chính phủ cải thiện ứng phó với BĐKH từ các nguồn vốn đa dạng khác nhau. Thực hiện các khuyến nghị của CPEIR cùng với kế hoạch hành động kèm theo sẽ giúp Chính phủ Việt

Nam tăng cường chất lượng ứng phó với BĐKH và khả năng huy động, phân bổ và sử dụng tài chính khí hậu hiệu quả với nhiều nguồn lực (Xem Phụ lục IV tóm tắt những đóng góp giá trị của CPEIR). Theo đó, Việt Nam sẽ tăng cường tăng trưởng xanh, tính cạnh tranh và giảm nghèo, đồng thời vươn lên dẫn đầu và đóng góp vào tích lũy kiến thức và kinh nghiệm giải quyết những thách thức khí hậu toàn cầu.

Trụ cột A: Đối mới công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho BĐKH

Kế hoạch phát triển KT-XH là cơ hội chủ yếu để lồng ghép BĐKH và lập kế hoạch phát triển

Cần nhiều nỗ lực để ứng phó với BĐKH trở thành nội dung trọng tâm của kế hoạch phát triển KT-XH năm năm tới đây. Kế hoạch phát triển KT-XH là văn bản quan trọng trong xây dựng định hướng chiến lược cho các kế hoạch và chi tiêu cho ứng phó với BĐKH. Lồng ghép BĐKH vào các chương trình hoạt động của ngành và địa phương có thể mang lại tác động lớn đến công tác ứng phó với BĐKH của chính phủ. Việc này cũng giúp khai thác tiềm năng ứng phó với BĐKH của các ngành then chốt, tạo điều kiện xây dựng các hướng dẫn chi tiết cho từng bộ và địa phương về cách thức chuẩn bị xây dựng kế hoạch hành động và thiết kế các dự án, chương trình có liên quan đến BĐKH để đưa vào kế hoạch và xin cấp ngân sách hàng năm và năm năm. Quá trình xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH là cơ hội để đánh giá và tiến hành các nỗ lực chung nhằm xây dựng kế hoạch và dự án đa ngành quy mô vùng để giải quyết các vấn đề và vùng dễ bị tổn thương cần được ưu tiên. Nhằm xử lý một cách hiệu quả vấn đề ứng phó với BĐKH trong kế hoạch phát triển KT-XH, Bộ KH&ĐT cùng Bộ TN&MT nên tham khảo những phát hiện của Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư cho BĐKH này, đặc biệt là những phát hiện liên quan đến lồng ghép ứng phó với BĐKH vào các chương trình hoạt động của ngành và địa phương có thể có tác động lớn đến công tác ứng phó với BĐKH.

Phương pháp luận về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH (TCCRE) hỗ trợ lập kế hoạch, dự toán ngân sách và giám sát thực hiện ứng phó với BĐKH

Việc xác định và phân tích các hành động liên quan đến BĐKH hiện thời được thực hiện trong CPEIR cho thấy cách thức sử dụng phương pháp luận để đánh giá và hướng dẫn việc quản lý các chính sách ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương, tỉnh và thành phố. Đánh giá cho biết những lĩnh vực nào chưa nhận được tài trợ cho BĐKH, hoặc đã nhận được nhưng còn ít và hạn chế. Cùng với việc phân tích chi tiết, phương pháp luận cũng giúp nhận biết liệu các dự án có tiềm năng thực hiện các mục tiêu thực hiện thích ứng và giảm nhẹ hoặc đồng lợi ích đã được lồng ghép các mục tiêu ứng phó với BĐKH hay chưa. Báo cáo cũng là cơ hội để tìm hiểu điểm mạnh và điểm yếu trong chi tiêu ứng phó với BĐKH. Điều rõ ràng là cần cải thiện và mở rộng việc xây dựng cơ chế theo dõi và xác định các nỗ lực ứng phó với BĐKH một cách toàn diện từ tất cả các nguồn lực tài chính để tăng cường hiệu quả quá trình lập kế hoạch và phân bổ ngân sách, tránh trùng lặp và khuyến khích sự hỗ trợ lẫn nhau. Việc sử dụng rộng rãi hơn TCCRE sẽ giúp Chính phủ Việt Nam quản lý chương trình ứng phó với BĐKH, thiết lập trách nhiệm giải trình và mở rộng các kênh tài chính cho chương trình.

Sử dụng báo cáo và tăng cường hệ thống báo cáo về BĐKH giúp nâng cao hiệu quả của chi tiêu cho BĐKH

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 BĐKH. Khuyến nghị chính phủ định kỳ xây dựng và công bố Báo cáo về BĐKH về tình hình sử dụng vốn và đánh giá chung về những kết quả đã đạt được so với mục tiêu đề ra. Báo cáo này nên được coi là một bộ phận quan trọng không thể thiếu trong quá trình triển khai chính sách BĐKH.

Thông tin có sẵn một cách kịp thời và thường xuyên về chi tiêu cho biến đổi khí hậu nhờ áp dụng phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH sẽ nâng cao đáng kể tầm quan trọng và sự phù hợp của báo cáo, qua đó góp phần củng cố sự chỉ đạo và định hướng chính sách cũng như điều hành tổng thể của các chương trình biến đổi khí hậu. Qua thời gian, báo cáo này sẽ trở nên toàn diện hơn bao gồm các đánh giá của tất cả các ngành và địa phương phản ánh tình hình phát triển chính sách và các thành tựu đạt được đối với những mục tiêu thích ứng và giảm thiểu. Kho Bạc và Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) có thể giúp cung cấp thông tin tất cả các dự án liên quan đến BĐKH được cấp vốn ngân sách, và có thể sử dụng hệ thống hạch toán, báo cáo và đối chiếu tài khoản để theo dõi các khoản chi và đảm bảo đầy đủ trách nhiệm giải trình về tài chính cho các khoản chi được ghi trong hệ thống. Do đó, việc thí điểm đưa nguồn vốn ODA hỗ trợ các Chương trình mục tiêu quốc gia vào hệ thống TABMIS có thể áp dụng rộng rãi cho tất cả các chương trình do các đối tác phát triển hỗ trợ.

Chính phủ cần đánh giá năng lực và đẩy nhanh việc xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (GS&ĐG) gắn với ứng phó với BĐKH 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 của các dự án. Thiết kế một hệ thống giám sát và đánh giá về ứng phó với biến đổi khí hậu là một quá trình phức tạp do bản chất liên ngành và lồng ghép của vấn đề ứng phó với BĐKH. Nhưng, trước mắt có thể bắt đầu thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá thống nhất bằng cách trước tiên tập trung cho tăng cường năng lực và các chỉ tiêu quan trọng có ý nghĩa chiến lược ở tất cả các cấp thực hiện. Về lâu dài, để hệ thống giám sát và đánh giá hoạt động hiệu quả cần có các nỗ lực không ngừng, được Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT hỗ trợ. Quá trình giám sát và đánh giá về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH hiện còn hạn chế do mục tiêu dự án chưa được nêu đầy đủ, 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 BĐKH. 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 BĐKH và lập kế hoạch dài hạn. Thực hiện phân loại chi tiêu cho BĐKH theo TCCRE, và tăng cường thực hiện công tác giám sát và đánh giá sẽ giúp giải quyết một số vấn đề kể trên.

Trụ cột B: Điều phối và tăng cường chính sách thể chế, cho 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 (NCCC) 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 NCCC 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. Điều này giúp đảm bảo tất cả các thông tin phù hợp được cung cấp cho các cơ quan chủ chốt. Vai trò của NCCC qua đó được tăng cường đáng kể. Thiết lập năng lực kỹ thuật phù hợp kết hợp với tăng cường điều phối cấp cao sẽ giúp xác định các ưu tiên trên cơ sở đánh giá kỹ thuật và chứng thực tại tất cả các chương trình, cũng như cho phép đánh giá cấp cao về cân bằng tổng thể của chương trình ứng phó với BDKH (với sự hỗ trợ của Ban cố vấn về BDKH) và những thiếu hụt về kỹ thuật và tài chính. Nâng cao năng lực của Văn phòng thường trực của Ủy ban giúp điều phối hiệu quả và nâng cao chất lượng thông tin cho Ủy ban. Có thể đạt được điều này thông qua (i) thiết lập hệ thống giám

sát và đánh giá thống nhất và hài hòa, gồm theo dõi dòng chi tài chính dành cho khí hậu cũng như các chỉ tiêu có thể kiểm định phù hợp với các mục tiêu chính sách, (ii) tăng cường năng lực cho Văn phòng thường trực để thu thập và cung cấp thông tin, và (iii) xây dựng năng lực cho cán bộ đầu mối BDKH ở các tỉnh để báo cáo tiến độ thực hiện ứng phó với BDKH, kế hoạch và những vướng mắc cho Văn phòng thường trực. Các biện pháp khác bao gồm (iv) xây dựng mẫu báo cáo chung về tổng quan ứng phó với BDKH một cách hài hòa đối với Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cũng như các chiến lược, chương trình và sáng kiến liên quan; và (v) lập báo cáo tiến độ cô đọng súc tích về ứng phó với BDKH của bộ, địa phương.

Tiến hành Giám sát và đánh giá (GS&ĐG) cũng như báo cáo về các hành động ứng phó với BDKH để tăng cường nỗ lực ứng phó

Việc xây dựng và hợp nhất một hệ thống giám sát và đánh giá, thống nhất với các tiêu chí lựa chọn ưu tiên, sẽ nâng cao chất lượng và sự thống nhất trong việc đặt mục tiêu, lập kế hoạch, phân bổ tài chính và báo cáo về các hoạt động ứng phó với BDKH. Chính phủ Việt Nam đánh giá năng lực hiện tại và khởi xướng kết nối các hoạt động ứng phó BDKH với hệ thống GS&ĐG, trong đó có việc xây dựng các chỉ số thực hiện chiến lược quan trọng để đánh giá tác động của các hành động ứng phó với BDKH ở cả cấp chính sách và cấp chương trình. Một hệ thống GS&ĐG thống nhất cần thiết để tạo sự tin nhiệm cho các hoạt động ứng phó với BDKH và lập kế hoạch dài hạn, hỗ trợ đặc biệt cho vai trò giám sát tổng thể của NCCC. Chức năng giám sát của NCCC bao trùm cả Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, nhưng công việc giám sát và đánh giá và báo cáo của văn phòng thường trực cần được hài hòa và gắn kết chặt chẽ với những chương trình liên quan đến quản lý rủi ro thiên tai và tiết kiệm năng lượng. Vai trò của Văn phòng thường trực rất quan trọng trong việc truyền tải những thông tin ngắn gọn, được kiểm chứng và có chất lượng cao trình lên NCCC để NCCC thực hiện chức năng điều phối, xác định

ưu tiên và giám sát. Văn phòng thường trực cũng cần nhận được những thông tin có chất lượng cao, có nghĩa là các hệ thống và năng lực của cán bộ đầu mối tại các bộ và địa phương phải thực sự tốt.

Cải thiện quá trình lập kế hoạch thích ứng với BĐKH, cấp vốn và thực hiện chính sách để ứng phó hiệu quả với các rủi ro ngày càng gia tăng của BĐKH

Củng cố và thống nhất các hành động thích ứng và quản lý rủi ro thiên tai sẽ giúp tăng hiệu quả chống chịu. Một khối lượng lớn công việc đã được thực hiện để xây dựng các kịch bản cơ sở về BĐKH và đánh giá mức độ tổn thương và rủi ro tại các vùng miền khác nhau ở Việt Nam, tuy nhiên các nghiên cứu về mức độ tổn thương cần được thực hiện cho tất cả các ngành và các tỉnh để bảo vệ tài sản trước thiên tai có nguồn gốc khí hậu. Cần thể chế hóa qui trình này nhằm đảm bảo việc tăng cường khả năng chống chịu phù hợp với các kịch bản được cập nhật về biến đổi khí hậu. Ứng phó với tính dễ tổn thương có nguồn gốc do biến đổi khí hậu và quản lý giảm nhẹ rủi ro thiên tai của các bộ đều bao gồm hoạt động thích ứng, nhưng cần ứng phó hiệu quả hơn từ 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 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. Củng cố diễn đàn quốc gia về quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng sẽ giúp nâng cao kiến thức và sự thống nhất trong công tác ứng phó, giúp xây dựng các ưu tiên rõ ràng. Ví dụ, các quy định và tiêu chuẩn về chống chịu khí hậu của các công trình cơ sở hạ tầng sẽ giúp tăng cường tính chống chịu và cần được đưa vào trong quy trình xây dựng KHPTKTXH.

Mục tiêu rõ ràng về phát thải khí nhà kính và thực hiện cải cách ngành năng lượng nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu giảm nhẹ

Thực hiện chính sách giảm nhẹ và các mục tiêu phát thải GHG cần có cơ sở thực chứng và phải gắn kết với những nỗ lực toàn cầu. Các chính sách giảm phát thải GHG thường phức tạp, cơ hội thực hiện thì hạn chế, do vậy rất cần hành động nhanh chóng để tận dụng được hoàn toàn khả năng về công nghệ sạch và tránh gặp phải bị mắc kẹt trong các công trình cơ sở hạ tầng không hiệu quả. Do đó, việc thực hiện các chính sách giảm nhẹ sẽ phụ thuộc vào các thảo luận chính sách thường khá phức tạp, và do chưa thể xác định được một cách chắc chắn một số vấn đề, sẽ ảnh hưởng đến ngân sách cũng như nguồn vốn để thực hiện các chính sách giảm nhẹ GHG hiệu quả. Báo cáo CPEIR khuyến nghị đánh giá và củng cố thống nhất các mục tiêu phát thải GHG, đặc biệt là cho giai đoạn sau 2020 trong bối cảnh các cuộc đàm phán của UNFCCC, với việc xác định rõ những gì Việt Nam có thể đóng góp một cách tự nguyện và cái gì Việt Nam sẽ thực hiện được với sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính quốc tế. Để có thể thực hiện được các cam kết về tăng trưởng ít phát thải, cần xây dựng một hệ thống MRV quốc gia để xác định, theo dõi và báo cáo về phát thải khí nhà kính. Những nhiệm vụ trọng tâm để thực hiện chính sách giảm nhẹ là: (i) rà soát các hoạt động giảm nhẹ hiện tại, tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ cho giai đoạn sau 2020 và xây dựng lộ trình thực hiện cho các lựa chọn ít phát thải, và (ii) thiết lập một khung chính sách tài khóa thống nhất để khuyến khích giảm sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Ngoài ra cần khẳng định vai trò của chương trình REDD+ trong khung tổng thể về giảm nhẹ.

Những nỗ lực giảm nhẹ của Việt Nam sẽ không thể đạt được mục tiêu đề ra nếu không có cải cách trong ngành năng lượng, kể cả việc gỡ bỏ trợ cấp gián tiếp cho nhiên liệu hóa thạch để phát điện cũng như giao thông, đồng hành cùng những biện pháp hỗ trợ cho các hộ nghèo và một số ngành kinh doanh phải đối mặt với sự tăng giá năng lượng trong ngắn hạn. Những cải cách này sẽ thúc đẩy hiệu quả năng lượng và đầu tư cho năng lượng tái tạo.

Tổng đầu tư và giao dịch năng lượng được thực hiện thông qua các DNNN trong ngành năng lượng, do vậy báo cáo CPEIR khuyến nghị tăng tính minh bạch trong cơ cấu giá và tăng cường quy định về thị trường năng lượng độc lập.

Tăng cường cơ cấu tài chính khí hậu nhằm điều phối và huy động các nguồn lực cho ứng phó với BĐKH và xác định các rủi ro và khoảng trống thiếu hụt trong chính sách tài khóa

Cần tăng cường và thống nhất tổ chức bộ máy về tài chính 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. Hình thành ngân sách khí hậu, theo dõi thực chi, tiến hành giám sát và đánh giá cơ bản, điều phối hiệu quả tất cả các hoạt động này sẽ tạo cơ sở giúp xác định những chông chéo và thiếu hụt 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 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 cho việc thiết kế các cơ chế tài chính phù hợp với nhu cầu của Việt Nam.

Kế hoạch hành động cụ thể đưa ra lộ trình tăng cường năng lực ứng phó BĐKH cho Việt Nam tiến tới tương lai chống chịu với BĐKH và ít phát thải cacbon

Để thực hiện được các khuyến nghị, cần triển khai một số bước nhất định dưới hình thức một kế hoạch hành động quốc gia, với trọng tâm dành cho các hành động tức thời nhằm xây dựng một diễn đàn ứng phó với BĐKH chuẩn bị cho KHPTKTXH sắp tới. Kế hoạch hành động đề xuất gồm có hai nội dung chính kết nối với

hai trụ cột nêu trên với các hoạt động khuyến nghị thực hiện trong ngắn hạn, trung và dài hạn. Nội dung đầu tiên chỉ rõ các hoạt động cần thực hiện ngay để xác định các ưu tiên chiến lược cho KHPTKTXH và chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách. Nội dung thứ hai chỉ rõ những hành động đó cần cho hoạt động điều phối và tăng cường thể chế để giúp hỗ trợ các hành động thích ứng và giảm nhẹ cũng như các cơ chế tài trợ.

Báo cáo CPEIR khuyến nghị Chính phủ Việt Nam triển khai tám bước để thực hiện các khuyến nghị trên cơ sở thí điểm (với những đơn vị đã tham gia CPEIR). Những bước này cần được thực hiện nhanh chóng như là một phần của chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách kế hoạch PTKTXH hàng năm và năm năm 2016–2020 sắp tới. Các bước đó là:

- Tinh chỉnh hướng dẫn TCCRE và đào tạo/tăng cường năng lực cho các bộ và các tỉnh;
- Bộ KH&ĐT bắt đầu xây dựng các hướng dẫn chiến lược cho việc chi tiêu cho BĐKH và lồng ghép các chính sách BĐKH trong KHPTKTXH 2016–2020;
- Bộ KH&ĐT ban hành hướng dẫn TCCRE, trong đó yêu cầu phân loại, xác định mục tiêu, các chỉ số và các mốc thực hiện về BĐKH cho tất cả các dự án liên quan;
- Bộ KH&ĐT chủ động dự toán chi đầu tư cho ứng phó với BĐKH cho tất cả các dự án liên quan đến BĐKH ở các đơn vị thực hiện thí điểm;
- Chuẩn bị dự thảo bút toán ghi nhớ về ngân sách cho khí hậu trong Báo cáo Ngân sách Nhà nước hàng năm;
- Bộ Tài chính hướng dẫn tất cả các bộ thí điểm và các sở tài chính cấp tỉnh báo cáo tổng chi tiêu cho tất cả các dự án liên quan đến BĐKH;
- Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT tăng cường quá trình giám sát và đánh giá các dự án liên quan đến BĐKH trong suốt quá trình thực hiện;
- Chuẩn bị Báo cáo Ngân sách Khí hậu thí điểm;

Để giúp Chính phủ Việt Nam xây dựng các hoạt động ứng phó với BĐKH, Báo cáo CPEIR đề xuất Khung kết quả và Kế hoạch hành động. *Khung Kết quả* nhấn mạnh đến các sản phẩm và kết quả mong đợi của các hoạt động đề xuất giúp thực hiện các khuyến nghị của CPEIR. *Khung kết quả* mô tả sự liên kết với các hoạt động khác (để

giúp xác định các ưu tiên và kết quả) và những rủi ro cần được xem xét để đảm bảo thực hiện hiệu quả. *Kế hoạch hành động* sẽ làm cơ sở triển khai các kế hoạch làm việc chi tiết hơn cho mỗi cơ quan và đơn vị thực hiện, cùng với các hoạt động ứng phó với BĐKH đang thực hiện khác. Các đơn vị này sẽ xác định lộ trình và mốc thời gian để

hoàn thành từng hoạt động. Tất cả những hoạt động này sẽ được xác định có liên quan đến ứng phó với BĐKH hay không theo các nội dung TCCRE. Thực hiện các đề xuất của CPEIR là một phần của chiến lược ứng phó với BĐKH của Việt Nam.



GIỚI THIỆU

Việt Nam dễ bị tổn thương bởi tác động của BĐKH— các tác động này đã, đang và ngày càng trở nên mạnh mẽ hơn trong những thập kỷ tới đây. Việt Nam đã có hiện tượng tăng nhiệt độ và mực nước biển dâng, những cơn bão lớn, lụt lội và hạn hán. Ví dụ, theo kịch bản phát thải trung bình, nhiệt độ trung bình sẽ tăng khoảng 2–3°C vào năm 2100 so với nhiệt độ của các thập kỷ cuối thế kỷ 20; mực nước biển sẽ tăng trong khoảng 42 và 72 cm tùy theo từng vùng ven biển; và mực nước mưa cao nhất trong ngày tăng thêm tới 150% tại một số nơi ở vùng núi phía Bắc⁶. Việt Nam chịu nhiều thiên tai liên quan đến BĐKH do vị trí địa lý và địa hình, cũng như sự phát triển kinh tế và tăng dân số, đặc biệt tại ĐBSCL và dọc bờ biển ngày càng dễ bị ảnh hưởng và chịu rủi ro vì những đợt biến và căng thẳng khí hậu ngày càng gia tăng.

Thiên tai liên quan đến khí hậu gây ra nhiều tác động tiêu cực tới tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, tác động đồng loạt tới nhiều ngành của nền kinh tế. Nông nghiệp được dự báo là ngành chịu nhiều ảnh hưởng nặng nề bởi BĐKH, đặc biệt là tại ĐBSCL, vùng sản xuất nông nghiệp năng suất và quan trọng nhất cho an ninh lương thực và xuất khẩu gạo⁷ của Việt Nam. ĐBSCL và ĐBSH đã có hiện tượng xâm nhập mặn, ngày càng nặng do mực nước biển dâng. Ngành thủy sản, chiếm 5% GDP của cả nước, cũng chịu nhiều ảnh hưởng bởi mật độ lốc xoáy nhiệt đới ngày càng tăng, xâm nhập mặn và nhiệt độ tăng. Đánh bắt hải sản chịu nhiều ảnh hưởng do đại dương ấm lên và sự axit hóa đại dương do tích tụ các bon điôxít trong đại dương và không khí, do đó dự kiến có sự sụt giảm đáng kể về tiềm năng đánh bắt hải sản⁸ tại Việt Nam.

Dân nghèo thành thị và nông thôn là một trong những nhóm dễ bị tổn thương nhất do BĐKH, đặc biệt là những người sống trong những khu định cư không chính thức. Một tỷ lệ lớn dân số thành thị ở Việt Nam sống ở những khu định cư không chính thức, dễ bị ảnh hưởng xấu bởi những căng thẳng về độ ẩm và sự nóng bức quá mức. Các thành phố ven biển đặc biệt bị ảnh hưởng bởi những rủi ro BĐKH, bao gồm bão nhiệt đới tăng lên, nước biển dâng và lũ bất ngờ trên sông. Những thành phố này đối mặt với lụt lội do mực nước biển dâng cũng như tần suất mưa tăng lên, và đối mặt với rủi ro nghiêm trọng do thiếu hệ thống thoát

nước và việc phá hủy các công trình cấp nước và vệ sinh. Thành phố Hồ Chí Minh được dự đoán là một trong những thành phố trong vùng bị ảnh hưởng nhất bởi mực nước biển dâng và bão lớn.

Theo Nghiên cứu Xây dựng con đường phát triển ít phát thải các bon cho Việt Nam năm 2014 của NHTG. Trong thập kỷ qua, mức phát thải KNK của Việt Nam được tính là có tốc độ tăng nhanh nhất vùng. Tỷ lệ tăng trưởng phát thải của Việt Nam nằm trong những nước cao nhất trên thế giới và hơn nhiều so với các nước khác trong vùng như Trung Quốc, Malaixia, Thái lan, Indônêxia, Căm-pu-chia và Philipin. Cường độ phát thải các bon của GDP Việt Nam đứng thứ hai trong vùng (sau Trung Quốc) và vẫn đang tăng⁹. Dự báo chính thức phát thải từ từ ngành năng lượng của Việt Nam sẽ cao gấp bốn lần trong thời gian từ 2010 đến 2030, và tổng phát thải thuần sẽ tăng gấp ba lần trong cùng khoảng thời gian đó⁷. Những mức tăng này chủ yếu do mức tăng trưởng dự đoán trong việc sử dụng than để sản xuất điện, do tỷ lệ dùng than trong tổng lượng sản xuất điện dự kiến tăng gấp ba lần từ 17% năm 2010 lên 58% năm 2030¹⁰. Giá nhiên liệu hóa thạch để sản xuất điện và giao thông khá thấp do Việt Nam quản lý giá và trợ cấp gián tiếp, điều này phản ánh một phần cường độ cacbon và năng lượng khá cao và tỷ lệ đầu tư thấp cho năng lượng tái tạo ngoại trừ thủy điện¹¹.

Hành động giảm nhẹ và thích ứng là các biện pháp “không hối tiếc” giúp thúc đẩy tăng trưởng mà vẫn hỗ trợ nỗ lực xóa đói giảm nghèo. Các biện pháp giảm nhẹ thường giảm khả năng bị ảnh hưởng bởi rủi ro thiên tai biến đổi khí hậu trong ngắn hạn và dài hạn. Do có sự khác biệt về quy mô chính xác của tác động BĐKH, những biện pháp “không hối tiếc” hay “ít hối tiếc” sẽ bảo vệ cuộc sống và sinh kế. Đầu tư cho thích ứng thường đòi hỏi các khoản chi tiêu lớn về vốn, có thể tốn nhiều công sức lao động, từ đó giúp tạo thêm việc làm. Các biện pháp ít phát thải các bon như sản xuất năng lượng tái tạo, cải thiện hiệu suất và cung cấp các lựa chọn giao thông bền vững có thể tăng an ninh năng lượng và sức cạnh tranh của Việt Nam. Các biện pháp này có thể giảm ô nhiễm không khí (phát sinh chi phí chăm sóc sức khỏe và thường ảnh hưởng nhiều

6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012). *Các kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng của Việt Nam*

7. Ngân hàng Thế giới (2010). *Kinh tế học về Thích ứng với Biến đổi Khí hậu: Việt Nam*. Washington, D.C.

8. Ngân hàng Thế giới (2013). *Hạ độ nông: Cục đoan khí hậu, tác động vùng và các trường hợp chống chịu*

9. Ngân hàng Thế giới (2014). *Dự thảo Nghiên cứu Xây dựng con đường phát triển ít phát thải cacbon cho Việt Nam*. NHTG, ESMAP and DFID.

10. CHXHCN Việt Nam (2010). *Thông báo Quốc gia Việt Nam lần thứ 2 theo Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu*. Hà Nội: Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam, Bộ Tài Nguyên Môi Trường, trang 56.

11. UNDP (2014). *Tăng trưởng xanh và Chính sách Tài khóa Nhiên liệu Hóa thạch ở Việt Nam—Khuyến nghị về lộ trình Cải cách chính sách*. Hà Nội: Chương trình Phát triển Liên hợp quốc.

tới người nghèo). Hành động sớm để tránh đầu tư vào công nghệ và cơ sở hạ tầng có xu hướng tạo nên cơ cấu kinh tế phát thải nhiều các bon (như các nhà máy điện dùng than), là rất quan trọng.

Đề đẩy nhanh quá trình ứng phó với BĐKH thông qua ngân sách nhà nước và tạo điều kiện để huy động nguồn lực từ các quỹ quốc tế, chính phủ đề nghị NHTG và LHQ giúp xây dựng Báo cáo Rà soát Đầu tư và Chi tiêu công cho BĐKH (CPEIR). Báo cáo này được thực hiện sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch BĐKH và Kế hoạch tăng trưởng xanh (2010–2020), và ngay trước khi xây dựng Kế hoạch PT KT-XH 5 năm 2016–2020, cho phép các khuyến nghị có thể được sử dụng trong quá trình xây dựng và thực hiện. Chính phủ Việt Nam bắt đầu thực hiện CPEIR để:

- i. *Đánh giá các lựa chọn để phân loại và theo dõi các khoản chi liên quan đến BĐKH và tăng trưởng xanh trong ngân sách theo các khung chính sách quốc gia hiện thời có tham khảo phương pháp luận tiêu chuẩn quốc tế.*
- ii. *Cung cấp bảng và sơ đồ phân tích xu thế và trọng tâm chi tiêu cho ứng phó BĐKH thông qua các kênh/dòng được lựa chọn trong giai đoạn 2010–2013;*
- iii. *Làm rõ sự nhất quán trong chi tiêu ứng phó BĐKH và tăng trưởng xanh gần đây trong ngân sách quốc gia, với các chính sách và ưu tiên khí hậu.*
- iv. *Đánh giá tổ chức bộ máy tài chính khí hậu hiện thời và một số yếu tố của khung chính sách tài khóa để giúp tăng cường năng lực, củng cố bộ máy và thúc đẩy thủ tục ủy thác để huy động nguồn lực.*
- v. *Đánh giá cơ cấu quản trị, thể chế và chính sách ở cấp quốc gia và địa phương để khuyến nghị các bước tiếp lồng ghép sâu hơn các mục tiêu ứng phó với BĐKH trong các quá trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, giám sát và đánh giá; và*
- vi. *Đề xuất các hướng phù hợp để phát triển trong bối cảnh Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế và khuyến nghị cải thiện trong việc lập kế hoạch và triển khai thực hiện chương trình ứng phó với BĐKH của Chính phủ.*

CPEIR sử dụng phương pháp phân tích chính sách và hệ thống phân loại sáng tạo đưa ra khung thống nhất xác định được toàn bộ các hoạt động và chi tiêu liên quan đến kết quả thực hiện ứng phó với BĐKH. Việc phân tích này tập trung vào tổ chức thể chế và ngân sách ở năm bộ ngành (TN&MT, Công Thương, NN&PTNT, Xây dựng và GTVT) và ba tỉnh (An Giang, Bắc Ninh, và Quảng Nam) đại diện cho ba vùng của Việt Nam đang đối mặt với ảnh hưởng của BĐKH và các thách thức khác nhau về hệ sinh thái, phát triển và khí hậu. CPEIR đưa ra các phân tích, khuyến nghị và một kế hoạch hành động kèm theo để thực hiện các khuyến nghị.

Báo cáo bao gồm năm chương:

Chương 1 về các chính sách BĐKH và khung thể chế hiện tại cho ứng phó với BĐKH ở Việt Nam.

Chương 2 về phương pháp luận CPEIR và xây dựng phương pháp luận phân loại ứng phó với BĐKH gắn với chính sách ứng phó BĐKH của Việt Nam.

Chương 3 phân tích chi tiêu cho ứng phó với BĐKH liên quan tới các mục tiêu chính sách và các loại hành động BĐKH và các nguồn tài trợ.

Chương 4 khuyến nghị lồng ghép chính sách BĐKH trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách cũng như xây dựng báo cáo chính sách BĐKH.

Chương 5 đề xuất kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện các khuyến nghị của CPEIR, bao gồm cả việc thiết lập ngân sách cho BĐKH và báo cáo đánh giá hàng năm.

Báo cáo kèm theo ba tài liệu thông tin cơ sở về (i) các chính sách, thể chế và cải cách quản lý tài chính công về BĐKH; (ii) phương pháp luận CPEIR; và (iii) Hướng dẫn phương pháp phân loại về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu - TCCRE) ở Việt Nam. Báo cáo và các tài liệu thông tin cơ sở được đăng trực tuyến tại trang thông tin về tài chính cho BĐKH của Bộ kế hoạch và đầu tư (<http://cfov.nmpi.gov.vn>), trang thông tin của Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/en/country/vietnam) và của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (www.vn.undp.org).



1. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH VỀ BĐKH VÀ KHUNG THỂ CHẾ ỨNG PHÓ VỚI BĐKH Ở VIỆT NAM

Những phát hiện chính của Chương 1

1. Việt Nam đã **ứng phó mạnh mẽ** với những thách thức về BĐKH bằng việc xây dựng các chính sách và chương trình ngành, tiểu ngành và cấp quốc gia cũng như cơ cấu điều phối cấp cao (Ủy ban Quốc gia về BĐKH).
2. Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX cùng các kế hoạch hành động quốc gia liên quan giải quyết các vấn đề chính sách chủ yếu về ứng phó BĐKH. Tuy nhiên, cùng với các chính sách ngành và tiểu ngành, **việc triển khai thực hiện cần được hài hòa hóa để thống nhất các mục tiêu giảm nhẹ và thích ứng BĐKH ở cấp quốc gia, cấp ngành và tiểu ngành.**
3. Cần tăng cường tổ chức để hỗ trợ Ủy ban BĐKH giám sát tổng thể và điều phối lập kế hoạch chính sách, xác định ưu tiên, thực hiện, theo dõi và báo cáo về ứng phó BĐKH.
4. Ứng phó giảm nhẹ và thích ứng có thể cải thiện nhờ tăng cường năng lực kỹ thuật và hệ thống giám sát và đánh giá hài hòa với các kết quả của việc chi tiêu cho ứng phó với BĐKH.
5. Chính phủ đã đưa ra các mục tiêu giảm nhẹ KNK khác nhau. **Do vậy cũng cố thống nhất các mục tiêu quốc gia giảm phát thải KNK cho thời kỳ hậu 2020 cần phải được xác định và thông báo cho UNFCCC.**
6. Đã có những tiến bộ trong việc lồng ghép ứng phó với BĐKH ở cấp ngành và cấp tỉnh nhưng vẫn còn nhiều khoảng trống, đặc biệt trong năng lực và quá trình chính sách và thể chế. **Cần có định hướng rõ hơn trong quy trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và thực hiện.**

Chương 1 cung cấp phân tích tổng quan các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) của Việt Nam, các cơ chế lập kế hoạch và tổ chức thể chế ở cấp quốc gia, cấp ngành và cấp tỉnh. Chương này khái quát quá trình phát triển và thực trạng hiện nay về khung chính sách biến đổi khí hậu của Việt Nam và trách nhiệm¹² của tổ chức thể chế. Chương 1 xem xét các chính sách chủ chốt về ứng phó với biến đổi khí hậu của Chính phủ Việt Nam, kể cả những lĩnh vực cần tăng cường. Tiếp đó, chương này tập trung vào các yếu tố chính của khung thể chế điều phối và hỗ trợ ứng phó với BĐKH. Chương này nghiên cứu hành động ứng phó chính sách về thích ứng và giảm nhẹ.

12. Những yếu tố này bao gồm khung thể chế mở rộng (quy tắc cuộc chơi) áp dụng trong nền kinh tế thể chế theo Douglass North (1992) (*Chi phí giao dịch, Thể chế, và Hoạt động Kinh tế*, ICEG, 1992). Các nội dung đặc biệt của khung thể chế được xác định phù hợp trong đoạn viết.

Chương 1 cũng đồng thời chỉ ra những khác biệt trong yêu cầu về chính sách và kỹ thuật đối với từng trường hợp, nêu bật tầm quan trọng của việc phản ánh thường xuyên kết quả đạt được trong suốt chu trình lập chiến lược/kế hoạch/dự trữ ngân sách và đánh giá được hài hòa hóa và cải thiện. Hệ thống lập kế hoạch và dự toán ngân sách của chính phủ đóng vai trò quan trọng giúp cho việc đưa ra một đánh giá tổng quan đáng tin cậy và kịp thời về cách thức cấp vốn và thực thi chính sách về ứng phó với BĐKH ở các cấp chính quyền; xác định các nội dung trọng tâm cần được cải thiện trong quá trình này. Cuối cùng, các hoạt động ứng phó với BĐKH được xem xét tại cấp ngành và địa phương nhằm phát hiện các lĩnh vực trọng điểm có thể cải thiện hơn nữa để góp phần tăng cường ứng phó với BĐKH. Việc tăng cường phối hợp giữa về tổ chức và thủ tục trong khung thể chế đóng vai trò quan trọng giúp hoạch định một chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu hiệu quả và hiệu lực, qua đó nâng cao hiệu quả các dòng tài chính cho khí hậu và các khoản chi liên quan khác.

1.1 Quá trình phát triển chính sách biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Thành tựu phát triển kinh tế liên tục của Việt Nam có khả năng bị đe dọa do chịu tác động ngày càng tăng của biến đổi khí hậu. Theo Chỉ số về mức độ tổn thương do biến đổi khí hậu (CCVI) năm 2014 của Maplecroft¹³, một chỉ số đánh giá mức độ tổn thương do tác động của biến đổi khí hậu trong 30 năm tới.

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam phát thải nhiều cacbon. Việt Nam không phải là nước có lịch sử gây ra sự ấm lên toàn cầu, nhưng dự báo chính thức cho thấy tổng lượng phát thải thuần của Việt Nam sẽ tăng gấp ba lần trong giai đoạn từ 2010 đến 2030. Lĩnh vực lâm nghiệp được coi là bể chứa cacbon nhưng lượng phát thải sẽ cao hơn, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng¹⁴. Kinh tế Việt Nam vừa tiêu thụ

13. Maplecroft (2014). *Bản đồ Biến đổi Khí hậu và Rủi ro Môi trường 2014* <http://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2013/10/30/31-global-economic-output-forecast-face-high-or-extreme-climate-change-risks-2025-maplecroft-risk-atlas/>.

14. CHXHCN Việt Nam (2010). *Thông báo Quốc gia Việt Nam lần thứ 2 theo Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu.*

hiều năng lượng vừa phát thải với cường độ cao tính trên một đơn vị GDP so với các nước láng giềng¹⁵.

Các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu và các chính sách liên quan tới quản lý ngành và tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam đã được cải thiện mạnh mẽ trong thập kỷ vừa qua. Các hoạt động quốc gia ứng phó với BĐKH đã được khởi động từ cuối thập niên 90 và dẫn tới sự ra đời của Báo cáo Quốc gia đầu tiên theo Công ước khung về BĐKH của Liên hợp quốc (2003); Các hoạt động ứng phó với BĐKH đã phát triển nhanh chóng từ năm 2008, bao gồm việc ban hành Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (Quyết định 158/2008/QĐ-TTg, 2008 và 1183/QĐ-TTg, 2012 cho giai đoạn 2012–2015), Chiến lược quốc gia về BĐKH (Chiến lược BĐKH, Quyết định số 2139/QĐ-TTg, 2011) và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh của Việt Nam (Chiến lược TTX: Quyết định số 1393/QĐ-TTg, 2012). Hai chiến lược này hình thành bộ khung chung và đã được ưu tiên hóa và cụ thể hóa trong Kế hoạch BĐKH và Kế hoạch tăng trưởng xanh cho thời gian đến năm 2020, trong đó có các kế hoạch hành động về ứng phó BĐKH và tăng trưởng xanh cấp ngành và địa phương được hoàn thành hoặc sẽ được hình thành. Ngoài ra năm 2012, Chính phủ cũng ban hành Chương trình giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) đến năm 2020 (Quyết định số 799/QĐ-TTg, 2012). Cũng có nhiều các chính sách khác liên quan như Chiến lược Quốc gia về Phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai, đến năm 2020 (Chiến lược PCTT, 2007), Luật về phòng chống thiên tai (2013), Chiến lược phát triển rừng quốc gia giai đoạn 2011–2020 (2012), Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Các chính sách về BĐKH và tăng trưởng xanh sẽ được thảo luận dưới đây. Cơ chế điều phối các hoạt động ứng phó thông qua Ủy ban Quốc gia về BĐKH sẽ được thảo luận ở phần 1.2. Phần 1.3 sẽ giải quyết vấn đề cân bằng giữa các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ, và phần 1.4 thảo luận về chu trình lập kế hoạch, lập dự toán ngân sách và thực hiện. Các chính sách và hoạt động ứng phó với BĐKH của các ngành sẽ được thảo luận ở mục 1.5.

Các chính sách quốc gia về BĐKH và tăng trưởng xanh

Chiến lược BĐKH nhằm thiết lập một cơ cấu rõ ràng và xác định các nhiệm vụ cụ thể cần thiết để đạt được các mục tiêu về ứng phó với BĐKH. Chiến lược quốc gia

15. Ngân hàng Thế giới (2014). Nghiên cứu Xây dựng con đường phát triển ít phát thải cacbon cho Việt Nam. WB, ESMAP và DFID.

về BĐKH đã xác định mười nhiệm vụ chiến lược, bao gồm các mục tiêu về thích ứng và giảm nhẹ. Các giai đoạn chiến lược của Chiến lược quốc gia về BĐKH không chỉ gắn với quá trình công nghiệp hoá mà còn với những tiến bộ rõ rệt về kinh tế và xã hội, nhấn mạnh rõ là Việt Nam sẽ tập trung giảm phát thải khí nhà kính sau năm 2025. Trong giai đoạn 2011–2015, Chiến lược BĐKH xác định các chương trình ưu tiên bao gồm Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH; Chương trình Khoa học Công nghệ về Biến đổi Khí hậu quốc gia; dự báo và quan trắc khí tượng thủy văn; quản lý nguồn nước và thích ứng với biến đổi khí hậu tại các vùng đồng bằng chính; ứng phó với khí hậu tại các đô thị lớn; gia cố kè sông và đê biển; chăm sóc y tế; và ứng phó ở cấp cộng đồng. Mười ưu tiên tương tự được nêu rõ trong Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH 2012–2020 (2012), trong đó đưa ra danh mục 65 chương trình và dự án cụ thể, đa số tập trung vào tăng cường các hệ thống quan sát, cảnh báo và các hoạt động thích ứng.

Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh xác định năng lượng tái tạo và sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả là các nội dung quan trọng đối với phát triển bền vững và chuyển đổi nền kinh tế hướng tới tăng trưởng xanh. Tăng trưởng xanh được xem là một phần quan trọng trong tiến trình phát triển kinh tế bền vững. Để Việt Nam tránh được “bẫy thu nhập trung bình”, cần tránh xa các hoạt động kinh tế sử dụng nhiều tài nguyên và nhiều lao động, như kinh nghiệm của Hàn quốc¹⁶. Để đạt được những tiến bộ về kinh tế hơn đòi hỏi các ngành công nghiệp mới, nhiều tri thức và kỹ thuật tiên tiến cũng như các tổ chức sở hữu nhà nước và tư nhân phải sáng tạo và năng động hơn. Tăng trưởng xanh ở các nước đang phát triển cần nhiều đổi mới, nghiên cứu và phát triển, và tăng sản lượng đầu ra trên một đơn vị đầu vào¹⁷. Tăng trưởng xanh cũng đóng góp cho lợi ích xã hội, bao gồm xóa đói giảm nghèo, và “góp phần quan trọng trong việc thực hiện chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu”¹⁸, phát triển ít phát thải các bon cũng là cơ hội cho sự tăng trưởng mới và bền vững cho Việt Nam¹⁹. Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đề xuất sử dụng hiệu quả hơn vốn tự nhiên, giảm phát thải

16. Trần Văn Thọ (2013). *Bẫy thu nhập trung bình: Các Vấn đề cho Thành viên Hiệp hội các nước Đông Nam Á*. Tài liệu ADBI 421. Tokyo: Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á. Xem tại: <http://www.adbi.org/working-paper/2013/05/16/5667.middle.income.trap.issues.asean/>.

17. Van Arkadie, Brian, et al. (2010). *Phân tích Quốc gia chung về Việt Nam*. Tài liệu cho UN-Việt Nam.

18. Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh của Việt Nam (2012).

19. Ngân hàng Thế giới (2014). *Dự thảo Nghiên cứu xây dựng con đường phát triển ít phát thải cacbon cho Việt Nam*. WB, ESMAP và DFID.

KNK và nâng cao chất lượng môi trường. Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh đưa ra 66 hành động theo bốn nhóm chủ đề: (1) Tăng cường thể chế và xây dựng kế hoạch hành động tăng trưởng xanh ở cấp địa phương; (2) Giảm cường độ phát thải KNK và thúc đẩy sử dụng các nguồn năng lượng sạch và năng lượng tái tạo; (3) Xanh hóa sản xuất; và (4) Xanh hóa lối sống và thúc đẩy tiêu dùng bền vững. Các hoạt động ưu tiên cho năm 2013–2015 bao gồm hoàn thiện khung thể chế để đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc nền kinh tế phù hợp với Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và hình thành khung chính sách tài chính tăng trưởng xanh. Hầu hết các hành động trong Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh tập trung nhiều vào giảm nhẹ phát thải KNK, không tập trung vào phần thích ứng BĐKH.

Nguồn lực tài chính thực hiện các chính sách chủ yếu về BĐKH chưa được xác định rõ ràng và chi tiết. Nguồn vốn thực hiện Kế hoạch BĐKH phải được phân bổ từ ngân sách nhà nước và nguồn lực quốc tế, nhưng Quyết định 1474/QĐ-TTg cũng chưa cụ thể được điều này. Về nguồn vốn, Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh được phân bổ vốn từ “ngân sách nhà nước trong chương trình SPR-CC” (Quyết định số 403/QĐ-TTg 2014). Ngoài ra, *Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh chưa được lồng ghép trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách như một phần của chương trình ứng phó BĐKH tổng hợp của chính phủ.*

Các chính sách quốc gia hiện nay gắn kết rõ ràng BĐKH với tăng trưởng xanh để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững. Chiến lược BĐKH tập trung vào khía cạnh thích ứng và cũng có phần giảm nhẹ, đặc biệt là khi có tài trợ quốc tế. Chiến lược TTX tập trung chủ yếu vào các hành động giảm nhẹ, chú trọng vào ít phát thải các-bon và tăng trưởng xanh. Cách tiếp cận tăng trưởng xanh ít phát thải các bon trong Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh là cách tiếp cận có tiềm năng toàn diện, tăng cường khả năng tiếp cận năng lượng cho người nghèo, tạo việc làm xanh và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đồng thời với việc giảm phát thải KNK. Như một báo cáo đánh giá về tăng trưởng ít phát thải các-bon ở các nước châu Á, “tăng trưởng ít phát thải các-bon không chỉ là vấn đề giảm nhẹ BĐKH mà nó còn có ý nghĩa to lớn cho việc lập kế hoạch phát triển bền vững”²⁰. Các chính sách

ngành xanh của Hàn Quốc, bao gồm cả các chính sách kinh tế vĩ mô ngắn hạn và các chính sách công nghiệp dài hạn đều hướng tới việc giảm cường độ phát thải các-bon. Hàn Quốc theo đuổi tăng trưởng xanh trong bối cảnh BĐKH tổng thể và các cam kết chính sách được hỗ trợ tài chính ở mức 2% GDP. Tương tự như vậy, Việt Nam theo đuổi chính sách giảm nhẹ BĐKH trong các hành động tăng trưởng xanh thông qua Chiến lược và Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh như một phần của định hướng phát triển bền vững, và *việc phân bổ nguồn lực công trong nước cho tăng trưởng xanh là hoàn toàn có cơ sở.*

Chiến lược quốc gia về BĐKH và tăng trưởng xanh là hai chiến lược song song và phần nào thống nhất về chính sách; nếu hai Chiến lược này nhất quán với nhau, chúng có thể hỗ trợ và thúc đẩy ứng phó với BĐKH hiệu quả. Phần lớn các mục tiêu phát triển ít phát thải các-bon của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh phù hợp và được chi tiết hóa hơn với khía cạnh giảm nhẹ của Chiến lược BĐKH. Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh có các mục tiêu gắn với “xanh hóa sản xuất”, “sử dụng hiệu quả” tài nguyên thiên nhiên và “mô hình nông thôn mới với lối sống hòa hợp với môi trường”. Những hoạt động này có thể hỗ trợ cho các hoạt động thích ứng; tuy vậy, sự thống nhất giữa Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và Chiến lược quốc gia về BĐKH về mặt thích ứng có thể cần được cụ thể hóa rõ ràng hơn. Hải hòa hóa việc thực hiện các chiến lược này cùng với các kế hoạch hành động cấp tỉnh và ngành liên quan sẽ tối đa hóa lợi ích cho quá trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, giám sát và đánh giá và thực hiện kết quả cho BĐKH. Tuy nhiên, sự *hài hòa hóa này cần có sự xác định nhiệm vụ rõ ràng và một khung GS&ĐG chặt chẽ bao quát toàn bộ các hoạt động liên quan đến BĐKH.* Việc hài hòa hóa này có thể áp dụng trong việc xây dựng Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020.

Sự cần thiết của việc hướng tới một kế hoạch ứng phó với BĐKH toàn diện đã được tái khẳng định trong thời gian gần đây. Tháng 6 năm 2013, Ban chấp hành TW Đảng đã cam kết và đẩy mạnh các hoạt động chủ động ứng phó với BĐKH. Nghị quyết số 24-NQ/TW về “Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường” nhận định ứng phó với BĐKH cho tới nay là “thụ động và không rõ ràng” (như đã nêu trong Nghị quyết 24-NQ/TW, phần I) và cho rằng ứng phó với BĐKH là “một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của cả hệ thống chính trị”. Nghị quyết cũng đề ra các mục tiêu cụ thể và rõ ràng cho năm 2020 về mặt thích ứng, quản lý tài

20. ADB-ADB I (2012). *Nghiên cứu về BĐKH và Châu Á xanh: Các chính sách và Thực tiễn cho Tăng trưởng xanh ít cácbon ở châu Á.*

nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, cũng như đưa ra các mục tiêu chung tới năm 2050. Nghị quyết 24 cũng tái khẳng định chương trình BĐKH từ cấp cao nhất cũng như tiếp tục nỗ lực hơn nữa trong các hoạt động ứng phó với BĐKH từ tất cả các cơ quan chính phủ có liên quan.

Thực thi chính sách BĐKH thông qua các chương trình quốc gia

Công tác ứng phó với BĐKH đã được khởi động thông qua ba chương trình quan trọng với sự hỗ trợ tích cực của các nhà tài trợ quốc tế. Các sáng kiến chủ chốt bao gồm: (i) Chương trình Khoa học công nghệ Quốc gia về Biến đổi khí hậu, (ii) Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, và (iii) Chương trình hỗ trợ ứng phó với Biến đổi khí hậu (SP-RCC). Các chương trình này đã giúp hình thành các yếu tố cơ bản về năng lực thực hiện chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu, nhưng các yếu tố này cần được lồng ghép đầy đủ vào cơ cấu thể chế của Chính phủ Việt Nam.

Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là một chương trình của Chính phủ trong 15 năm chia thành 3 giai đoạn, nhấn mạnh sự cần thiết lồng ghép ứng phó với BĐKH vào các hoạt động phát triển kinh tế—xã hội, đồng thời hướng tới phát triển bền vững trên diện rộng và có xem xét yếu tố bình đẳng giới và xoá đói giảm nghèo. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, được phê duyệt năm 2008, khẳng định rằng ứng phó với BĐKH là nhiệm vụ của toàn hệ thống thể chế, của tất cả các ngành, tỉnh thành, và của mọi người dân. Giai đoạn đầu tiên của Chương trình mục tiêu quốc gia về BĐKH (2009–2010) tập trung phân tích khoa học và lập kế hoạch ban đầu, giai đoạn thứ hai (2011–2015) tập trung phân tích sâu hơn, lên kế hoạch chi tiết, tăng cường năng lực và xây dựng các kế hoạch hành động (của ngành và tỉnh). Tuy nhiên còn tồn tại nhiều hạn chế về thể chế, lập pháp và nguồn lực, bao gồm năng lực giám sát và báo cáo chưa cao, việc thực hiện chương trình của các bộ ngành có tầm ảnh hưởng còn hạn chế và nguồn lực cho việc thực hiện chưa dồi dào. Ngoài ra, về mặt bản chất, ví dụ như Chương trình Mục tiêu Quốc gia, cơ chế được thiết kế đặc biệt và được tài trợ từ nguồn SP-RCC và viện trợ không hoàn lại của Đan mạch. Trọng tâm của các dự án do Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH hỗ trợ đều hướng tới các hoạt động thích ứng (ví dụ như cơ sở hạ tầng khí tượng thủy văn và Kế hoạch Hành động ứng phó với BĐKH cấp tỉnh).

Chương trình hỗ trợ ứng phó với Biến đổi khí hậu (SP-RCC) là cơ chế tài chính được thiết lập để tăng cường mở rộng ứng phó với biến đổi khí hậu, ví dụ như tài trợ thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (chủ yếu là các khoản vay mềm), đồng thời đóng vai trò là một diễn đàn điều phối đối thoại chính sách BĐKH giữa Chính phủ với các đối tác phát triển quốc tế. Thông qua các chu trình hằng năm dựa trên ma trận chính sách được Thủ tướng phê duyệt, các đối tác phát triển (như JICA, AfD, CIDA, WB, DFAT, K-EXIM) và Chính phủ đồng ý với các hành động chính sách liên quan đến BĐKH với những hành động chính sách bắt buộc làm cơ sở để chuyển giao ngân sách cho Việt Nam. Hầu hết các khoản chuyển giao này sau đó được phân bổ cho các hoạt động liên quan đến khí hậu. Cơ cấu thể chế của Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH ban đầu được liên kết với cơ cấu thể chế của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, nhưng sau đó đã có Cơ quan Điều phối Chương trình riêng đặt tại Cục Khí tượng thủy văn và BĐKH, Bộ TN&MT, và trách nhiệm giám sát tổng thể nay thuộc về Ủy ban quốc gia về BĐKH. Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC) đóng vai trò điều phối giữa cộng đồng quốc tế và chính phủ thông qua thảo luận về ma trận chính sách, trong đó thông thường có mặt cả những đối tác phát triển chưa tham gia tài trợ cho SP-RCC. Tác động và quá trình thực hiện Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH đã được đánh giá. Kết quả cho thấy cơ chế này đã có hiệu quả trong việc tập hợp các đối tác phát triển và các bộ ngành, tạo lập được các cuộc đối thoại chính sách và hiệu quả điều phối đã được cải thiện theo thời gian nhưng vẫn có thể được cải thiện nhiều hơn nữa. Các nguồn của SP-RCC được hòa vào ngân sách trung ương và hầu hết các nguồn này được phân bổ cho các hành động BĐKH, tuy nhiên một số ý kiến cho rằng cần thắt chặt hơn nữa mối liên kết giữa các hành động chính sách và giải ngân của SP-RCC.

Năm 2010, Chính phủ Việt Nam đã thông qua Cơ chế Tài chính cho BĐKH từ nguồn ngân sách công và đặc biệt nhằm tới nội dung tài chính của SP-RCC (Hướng dẫn số 8981/VPVP-QHQT ngày 10/12/2010). Trên cơ sở Công văn số 8981/VPCP-QHQT ngày 10/12/2010, Bộ TN&MT phối hợp với Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT, đã chủ trì các hoạt động ở cấp bộ nhằm xây dựng các tiêu chí cho các dự án BĐKH có đủ điều kiện để lựa chọn đầu tư theo cơ chế tài chính tại Quyết định số 1719/QĐ-TTG (2011). Khi Bộ TN&MT chủ trì áp dụng các tiêu chí này trong giai đoạn “kêu gọi đề xuất dự án” tại các bộ ngành,

địa phương, có 63 dự án đã được lựa chọn. Tuy nhiên, số lượng dự án sau đó được lựa chọn để tài trợ chỉ là 16 dự án ưu tiên vì hạn chế về ngân sách. Nguồn vốn đã được phân bổ cho ngân sách năm 2013 và 2014 theo thông tư liên tịch (giữa Bộ KH&ĐT-Bộ Tài chính- Bộ TN&MT) về “hướng dẫn cơ chế quản lý nguồn vốn SP-RCC” (thông tư liên tịch số 03/2013/TTLT-BTNMT-BTC-BKHĐT ngày 5/3/2013). Để cơ chế tài chính này mang tính chiến lược hơn trong tổng thể cơ cấu tổ chức về tài chính khí hậu, sẽ cần tăng cường kỹ thuật và lập kế hoạch ngân sách trong quá trình lựa chọn dự án, cần điều chỉnh các tiêu chí, bao gồm cả tỷ lệ đồng tài trợ và cơ chế giám sát và báo cáo. Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh đã nêu rõ SPRCC sẽ tài trợ một phần cho Kế hoạch này, như vậy tạo cơ hội để thống nhất các chương trình nghị sự về ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh.

Mục tiêu của “Chương trình khoa học công nghệ phục vụ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH” là cung cấp bằng chứng khoa học và công nghệ phục vụ cho việc ứng phó, thích ứng và giảm nhẹ và lồng ghép BĐKH vào các kế hoạch chiến lược và quá trình thực thi. Chương trình này được khởi động vào năm 2011 (theo Quyết định số 1244/QĐ-TT về phương hướng, mục tiêu và nhiệm vụ khoa học và công nghệ, ví dụ “nghiên cứu các giải pháp và công nghệ ứng phó với BĐKH để cảnh báo sớm và dự báo thiên tai; các công nghệ mới để bảo vệ môi trường và phòng chống thiên tai”. Kết quả của chương trình tập trung vào các biện pháp kỹ thuật dựa trên dự báo về BĐKH, thích ứng và giảm nhẹ phát thải KNK, cũng như lồng ghép vào Kế hoạch PT KT-XH. Từ năm 2011 đến năm 2013, có gần 50 dự án đã được phê duyệt, nhiều dự án liên quan đến thích ứng với BĐKH trong lĩnh vực an ninh lương thực. Chương trình này chủ yếu do Chương trình mục tiêu quốc gia về BĐKH tài trợ, trực tiếp hỗ trợ Chương trình mục tiêu quốc gia về BĐKH và do Bộ TN&MT quản lý chứ không phải Bộ KH&CN (Bộ đã được giao nhiệm vụ trong Quyết định 1244/QĐ-TTg).

Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả là nỗ lực bảo tồn và tiết kiệm năng lượng cấp quốc gia đầu tiên. Tuy nhiên các mục tiêu năng lượng tổng thể của chương trình lại chưa hài hòa với các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh. Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (còn được gọi là Chương trình Hiệu quả năng lượng quốc gia Việt Nam, VNEEP) cho giai đoạn 2006–2015 được phê duyệt năm 2006 (Quyết

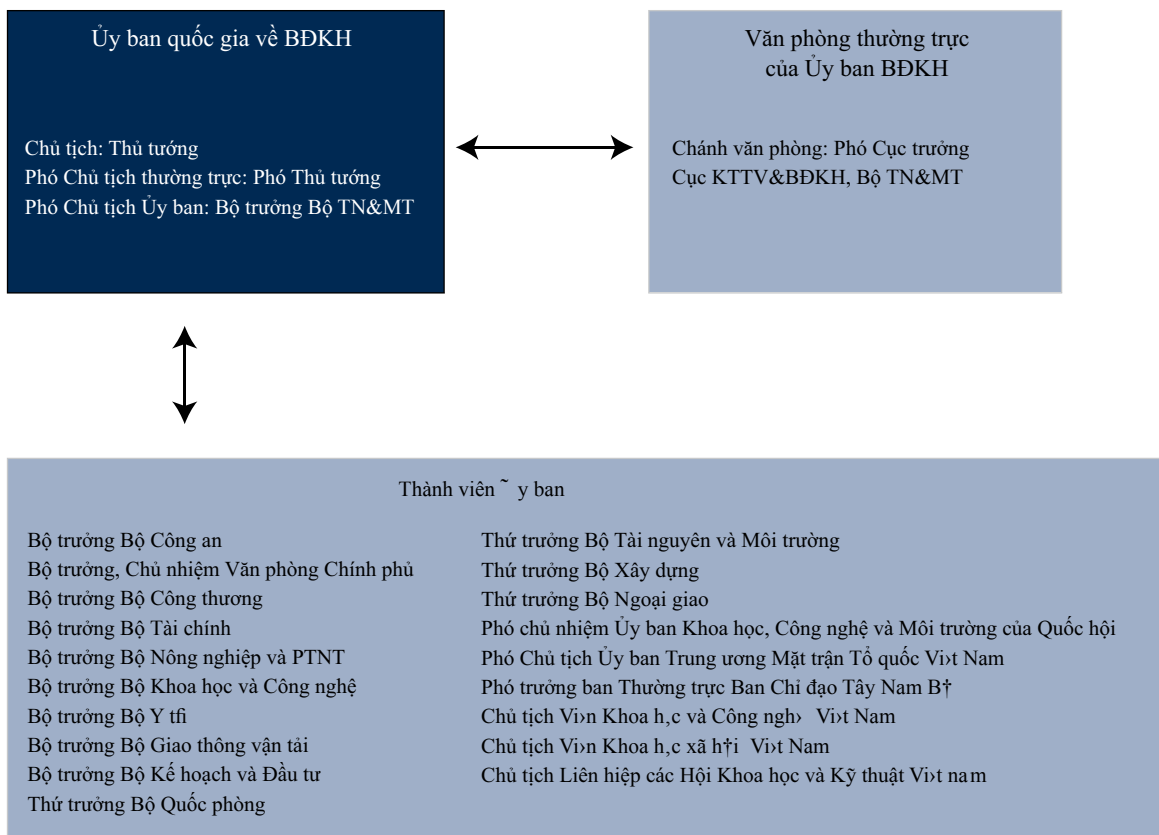
định số 79/2006/QĐ-TTg). Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả là chương trình đầu tiên điều phối các nỗ lực tăng hiệu quả năng lượng, giảm thất thoát điện năng, và bảo tồn năng lượng trong tất cả các ngành của nền kinh tế. Chương trình hiện đang ở giai đoạn 2 (2011–2015; Quyết định 2406/QĐ-TTg) nhằm mục tiêu tiết kiệm năm đến tám phần trăm tổng tiêu thụ năng lượng trong giai đoạn 2012–2015 so với tổng lượng tăng dự báo về nhu cầu điện quốc gia. Để đạt được mục tiêu này, nhiều hành động sử dụng hiệu quả năng lượng đã được đề xuất cũng như việc giảm lượng tiêu thụ năng lượng trên một đơn vị đầu ra trong một số ngành được lựa chọn (thép, xi măng, dệt may). Mục tiêu tiết kiệm năng lượng chưa hoàn toàn thống nhất với mục tiêu giảm phát thải từ tám đến mười phần trăm so với BAU (2011–2020) của Chiến lược tăng trưởng xanh, nhưng thực sự đã góp phần lớn cho việc đạt được mục tiêu của Chiến lược tăng trưởng xanh. Tuy nhiên, các mục tiêu này vẫn khác nhau về mặt thời gian, các chỉ số (tổng năng lượng/KNK), và đường cơ sở (nhu cầu năng lượng so với BAU), chính vì vậy sẽ có nhiều thách thức trong việc tiến hành giám sát và đánh giá.

1.2 Điều phối hoạt động ứng phó với BĐKH: cơ chế phối hợp cấp bộ

Điều phối ở cấp trung ương: Ủy ban Quốc gia về BĐKH và các bộ ngành

Ủy Ban Quốc gia về BĐKH (Ủy ban BĐKH) đã được thành lập nhằm chủ trì, điều phối, hài hòa và giám sát việc thực hiện các chương trình BĐKH và tăng trưởng xanh, kể cả hợp tác quốc tế. Ủy ban BĐKH là cơ quan liên bộ cao nhất của chính phủ về BĐKH và được thành lập theo Quyết định số 43/QĐ-TTg (năm 2012). Các thành viên của Ủy ban BĐKH gồm Thủ tướng đứng đầu, một Phó thủ tướng và Bộ trưởng Bộ TN&MT lần lượt làm Phó Trưởng ban thứ nhất và thứ hai. Các thành viên khác là Bộ trưởng một số bộ khác (KH&ĐT, Tài chính, NN&PTNT, GTVT, CT, XD) và các chuyên gia (danh sách đầy đủ được trình bày trong Hình 1.1). Các thành viên của Ủy ban BĐKH được phân công trách nhiệm rõ ràng quy định trong Quyết định số 25/QĐ-Ủy ban BĐKH (năm 2012) về Quy chế làm việc của Ủy ban này. Các bộ ngành, tỉnh và

Hình 1.1. Thành viên của Ủy ban BDKH và Văn phòng thường trực²¹



các tổ chức thực hiện phải báo cáo sáu tháng một lần để phân tích, đánh giá và tổng hợp việc quản lý và thực hiện các chiến lược, và phân tích các mục tiêu và nguyên nhân chính tác động tới việc thực hiện các chiến lược này. Các báo cáo này được Văn phòng thường trực tổng hợp thành các báo cáo sáu tháng và báo cáo năm để trình lên Ủy ban BDKH. Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH được đặt tại Bộ TN&MT có nhiệm vụ xây dựng và thực hiện các chương trình để chủ trì và phối hợp với các bộ ngành và các hoạt động về BDKH, và để đánh giá, theo dõi việc thực hiện chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH, cũng như các chiến lược, chương trình, dự án khác liên quan đến BDKH. Ngoài ra, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh sẽ được điều phối bởi Ban điều phối tăng trưởng xanh trực thuộc Ủy ban BDKH, mặc dù bản chất thực sự của mối liên kết này chưa được xác định rõ. Ban điều phối tăng trưởng xanh có cơ quan giúp việc do

Bộ KH&ĐT quản lý (xem Quyết định số 1393/QĐ-TTg, 2012). Hành động đầu tiên của Kế hoạch tăng trưởng xanh là xây dựng và phê duyệt quy chế và kế hoạch hoạt động của Ban điều phối tăng trưởng xanh. Chiến lược quốc gia về BDKH, Ban điều phối tăng trưởng xanh và các đơn vị hỗ trợ cần cần nhắc sử dụng các mẫu báo cáo thống nhất dung cho Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, cũng như theo đuổi cơ chế báo cáo chung về các mục tiêu chính sách của Chiến lược BDKH, Chiến lược tăng trưởng xanh và các chương trình cũng như hành động liên quan.

Ủy ban Quốc gia BDKH bắt đầu đi vào hoạt động năm 2012 chủ yếu là hỗ trợ các hoạt động đang thực hiện, do đó còn quá sớm để đánh giá tác động của Ủy ban. Kết quả hoạt động của Ủy ban BDKH năm 2013 được trình bày trong đánh giá tổng kết SPRCC tháng 10/2013. Kế hoạch hoạt động năm 2013 gồm 19 nhiệm vụ, trong đó có 10 nhiệm vụ do Bộ TN&MT chủ trì như tiếp tục thực hiện Chiến lược quốc gia về BDKH, Kế hoạch BDKH; Quan hệ Đối tác Chiến lược Việt Nam—Hà Lan; thu hút các nhà tài

21. Theo: Priambodo et al. (2013). *Hiện trạng về Tài chính khí hậu ở Việt Nam: Báo cáo đánh giá quốc gia*. GIZ, Castlerock & Adelphi.

trợ; Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH; và xây dựng ma trận chính sách sửa đổi cho Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH. Báo cáo hàng năm của Ủy ban Quốc gia về BĐKH cung cấp sự mô tả về các hoạt động cũng như nhiều góp ý và khuyến nghị cho Ủy ban BĐKH. Mặc dù việc thực hiện chương trình được báo cáo, nhưng do bản chất thông tin tổng hợp chung của các báo cáo nên thiếu các số liệu về chi tiêu liên quan đến BĐKH và thiếu chi tiết về tiến trình cụ thể cho từng mục tiêu chính sách. Bài học rút ra là thực tế rất thiếu các báo cáo giúp đưa ra những thông tin về các sáng kiến mới. Việc thiếu đánh giá một cách hệ thống chi tiêu và thực hiện chính sách có thể do thiếu dữ liệu trong các báo cáo từ các bộ ngành, và từ các đơn vị thực hiện dự án và địa phương. Do vậy, *cơ chế tổ chức của Ủy ban BĐKH và Văn phòng thường trực đã được quyết định, nhằm chỉ đạo và điều phối các hoạt động ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, hiệu quả và thành công của Ủy ban BĐKH phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế báo cáo hiệu quả từ dưới lên Ủy ban BĐKH, có vai trò của SO cũng như những thông tin đầu vào từ các tỉnh và bộ ngành.*

Tăng cường cung cấp thông tin cho Ủy ban BĐKH về kết quả hoàn thành các mục tiêu chính sách, bao gồm quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho BĐKH và tác động ứng phó với BĐKH 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. Hiệu quả của công tác giám sát tổng thể và xác định các mục tiêu Ủy ban BĐKH chủ yếu được quyết định bởi chất lượng thông tin được chuyển tới Ủy ban BĐKH từ các đầu mối về BĐKH ở các bộ ngành và các tỉnh và được SO tổng hợp. Những thông tin này đòi hỏi phải có cơ chế GS&ĐG và báo cáo tốt gửi tới văn phòng thường trực, đồng thời cũng đòi hỏi Văn phòng thường trực phải có năng lực phù hợp để thu thập và cung cấp thông tin tới Ủy ban BĐKH một cách hiệu quả. SO phải xây dựng, chủ trì, điều phối, đánh giá và theo dõi các hành động ứng phó với BĐKH và nhu cầu năng lực để đánh giá chiến lược, đánh giá tác động/tính dễ tổn thương và thẩm định, cũng như các kỹ năng kỹ thuật trong BĐKH. Ngoài ra, các đầu mối, địa phương và những người thực hiện dự án phải có năng lực báo cáo các thông tin phù hợp. Do đã có các cơ chế này, có thể nâng cao hiệu quả của chúng thông qua (i) thiết lập hệ thống giám sát và đánh giá thống nhất và hài hòa, gồm theo dõi dòng chi tài chính dành cho khí hậu cũng như các chỉ tiêu có thể kiểm định phù hợp với các mục tiêu chính sách, (ii) tăng cường năng lực cho Văn phòng thường trực quản lý chiến lược các thông tin, thẩm định các hành động

ứng phó với BĐKH, và thực hiện giám sát và đánh giá về BĐKH ở cấp cao; và (iii) xây dựng năng lực cho các đầu mối BĐKH ở các bộ ngành theo dõi các dòng chi cho BĐKH thông qua quy trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, thực thi và kết quả thu được, sau đó là báo cáo lên SO của Ủy ban BĐKH. Các biện pháp khác bao gồm (iv) xây dựng năng lực cho đầu mối về BĐKH ở các Sở: TN&MT, Công thương, NN&PTNT và các tổ chức khác ở cấp tỉnh để báo cáo về tiến trình ứng phó BĐKH, lập kế hoạch và những khó khăn theo cách hiệu quả nhất; (v) xây dựng các mẫu báo cáo chung để báo cáo tổng quan về ứng phó với BĐKH một cách hài hòa đối với Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cũng như các chiến lược, chương trình và sáng kiến liên quan; và (vi) tăng cường năng lực cho Văn phòng thường trực để xây dựng được chương trình ứng phó BĐKH tổng thể và tiến trình thực hiện tại các ngành và danh mục dự án ở các tỉnh, gửi lên Ủy ban BĐKH. *Việc cung cấp thông tin hiệu quả cho Ủy ban BĐKH có thể giúp tối đa hóa lợi ích khi triển khai Chiến lược BĐKH, Chiến lược TTX và các hoạt động ứng phó với BĐKH khác, và giữa các ngành và các địa phương. Điều này rất quan trọng trong việc cải thiện xác định các mục tiêu.*

Điều phối quốc gia và địa phương: phân định chức năng và tăng cường năng lực

Việc phân cấp các chính sách phân cấp từ khi bước sang thế kỷ mới đã được mở rộng hơn và đòi hỏi tăng cường năng lực của địa phương. Các chính sách phân cấp được thực hiện trong bảy lĩnh vực chính, bao gồm quản lý quy hoạch, đầu tư công, ngân sách nhà nước, tài nguyên thiên nhiên và đất đai, doanh nghiệp nhà nước, dịch vụ công, nhân sự và tổ chức hành chính. Tuy nhiên, các cản trở liên quan đến bản chất của quá trình phân cấp cũng như việc điều phối và quản trị và những hạn chế về năng lực ở địa phương đã hạn chế khả năng đạt được nhiều mục tiêu đặt ra. Thường xảy ra việc phân công không rõ giữa chức năng của các cấp chính quyền bên dưới với các bộ ngành. Việc phân cấp cũng đã nảy sinh hạn chế trong công tác hoạch định và thực thi chính sách do chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm thực hiện một loạt các ưu tiên quốc gia (ví dụ liên quan tới BĐKH, xây dựng Kế hoạch hành động riêng của địa phương về BĐKH, quản lý rủi ro thiên tai và tăng trưởng xanh). Hơn nữa, các bộ ngành vẫn duy trì danh mục dự án có các hành động liên quan đến BĐKH quan trọng, và đặc biệt với đầu tư cơ sở hạ tầng, chính quyền trung ương chưa phân cấp những chức năng chủ

chốt cho các tỉnh hoặc thành phố lớn²². Các ủy ban điều phối cấp tỉnh đã được thành lập để điều phối các kế hoạch hành động về BDKH cấp tỉnh và hầu hết các tỉnh đều đã có văn phòng BDKH (chính thức trực thuộc UBND tỉnh, nhưng thường đặt tại Sở TN&MT). Chính quyền tỉnh đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng, lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cho các dự án đầu tư, do vậy sẽ có vai trò quan trọng trong cả việc lồng ghép BDKH. Do vậy, sự gắn kết giữa những văn phòng điều phối cấp tỉnh, các UBND tỉnh chịu trách nhiệm về một số dự án nhất định và Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH là hết sức cần thiết để đảm bảo công tác giám sát và đánh giá và báo cáo toàn diện về ứng phó với BDKH của cả quốc gia. Tuy nhiên, báo cáo năm 2013 của Ủy ban BDKH mới chỉ đưa ra được quan điểm của cấp trung ương (theo kiểu từ trên xuống) về các chính sách và chương trình chính nhưng, lại quá ít thông tin tổng hợp về các hoạt động thích ứng ở cấp tỉnh (trừ 11 dự án thuộc SP-RCC). *Giám sát và đánh giá và báo cáo về ứng phó với BDKH ở cấp tỉnh (bao gồm lập kế hoạch hành động và dự toán ngân sách cho BDKH, TTX, tiết kiệm năng lượng và quản lý rủi ro thiên tai); thiết kế dự án, thực hiện và có kết quả, bao gồm việc lồng ghép BDKH vào trong tất cả các ngành của tỉnh; những tiến bộ được đánh giá dựa trên những chỉ số ứng phó với BDKH chính; những thách thức trong quá trình thực hiện và các bài học kinh nghiệm giúp nâng cao chất lượng thông qua tăng cường năng lực cho tổ chức bộ máy và các đầu mối công tác ở các địa phương.* Đây là nhiệm vụ quan trọng cần cho cả 63 tỉnh. Do đó có thể có lợi khi tăng cường năng lực cho một số “đầu mối then chốt” tại một số tỉnh được lựa chọn, hỗ trợ liên tục để mở rộng năng lực, cải thiện báo cáo và giám sát và đánh giá sang các tỉnh khác.

1.3 Các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ: tập trung và cân bằng trong khung thể chế về BDKH

Các mục tiêu chính sách về thích ứng và giảm nhẹ đã được xác định, cần tăng cường gắn kết dự trữ ngân sách với công tác GS&ĐG. Nghị quyết 24, Chiến lược BDKH và Chiến lược TTX đưa ra khung chính sách tổng

thể ứng phó với BDKH, cho cả thích ứng và giảm nhẹ. Tuy nhiên, yêu cầu thích ứng rất khác so với giảm nhẹ cả về công cụ kỹ thuật và các quy trình thiết lập ưu tiên; các điểm khác biệt này và cách tốt nhất để kết nối mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ với chu trình lập kế hoạch và dự trữ ngân sách chưa được xác định rõ ràng. Thích ứng được ưu tiên và được cải thiện năng lực đặc biệt bằng cơ sở hạ tầng có tính chống chịu với BDKH. Các hành động giảm nhẹ lại đa dạng và bao gồm nhiều khoản đầu tư cụ thể trong ngành năng lượng và các hành động chính sách rộng rãi trong ngành lâm nghiệp. Dù cho đa dạng thế nào thì cũng rất cần xây dựng hệ thống báo cáo về ứng phó với BDKH một cách hài hòa, thống nhất trong gắn kết với chu trình lập kế hoạch và dự trữ ngân sách, đặc biệt là để theo dõi xem các ưu tiên có được theo đuổi thực hiện hay không. Chu trình lập kế hoạch và dự trữ ngân sách thể hiện các ưu tiên của Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (và các Kế hoạch hành động quốc gia liên quan khác) cần phải được kết nối với quá trình giám sát và đánh giá hài hòa thống nhất.

Xác định phạm vi thực thi chính sách thích ứng

Thích ứng và việc dễ dàng tiếp cận thông tin về khí hậu sẽ tiếp tục là ưu tiên hàng đầu trong công tác ứng phó với BDKH của Việt Nam. Mục tiêu cơ bản của chính sách BDKH là chuyển nguồn lực đến các vùng dễ bị tổn thương nhất. Một khối lượng lớn công việc đã được thực hiện để xây dựng các kịch bản cơ sở về mức độ tổn thương trước BDKH tại các vùng khác nhau ở Việt Nam. Bộ TN&MT là cơ quan điều phối xây dựng các kịch bản về BDKH dựa trên các nghiên cứu trong nước và quốc tế. Bộ TN&MT đã công bố kịch bản chính thức vào năm 2009 và bản cập nhật năm 2012²³. Các kịch bản này định hướng cho các bộ, ngành, tỉnh, thành phố xây dựng và thực thi các chính sách ứng phó với BDKH. Bộ TN&MT cũng lên kế hoạch cập nhật thường xuyên các kịch bản nhằm tạo cơ sở cho việc lập kế hoạch và ngân sách cấp quốc gia và địa phương cho BDKH. Tuy nhiên, *việc sử dụng và hấp thu các kịch bản BDKH có thể cần được đẩy mạnh hơn nữa* thông qua (i) tăng cường sự liên kết giữa rủi ro khí hậu và các tác động có thể xảy ra, đồng thời hướng dẫn cách thức lồng ghép kịch bản BDKH trong quá trình thiết kế dự án và dự trữ ngân sách, (ii) tăng cường năng lực cho các ngành và đặc biệt ở cấp tỉnh trong sử dụng các kịch bản BDKH cho

22. Xem: Vu Thanh Tu Anh (2012). *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam từ Quan điểm Thể chế*. <http://www.fetp.edu.vn/en/policy-papers/discussion-papers/decentralization-of-economic-management-in-Vietnam-from-the-institutional-perspectives/>.

23. Bộ TN&MT (2009 and 2012). *Các Kịch bản BDKH và nước biển dâng cho Việt Nam*. Bộ TN&MT, Hà Nội.

các dự án và lập kế hoạch ngân sách; và (iii) chính thức yêu cầu sử dụng kịch bản BĐKH để lồng ghép các hành động trong các kế hoạch ngành và PT KT-XH cấp tỉnh.

Các cách thức quản lý rủi ro thiên tai đã được tiến hành tốt, nhưng cần kết hợp hơn nữa với ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh để thống nhất và cải thiện giải pháp đối với khả năng dễ bị tổn thương. Khung chính sách quản lý và giảm nhẹ rủi ro thiên tai đã được thiết lập thông qua một loạt các sáng kiến. Tháng 6 năm 2013, Luật về phòng, chống thiên tai (Lệnh số 07/2013/L-CTN) được thông qua; Chiến lược quốc gia về phòng, chống, và giảm nhẹ thiên tai tới năm 2020 (Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg) đã được ban hành, gắn kết vấn đề giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRR) trong khuôn khổ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp quốc gia, ngành và địa phương. Các bộ ngành có liên quan (tham gia vào Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão TW) đã xây dựng Kế hoạch hành động phối hợp quản lý rủi ro thiên tai trong phạm vi ngành của mình. Ngoài ra, tất cả 63 tỉnh thành trên cả nước hiện cũng đã xây dựng Kế hoạch hành động quản lý rủi ro thiên tai. Hải hòa các sáng kiến về thiên tai trong khung ứng phó với BĐKH và tăng cường phối hợp liên ngành (Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT) có thể giúp ứng phó tập trung và hiệu quả hơn với khả năng dễ bị tổn thương. Hải hòa thích ứng và mục tiêu chính sách về thiên tai cũng như tăng cường điều phối (đặc biệt giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT) có thể giúp xây dựng các hành động ứng phó hiệu quả hơn để giảm tính dễ tổn thương do thiên tai có nguồn gốc từ khí hậu gây ra. Có nhiều sự gắn kết quan trọng và các mục tiêu chính sách tổng thể giữa ứng phó với BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai, ví dụ như trong lĩnh vực dự báo và cảnh báo sớm²⁴. Việc điều phối và lồng ghép quản lý rủi ro thiên tai gắn kết với BĐKH đã được cải thiện. Diễn đàn phối hợp Quản lý rủi ro thiên tai/Thích ứng với BĐKH diễn ra vào tháng 10 năm 2013 là một động thái tích cực nhưng cần được thể chế hóa để thống nhất các mục tiêu chính sách và các dự án/can thiệp cũng như cải thiện công tác giám sát và đánh giá. Tăng cường sự gắn kết giữa ứng phó với BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai có thể khả thi, thông qua: (i) sử dụng một cách hệ thống các kịch bản BĐKH và các dữ liệu về khí tượng và thủy văn, ví dụ như trong đánh giá tác động của BĐKH và rủi ro thiên tai; (ii) xác định các khu vực địa lý, thiên tai và các ngành ưu tiên cho cả thích ứng BĐKH và giảm nhẹ rủi ro thiên tai; và (iii) tăng năng lực để xây dựng

và thực hiện các dự án có thể giảm tính dễ tổn thương trong khía cạnh xã hội.

Các phương thức chiến lược và hiệu quả nhằm tăng cường khả năng chống chịu thường đòi hỏi phải có các chương trình tổng thể, bao gồm các hoạt động ở cấp trung ương và địa phương. Ví dụ, đồng bằng sông Cửu Long là một khu vực đông dân, dễ bị tổn thương cao do tác động của nước biển dâng và bị xâm nhập mặn do hậu quả của BĐKH, nhưng giải quyết những vấn đề này đòi hỏi phải kết hợp nỗ lực giữa nhiều ngành trung ương và giữa nhiều tỉnh. An Giang (xem Chương 3), đã xây dựng Kế hoạch Hành động của tỉnh để thực hiện các chiến lược quốc gia về sẵn sàng ứng phó với thiên tai khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng. Lý tưởng hơn cả là nên kết hợp với các chính sách ngành và chính sách của các tỉnh khác thuộc đồng bằng sông Cửu Long. Ngoài ra, tổ chức bộ máy cấp vùng như Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ có thể đóng vai trò quan trọng hơn trong việc điều phối các sáng kiến liên tỉnh nếu họ có năng lực phù hợp hơn. *Thiếu một tầm nhìn chiến lược về các khía cạnh vùng trong chính sách BĐKH có thể cản trở việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực dành cho thích ứng và giảm nhẹ, do đó một hệ thống báo cáo và giám sát và đánh giá nhất quán có thể giúp theo dõi tiến triển một cách hiệu quả hơn.*

Tăng cường lựa chọn dự án và lập kế hoạch thích ứng có thể tiếp tục cải thiện và ưu tiên để tập trung hơn nữa vào các đồng lợi ích về nghèo đói. Nhận thức được cần phải ưu tiên cao cho đầu tư thích ứng, Bộ KH&ĐT đã thực hiện các bước hướng tới tăng cường xác định ưu tiên với việc bắt đầu kết hợp sử dụng Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên đầu tư thích ứng với BĐKH trong trình xây dựng kế hoạch PT KT-XH²⁵. Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng được thiết kế để lồng ghép các hành động thích ứng với BĐKH phù hợp vào quy trình thiết kế và thẩm định dự án thông thường của Kế hoạch PT KT-XH theo cách đơn giản và tiện dụng nhất. *Kế hoạch PT KT-XH và quy trình ngân sách và lập kế hoạch hàng năm cần sử dụng Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng hiệu quả. Các cơ chế tài chính khác cần đảm bảo dành ưu tiên cho các lợi ích về đói nghèo của việc ứng phó với BĐKH thông qua quy trình thẩm định và lựa chọn dự án phù hợp.*

Các dự án liên quan tới BĐKH không được xác định rõ ràng hay gắn kết với các mục tiêu BĐKH cụ thể trong

24. Mitchell, T. & van Aalst, M. (2008). *Kết hợp giảm rủi ro thiên tai và thích ứng BĐKH*, DFID.

25. Bộ KH&ĐT (2013). *Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên đầu tư thích ứng với BĐKH trong lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*, Bộ KH&ĐT, Hà Nội.

quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hiện nay. Trong khi phần lớn các dự án đầu tư liên quan tới BĐKH là về thích ứng, các dự án đầu tư khác dành cho giảm nhẹ hay nhằm cả hai mục tiêu này. Quy trình hiện nay không xác định rõ các mục tiêu trên một cách rõ ràng để cho phép theo dõi dòng chi tiêu cho hai mục tiêu này. *Thiếu một hệ thống rõ ràng để xác định và phân loại các dự án BĐKH cản trở khả năng kết nối giữa chính sách ứng phó với BĐKH với chu kỳ lập kế hoạch và dự trù ngân sách.* (Xem Chương 2).

Môi trường luật pháp có thể đóng một vai trò quan trọng cho cả thích ứng và giảm nhẹ. Thiết lập và nâng cao các tiêu chuẩn một cách phù hợp, ví dụ tiêu chuẩn trong cơ sở hạ tầng hoặc thiết kế nhà, để đạt các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ sẽ thường đòi hỏi phải điều chỉnh các quy định chính thức để đảm bảo cho các tác nhân trong khu vực công và khu vực tư tuân thủ. Báo cáo CPEIR không có nhiều cơ hội để nghiên cứu hệ thống quy định hiện hành, nhưng rất cần thiết phải đánh giá lại toàn bộ các khung quy chuẩn/law pháp, bao gồm cả các tiêu chuẩn thiết kế dưới lăng kính BĐKH.

Chính sách giảm nhẹ: từ mục tiêu đến kết quả

Cần cần nhắc lại các mục tiêu giảm phát thải KNK, đặc biệt là sau năm 2020. Giảm nhẹ phát thải KNK đòi hỏi việc đặt mục tiêu tổng thể và chi tiết cho các ngành cũng như lồng ghép trong nhiều tiểu ngành. Chính phủ Việt Nam đã đưa ra mục tiêu tổng thể trong Chiến lược TTX. Cường độ phát thải KNK cần giảm 8–10% vào năm 2020 so với mức năm 2010, và cần phải giảm 1–1,5% lượng tiêu thụ năng lượng trên một đơn vị GDP mỗi năm. Công cụ quan trọng để đạt được mục tiêu này là Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (Quyết định số 1427/QĐ-TTg, giai đoạn 2012–2015), đã xác định mục tiêu giảm 5–8% tổng lượng tiêu thụ năng lượng đến năm 2015, so với sự gia tăng nhu cầu năng lượng dự báo trong Kế hoạch Phát triển Điện Quốc gia 2011–2020, và 10% giảm trên một đơn vị đầu ra trong ngành thép, xi măng và dệt may vào năm 2015. Chính phủ Việt Nam cũng đã giải quyết thách thức về giảm nhẹ trong “Kế hoạch quản lý phát thải KNK—quản lý các hoạt động mua bán các-bon đối với thị trường thế giới” (Quyết định số 1775/QĐ-TTg, 2012). Kế hoạch này có các mục tiêu đến năm 2020 cho năng lượng và giao thông (giảm 8% phát thải KNK so với năm 2005); lâm nghiệp (tăng 20% khả năng hấp thụ KNK so với năm 2005) và ngành nước (giảm 5% phát thải KNK so với năm 2005). Chiến lược TTX cũng đưa ra các mục tiêu cho giai đoạn sau 2020. Những mục tiêu này khá đa

dạng và trong một số trường hợp rất khó để so sánh, có phần trùng lặp, lặp lại và có phần không thực tế. Theo dõi và báo cáo về giảm nhẹ BĐKH do đó rất phức tạp. Bên cạnh đó, trong bối cảnh đàm phán UNFCCC, Việt Nam cần nhận thức được đâu là mục tiêu giảm phát thải cho mình cho giai đoạn sau 2020. *Do vậy cần thực hiện một đánh giá, đặc biệt đối với các mục tiêu giảm phát thải KNK cho giai đoạn sau 2020, với sự chỉ rõ những mục tiêu Việt Nam có thể tự thực hiện được bằng nguồn lực trong nước và những mục tiêu nào Việt Nam chỉ có thể đạt được khi có sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính quốc tế.* Ngoài ra, các mục tiêu quốc gia cần được phân bổ cho các mục tiêu ngành chuyên biệt, như đã làm trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn (Quyết định số 3119/QĐ-BNN-KHCN của Bộ NN&PTNT). Thực hiện các mục tiêu của tiểu ngành đòi hỏi phải lồng ghép phương thức ít phát thải các-bon vào trong nhiều lĩnh vực hoạt động. Các khía cạnh và kết quả giảm nhẹ đặc biệt phải được báo cáo phản hồi lại trong hệ thống điều phối BĐKH để có thể chủ động điều chỉnh chính sách sau này.

NAMAs (Các hành động Giảm nhẹ Phù hợp Quốc gia) là cơ hội chuyển giao công nghệ và được tài trợ một phần trong UNFCCC, hiện nay đang được triển khai ở Việt Nam, đòi hỏi nhiều nỗ lực lớn về theo dõi và báo cáo về phát thải. Quyết định số 1775 là điểm khởi đầu cho việc tham gia thị trường các-bon (quốc tế) và xây dựng các cơ chế trao đổi các-bon, để hỗ trợ chuyển giao tài chính và công nghệ, đặc biệt là cho các doanh nghiệp địa phương. Xây dựng NAMAs và hệ thống theo dõi, báo cáo và thẩm tra (MRV) cho phát thải hiện đang được một số đối tác phát triển hỗ trợ. Những công việc này và việc chuyển giao thông tin từ chính quyền tỉnh và các bộ ngành cho hoạt động kiểm kê KNK quốc gia rất quan trọng để đánh giá tiến bộ thực hiện các mục tiêu giảm nhẹ quốc gia cũng như các mục tiêu cụ thể trong NAMAs. Điều quan trọng là trên cơ sở theo dõi, cần có những điều chỉnh chính sách trong tương lai. Theo dõi phát thải KNK là yếu tố trọng tâm trong Thông báo Quốc gia và báo cáo cập nhật một năm hai lần gửi lên UNFCCC.

Trợ cấp gián tiếp cho sử dụng nhiên liệu hóa thạch để sản xuất điện và giao thông, thiếu giá các-bon thật gây khó khăn cho việc đạt được các mục tiêu giảm nhẹ và tác động tới không gian tài khóa dành cho cả hành động giảm nhẹ và thích ứng. Chiến lược TTX và Kế hoạch TTX cam kết gỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch, nhưng điều này rất khó khăn. Năm 2010, Chính phủ đã đưa ra thuế bảo vệ môi trường, nhưng cũng mất khá nhiều thời gian để vận

hành được và mức thuế rất thấp. Trợ cấp gián tiếp được ước tính khoảng vài phần trăm GDP và đã gây cản trở đầu tư cho công nghệ hiệu quả năng lượng và ít phát thải các-bon, kể cả việc sản xuất điện từ năng lượng tái tạo không phải thủy điện. Trợ cấp cho nhiên liệu hóa thạch bao gồm mọi can thiệp của chính phủ giúp giảm chi phí nhiên liệu hóa thạch xuống dưới mức bình thường khi chưa có can thiệp (theo định nghĩa được quốc tế chấp nhận). Trợ cấp gián tiếp xảy ra khi giá năng lượng bị kiểm soát và các đầu vào như than, đất và tín dụng cho sản xuất điện thấp hơn mức giá quốc tế. Việc trợ cấp này sẽ gây ra hụt doanh thu của chính phủ và gây ra nợ. Thực thi cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch sẽ có nhiều lợi ích, có thể tăng thu chính phủ, tăng cường an ninh năng lượng quốc gia, cải thiện cung cho khách hàng, tăng trưởng thêm cho GDP (trong trung hạn), tăng phúc lợi xã hội (bởi vì trợ cấp mang lại lợi ích cho người giàu nhiều hơn là lợi ích cho người nghèo), và giảm phát thải KNK cũng như ô nhiễm tại địa phương. Tăng giá năng lượng đối với điện và than cũng không xa lạ gì với người tiêu dùng và doanh nghiệp. Tuy nhiên, khi gỡ bỏ trợ cấp và áp giá các-bon, cần thực hiện một số giải pháp để hỗ trợ người nghèo trong việc tiêu thụ năng lượng cũng như hiệu quả năng lượng cho một số doanh nghiệp nhất định, tận dụng không gian tài khóa tăng thêm²⁶. Cải tổ ngành năng lượng, kể cả SOEs rất quan trọng và nhiều thách thức, do vậy một số khuyến nghị để thực hiện đã được đưa ra, trong đó có *nhu cầu tăng tính minh bạch trong cơ cấu giá và tăng cường quy định về thị trường năng lượng độc lập*. Chiến lược BDKH đã thực hiện các nghiên cứu về hệ thống phù hợp cho áp giá năng lượng thúc đẩy hiệu quả năng lượng và sản xuất năng lượng tái tạo cũng như xây dựng hệ thống áp giá năng lượng mới vào năm 2015. Do hạn chế về thời gian, có vẻ như Chiến lược BDKH sẽ không đạt được mục tiêu này trong khung thời gian đã định, và mục tiêu này lại không được nhấn mạnh trong Kế hoạch BDKH. Hơn nữa, việc quản lý nhiều hành động giảm nhẹ, trợ cấp gián tiếp và thuế môi trường lại do nhiều cơ quan khác nhau thực hiện và thiếu khung chính sách tài khóa thống nhất để đảm bảo có sự hỗ trợ tương tác hỗ trợ lẫn nhau giữa những chính sách này. Tuy nhiên, để thực hiện được “Kế hoạch quản lý phát thải KNK” (Quyết định số 1775) Việt Nam bắt đầu chuẩn bị áp dụng các công

cụ thị trường trong một số ngành được lựa chọn, để chuẩn bị xây dựng hệ thống áp giá các-bon trên diện rộng hơn theo thời gian²⁷. Riêng vấn đề giảm nhẹ đã đặt ra một loạt thách thức nằm ngoài phạm vi giải quyết của các khoản chi tiêu công, do vậy cần phải nghiên cứu các vấn đề chính sách một cách tổng thể cũng như phân công trách nhiệm thể chế. *Khả năng giảm trợ cấp gián tiếp cho nhiên liệu hóa thạch và áp giá các-bon nên là một phần của chiến lược cải cách kinh tế của Chính phủ và cần nghiên cứu nhiều lựa chọn phương án khác nhau.*

Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ với việc chuẩn bị và thực hiện REDD+ và chia sẻ kinh nghiệm với các nước khác trong khu vực. Hải hòa ngành lâm nghiệp và chính sách giảm nhẹ cũng như các mục tiêu có thể giúp cải thiện báo cáo về REDD+ và tăng hiệu quả. REDD+ ở Việt Nam được quản lý theo Chương trình Hành động quốc gia về REDD+ 2011–2020 (Quyết định 799/QĐ-TTg, 2012). Ủy ban BDKH đã đưa ra hướng dẫn về chuẩn bị và thực hiện REDD+ ở Việt Nam. Các hoạt động hỗ trợ quốc tế đã đưa ra những kinh nghiệm về hệ thống phân chia lợi ích dựa trên kết quả, đồng nhất, có thông tin và tự do cũng như hệ thống theo dõi các-bon có sự tham gia của người dân²⁸. Nhiều dòng tài chính quốc tế tiềm năng từ các nước phát triển cho các nước đang phát triển để thực hiện REDD+ đầy đủ nằm trong UNFCCC và có thể lên tới 30 tỷ đô la một năm. Như vậy Việt Nam có thể có lợi nếu có các hành động chính sách trong toàn bộ ngành lâm nghiệp cũng như những hành động cụ thể, ví dụ như trong quản lý rừng bền vững. REDD+ đòi hỏi phải đáp ứng các tiêu chí dựa trên kết quả chất lượng quốc tế và năng lực ở trung ương và địa phương để thực hiện một diện lớn các hành động cũng như công tác theo dõi, báo cáo và thẩm tra (MRV). Tuy nhiên, điều phối các hoạt động trong Chiến lược Quốc gia về Phát triển rừng 2006–2020 (Chiến lược PTR) và Kế hoạch quốc gia về bảo vệ và phát triển rừng (Kế hoạch BV&PTR) sẽ cải thiện vấn đề này. Ví dụ, phương thức chi trả dịch vụ sinh thái cho những người quản lý rừng địa phương là cơ chế thực hiện các mục tiêu của Chiến lược PTR và Kế hoạch BV&PTR về tạo thu nhập và sinh kế bền vững trong ngành lâm nghiệp, điều này cũng giống như một số phương thức khác trong nỗ lực thực hiện REDD+ ở cấp quốc gia và cấp quốc

26. UNDP (2012). *Các chính sách Tài khóa Nhiên liệu hóa thạch và Phát thải GHG ở Việt Nam: Trợ cấp và Thuế trong ngành năng lượng ở Việt Nam, và Tác động của nó đến Phát triển kinh tế và Phân phối thu nhập trong bối cảnh ứng phó với BDKH*. Hà Nội: UNDP.

UNDP (2014). *Tăng trưởng xanh và Các chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam – Khuyến nghị về lộ trình cho Cải cách thể chế*. Hà Nội: UNDP.

27. ADB (2014). *Đề xuất sẵn sàng thị trường của Chính phủ Việt Nam*. Do Get2c, EcoTawa, Grutter Consulting và Teta chuẩn bị cho ADB.

28. UN-REDD (2012). *Bài học kinh nghiệm: Chương trình Việt Nam-REDD*. Theo: http://www.un-redd.org/AsiaPacific_Technicalreports/tabid/106605/Default.aspx#Vietnam.

tế. REDD+ cần được coi là một phần nỗ lực để đạt được các mục tiêu của Chiến lược PTR cũng như là một hợp phần trong danh mục các dự án giảm nhẹ tổng thể của Việt Nam, chứ không phải là một hành động tách rời và độc lập. *REDD+ không nên thực hiện độc lập và không gắn kết với các sáng kiến quốc gia về giảm nhẹ khác mà cần được hài hòa, thống nhất và điều phối, và cần lồng ghép phù hợp trong một hệ thống giám sát và đánh giá chung để báo cáo thông tin về tiến trình thực hiện giảm nhẹ (và trong một số trường hợp là có đồng lợi ích về thích ứng).*

1.4 Chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và thực thi: tiến độ và các nội dung chính cần tăng cường

Những nét chính trong lập kế hoạch và dự toán ngân sách

Cơ sở của các ưu tiên chiến lược và chính sách đã được xác định cho dài hạn và được thực hiện thông qua chu trình lên kế hoạch và dự trù ngân sách chi thường xuyên và đầu tư hàng năm được xác định rõ ràng, có tham khảo hành động liên quan đến khí hậu. Việt Nam áp dụng hệ thống lập kế hoạch định kỳ 5 năm trong khung thời gian chiến lược 10 năm. Hiện nay, khuôn khổ này gồm Chiến lược PT KT-XH giai đoạn 2011–2020, và Kế hoạch PT KT-XH giai đoạn 2011–2015. Các chiến lược và kế hoạch này bao trùm cải cách cơ cấu, tính bền vững về môi trường, phát triển vùng, bình đẳng xã hội, và các vấn đề nổi lên về ổn định kinh tế vĩ mô trong giai đoạn đó. Khung chiến lược hiện nay dựa trên ba trụ cột: (i) tăng cường **năng lực cạnh tranh** của Việt Nam trong nền kinh tế toàn cầu và khu vực, (ii) nâng cao **tính bền vững** của quá trình phát triển của Việt Nam, và (iii) tăng khả năng tiếp cận **cơ hội** xã hội và kinh tế. Các chủ đề liên ngành là: (i) tăng cường quản trị, (ii) thúc đẩy bình đẳng giới, và (iii) cải thiện khả năng chống chịu khi đối phó với các cú sốc kinh tế từ bên ngoài, thảm họa thiên nhiên và tác động của biến đổi khí hậu.

Chính phủ Việt Nam đã cải thiện vững chắc hệ thống quản lý tài khóa và lập kế hoạch trong ba thập kỷ qua, tạo cơ sở hữu ích để lồng ghép biến đổi khí hậu. Phân cấp quy trình quản lý là một đặc trưng của nỗ lực Đổi Mới năm 1986, tác động đến Hệ thống quản trị tài chính công

của Việt Nam (PFM)²⁹. Chính phủ Việt Nam đã hiện đại hóa đáng kể hệ thống quản trị tài chính công và đã đưa nhiều yếu tố chính của hệ thống này theo kịp các quy định về hành chính tốt của quốc tế. Tháng 8 năm 2013, chính phủ Việt Nam đã hoàn thành và chuẩn bị xuất bản cuốn Chi tiêu công, Tài chính và trách nhiệm giải trình (PEFA) nhằm đánh giá hệ thống quản trị tài chính công³⁰. Cũng trong năm 2013, Ngân hàng Thế giới đã hoàn thành báo cáo Đánh giá minh bạch tài khóa, trong đó đánh giá tiến bộ của Việt Nam hướng tới cải thiện sự minh bạch về tài khóa, khả năng tiếp cận của cộng đồng với các thông tin tài khóa. Những báo cáo này cho thấy nhiều thành tựu đã đạt được nhằm cải thiện hệ thống quản trị tài chính công. Cùng cố hơn nữa hệ thống quản trị tài chính công và xác định rõ hơn vai trò của các cơ quan nòng cốt sẽ giúp thực hiện lồng ghép chính sách về BDKH trong bối cảnh phát triển rộng hơn.

Những tiến bộ cơ bản và khả thi trong quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách có thể thúc đẩy lồng ghép chính sách BDKH. Quá trình hiện đại hoá hệ thống quản trị tài chính công ở Việt Nam cho thấy những thay đổi tăng thêm liên quan đến BDKH không nhất thiết là nguồn gốc căn nguyên. Trong các tiểu mục tiếp theo, chúng tôi sẽ đánh giá một số thay đổi có thể xảy ra, có khả năng thúc đẩy hơn nữa việc triển khai thực hiện chính sách BDKH. Đầu tiên, chúng tôi xem xét nhu cầu về củng cố các quy trình lập kế hoạch hiện có cũng như quy trình báo cáo tài khóa hiện hành, chủ yếu tập trung vào việc xác định và thẩm định dự án tốt hơn và đảm bảo tất cả các dự án liên quan đến BDKH tại tất cả các cấp chính quyền sẽ được đưa vào phần đánh giá tổng quan này. Thứ hai, chúng tôi sẽ nhấn mạnh vai trò của bộ dữ liệu tổng hợp về chi tiêu cho BDKH do các cấp chính quyền cung cấp trong việc cải thiện sự phối hợp giữa cấp quốc gia và địa phương. Phần này cũng sẽ xem xét nhu cầu áp dụng hệ thống kế toán và ngân sách hiện đại của Việt Nam một cách hiệu quả hơn để nắm được thông tin về các dự án do các đối tác phát triển tài trợ qua ODA, và xác định sự thiếu hụt tài chính. Cuối cùng, phần này xem xét các vấn đề liên quan đến sự phát triển dài hạn

29. Vu Thanh Tu Anh (2012). *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam từ Quan điểm Thế chế*.

30. Báo cáo được bắt đầu khi tự đánh giá theo hướng dẫn của Ban thư ký PEFA và với sự hỗ trợ của NHTG và các đối tác phát triển. Việc tự đánh giá được rà soát bởi nhóm do NHTG chủ trì và tuân theo sự giám sát chất lượng của Ban thư ký PEFA và bởi những chuyên gia phản biện độc lập do NHTG chỉ định và được thảo luận tại hội thảo với sự tham gia của những bên liên quan chính ở Việt Nam vào tháng 7/2013.

hơn của hệ thống quản lý tài chính công, hướng đến lập kế hoạch và dự trù ngân sách nhất quán, hoàn toàn minh bạch và trách nhiệm giải trình đầy đủ³¹.

Tăng cường triển khai thực hiện chính sách BDKH: Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020

Cần thay đổi trong quy trình xác lập ưu tiên chiến lược hàng năm để giải quyết các vấn đề BDKH hiệu quả hơn. Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016–2020 là cơ hội cho Chính phủ và đặc biệt là Bộ KH&ĐT và Bộ TM&MT đánh giá lại các ưu tiên liên quan đến BDKH và có thể lồng ghép BDKH mạnh mẽ hơn trong các kế hoạch tỉnh và ngành. Một số cơ hội để cải thiện tình hình được đưa ra ở dưới đây.

- **Tăng cường thực hiện các chính sách và ưu tiên chiến lược trong Kế hoạch phát triển KT-XH đòi hỏi phải cải thiện hơn nữa công tác báo cáo về dự án BDKH trong quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm.** Một điểm mạnh trong theo dõi chỉ tiêu công là thành lập Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS). Đây là một công cụ quan trọng để kiểm soát, giám sát và đánh giá chi tiêu của tất cả các chương trình liên quan đến BDKH. Tăng cường báo cáo tài chính tại cấp dự án là điều thiết yếu để quản lý tốt hơn các dự án, trong đó bao gồm các dự án liên quan đến BDKH. (Xem Chương 4)
- **Cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm có thể thúc đẩy việc hài hòa và thực thi khung ứng phó với BDKH.** Ứng phó với BDKH ảnh hưởng đến tất cả các cơ quan liên quan đến sử dụng hay sản xuất năng lượng, hay các cơ quan tham gia thiết kế hay thực thi những nỗ lực phục hồi trước các ảnh hưởng của BDKH và do vậy không phải là trách nhiệm riêng của một cơ quan duy nhất. Vì thế, *việc xem xét mức độ phù hợp với BDKH cần được giải quyết triệt để trong chu kỳ lập kế hoạch và dự trù ngân sách.* (Xem Chương 2 về phân loại các chỉ tiêu liên quan đến BDKH và quy trình đánh giá mức độ phù hợp với khí hậu).
- **Cần cải thiện quy trình xác định các mục tiêu và theo dõi tình hình thực hiện các dự án BDKH.** Việc lập kế hoạch và dự trù ngân sách dựa vào chính sách

hiện đại đòi hỏi các cơ quan tổ chức phải (i) xác định các chương trình và hoạt động phù hợp rõ ràng với các mục tiêu và kết quả đã đề ra, và (ii) thiết lập các chỉ tiêu đánh giá tiến độ thực hiện để đạt được các kết quả này (tham khảo các ví dụ quốc tế trong Phụ lục II). Việt Nam đã cùng các đối tác phát triển triển khai hoạt động theo trình tự trên trong các Chương trình Mục tiêu Quốc gia. Tuy nhiên, đối với các dự án liên quan đến BDKH được xem xét trong lần rà soát này³² thông qua Hồ sơ Quyết định Đầu tư của dự án (IDD's) và đã được đưa vào quy trình thẩm định ngân sách Kế hoạch PT KT-XH hàng năm, vẫn chưa xác định rõ các mục tiêu liên quan đến BDKH hoặc chỉ ra các đầu ra hoặc kết quả/cột mốc dự kiến để làm cơ sở giám sát và đánh giá tiến độ thực hiện liên quan đến BDKH. *Thiết lập một hệ thống báo cáo và GS&DG chính sách khí hậu sẽ đòi hỏi tăng cường thẩm định dự án, thủ tục thiết kế và lồng ghép BDKH vào Tài liệu dự án/Hồ sơ Quyết định đầu tư.*(Xem chương 2 và 4)

Tăng cường điều phối cấp quốc gia và cấp tỉnh: chia sẻ dữ liệu và tăng cường năng lực

Các cấp chính quyền khác nhau cần chia sẻ thông tin chi tiêu để điều phối và thực hiện các chính sách BDKH hiệu quả. Hệ thống lập kế hoạch, dự toán ngân sách và báo cáo hiện nay đã được phân cấp mạnh mẽ và các bộ ngành trung ương không nắm được thông tin về mức đầu tư ở cấp địa phương trong các ngành liên quan. Tình trạng này gây cản trở lớn tới nỗ lực điều phối giữa các cơ quan trung ương và các địa phương, ngoại trừ một số các dự án kết hợp chọn lọc. Do đó, các nguồn lực được sử dụng chưa hiệu quả ở cả cấp trung ương và địa phương. Để giải quyết nhu cầu xác định rõ hơn trách nhiệm của các bộ và địa phương liên quan tới vấn đề BDKH và xây dựng các dự án và chiến lược vùng, có thể cần tiến hành cải cách cả quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách như đã chỉ ra ở trên và cả cải cách hành chính công (xem mục 1.5). Có thể tăng cường chia sẻ thông tin bằng cách cải thiện cơ chế báo cáo về chi tiêu và ngân sách của các bộ và sở tài chính địa phương. Cải thiện mức độ dữ liệu sẵn có ngược lại sẽ thúc đẩy thảo luận chính sách giữa các bộ ngành và địa phương trong chu kỳ lập kế hoạch và dự trù ngân sách hàng năm (Xem chương 4). Cần tăng cường năng lực cho nhiều đối tượng/tác nhân trong toàn bộ hệ thống ứng phó với BDKH và tài chính ở cấp tỉnh và cấp quốc gia để có thể đạt được các mục

31. Những vấn đề này được thảo luận trong bối cảnh BDKH, nhưng có nhiều điều có thể nhân rộng để xây dựng kế hoạch và chính sách tài khóa tổng thể.

32. Xem thảo luận về thu thập và tổng hợp dữ liệu ở Chương 3.

tiêu chính sách và để có những tiến bộ về ứng phó BDKH thông qua quá trình phản hồi và đánh giá. Có áp dụng các kịch bản để dự toán ngân sách và lập kế hoạch, tăng cường hiểu biết về khả năng can thiệp trong nhiều ngành, bao gồm cả lồng ghép BDKH; xác định và phân loại các khoản chi tiêu cho BDKH khác nhau; và giám sát và đánh giá các hành động ứng phó với BDKH. Những cải thiện về thể chế đó cần được thiết kế riêng phù hợp cho các mục tiêu ngành được lựa chọn. Ví dụ, trong hệ thống theo dõi các dòng chi BDKH, việc xác định và phân loại cũng như mã hóa các dự án liên quan đến BDKH do các cán bộ dự án kỹ thuật thực hiện ở cấp trung ương và địa phương là điều kiện tiên quyết để thực hiện tổng thể hiệu quả các hành động ứng phó với BDKH của chính phủ trong cả nước. Các lĩnh vực cụ thể để tăng cường thể chế được trình bày trong Chương 5 và gắn với một kế hoạch hành động.

Các cơ hội cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm

Tăng cường lập kế hoạch và dự toán ngân sách đóng vai trò quan trọng để thiết lập một khung thực thi chính sách BDKH hiệu quả. Như đã mô tả ở trên, khuôn khổ lập kế hoạch và dự toán ngân sách hiện nay có thể được tăng cường trong phạm vi nhiệm vụ hiện tại của cả Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính nhằm thiết lập một hệ thống theo dõi, phân bổ, tổng hợp chi tiêu ứng phó với BDKH một cách thống nhất và hoàn thiện. Sơ đồ 1.1 dưới đây mô tả chu kỳ lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm³³ và các nội dung cần giải quyết nhằm tạo một cơ sở vững chắc hơn cho việc thực thi các chính sách BDKH của các bộ ngành và địa phương. Giải quyết các mặt hạn chế này cũng tạo nền tảng vững chắc để cải thiện cơ chế cấp vốn cho BDKH và trong dài hạn hơn có thể tăng cường hệ thống quản trị tài chính công, đem lại lợi ích cho tổng thể quản lý chính sách tài chính nói chung cũng như chính sách ứng phó với BDKH.

Hệ thống quản lý Quốc gia và tài chính khí hậu quốc tế

Một hệ thống quản trị tài chính công được thiết lập tốt sẽ giúp thu hút các nguồn vốn dành cho BDKH có sẵn³⁴ cho Việt Nam và khuyến khích các đối tác phát triển và

tài chính khí hậu toàn cầu sử dụng hệ thống quốc gia³⁵. TABMIS là một hệ thống thông tin về quản trị tài chính tiên tiến của chính phủ, có thể đưa tất cả các dự án liên quan đến BDKH vào ngân sách nhà nước, và sau đó có thể sử dụng các công cụ hạch toán kế toán, báo cáo và truy vấn ngân hàng để theo dõi chi tiêu và đảm bảo trách nhiệm giải trình tài chính đầy đủ của tất cả các giao dịch được xử lý thông qua hệ thống. Tuy nhiên, các đối tác phát triển sẽ yêu cầu được đảm bảo rằng các rủi ro tài chính phải thấp và hệ thống lập kế hoạch và dự toán ngân sách tổng thể có thể thiết lập cả trách nhiệm giải trình về kết quả hoạt động và tài chính liên quan đến BDKH (và thực ra là vì tất cả các mục tiêu phát triển). Ngân hàng Thế giới đã thực hiện một số nghiên cứu sơ bộ về danh mục đầu tư chung để xem xét nguy cơ rủi ro quản trị tài chính tại cấp tỉnh³⁶. Trong khi rủi ro tại cấp này được đánh giá là từ mức độ nhẹ đến lớn, Chính phủ Việt Nam, cùng với các đối tác phát triển, được khuyến nghị nên cùng các đối tác phát triển thực hiện một số thí điểm để xem liệu TABMIS có khả năng theo dõi và hạch toán nguồn vốn ODA hay không—và công việc này đang được thực hiện.

Nâng cao chất lượng dự toán ngân sách và lập kế hoạch liên quan đến BDKH sẽ giúp ứng phó với BDKH hiệu quả và chiến lược hơn, và đi kèm với nó, những biện pháp cải thiện trách nhiệm giải trình về tài chính và kết quả thực hiện sẽ góp phần định hướng và tăng cường tiếp cận với nhiều cơ chế tài trợ tài chính cho khí hậu khác nhau. Các báo cáo đề cập đến tất cả các dự án cấp trung ương và cấp tỉnh có thể đảm bảo phát hiện và giảm thiểu được sự chồng chéo về các sáng kiến của đối tác phát triển và Chính phủ Việt Nam. Xây dựng bằng chứng rõ ràng về các rủi ro thấp trong ủy thác và trong thực hiện khi sử dụng TABMIS như là công cụ để quản lý các dự án BDKH cần gắn với các hoạt động cải thiện chu trình lập kế hoạch và dự toán kinh phí³⁷. Hơn thế nữa, quá trình cải cách thành công có thể giúp các cơ quan của Việt Nam có thể đạt điều kiện uy tín để tiếp cận một số kênh toàn cầu về tài chính khí hậu. Quỹ môi trường toàn cầu (GEF, thể chế hoạt động của UNFCCC về cơ chế tài chính) là quỹ lớn nhất tài trợ cho các dự án cải thiện môi trường toàn cầu theo Công ước Rio. Tính đến nay đã phân bổ viện trợ

33. Các bước trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách áp dụng ở cấp quốc gia và địa phương, chi tiết về KHPTKTXH và ngân sách nhà nước được Thủ tướng ban hành vào tháng năm, Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính ban hành hướng dẫn cụ thể trong suốt quá trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Với một số điểm khác biệt ở địa phương, quá trình này được các bộ ngành và địa phương áp dụng.

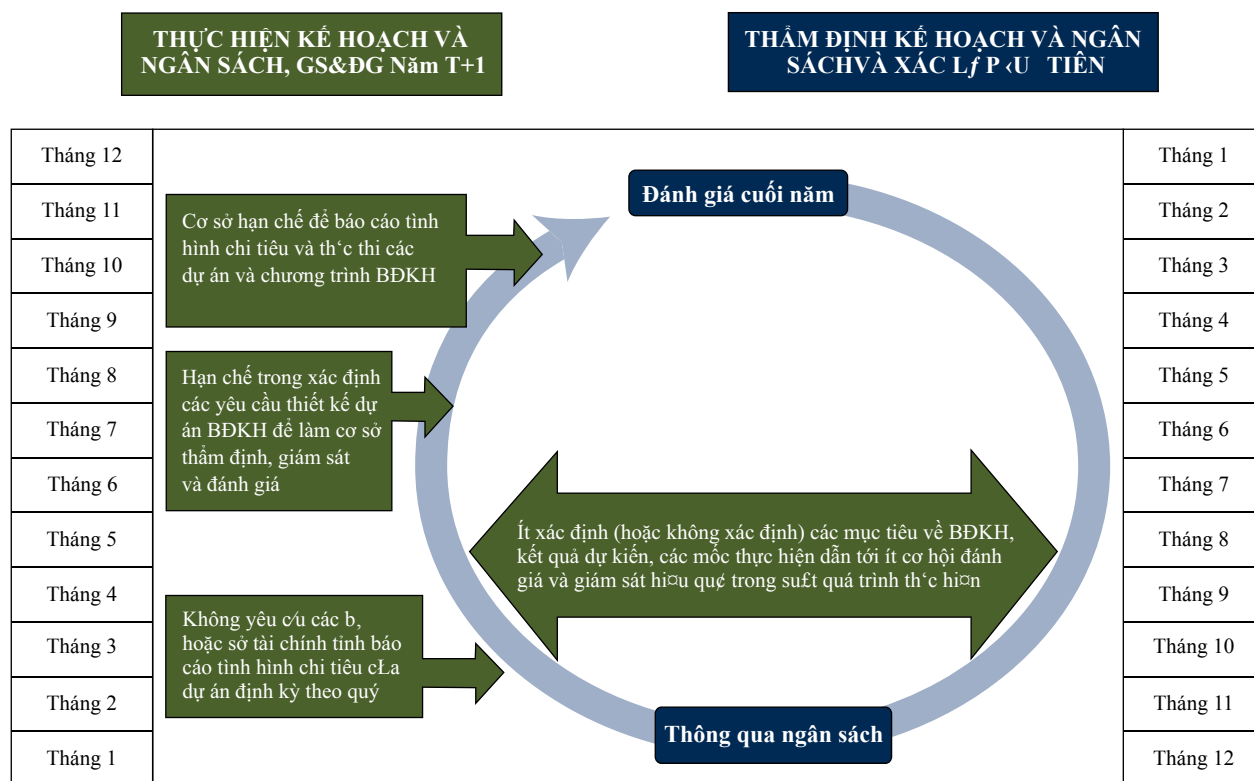
34. Ước tính chi phí toàn cầu và các nguồn tài chính, xem: NHTG (2009): *Báo cáo Phát triển Thế giới 2010* <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/WDR10>.

35. Tóm tắt Diễn đàn Toàn cầu (2013). *Sử dụng Hệ thống quốc gia để quản lý tài chính khí hậu: Một diễn đàn toàn cầu được hỗ trợ bởi tinh thần đối tác về Hành động cho Tài chính cho BDKH và Hợp tác phát triển hiệu quả*. Incheo, Hàn Quốc.

36. NHTG (2013). *Việt Nam: Đánh giá Tổ chức quản lý tài chính công cấp tỉnh*, 6/2013.

37. Xem Chương 4 và 5.

Hình 1.2. Quy trình hiện thời về lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm: Khoảng trống trong thực thi ứng phó với BĐKH



không hoàn lại trị giá \$11.5 tỷ đô la Mỹ cùng với 57 tỷ đô la Mỹ đồng tài trợ cho BĐKH). Các nguồn vốn khác bao gồm Quỹ BĐKH đặc biệt (SCCF: 220 triệu đô la Mỹ), Quỹ Thích ứng (AF, theo Nghị định thư Kyoto: 34 dự án đã được phê duyệt với tổng trị giá tài trợ không hoàn lại là 226 triệu USD) và Quỹ Đầu tư Khí hậu (CIFs; tổng vốn cam kết khoảng \$7.6 tỷ đô la Mỹ).

Quỹ Khí hậu Xanh (GCF) là một thể chế mới về cơ chế tài chính theo Điều 11 của Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH (UNFCCC), và dự kiến cung cấp phương thức tiếp cận do quốc gia chủ trì (country-led access). Mục tiêu của Quỹ Khí hậu xanh là đóng góp quan trọng và tham vọng vào nỗ lực toàn cầu hướng tới việc đạt được mục tiêu của UNFCCC. GCF đã được thành lập và đã sẵn sàng huy động và giải ngân vốn. Việt Nam sẽ có thể tiếp cận GCF thông qua các Tổ chức Thực hiện Đa phương (MIEs) dựa vào các tiêu chuẩn (quản lý tài chính, đấu thầu, an toàn về môi trường và xã hội) và các chức năng giám sát dự án đã được kiểm chứng. Hoặc Việt Nam có thể chỉ định một hoặc một số đơn vị làm Cơ quan Thực hiện Quốc gia (NIE) và đăng ký hồ sơ để được công nhận đủ điều kiện tín chỉ với GCF, giống như quy trình thủ tục của Quỹ thích ứng (AF). Nếu Việt Nam tiến hành chỉ định

và công nhận đủ điều kiện tín thác một Cơ quan Thực thi Quốc gia lên GCF, Việt Nam có thể cần nâng cấp một số năng lực về thể chế liên quan đến các quy trình ủy thác, sự minh bạch về tài chính, quản lý dự án và quản lý dựa trên kết quả và giám sát tổng thể cũng như giám sát và đánh giá.

Trong khuôn khổ Ủy ban BĐKH đã bắt đầu xây dựng bộ máy tổ chức về tài chính khí hậu. Ủy ban BĐKH cần xây dựng, hướng dẫn và theo dõi một hệ thống toàn diện cấp quốc gia về quản lý tài chính khí hậu quốc tế. Cơ chế tài chính SP-RCC đã được xây dựng (xem phần trên). Ngoài ra có nhiều nguồn tài chính BĐKH quốc tế (cho không và vay) từ các nhà tài trợ song phương và các quỹ đa phương, như GEF và GCF, AF và các Quỹ Đầu tư khí hậu. Việt Nam đã xây dựng quy trình tiếp cận GEF nhưng đối với các nguồn quỹ quốc tế khác vẫn còn rời rạc và nhiều nguồn tài chính khí hậu lại “nằm ngoài ngân sách” và không gắn kết (rõ ràng) hoặc được lồng ghép vào quá trình đầu tư và dự toán ngân sách trong nước. Ủy ban BĐKH đã thảo luận về tài chính quốc tế từ GCF và phân bổ tiền vào thực hiện REDD+ tại Việt Nam, Bộ KH&ĐT cũng như Bộ NN&PTNT đều có vai trò trong hai lĩnh vực này. Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT đã có hỗ trợ từ UNDP và WB để xây dựng phiên bản Việt Nam về Cơ sở dữ

liệu và diễn đàn về các lựa chọn tài chính cho BDKH³⁸. Bộ KH&ĐT đã thành lập tổ công tác về biến đổi khí hậu (CFTF—Quyết định 505/QĐ-BKHĐT, 2012) để xây dựng các cơ chế huy động nguồn lực tài chính. Tổ công tác CFTF cập nhật thường xuyên tình hình tài chính dành cho biến đổi khí hậu (bao gồm luồng tài chính dành cho biến đổi khí hậu hiện tại và tác động của chúng), xác định cơ chế và các nguồn vốn tiềm năng cho ứng phó BDKH, khai thác các cách tiếp cận vốn sáng tạo (ví dụ cơ chế “đón đầu” cho các dự án tài chính các-bon) và xác định các lựa chọn kết hợp tài chính cho biến đổi khí hậu với các chương trình đầu tư của chính phủ. Vụ KHGDTN&MT, Bộ KH&ĐT chủ trì Tổ công tác này, đảm nhận vị trí trưởng nhóm và thư ký. Mục tiêu là phản ánh đầy đủ chính sách BDKH vào cơ chế lập kế hoạch và dự toán ngân sách, đồng thời hỗ trợ xây dựng một khung đầu tư và tài khóa xanh, tạo điều kiện thuận lợi cho đất nước duy trì tăng trưởng cao đồng giảm thiểu tác động tới môi trường. Những hành động gần đây cho thấy bắt đầu có sự thống nhất trong tổ chức bộ máy quốc gia để tiếp cận và sử dụng một cách chiến lược nguồn tài chính khí hậu quốc tế hiện có. Điều này hết sức cần thiết do bối cảnh tài chính khí hậu hiện nay hết sức phức tạp. Ủy ban BDKH cần hướng dẫn thiết kế và xác định chức năng cụ thể một cơ chế tài chính khí hậu toàn diện và được điều phối tốt ở Việt Nam. Hỗ trợ quốc tế hết sức cần thiết, đặc biệt là cho việc xây dựng năng lực ở nhiều đơn vị và cơ quan khác nhau tham gia quản lý tài chính khí hậu.

Những vấn đề về quản trị tài chính công trong dài hạn: dự toán ngân sách dựa trên chính sách và trách nhiệm giải trình quá trình thực hiện để hỗ trợ cho các hoạt động về biến đổi khí hậu

Giải quyết các lĩnh vực cơ bản cần cải thiện sẽ tạo cơ sở cho các cải cách dài hạn hơn hệ thống quản trị tài chính công nhằm mở rộng và duy trì các hoạt động về biến đổi khí hậu. Các bước khởi đầu được tiến hành để cải thiện hệ thống quản trị tài chính công sẽ giúp tạo dựng nền tảng cho quá trình cải cách dài hơi hơn và cải thiện tình hình phối hợp giữa lập kế hoạch và dự toán ngân sách ở tất cả các cấp chính quyền. Một vấn đề quan trọng của quản trị tài chính công cần được giải quyết là cần đảm bảo tài sản có được thông qua ngân sách đầu tư sẽ được ngân sách chi thường xuyên dành nguồn vốn cần thiết để vận hành và bảo dưỡng hợp lý khi giai đoạn xây dựng đã kết thúc. Ngoài ra, dự toán ngân sách cần được thiết kế trong khuôn khổ tài

khóa trung hạn để chắc chắn rằng các nguồn lực tài chính được ưu tiên phù hợp với khả năng tài chính³⁹. Các bước hướng tới cách phân loại trên cơ sở chương trình sẽ giúp giải quyết những vấn đề này và nên được coi là một phần trong những nỗ lực cải cách hệ thống quản trị tài chính công trong dài hạn.

1.5 Tiến độ lồng ghép các hoạt động ứng phó với BDKH

Chiến lược BDKH và Chiến lược TTX là công cụ xây dựng chính sách về BDKH trong một số ngành cụ thể. BDKH cũng đã được lồng ghép thành công vào các lĩnh vực như nước, năng lượng và quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai. Không phải lúc nào cũng có thể rõ ràng lồng ghép hoàn toàn các chính sách BDKH được trong các chính sách, chương trình phát triển ngành và xã hội, mà điều này đòi hỏi nỗ lực một cách hệ thống để: (i) chính thức xác định các mục tiêu ứng phó với BDKH trong các kế hoạch ngành và tỉnh và sau đó là thay đổi các kế hoạch và chính sách ngành và tỉnh tương ứng; (ii) xác định trách nhiệm của các cơ quan rõ ràng để lập kế hoạch và thực hiện các chính sách đó; (iii) thiết lập hệ thống theo dõi các thành tựu dựa trên các mốc và việc thực hiện các sản phẩm đầu ra và các kết quả trong suốt quá trình thực hiện; và (iv) đánh giá thường xuyên việc hoàn thành các mục tiêu chính sách.

Vấn đề liên kết phát triển kinh tế xã hội và ứng phó với BDKH đã được đề cập trong các chính sách và các tài liệu chiến lược tuy nhiên vẫn có cơ hội để tăng cường mối liên kết này thông qua quá trình lập kế hoạch PT

39. Khái niệm về không gian tài khóa đã trở thành khái niệm chính trong quản lý kinh tế vĩ mô hiện đại. Rất đơn giản, nó nhằm mô tả các nguồn lực sẵn có để chính phủ áp dụng cho các chính sách mới trong giới hạn về tài khóa. Theo nghĩa rộng, nó có thể áp dụng cho tất cả các hình thức quản lý tài khóa. Ở các nền kinh tế phát triển và các nền kinh tế thị trường đang nổi, nó ước tính chính thức nội dung của một khung tài khóa trung hạn (MTFF). Không gian tài khóa được ước tính từ hai nội dung của môi trường tài khóa: (i) tổng gói nguồn lực, có thể ước tính khi sử dụng các mô hình kinh tế để dự báo (a) thu ngân sách dự kiến từ thuế và phi thuế theo các chính sách thuế và thu hiện thời, và (b) mức độ tin cậy về các khoản vay thuận mới phù hợp với phân tích tính bền vững của các khoản nợ (DSA); và (ii) chi phí liên tục của chính phủ thực hiện các chính sách chi tiêu hiện thời. Nội dung sau được ước tính trong các nền kinh tế phát triển bằng cách thiết lập một hệ thống ước tính ngân sách đi trước cho phép duy trì số liệu về chi phí của các hoạt động hiện thời của chính phủ theo giá được xác định rõ và giả thuyết về chính sách (điều này đôi khi được gọi là ước tính các chính sách hiện thời). Sự khác biệt giữa hai nội dung này cấu thành không gian tài khóa—hoặc các nguồn lực có sẵn để tài trợ cho các đề xuất chính sách mới theo cơ chế thuế và thu ngân sách hiện thời.

38. CFO: <http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/>.

KT-XH. Kế hoạch phát triển Kinh tế xã hội được tiến hành ở cấp quốc gia, ngành và địa phương⁴⁰. Cải thiện lồng ghép BDKH trong Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020 và quy trình (hàng năm) sẽ tăng cường khả năng thích ứng với BDKH và có nhiều tiến bộ trong các mục tiêu chính sách liên quan đến BDKH. Ví dụ, trong Luật Bảo vệ Môi trường mới được Quốc hội phê duyệt vào tháng 6 năm 2014 đã có một chương về BDKH và các điều khoản về BDKH này cần phải được phản ánh trong một loạt các chính sách và quy định cấp quốc gia, ngành và địa phương.

Việc lồng ghép đã được triển khai ở nhiều khía cạnh, tuy nhiên, vẫn có thể tiếp tục mở rộng lồng ghép BDKH một cách toàn diện hơn trong các ngành. Các tiến bộ và thách thức trong việc lồng ghép BDKH trong các ngành và ở cấp tỉnh được trình bày trong bảng dưới đây. Các lĩnh vực trọng điểm đang được khuyến khích lồng ghép và thực thi chính sách về BDKH là chính sách và quản trị/hành chính và phát triển khoa học công nghệ.

Ngành	Các đặc điểm chính: Tiến độ lồng ghép
Quản lý nguồn nước	<ul style="list-style-type: none"> BDKH đã được lồng ghép trong các văn bản chiến lược và luật gần đây trong ngành nước, đáng chú ý nhất là Luật về Tài nguyên Nước (năm 2012) và “Kế hoạch Hành động Quốc gia tăng cường hiệu quả quản lý, bảo vệ và sử dụng tài nguyên nước” (năm 2013) đã lồng ghép BDKH trong các mục tiêu đề ra. Ba quy hoạch thủy lợi cấp vùng (bắc, trung, nam) đều lồng ghép các vấn đề về BDKH. Quy hoạch tổng thể về thủy lợi cung cấp các bằng chứng về việc Bộ NN&PTNT đã sử dụng có hệ thống các kịch bản BDKH của Bộ TN&MT (theo Chỉ thị số 809/CT-BNN-KHCN năm 2011) về lồng ghép BDKH. Tuy nhiên việc thực thi luật đôi khi vẫn còn bất cập. Ví dụ như “Chiến lược Quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020” ban hành năm 2006 (Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg), đề xuất xây dựng quy hoạch tổng thể quản lý nước tại cấp địa phương nhưng tiến triển của các quy hoạch này rất hạn chế. Ngoài ra, tổ chức thể chế trong ngành nước khá phức tạp với sự tham gia của nhiều bộ, bao gồm Bộ TN&MT (quản lý tổng thể tài nguyên nước và nước và nước trong môi trường), Bộ NN&PTNT (quản lý các hồ chứa liên quan đến thủy lợi và cung cấp nước), và Bộ CT (quản lý các hồ chứa có liên quan đến thủy điện); UBND tỉnh cũng quản lý một số hồ chứa cũng như Bộ GTVT (liên quan đến vận tải đường thủy). Do vậy rất cần thiết để điều phối các hoạt động ứng phó với BDKH trong ngành nước để mang lại các lợi ích lớn.
Nông nghiệp và phát triển nông thôn	<ul style="list-style-type: none"> Bộ NN&PTNT đã chủ trì các hoạt động tích cực ứng phó với BDKH trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn. Bộ NN&PTNT đã có Kế hoạch hành động thích ứng với BDKH đầu tiên năm 2008 và năm 2011 đã có Quyết định số 543/QĐ-BNN-KHCN về KHHĐ ứng phó với BDKH trong ngành NN&PTNT giai đoạn 2011–2015 với tầm nhìn đến 2050; cũng như Chỉ thị số 809/CT-BNN-KHCN về các kế hoạch, chương trình và dự án trong ngành NN&PTNT. Bộ NN&PTNT cũng đặt ra mục tiêu giảm 20% lượng phát thải khí nhà kính vào năm 2020 so với mức năm 2010 (Quyết định số 3119/QĐ-BNN-KHCN, 2010). Ngành nông nghiệp đã tạo ra lượng phát thải khí nhà kính tương đối lớn (43% tổng lượng phát thải khí nhà kính theo số liệu cơ sở năm 2000)⁴¹. Có nhiều cơ hội để tiến hành các hoạt động giảm nhẹ trong ngành NN&PTNT được nêu trong Báo cáo Đánh giá nhu cầu kỹ thuật cho thích ứng với BDKH được thực hiện gần đây⁴².
Lâm nghiệp (những thảo luận cụ thể hơn được đưa ra trong Phụ lục I)	<ul style="list-style-type: none"> Ngành lâm nghiệp được coi là lĩnh vực ưu tiên cao về giảm nhẹ thông qua hấp thụ khí CO₂. Việt Nam đang triển khai thực hiện REDD+ và đã đặt ra các mục tiêu tăng độ che phủ rừng từ 40% lên 45% (Nghị quyết số 24-NQ/TW). Kế hoạch hành động quốc gia về REDD+ (2011–2020) nhằm giảm lượng phát thải khí nhà kính và tăng lượng hấp thụ KNK, đóng góp vào thực hiện mục tiêu giảm 20% phát thải KNK của Bộ NN&PTNT vào năm 2020; Việc triển khai REDD+ cũng sẽ giúp thực hiện một số nội dung của Chiến lược PTR giai đoạn 2006–2020 và Kế hoạch BV&PTR. Thách thức của ngành lâm nghiệp là lồng ghép các công cụ chính sách để phát triển lâm nghiệp (ví dụ Luật BV và PTR (2004) và Chiến lược PTR 2006–2020) với các hoạt động ứng phó với BDKH không chỉ thông qua REDD+, mà còn thông qua lợi ích thích ứng từ trồng rừng và quản lý rừng và quản lý rừng bền vững. Lâm nghiệp là một ngành có các nhóm dân cư quy mô nhỏ ở nông thôn sống phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên cũng như các doanh nghiệp thương mại lớn (Doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân). Việc lồng ghép BDKH thông qua phát triển ngành lâm nghiệp phải tính tới các nhóm lợi ích đa dạng trên, nhưng cơ chế TD&ĐG và phản hồi thông tin nhằm cải thiện chính sách và lập kế hoạch cần được thống nhất và nhất quán trong toàn ngành. Thắt chặt sự gắn kết giữa các chính sách ứng phó với BDKH và các chiến lược về rừng (Chiến lược PTR, Kế hoạch BV&PTR) sẽ giúp thực hiện được cả các mục tiêu phát triển rừng và có lợi ích về khí hậu.

40. Kế hoạch phát triển kinh tế—xã hội 11-2015) xác định BDKH chủ yếu về mặt thích ứng và gắn nó với các hiện tượng thời tiết cực đoan và môi trường. Đây là mối quan tâm hẹp hơn so với Chiến lược quốc gia về BDKH vì Chiến lược này không chỉ tập trung vào các hiện tượng cực đoan. Các mục tiêu BDKH theo ngành chưa được nêu rõ.

41. Bộ TN&MT (2010). Thông báo quốc gia lần thứ hai của Việt Nam cho UNFCCC. Hà Nội, 2010.

42. Quang, Q.T., Van Anh, N., & Hai, N.T. (2012) Đánh giá nhu cầu công nghệ cho BDKH ở Việt Nam, Cục KTTV&BDKH, Chính phủ Việt Nam; UNEP, GEF, AIT.

Ngành Các đặc điểm chính: **Tiến độ lồng ghép**

<p>Năng lượng</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mặc dù phát thải từ ngành năng lượng ngày càng tăng nhanh nhưng ngành năng lượng có tiềm năng đạt được những kết quả đáng kể về giảm nhẹ. Bộ Công Thương đã ban hành Kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH, nhưng chủ yếu là các chương trình đã có sẵn từ trước (ví dụ Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, Quyết định số 1427/QĐ-TTg, 2012) và hiện đại hóa công nghệ. Chương trình hành động cũng đã có những thành công. Tuy nhiên chương trình này chưa giải quyết các thách thức về trợ cấp gián tiếp cho nhiên liệu hóa thạch và giá các-bon. UNDP, WB và các đối tác phát triển khác đã phân tích các lựa chọn năng lượng ít phát thải các-bon. Kết quả phân tích cho thấy có nhiều lựa chọn hợp lý về chi phí, chi phí thấp trong nhiều ngành ở Việt Nam để giảm phát thải KNK. Tuy nhiên, những lựa chọn này chủ yếu do các mức giá các-bon quyết định, mà hiện nay ở Việt Nam rất thấp so với quốc tế do có sự quản lý giá và trợ cấp gián tiếp. Ngoài ra, cần cải thiện việc thu thập, tổng hợp và công bố dữ liệu về KNK, nâng cao năng lực và tăng cường điều phối cấp bộ trong lĩnh vực năng lượng/tăng trưởng xanh/phát thải KNK. Chương trình mục tiêu quốc gia về hiệu quả năng lượng đưa ra một loạt các dự án sẽ được hỗ trợ trong giai đoạn đến 2015. Mục tiêu của các ngành chính cho thấy mức độ tăng lên về tham vọng và sự quán triệt tinh thần hiệu quả năng lượng so với Quyết định năm 2006 (số 79/2006/QĐ-TTg) với mục tiêu tiêu thụ tổng thể. Phát triển năng lượng tái tạo được khuyến khích thông qua loạt các văn bản pháp luật và Quy hoạch tổng thể phát triển ngành điện mới nhất. Ví dụ Quy hoạch tổng thể phát triển ngành điện. Ví dụ, Kế hoạch phát triển điện giai đoạn 2011–2020 và tầm nhìn 2030 (Quyết định 1208/QĐ-TTg, 21/07/2011) xác định tổng lượng điện từ nguồn tái tạo chiếm từ 3,5% năm 2010 lên 4,5% năm 2020 và 6% vào năm 2030. Phát triển năng lượng tái tạo không phải thủy điện đi chậm hơn lịch trình này, chủ yếu vì lãi cho các nhà đầu tư thường là thấp. Tuy nhiên, tiềm năng về năng lượng gió và mặt trời lại dồi dào, đặc biệt là ở vùng nam trung bộ và vùng ven biển Việt Nam.
<p>Xây dựng</p>	<ul style="list-style-type: none"> Các tiêu chuẩn quốc gia về xây dựng cho tòa nhà, cơ sở hạ tầng giao thông và nông thôn như đề phải được điều chỉnh tăng lên bởi vì tác động của BĐKH ngày càng rõ rệt. Điều này đòi hỏi phải tăng cường năng lực cho Bộ Xây dựng, Bộ NN&PTNT, Bộ GTVT và các bộ, cơ quan khác. Trong một số trường hợp (ví dụ như đề kè, tưới tiêu, . . .) có sự khác biệt về tiêu chuẩn cho các dự án tài trợ trong nước khác xa so với các tiêu chuẩn cho các dự án ODA, và điều này cho thấy tiêu chuẩn thực hành tốt toàn cầu chưa được áp dụng. Thảo luận với các cán bộ cấp bộ trong một số trường hợp đã cho thấy Việt Nam đã nhận thức được vấn đề cũng như sự cần thiết phải tiến hành đánh giá toàn diện các tiêu chuẩn liên quan tới các rủi ro liên quan đến BĐKH⁴³. Cũng cần có các tiêu chuẩn về BĐKH, có gắn kết với các kịch bản BĐKH của Bộ TN&MT; để được sử dụng rộng rãi trong các công trình xây dựng của chính phủ, công trình xây dựng công cộng và công trình thương mại; điều này có thể đặt ra yêu cầu cần cải thiện khung pháp lý. Bộ Xây dựng cũng đã xây dựng Kế hoạch hành động về BĐKH (3/2014) bao gồm việc tăng cường lồng ghép ảnh hưởng BĐKH tới các hoạt động xây dựng, nâng cao năng lực ứng phó với BĐKH và hiệu quả sử dụng năng lượng và công trình xanh. Bộ Xây dựng đang xây dựng Chiến lược Xây dựng Xanh, lồng ghép BĐKH và nước biển dâng trong quy hoạch phát triển đô thị (đặc biệt là tại các khu vực đô thị vùng ven biển miền trung và ở ĐBSCL), và đang tăng cường lập kế hoạch và quản lý chất thải rắn. Như vậy sẽ giúp các hành động ứng phó của Bộ Xây dựng phù hợp với Chiến lược TTX.
<p>Đường bộ và giao thông vận tải</p>	<ul style="list-style-type: none"> Các chính sách, tiêu chuẩn và hướng dẫn về đường bộ và giao thông vận tải hiện thời ở cấp quốc gia chưa giải quyết vấn đề chống chịu với BĐKH của cơ sở hạ tầng nông thôn một cách toàn diện, đặc biệt là đường bộ. Hầu hết các ước tính thiệt hại của Việt Nam về đường bộ nằm trong khoảng 4 đến 9 tỷ đô là Mỹ, chủ yếu do lũ lụt gây ra⁴⁴. Dự báo nhiệt độ, lượng mưa và lũ lụt tăng lên càng đe dọa đến đường bộ của Việt Nam. Tiêu chuẩn đường bộ, do các thông tin khí tượng cũng như vị trí quyết định, bao gồm cả tiêu chuẩn kỹ thuật đường bộ (ban hành năm 2005), tiêu chuẩn đường bộ đô thị (TCXDVN104-2007), tiêu chuẩn cho vùng đồng bằng (ví dụ TCVN4054-2005) và tiêu chuẩn cầu (22TCN-05). Đánh giá các dự án của Bộ GTVT trong xây dựng đường cho thấy thiết kế và kế hoạch của các dự án đường chưa nhắc đến BĐKH hoặc sử dụng các kịch bản BĐKH trong khi lập kế hoạch. Tuy nhiên, tiêu chuẩn thiết kế được xác định dựa trên dữ liệu khí tượng cập nhật nhất (trong vòng 10–30 năm qua). Cần nhắc tác động của BĐKH trong các tiêu chuẩn đường bộ và thực hành xây dựng sẽ cần sử dụng các kịch bản BĐKH của Bộ TN&MT để đánh giá khí hậu trong tương lai trong suốt vòng đời của dự án đường bộ và sau đó đánh giá những yêu cầu về thiết kế bên. Các yêu cầu thường là tương tự nhau đối với việc sử dụng các kịch bản BĐKH trong lập kế hoạch của tất cả các khoản đầu tư cho giao thông và lồng ghép BĐKH trong nhiều thành phần của quá trình lập kế hoạch giao thông, cơ sở hạ tầng và quản lý ở cả đô thị và nông thôn.

43. Điểm này liên quan đến Bộ Công thương và Bộ Xây dựng, hai Bộ có ít dự án liên quan đến BĐKH trong nghiên cứu này. Xem kỹ hơn ở Chương 3.

44. Chinowsky, P.S. et al. (2012). *Cơ sở hạ tầng đường bộ và BĐKH ở Việt Nam*. Đại học UN—Viện Thế giới về Nghiên cứu Kinh tế Phát triển; Tài liệu làm việc số 2012/80.

Ngành	Các đặc điểm chính: Tiến độ lồng ghép
Quản lý rủi ro thiên tai	<ul style="list-style-type: none"> Lồng ghép trong lĩnh vực thiên tai đóng vai trò vô cùng quan trọng. Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến 2020 (Quyết định 172/2007/QĐ-TTg) đã yêu cầu lồng ghép giảm nhẹ rủi ro thiên tai vào các khung kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp quốc gia, ngành và địa phương. Phần lớn các kế hoạch phát triển ngành và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại cấp quốc gia và địa phương, cũng như các quy hoạch tổng thể ngành hiện giai đoạn 2011–2020 đều đề cập tới quản lý rủi ro thiên tai. Tất cả các bộ tham gia vào Ban Chỉ đạo phòng chống lụt bão Trung ương đã xây dựng các kế hoạch hành động để lồng ghép quản lý rủi ro thiên tai trong ngành của mình. Tất cả 63 tỉnh thành trên toàn quốc hiện đã xây dựng các Chương trình hành động quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai. Một số yếu tố liên quan tới tiến độ thực hiện hiện nay được đề cập tới trong báo cáo đánh giá thực thi Chiến lược quản lý rủi ro thiên tai đầu tiên ban hành vào tháng 4/2013. Tháng 6/2013 Luật phòng, chống thiên tai đầu tiên (Số 33/2013/QH13) đã được thông qua. Luật này xác định các hoạt động phòng chống thiên tai, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân liên quan đến các hoạt động phòng, chống thiên tai. Tuy nhiên, cấp vốn cho giảm nhẹ rủi ro thiên tai dường như chưa được ưu tiên. Việc sử dụng kịch bản BĐKH của Bộ TN&MT không được đề cập đến, ngay cả trong Điều 17 về đánh giá, phân vùng rủi ro; điều này <i>cho thấy BĐKH và Quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai chưa được kết nối đầy đủ</i>. Điều phối giữa cơ quan đầu mối kỹ thuật về quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai ở Bộ NN&PTNT với các cơ quan đầu mối về BĐKH ở Bộ TN&MT, và cách thức đảm bảo và giám sát điều phối của Văn phòng thường trực Ủy ban quốc gia ứng phó với BĐKH là các yếu tố quan trọng để tiếp tục tăng cường và đảm bảo gia tăng các lợi ích trong khi phối hợp ứng phó BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai. <i>Sự tách biệt giữa BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai, và sự cách biệt giữa các ngành liên quan đã làm suy yếu quá trình thực hiện chính sách. Diễn đàn điều phối Quản lý rủi ro thiên tai—thích ứng BĐKH diễn ra vào tháng 10/2013 là một bước tiến tốt.</i>

Lồng ghép ở cấp tỉnh đã có tiến bộ nhưng vẫn chưa hệ thống giữa các tỉnh và bị hạn chế do thiếu năng lực.

Khoảng 45 tỉnh được Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH hỗ trợ để xây dựng kế hoạch hành động để thực hiện Chiến lược BĐKH. Điều tra các kế hoạch này cho thấy có nhiều biện pháp can thiệp được đưa ra nhưng lại không có thẩm định hay ưu tiên hóa. Trong mỗi dự án thuộc danh mục 36 dự án đề xuất, KHHĐ của An Giang đã dùng ngân sách một cách hữu ích và nguồn quỹ có thể để liên kết các dự án BĐKH với các cơ chế tài chính sẵn có. Các dự án đề xuất chủ yếu là các dự án có lồng ghép thích ứng và giảm nhẹ chứ không phải chỉ là dự án thuần túy tập chung vào BĐKH, và liên quan đến nhiều ngành (tài nguyên thiên nhiên, nông nghiệp, xây dựng và giao thông vận tải). Điều này cho thấy tỉnh An Giang đã nhận thức được thích ứng BĐKH chính là hành động được lồng ghép chứ không phải là hành động riêng lẻ. Ngược lại, KHHĐ ở Quảng Nam lại xác định nhiều mục tiêu cụ thể, chủ yếu là tiền thân của ứng phó với BĐKH (và tiền thân của loại dự án mà An Giang đề xuất), bao gồm cả đánh giá tác động của mực nước biển dâng, đánh giá tính tổn thương và xây dựng danh mục các kế hoạch và dự án. Điều này cho thấy Quảng Nam đã chưa hoàn toàn hình thành ứng phó với BĐKH và lồng ghép nó vào trong các hoạt động mà vẫn đang ở giai đoạn tạo ra nền tảng thực chứng và hình thành khung chính sách/chiến lược ứng phó. Mở rộng các kế hoạch hành động ra tất cả các tỉnh, đảm bảo chất lượng thống nhất của các KHHĐ và xây dựng cơ chế tài trợ cho các can thiệp đề xuất vẫn là một ưu tiên. Năng lực thích ứng và bộ dữ liệu ở cấp địa phương còn yếu. Hiện tại, phạm vi đề cập nhắc lồng ghép nhiều hơn các vấn

đề của địa phương theo ngành và liên tỉnh vẫn còn hạn chế vì năng lực địa phương yếu và thiếu tiếp cận tới dữ liệu ở địa phương. Hạn chế hiểu biết và hướng dẫn về BĐKH đã giảm tác động của các hành động liên quan đến BĐKH ở cấp tỉnh. Do vậy cần củng cố năng lực, nâng cấp, lồng ghép sâu hơn với các cơ quan trung ương và các cơ chế tài chính, cũng như hài hòa các chính sách để cung cấp một lộ trình cụ thể hơn cho các cấp chính quyền tỉnh.

Tăng cường lồng ghép BĐKH trong chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và thực thi chính sách. Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH này được thực hiện nhằm đưa ra bức tranh tổng quan về sử dụng nguồn lực để đạt được các mục tiêu và nhiệm vụ về BĐKH đã được chính phủ đề ra trong 4 năm qua. Việc rà soát chi tiêu cho thấy khả năng có thể được tiếp tục cải thiện hơn nữa công tác này trong các chu trình kế hoạch trong tương lai; bao gồm: (i) mở rộng phạm vi các khía cạnh được ưu tiên trong chính sách về BĐKH; (ii) hoàn thiện hơn nữa các quy trình để đảm bảo quá trình hoạch định và thực thi chính sách ngành và địa phương về BĐKH; (iii) hài hòa và xác định mức độ phù hợp với BĐKH, các mục tiêu, các sản phẩm đầu ra và kết quả mong đợi thông qua cải cách các chương trình và chính sách cũng như quy trình lập kế hoạch; và (iv) củng cố hơn nữa hệ thống TD&DG và cải thiện quy trình đánh giá và tiếp nhận thông tin phản hồi vào thời điểm cuối năm hiện đang còn nhiều hạn chế. Các biện pháp để giải quyết những vấn đề này và hỗ trợ Thực hiện đầu tư về BĐKH (CCD) sẽ được trình bày rõ hơn trong Chương 2.



2. PHƯƠNG PHÁP LUẬN CỦA BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ CHI TIÊU VÀ ĐẦU TƯ CÔNG CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (CPEIR) VÀ XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP PHÂN LOẠI CHI TIÊU CHO ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Phát hiện chính của Chương 2

- *Bản chất phân cấp việc lưu trữ và báo cáo các dự án đã gây ra những sự chậm trễ trong việc thu thập số liệu và áp dụng phương pháp luận phân loại BDKH và chỉ tiêu cho BDKH.*
- *Thiếu hệ thống báo cáo thống nhất về số tiền đã thực hiện của dự án khiến khó so sánh số tiền đã phân bổ và số đã thực hiện cho thích ứng BDKH (hoặc số tiền ODA đã cam kết).*
- *Quyết định đầu tư hầu như không nêu rõ bản chất các mục tiêu của dự án cũng như các sản phẩm đầu ra phù hợp để theo dõi và đánh giá dự án cũng như hiệu quả chương trình BDKH.*

Phương pháp luận để thực hiện Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho ứng phó với BDKH đã được áp dụng tại nhiều nước nhưng được điều chỉnh cho phù hợp với những yêu cầu cụ thể của quốc gia⁴⁵. Theo dòng phân tích chính sách và thể chế về BDKH trong Chương 1, chương này sẽ trình bày cách tiếp cận và phương pháp thu thập, xử lý, và diễn giải dữ liệu chi tiêu cho BDKH hiện đang áp dụng tại Việt Nam. Để đảm bảo phản ánh chính xác nhất chi tiêu/đầu tư cho công tác ứng phó với BDKH, cần xem lại dữ liệu sẵn có về chi tiêu, đánh giá hạn chế của các nguồn dữ liệu này và xây dựng qui trình tổng hợp và phân tích dữ liệu. Như đã nêu trong Chương 1, quá trình đánh giá này đã bao hàm việc phân tích thể chế, qua đó chỉ ra các biện pháp giúp tăng cường quá trình ứng phó với biến đổi khí hậu của Chính phủ Việt Nam. Có hai đặc điểm quan trọng tạo nên sự khác biệt trong công tác xây dựng và áp dụng phân loại chi tiêu ứng phó biến đổi khí hậu của Việt Nam. Thứ nhất, Phương pháp đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH xây dựng hệ thống phân loại các khoản chi được đánh giá là liên quan tới BDKH theo các nhóm. Điều này giúp phân tích xu hướng và hiệu quả phân bổ nguồn lực cho ứng phó với BDKH phù hợp với chính sách của nhà nước. Thứ hai, Báo cáo xây dựng phương pháp đánh giá lượng hóa mức độ phù hợp của các khoản chi theo từng nhóm mục tiêu thích ứng giảm nhẹ. Mục 2.1 sẽ trình bày phạm vi áp dụng phương pháp đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH tại Việt Nam; mục 2.2 đánh giá phương pháp phân loại chi tiêu trong sự liên kết tới các khoản chi cho chính sách ứng phó với BDKH hiện nay; mục 2.3 trình bày các vấn đề liên quan đến đánh giá mức độ phù hợp với BDKH; và mục 2.4. thảo luận mối liên kết giữa phân loại chi tiêu và các mục tiêu chính sách.

45. Xem tài liệu cơ sở II.

2.1 Phạm vi của CPEIR và việc áp dụng rộng rãi hơn phương pháp này

Báo cáo CPEIR chỉ được tiến hành giới hạn ở một số bộ và địa phương được lựa chọn. Phân tích về chi tiêu cho ứng phó với BDKH như sẽ trình bày trong Chương 3 đưa ra một bức tranh tổng thể về các khoản chi đầu tư và chi thường xuyên cho BDKH tại 5 bộ chính và 3 tỉnh. Do ước tính có khoảng 70% tổng chi đầu tư được thực hiện tại cấp địa phương, báo cáo này chưa thể hiện được toàn bộ nỗ lực ứng phó với BDKH của Việt Nam. Tuy nhiên, Báo cáo phân tích cung cấp thông tin sâu về chi tiêu cho ứng phó với BDKH của 5 bộ, đại diện cho các cơ quan chính phủ giữ vai trò quan trọng trong ứng phó với BDKH ở cấp trung ương. Báo cáo cũng phân tích chi tiết chi tiêu công cấp tỉnh ở ba tỉnh được chọn; **Tuy vậy phân tích ở cấp tỉnh trong báo cáo này không phải là mẫu đại diện phù hợp để có thể tiến hành ngoại suy cho tất cả 60 tỉnh còn lại ở Việt Nam.**

Khung số liệu chi tiêu dùng trong CPEIR như sau:

- 5 bộ: Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNN, Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải;
- 3 tỉnh: An Giang, Quảng Nam và Bắc Ninh;
- Loại số liệu: chi thường xuyên (bao gồm ba nguồn: sự nghiệp kinh tế, môi trường, và khoa học & công nghệ) và chi đầu tư;
- Phạm vi số liệu: tất cả các khoản đầu tư có khả năng liên quan BDKH tại các bộ và tỉnh đã được chọn (Xem Hộp 2.1);
- Mức độ chi tiết: cấp dự án;
- Thời gian số liệu nghiên cứu: 2010–2013.

Phương pháp luận của CPEIR giúp xử lý một số hạn chế về số liệu và thủ tục tại Việt Nam. CPEIR nhằm củng cố phương pháp luận và tìm hiểu sâu về thủ tục để hỗ trợ cho các phát hiện và khuyến nghị của Báo cáo. Như nêu trong Chương 3, các thông tin về các dự án sau khi thực hiện đang nằm rải rác tại các bộ và sở; và trong nhiều trường hợp, thông tin thường không đầy đủ, nhất là thông tin về mức độ phù hợp với mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu. Dữ liệu hiện có tại hầu hết các bộ (không kể Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT) đều rất khó tiếp cận. Khó khăn khi tiếp cận các số liệu chủ yếu do quy trình thủ tục hành chính

Hộp 2.1. Phạm vi và việc theo dõi các dữ liệu chi tiêu cho ứng phó với BDKH: Xử lý các thông tin về SOEs và vai trò của Bộ Tài chính

Hai đặc điểm của các dữ liệu chi tiêu cho BDKH được tổng hợp dùng cho báo cáo CPEIR này có vai trò rất quan trọng để hiểu thêm phạm vi của CPEIR và cách thức sử dụng các thông tin dữ liệu này trong toàn bộ hệ thống chính phủ:

- a. Các dữ liệu chi tiêu liên quan đến điều hành chung của chính phủ, không liên quan để điều hành của các SOEs hoặc các doanh nghiệp tư nhân; và
- b. Ứng phó với BDKH thường hầu như không liên quan gì đến các dự án có nhiều mục tiêu, gồm phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo, hoặc các mục tiêu ngành khác. Nhìn chung, Chúng không thể liên quan đến các giao dịch cụ thể. Do vậy, liên quan đến BDKH chủ yếu trong hầu hết các trường hợp là dựa trên đánh giá về giá trị chứ không phải dựa theo giá trị kế toán của các giao dịch.

Chính phủ và các DNNN trong báo cáo CPEIR

Phạm vi của CPEIR giới hạn trong chính phủ nói chung (theo định nghĩa tại Sổ tay Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF—GFSM 2011). Trong khi cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào sử dụng hoặc sản xuất và phân phối năng lượng thì mục tiêu hàng đầu của họ là thực hiện theo cách kinh tế, tiết kiệm nhất trong cơ chế giá và chi phí hiện thời. Do vậy, đầu tư vào năng lượng hiệu quả hoặc năng lượng sạch của các doanh nghiệp thường rất phụ thuộc vào giá/chi phí nhiên liệu hóa thạch so với các nguồn khác. Phương thức chính mà chính sách của chính phủ có thể tác động tới những quyết định này là sử dụng các chính sách và cơ chế quy định cũng như trợ cấp hoặc chính sách thuế. Bản thân các doanh nghiệp sẽ thực hiện các chính sách ứng phó với BDKH nếu các chi phí tăng thêm do thực hiện ứng phó được chính phủ chi trả hoặc các chi phí phát thải được tính vào trong cơ cấu lợi nhuận hoặc cơ cấu giá. Tuy nhiên, đôi khi các SOEs lại bị bắt phải tự đầu tư cho các hoạt động này từ cân đối chung của mình, kể cả vay mượn hoặc cung cấp nghiên cứu hay điện dưới chi phí. Hình thức hoạt động này được mô tả trong Sổ tay Minh bạch Tài khóa của IMF (2007) như là tài khóa. Điều đặc biệt ở đây là chính phủ đang yêu cầu các doanh nghiệp của chính phủ sử dụng nguồn lực của mình cho các mục tiêu tài khóa (trường hợp này là chính sách ứng phó với BDKH).

Đôi khi có trường hợp, các SOEs chưa xây dựng doanh nghiệp thực sự, mà chỉ là kiểu như một tổ chức theo luật định, chủ yếu được chính phủ trợ cấp với kỳ vọng hỗ trợ thực hiện một số khía cạnh trong chính sách của chính phủ. Chi tiêu được lưu trong tài khoản ngân sách và kho bạc đối với ngân sách nhà nước, nhưng lại không nhất thiết thể hiện việc chi thật mà chỉ là chuyển giao cho các tổ chức. Về nguyên tắc, tất cả các hoạt động như vậy của

chính phủ do các tổ chức kiểu như thế thực hiện phải được đưa vào quản lý tài khóa của chính phủ. Các tổ chức, tương ứng như thế, cần có sự sắp xếp rõ ràng để báo cáo lên chính phủ việc thực hiện nhiệm vụ được giao. Ở Việt Nam, có nhiều loại doanh nghiệp nằm trong diện này. Ngành lâm nghiệp chẳng hạn, thực hiện các chính sách ứng phó với BDKH thông qua việc chuyển giao các quỹ cho các doanh nghiệp lâm nghiệp hoặc tài trợ thông qua chi trả từ các doanh nghiệp sử dụng rừng để thực hiện các chính sách của chính phủ. (Những hình thức hỗ trợ này không được nêu rõ trong ngân sách hay các tài khoản, hoặc cũng không có bất cứ sự thỏa thuận rõ ràng nào về kết quả thực hiện của doanh nghiệp). Hiệu quả của phương pháp CPEIR và việc theo dõi thực hiện ứng phó với BDKH sẽ được cải thiện nếu có thể xác định được các giao dịch cho doanh nghiệp trong các dữ liệu về chi tiêu và nếu có được các thỏa thuận với doanh nghiệp liên quan đến ứng phó với BDKH.

Dự toán ngân sách và theo dõi các khoản chi

Do số liệu được dựa trên đánh giá mức độ liên quan đến BDKH đối với các dự án đầu tư và chi tiêu thường xuyên, ngân sách ứng phó với BDKH thực tế và các giao dịch thanh toán có thể được lưu trong hệ thống kế toán chi để đánh giá các yếu tố đó có thực sự dùng cho BDKH hay không. Do vậy, không thể kỳ vọng hệ thống TABMIS của Bộ Tài chính đưa ra được các báo cáo về các khoản thực chi ứng phó với BDKH trên cơ sở ngân sách ban đầu hoặc ngân sách đã điều chỉnh. Tuy nhiên, Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT sẽ hướng dẫn việc sử dụng tiêu chí phân loại chi tiêu và đánh giá mức độ liên quan đến BDKH, có cung cấp cho Bộ Tài chính danh mục đầy đủ các dự án liên quan đến BDKH được phân bổ ngân sách đầu tư hàng năm. Dựa trên danh mục này, Bộ Tài chính có thể i: (i) có sự phân bổ ngân sách ở mức ghi nhớ cho mỗi dự án (sau đó sẽ là cơ sở cho ngân sách đầu tư khi hậu ở mức ghi nhớ hàng năm); và (ii) hỗ trợ Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT các báo cáo hai năm một lần về tổng chi tiêu thực của những dự án này. Những dữ liệu này sau đó có thể được sử dụng để viết báo cáo ở mức độ chi tiêu thực cho ứng phó BDKH từ ngân sách chố ứng phó với BDKH hàng năm.

Những nguyên tắc tương tự sẽ được áp dụng cho dự toán ngân sách và theo dõi ngân sách thường xuyên cho khí hậu. Do trực tiếp theo dõi ngân sách thường xuyên, Bộ Tài chính có thể tham gia trực tiếp hơn trong việc đánh giá mức độ liên quan đến BDKH của các thành phần trong ngân sách thường xuyên của các bộ ngành và các tỉnh. Bộ Tài chính có thể tham gia trực tiếp vào quá trình đánh giá và các nhóm chuyên gia của Bộ KH&ĐT/TN&MT/Tài chính để đánh giá và định hướng các nỗ lực tổng thể ứng phó với BDKH của các ngành và các tỉnh. Mặc dù, Bộ Tài chính không cần phải theo dõi mức độ liên quan đến BDKH ở mức độ từng giao dịch, nhưng cũng có thể theo cách này mà cùng với Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT để điều phối các nỗ lực ngân sách đầu tư và chi thường xuyên để đánh giá và định hướng các nỗ lực tổng thể ứng phó với BDKH của Chính phủ Việt Nam.

không phù hợp và cách lưu trữ thông tin dự án rời rạc và đa dạng trong các bộ đòi hỏi nhiều quan hệ và trao đổi giới thiệu. Các thông tin có được chỉ giới hạn ở tên dự án và phân bổ ngân sách giai đoạn 2010–13. Tuy nhiên, tên dự án thường không cung cấp đủ thông tin để xác định rõ mục tiêu và mức độ liên quan của dự án đến BDKH; Hơn nữa, không phải tất cả các số liệu chi tiêu thực có sẵn ở các bộ ngành (trừ Bộ NN&PTNN) hoặc các tỉnh và mã dự án và mã địa điểm đôi khi rất khó để xác định. Như thảo luận ở Hộp 2.1 dưới đây, số liệu về ứng phó với BDKH không bao gồm các số liệu về các SOEs hoạt động theo nguyên tắc thương mại. Cần có sự sắp xếp rõ ràng dựa trên kết quả thực hiện cho các SOEs không hoạt động thương mại, và Bộ Tài chính cần báo cáo tổng số giao dịch của các dự án liên quan đến BDKH chứ không phải là đánh giá chi tiêu ứng phó BDKH.

Phương pháp CPEIR có thể được Chính phủ Việt Nam tiếp tục chỉnh sửa và áp dụng để phân tích một cách toàn diện chi tiêu cho ứng phó với BDKH. Chính phủ có thể giải quyết một số hạn chế về số liệu hiện nay thông qua cải cách qui trình thẩm định dự án. Một số cải cách hiện đang được triển khai, nhưng còn một số cải cách khác cần được tiến hành (chi tiết hơn trình bày trong chương 4 và chương 5). Việc tiếp tục hoàn thiện phương pháp phân loại chi tiêu sử dụng trong nghiên cứu này sẽ cung cấp đầu vào quan trọng để tiến hành các biện pháp cải cách này. Đây là một quá trình liên tục mà Chính phủ Việt Nam cần tiến hành và chắc chắn sẽ cần tăng cường năng lực để thực thi nhiệm vụ này. Việc xây dựng phương pháp phân loại được trình bày chi tiết hơn ở phần dưới đây và tại Tài liệu cơ sở II⁴⁶.

2.2 Xây dựng phương pháp phân loại gắn với chính sách ứng phó với BDKH của Việt Nam

Xây dựng phương pháp phân loại các khoản đầu tư liên quan đến BDKH là một bước quan trọng, cho phép phân nhóm các hoạt động liên quan đến BDKH do các bộ ngành và tỉnh thành triển khai thực hiện. Phương pháp phân loại xác định tất cả các hoạt động được cho là có liên quan tới ứng phó với BDKH tại Việt Nam, và cho

phép phân bổ đầu tư cho một số tiểu mục chi tiết hơn. Phân nhóm đầu tư cho BDKH thành các hạng mục cụ thể sẽ tạo điều kiện phân tích các khoản đầu tư một cách chi tiết hơn. Mỗi nhóm sẽ được liên kết với chính sách ứng phó với BDKH của Chính phủ. Những lợi ích của việc xây dựng phương pháp này bao gồm:

- Hệ thống hóa và tổng hợp tất cả các hoạt động ứng phó với BDKH theo từng loại.
- Phân tích theo chiều dọc những thay đổi về ngân sách trong một số lĩnh vực ứng phó nhất định thông qua việc theo dõi các khoản chi cho BDKH theo thời gian.
- Gắn kết ứng phó với BDKH với các mục tiêu chính sách cho phép cải thiện việc thẩm định việc thực thi chính sách và phản hồi đối với quá trình cải cách.

Khung chính sách ứng phó với BDKH hiện nay, nhất là các chính sách của Chiến lược quốc gia về BDKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh mô tả trong Chương 1, được coi là xuất phát điểm quan trọng trong quá trình xây dựng phương pháp phân loại. Tuy nhiên, các nhóm và nhiệm vụ cụ thể được xây dựng dựa trên các nhóm/hạng mục thường được dùng theo thông lệ quốc tế trong hoạt động BDKH; trong đó đáng chú ý nhất là phương pháp phân loại hoạt động mang lại đồng lợi ích về khí hậu của Ngân hàng Thế giới⁴⁷. Các trường hợp nghiên cứu điển hình kinh nghiệm của Hàn Quốc trong quản lý ứng phó với BDKH cũng như theo dõi và đánh giá chi tiêu đóng góp cho các chính sách BDKH của Pháp được nêu trong Phụ lục II.

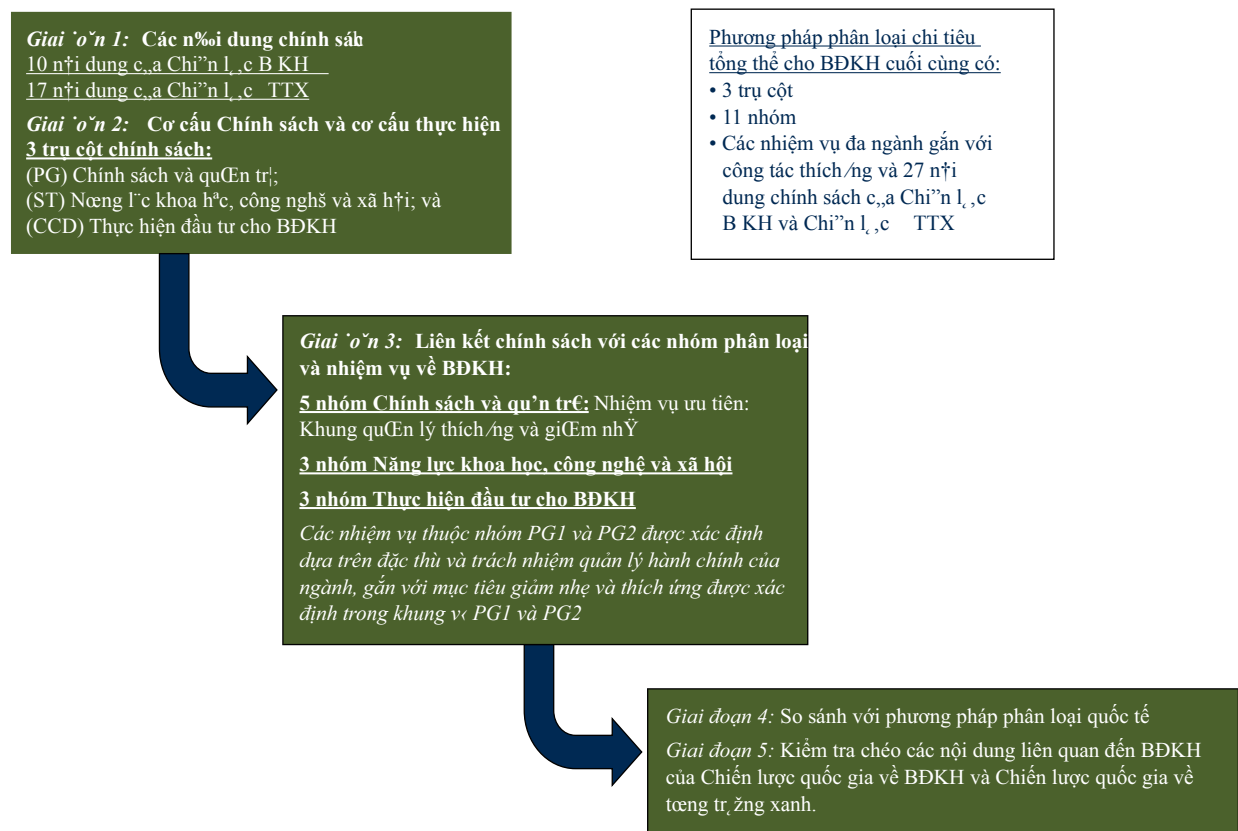
Phương pháp phân loại CPEIR đã được tinh chỉnh dựa trên cơ sở tham vấn với các cơ quan chính phủ có liên quan. Cách xây dựng phương pháp phân loại đã được trình bày tại một cuộc hội thảo có sự tham gia của đại diện các cơ quan chính phủ và tổ chức quốc tế có liên quan. Ngoài ra, sau khi thử phân loại số liệu đầu tư và thí điểm diễn giải số liệu, phương pháp phân loại đã được hiệu chỉnh thêm sau khi tham vấn các bộ có liên quan. Quá trình xây dựng phương pháp phân loại cho đến nay được mô tả trong Hình 2.1.

Mục đích của phương pháp phân loại là xây dựng một khung thống nhất cho tất cả các hoạt động thực hiện chính sách ứng phó với BDKH. Phương pháp phân loại chi tiêu ứng phó với BDKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) được xây dựng theo cấp bậc, giúp phân tích số liệu ở nhiều mức độ chi tiết khác nhau. Có ba cấp bậc đã được xác định như sau: (i) *Các trụ cột*—nền tảng của công tác ứng phó với BDKH; (ii) *Các hạng mục*—bao gồm các hoạt động

46. Xem các tài liệu cơ sở tại trang thông tin của Bộ KH&ĐT về tài chính cho BDKH (<http://cfovn.mpi.gov.vn>), của Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/en/country/vietnam) và Chương trình Phát triển của LHQ (www.undp.org).

47. Ngân hàng Thế giới (2011). *Phương pháp luận về các hoạt động có đồng lợi ích về BDKH của các ngành của NHTG*.

Hình 2.1. Mô tả chính sách chi tiêu cho BDKH và nhiệm vụ của tổ chức



liên quan đến ứng phó với BDKH trong một trụ cột; và (iii) *Nhiệm vụ*—các lĩnh vực hoặc các nhóm hoạt động ứng phó với BDKH có thể xác định thuộc từng hạng mục. Cấp nhiệm vụ thể hiện đầy đủ các hoạt động có thể nhận biết được về ứng phó với BDKH tại cấp bộ ngành và cấp tỉnh. Phương pháp phân loại chi tiêu và đầu tư công cho Ứng phó với Biến đổi Khí hậu cuối cùng gồm 3 Trụ cột: Chính sách và quản trị (PG); Năng lực khoa học, công nghệ và xã hội (ST) và Thực hiện đầu tư cho BDKH (CCD). Mỗi trụ cột gồm từ 3 đến 5 hạng mục. Trong số các trụ cột, có sự khác biệt lớn giữa phân loại theo PG—ST và CCD. Các dự án PG và ST có thể được coi là các hoạt động *tạo điều kiện*, không trực tiếp liên quan đến ứng phó với BDKH nhưng tạo ra nền tảng cần thiết về hành chính và kỹ thuật để các bộ ngành và tỉnh thành thực hiện công tác ứng phó. Toàn bộ phương pháp phân loại chi tiêu phân loại chi tiêu được trình bày trong Tài liệu Thông tin cơ sở III⁴⁸.

Phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với BDKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) cuối cùng có thể kết nối với các chính sách ứng phó với BDKH chính của Việt Nam. Có mối liên hệ rõ ràng giữa Chiến lược BDKH, Chiến lược TTX và Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 (được thông qua năm 2007) và Phân loại chi tiêu ứng phó với BDKH, theo đó tại cấp Nhiệm vụ của Phân loại chi tiêu đối chiếu với các nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về BDKH, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai (xem Phụ lục III.2). Tất cả phân loại thuộc cấp Nhiệm vụ của phương pháp phân loại được đối chiếu với các nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về BDKH. Tất cả các nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh được đối chiếu với phương pháp phân loại, nhưng không phải tất cả phân loại ở cấp Nhiệm vụ đều có thể đối chiếu theo Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh. Điều này chứng tỏ rằng Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh có liên quan chặt chẽ với ứng phó với BDKH nhưng Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh không bao gồm tất cả các nhiệm vụ ứng phó với BDKH. Phần lớn nội dung của

48. Xem các tài liệu cơ sở tại trang thông tin của Bộ KH&ĐT về tài chính cho BDKH (<http://cfovn.mpi.gov.vn>), của Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/en/country/vietnam) và Chương trình Phát triển của LHQ (www.undp.org).

Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đều được thể hiện ở cấp Nhiệm vụ của phương pháp phân loại (trừ nội dung ứng phó với thiên tai), nhưng Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai lại không có nhiều loại nhiệm vụ thuộc phân loại nhiệm vụ theo tiêu chí phân loại chi tiêu. Điều này cho thấy mối liên kết mang tính hệ thống giữa Chiến lược BDKH và các phân loại ở cấp nhiệm vụ của phương pháp phân loại, cũng như phản ánh độ phủ của chính sách ứng phó với BDKH với Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và các chiến lược phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai. Để hỗ trợ các bộ ngành và địa phương phân nhóm các dự án (có gắn kết với trách nhiệm tổ chức) theo mỗi nhiệm vụ hoặc hành động ngành đề xuất trong các nhiệm vụ này, cần có danh mục mở rộng các nhiệm vụ tiểu ngành tiềm năng được rút ra từ sự kết hợp giữa phân tích chi tiết chi tiêu cho BDKH ở Việt Nam (xem Phụ lục III.3).

Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH cung cấp cách phân loại có thể áp dụng cho tất cả các khoản chi liên quan tới ứng phó với BDKH tại Việt Nam. Phương pháp phân loại theo chi tiêu cho BDKH thể hiện các nội dung chính sách quan trọng đề ra trong Chiến lược BDKH, Chiến lược TTX và Chiến lược PCTT, phân loại theo chuẩn quốc tế các hoạt động ứng phó với BDKH phù hợp với Việt Nam, cũng như các lĩnh vực quan trọng đang được triển khai hoặc có ý kiến cho rằng cần có hoạt động trong lĩnh vực đó. Phương pháp này sử dụng cách phân loại chương trình BDKH cho phép các nội dung chi cho các mục tiêu BDKH của Chính phủ và các nhà tài trợ được xác định, theo dõi một cách rõ ràng, các sản phẩm đầu ra và kết quả được đánh giá theo chi phí. Việc triển khai phương pháp này rất cần thiết để thể hiện sự phân bổ nỗ lực, sức mạnh và điểm yếu cũng như những tác động tiềm ẩn của chi tiêu tại các bộ ngành và tỉnh trong phạm vi nghiên cứu của CPEIR. Việc áp dụng rộng rãi hơn tiêu chí phân loại chi tiêu mang lại nhiều lợi ích cho quản lý tổng thể chương trình ứng phó với BDKH. Nó sẽ: (i) đưa ra tổng quan toàn diện về phân bổ tổng chi cho ứng phó với BDKH, bao gồm cả việc thống nhất với các chiến lược BDKH và TTX quốc gia; (ii) thúc đẩy quan hệ chặt chẽ giữa các cấp chính quyền và giữa chính phủ Việt Nam với các đối tác phát triển (đặc biệt là khi các đối tác phát triển sử dụng các hệ thống quốc gia về kế hoạch, ngân sách, tài khoản, và báo cáo); (iii) tạo dựng trách nhiệm giải trình khi sử dụng các quỹ và việc đạt được kết quả có gắn với mục tiêu; và kết quả là (iv) tăng cường các kênh tài trợ cho các chương trình và định hướng huy động nguồn

lực⁴⁹. Tuy nhiên, phương pháp này không phải là hệ thống đóng, khi có các dự án liên quan đến BDKH và có thêm phân loại mới đều có thể bổ sung vào phương pháp này. *Báo cáo đầu tư và chi tiêu công cho ứng phó với biến đổi khí hậu khuyến nghị Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT áp dụng (và liên tục điều chỉnh) Phân loại chi tiêu cho ứng phó với BDKH đối với tất cả các khoản chi tiêu cho BDKH từ ngân sách nhà nước nhằm ước lượng được mức chi cho ứng phó với BDKH của tất cả các bộ ngành và tỉnh. Bộ Tài chính cũng cần đảm bảo để các Sở Tài chính sẽ theo dõi tất cả các dự án liên quan đến biến đổi khí hậu.*

2.3 Áp dụng Phân loại chi tiêu cho BDKH và đánh giá mức độ liên quan đến BDKH

Đánh giá mức độ liên quan đến BDKH là một phần quan trọng của phương pháp đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH. Phương pháp phân loại theo chi tiêu cho BDKH cho phép phân loại tất cả các khoản chi liên quan đến ứng phó với BDKH dựa trên các nội dung chính sách BDKH khác nhau. Một quy trình phân loại và đánh giá mức độ liên quan đến BDKH đã được xây dựng. Quy trình này đã được thử nghiệm trong quá trình xây dựng Báo cáo này và cho thấy tính ứng dụng thực tiễn của nó. Các cơ quan nhà nước có thể áp dụng phương pháp này để thể chế hóa hệ thống theo dõi ứng phó với BDKH ở cấp quốc gia. Phương pháp sẽ cần phải điều chỉnh thêm (xem Chương 4 và 5), nếu có quyết định sẽ áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH, và tiếp đến là áp dụng những quy tắc rõ ràng để xác định mức độ liên quan đến BDKH của từng dự án được chọn.

49. Các chuyên gia nghiên cứu đã quan sát thấy ứng phó với BDKH không phải là loại chi tiêu duy nhất có thể chỉnh sửa để áp dụng cho việc phân loại các chương trình và phân bổ ngân sách theo kết quả (như Phân bổ ngân sách theo chương trình). Nghiên cứu CPEIR này quan tâm tới việc áp dụng phương pháp này để quản lý ứng phó BDKH. Các chính sách ứng phó với BDKH được nhận thức là rất quan trọng với Chính phủ và việc ứng dụng phương pháp này cho các đơn vị đã thực hiện CPEIR cho thấy tính thực tiễn của nó. Cũng cần chú ý rằng, TABMIS là một FMIS tiên tiến vì không có phân bổ ngân sách theo chương trình nào đang được thực hiện. Việc áp dụng TCCRE có thể chỉ ra cách thức áp dụng tương tự trong các ngành khác, nhưng điều này nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu CPEIR này.

Bốn bước để đánh giá mức độ liên quan đến BDKH của các dự án

Một qui trình 4 bước đã được thiết kế để từng bước xử lý bất kỳ khoản đầu tư hay nguồn tài chính có thể liên quan đến ứng phó với BDKH dựa trên nhận định ban đầu. Qui trình được này được thiết kế nhằm sử dụng các tiêu chí đã được qui định từ trước để giúp đưa ra quyết định; áp dụng nguyên tắc đối với các quyết định liên quan đến việc đánh giá nhiều yếu tố và giúp đảm bảo sự nhất quán giữa các kết quả thu được. Như đã nêu trong Chương 1, cần tăng cường lồng ghép các hoạt động ứng phó với BDKH tại các bộ chủ chốt nhằm đảm bảo tất cả các dự án liên quan đến BDKH đều được xem xét trong qui trình này. Bốn bước trong quy trình được mô tả trong Hình 2.2 dưới đây⁵⁰.

Bước 1 cần đảm bảo rằng: (i) phải xem xét tất cả các dự án liên quan đến ứng phó với BDKH; và (ii) tất cả các khoản chi được xem xét để đưa vào kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm đều có liên quan đến BDKH. Phần đầu tiên cần phải sử dụng định nghĩa tốt nhưng khả thi về chi tiêu liên quan đến BDKH. Định nghĩa được sử dụng cho rằng tất cả các chi tiêu liên quan đến BDKH có các nội dung liên quan đến thích ứng và giảm nhẹ. Do vậy, các khoản chi liên quan đến BDKH cần đạt được hoặc (i) tăng cường tính chống chịu với BDKH dự báo và hiện tại bằng cách tránh khỏi tác động tiêu cực tới con người, nguồn lực và cơ sở hạ tầng hoặc hành động chống lại các tác động tiêu cực trong tương lai được dự báo, hoặc (ii) giảm lượng nguồn lực đầu vào và phát thải KNK trên một đơn vị sản phẩm thông qua thay đổi công nghệ, thay thế và hấp thụ cacbon. Việc này có thể thực hiện thông qua giảm phát thải KNK trực tiếp (như giảm sử dụng nhiên liệu hóa thạch trong giao thông, sản xuất năng lượng tái tạo, tiết kiệm và sử dụng hiệu quả năng lượng) hoặc thông qua lưu giữ cacbon. Một số dự án đầu tư có thể mang lại cả lợi ích thích ứng và giảm nhẹ và như vậy sẽ có các khoản chi liên quan đến BDKH. Để đảm bảo tất cả các khoản chi trong ngân sách và quy trình lập kế hoạch hàng năm có liên quan đến BDKH đòi hỏi tạo lập nền tảng vững chắc cho bước này trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm và thảo luận chính sách ban đầu của chu trình lập

kế hoạch và dự trù ngân sách hàng năm; đồng thời cần tạo cơ sở chiến lược để lồng ghép ứng phó với BDKH vào quá trình xây dựng chính sách theo cách thông thường thuộc phạm vi trách nhiệm của của ngành và địa phương.

Tích cực thảo luận chính sách sẽ giúp đảm bảo đưa tất cả các dự án liên quan đến ứng phó với BDKH ở mức ưu tiên cao đều nằm trong quy trình lập kế hoạch và thẩm định ngân sách hàng năm. Các bộ TN&MT, KH&ĐT và Tài chính cũng như các bộ ngành và tỉnh đề xuất cần cùng nhau thảo luận chính sách để đảm bảo các khoản chi tiêu được đề xuất có liên quan đến BDKH. Tuy vậy, một số dự án có thể không được chuẩn bị kỹ càng để minh chứng được mức độ liên quan đến ứng phó với BDKH. Những dự án này cần được xem xét về sự liên hệ của chúng với chính sách ứng phó với BDKH chung của quốc gia và các yếu tố khí hậu trong Chiến lược TTX, hay Chiến lược PCTT hoặc các lĩnh vực liên quan đến biến đổi khí hậu khác của Phân loại chi cho BDKH nhưng chưa được cụ thể hóa trong Chiến lược TTX, Chiến lược BDKH và Chiến lược PCTT. Cần chỉ ra tất cả các dự án liên quan tới BDKH có đóng góp vào nỗ lực chống lại hoặc chống chịu trước điều kiện khí hậu hiện tại hoặc tương lai; góp phần giảm nguồn lực đầu vào và lượng phát thải khí nhà kính trên từng đơn vị đầu ra hoặc cả hai. Các hoạt động có thể bao gồm công tác chuẩn bị, ví dụ nâng cao năng lực, tăng cường chính sách hay áp dụng thí điểm các tiến bộ kỹ thuật, và cũng có thể bao gồm các hành động ứng phó trực tiếp hơn. Việc thảo luận chính thức các vấn đề này trong quá trình thẩm định/đàm phán trong chu trình kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm sẽ đảm bảo xác định rõ mức độ liên quan tới BDKH của các dự án và các khoản chi thường xuyên có liên quan trong quá trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách, nhờ đó việc lồng ghép ứng phó với BDKH sẽ được tiến hành một cách hiệu quả hơn.

Bước thứ hai là phân loại các khoản chi tiêu vào các nhóm Trụ cột/Hạng mục/Nhiệm vụ phù hợp theo Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH. Mỗi khoản đầu tư được sắp xếp vào các cấp phân loại Trụ cột/Hạng mục / Nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH. Nếu các hoạt động trong dự án đầu tư liên quan tới nhiều hơn một Nhiệm vụ, khi đó dự án sẽ được xếp vào nhóm Nhiệm vụ được phân bổ nhiều ngân sách hơn—nhưng mức độ liên quan đến BDKH vẫn phải được đánh giá dựa trên tổng hợp đóng góp của dự án đầu tư trong ứng phó với BDKH. Nếu không thể xếp dự án vào một nhóm

50. Xem các tài liệu cơ sở tại trang thông tin của Bộ KH&ĐT về tài chính cho BDKH (<http://cfovn.mpi.gov.vn>), của Ngân hàng Thế giới (www.worldbank.org/en/country/vietnam) và Chương trình Phát triển của LHQ (www.undp.org).

Nhiệm vụ nào thì có thể dự án không thực sự liên quan đến BDKH⁵¹ và phải xem lại bước 1, hoặc dự án liên quan đến BDKH nhưng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH không phù hợp; và trong trường hợp đó cần sửa đổi bổ sung Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH.

Bước Thứ ba, xác định xem các mục tiêu về BDKH của hoạt động là thích ứng hay giảm nhẹ rủi ro BDKH. Tất cả các dự án đầu tư đã vượt qua bước 1 đều phải dẫn đến cải thiện khả năng chống lại hoặc khả năng chống chịu trước điều kiện khí hậu hiện tại hoặc tương lai (thích ứng) hoặc cắt giảm phát thải khí nhà kính thông qua giảm lượng phát thải hoặc tăng khả năng hấp thụ (giảm nhẹ). Tuy vậy, một số dự án đầu tư có thể bao hàm cả hai nội dung thích ứng và giảm nhẹ. Nếu gặp trường hợp đó, có thể áp dụng một vài phương án sau: (i) các dự án đó có thể được phân vào một nhóm riêng về thích ứng/giảm nhẹ (A/M); (ii) hoặc phân vào nhóm thích ứng hoặc giảm nhẹ tùy theo mục tiêu nào được đánh giá là quan trọng hơn; hoặc (iii) mức độ phù hợp có thể được phân theo cả hai mục tiêu tùy thuộc vào tầm quan trọng tương đối. Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu

51. Sẽ không xây điều này nếu bước đầu tiên được áp dụng đúng. Trong suốt quá trình đánh giá CPEIR ở các bộ ngành và các tỉnh, nhiều dự án được đánh giá là không liên quan đến BDKH. Tuy nhiên, kết quả là do thiếu các định nghĩa rõ ràng về các dự án liên quan đến BDKH. Điều này cũng có thể xảy ra khi áp dụng tiêu chí này trên diện rộng sớm. Cần chú trọng nhiều vào các định hướng chính sách là cái gì liên quan hoặc không liên quan đến BDKH trong bước 1.

tư công cho BDKH áp dụng cách phân nhóm đầu tiên bởi vì nếu chọn cách (ii) thì đã loại bỏ bản chất lưỡng tính/kết hợp của một số dự án và có thể dẫn tới khả năng tính trùng thành hai lần, và cách thứ (iii) rất khó thực hiện khi thông tin về BDKH không nhiều. Nhiều dự án rơi vào loại A/M. Để áp dụng Phương pháp phân loại cho tất cả các dự án thuộc Ngân sách nhà nước, nên áp dụng cách phân nhóm thứ 3 với mục tiêu lâu dài là nắm được thông tin tốt nhất về mức chi tương đối dành cho từng mục tiêu thông qua phân bổ ngân sách. Cuối cùng, cần đánh giá mức độ chi cho BDKH trong tổng chi tiêu. Như đã chỉ ra ngay từ đầu, khó có thể kết nối các nội dung chi cụ thể của dự án với các đầu ra và kết quả ứng phó với BDKH nhất định, và qua đó xác định được tỷ lệ liên quan đến BDKH của hoạt động. Chỉ có thể làm được như vậy với một số trường hợp, nhưng trong hầu hết các trường hợp khác, chỉ có thể xác định được mức độ liên quan đến BDKH dựa trên các tiêu chí chung chung. Các dự án đầu tư được chia thành 5 nhóm dựa trên ước lượng tỷ lệ chi cho ứng phó với BDKH so với tổng ngân sách đầu tư. Cần tính đến chi phí quản lý dự án và chi phí hành chính liên quan đến triển khai các hoạt động BDKH của dự án vì đó là những chi phí cần thiết để thực hiện hợp phần ứng phó với BDKH. Nếu một dự án phù hợp với nhiều nhóm thì xếp dự án đó vào nhóm có tỷ lệ chi tiêu cao nhất dành cho BDKH. Bảng 2.1 liệt kê các tiêu chí của 5 nhóm phân loại về tỷ lệ chi tiêu cho ứng phó với BDKH:

Bảng 2.1. Tiêu chí của 5 nhóm phân loại chi ứng phó với biến đổi khí hậu

Nhóm	Chi cho biến đổi khí hậu	Tiêu chí
Hoàn toàn phù hợp	100% tổng chi	<i>Các dự án hoặc (i) nêu rõ mục tiêu chính là biến đổi khí hậu, hoặc (ii) hoàn toàn phục vụ việc mang lại các lợi ích liên quan đến biến đổi khí hậu, hoặc (iii) thuộc chương trình dành riêng cho BDKH của chính phủ (ví dụ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH). Các dự án có thể thỏa mãn một hay nhiều tiêu chí đều đủ tiêu chuẩn để xếp vào nhóm này.</i>
Mức độ phù hợp cao	75%–99% tổng chi	<i>Các dự án có (i) một hoặc nhiều mục tiêu chính nhằm tăng cường khả năng chống chịu BDKH hoặc giảm nhẹ, hoặc (ii) tạo kết quả đáng kể và cụ thể về tăng cường khả năng chống chịu BDKH hoặc có tác động giảm nhẹ. Các dự án có thể thỏa mãn một hay cả hai tiêu chí đều đủ tiêu chuẩn để xếp vào nhóm này.</i>
Mức độ phù hợp trung bình	50%–74% tổng chi	<i>Các dự án (i) có mục tiêu thứ cấp liên quan đến tăng cường khả năng chống chịu BDKH hoặc có tác động giảm nhẹ, hoặc (ii) có một số kết quả liên quan đến tăng cường khả năng chống chịu BDKH hoặc có tác động giảm nhẹ, hoặc (iii) các chương trình hỗn hợp với nhiều hoạt động không dễ tách biệt nhưng bao gồm ít nhất một số hoạt động tăng cường khả năng chống chịu BDKH hoặc có tác động giảm nhẹ. Các dự án có thể thỏa mãn một hay nhiều tiêu chí đều đủ tiêu chuẩn để xếp vào nhóm này.</i>
Mức độ phù hợp thấp	25%–49% tổng chi	<i>Các dự án bao gồm các hoạt động thể hiện lợi ích gián tiếp về thích ứng hay giảm nhẹ, nhưng lợi ích về ứng phó biến đổi khí hậu không được nêu rõ trong mục tiêu hoặc kết quả dự án.</i>
Mức độ phù hợp rất thấp	1%–24% tổng chi	<i>Các dự án bao gồm các hoạt động chỉ liên quan gián tiếp hoặc về lý thuyết có liên quan tới khả năng chống chịu BDKH, mặc dù lợi ích về ứng phó biến đổi khí hậu không được nêu rõ trong mục tiêu hoặc kết quả dự án.</i>

Đánh giá chi tiết mức độ phù hợp có vai trò quan trọng trong công tác rà soát tình hình thực thi chính sách ứng phó với BĐKH. Quy trình nêu trên đã được áp dụng để đánh giá xu hướng chi cho ứng phó với BĐKH của Báo cáo này, và được trình bày trong phần hướng dẫn về Phương pháp đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH ở phần trên. *Báo cáo CPEIR khuyến nghị Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT nên bổ sung phương pháp đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH của tất cả các dự án ứng phó với BĐKH bằng cách cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm thông qua việc lồng ghép BĐKH trong tất cả các khoản đầu tư.*

Gặp nhiều khó khăn về Phạm vi và Chất lượng dữ liệu trong nhiều trường hợp. Các dữ liệu thu thập phù hợp cho khung CPEIR như sau:

- a. Danh sách bao gồm tên dự án, và số liệu về kinh phí theo kế hoạch và mức chi thực tế của **từng dự án** được tài trợ bằng nguồn vốn đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ cho các năm 2010, 2011 và 2012, và kinh phí theo kế hoạch cho năm 2013.
- b. Danh sách bao gồm tên dự án, các hoạt động chính, và số liệu về kinh phí theo kế hoạch và mức chi thực tế của **từng dự án** và hoạt động quan trọng được tài trợ bằng vốn ODA cho các năm 2010, 2011 và 2012, và kinh phí theo kế hoạch cho năm 2013.
- c. Danh sách bao gồm tên dự án, số liệu về kinh phí theo kế hoạch và chi thực tế của **từng dự án** trong Chương trình MTQG về ứng phó với BĐKH cho các năm 2010, 2011 và 2012, và kinh phí theo kế hoạch cho năm 2013.
- d. **Thông tin về Quyết định đầu tư** của một số dự án được lựa chọn để giúp làm rõ bản chất của mục tiêu dự án và kết quả dự kiến.
- e. Đối với dữ liệu **chi thường xuyên**, danh sách bao gồm các hoạt động quan trọng thuộc các lĩnh vực có liên quan đến BĐKH như khoa học và công nghệ, bảo vệ môi trường, kinh tế và số liệu về kinh phí **theo kế hoạch** và mức chi thực tế tương ứng của từng hoạt động được tài trợ bằng tất cả các nguồn (từ ngân sách nhà nước; ODA; CTMTQG) cho các năm 2010, 2011 và 2012, và kinh phí theo kế hoạch cho năm 2013.

Bản chất phân cấp trong công tác lưu trữ hồ sơ và báo cáo gây khó khăn cho việc xác định các khoản chi liên quan đến BĐKH. Dữ liệu có sẵn tại mỗi bộ ngành và tỉnh

thành nhưng nằm rải rác ở các cấp khác nhau. Dữ liệu chi tiết nhất do đơn vị chi ngân sách cấp thấp nhất nắm giữ. Hệ thống tài chính ở Việt Nam chính thức quy định rằng Sở/ Vụ Tài chính (cấp cao hơn) chỉ cần nắm thông tin tổng hợp để báo cáo chứ không cần thông tin chi tiết. Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH lại đòi hỏi phải có dữ liệu chi tiết cho từng dự án, do đó phải mất thời gian để thu thập thông tin từ nhiều cán bộ tại đơn vị chi ngân sách cấp thấp nhất. *Đưa thông tin liên quan đến BĐKH vào tài liệu dự án sẽ giúp việc xác nhận và theo dõi chi tiêu cho BĐKH trở nên dễ dàng và hiệu quả hơn.* Trong quá trình phân tích CPEIR, mức độ liên quan đến BĐKH được xác định theo phương thức hậu kiểm—sau khi dự án đã được thiết kế và đôi khi là sau khi dự án đã được hoàn thành. Điều này có nghĩa rằng trong một số trường hợp, rất khó để đưa các hợp phần về BĐKH vào các dự án và/hoặc xác định tỷ lệ liên quan đến BĐKH. Có thể giảm bớt tình trạng này bằng cách thảo luận với cán bộ kỹ thuật về (các) dự án và/hoặc đọc quyết định đầu tư của dự án và sau đó suy ra hợp phần về BĐKH.

Cải thiện tình hình này thông qua quá trình theo dõi chi tiêu cho ứng phó với BĐKH một cách thường xuyên có ý nghĩa rất quan trọng. Quá trình thảo luận cho thấy các cán bộ quản lý/kỹ thuật của dự án tại các Bộ là những người có kiến thức và hiểu biết nhất về thiết kế dự án cũng như những mục tiêu liên quan đến BĐKH. Như vậy, giải pháp hữu hiệu nhất là bổ sung thêm một mục liên quan đến BĐKH trong các văn kiện dự án và Quyết định đầu tư, trong đó xác định các mục tiêu liên quan đến BĐKH, phân loại dự án theo cấp Nhiệm vụ của phương pháp phân loại này, chỉ ra mức độ ứng phó với BĐKH (thích ứng, giảm thiểu hoặc cả thích ứng và giảm thiểu) và xác định tỷ lệ chi cho BĐKH. Thông tin này sau đó có thể dễ dàng tham chiếu cho tất cả các dự án có trong cơ sở dữ liệu theo dõi về BĐKH. Và khi kết hợp với thông tin về ngân sách của Bộ Tài chính, cơ sở dữ liệu này sẽ cho phép chiết xuất các thông tin về BĐKH một cách hiệu quả. Để có thể bổ sung thêm các thông tin này vào các văn kiện dự án và Quyết định đầu tư, cần điều chỉnh một cách có hệ thống tất cả các loại tài liệu khác có liên quan của các bộ ngành và các loại ngân sách (ví dụ như chi đầu tư, chi thường xuyên, vốn ODA), qua đó cho phép cung cấp những thông tin này một cách chi tiết tại nguồn và trong quá trình thiết kế dự án. Những thông tin liên quan đến BĐKH theo dự án này là các dữ liệu thô được đưa vào quá trình theo dõi về BĐKH, do đó không nên đánh giá quá cao tầm quan trọng của nó.

Báo cáo về số thực chi không phải lúc nào cũng nhất quán, khiến rất khó để đưa ra những so sánh hoàn toàn đáng tin cậy giữa phân bổ vốn cho ứng phó với BĐKH (hoặc cam kết vốn ODA) với mức chi thực tế. Trong bất kỳ hệ thống ngân sách nào, phân bổ vốn ban đầu thường khác với số chi thực tế: đôi khi số vốn phân bổ ban đầu lớn hơn vì có khoản chuyển giao hoặc phân bổ vốn bổ sung; các khoản chi theo kế hoạch thường không được giải ngân hết, và trên thực tế, hiếm khi số tiền phân bổ bằng đúng số chi thực tế. Chi tiết về những quá trình này tại Việt Nam được đề cập trong báo cáo Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) năm 2013. Tuy nhiên, vào cuối năm cần phải có giải thích về chênh lệch giữa số tiền phân bổ và chi thực tế để có thể theo dõi số tiền chi cho ứng phó với BĐKH và tác động của nó. Như đã nhấn mạnh trong Chương 1, điều quan trọng là tất cả các dữ liệu của dự án liên quan đến BĐKH phải được báo cáo bởi các vụ/sở tài chính liên quan tại cấp bộ và tỉnh. Những giao dịch liên quan đến BĐKH không được ghi lại dưới hình thức các thông tin được báo cáo lên, thay vào đó việc đánh giá hoạt động ứng phó với BĐKH sẽ được tiến hành đối với từng dự án để có được ước lượng tốt nhất về chi cho ứng phó với BĐKH. Đã không thể áp dụng cách tính toán như vậy đối với số liệu dự án sau khi đã thực hiện (ex-post data) được cung cấp cho nhóm nghiên cứu đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH, một phần vì TABMIS chưa được áp dụng một cách đầy đủ, nhưng quan trọng hơn là vì nhiều khi các vụ/sở tài chính đã không cung cấp dữ liệu về số chi thực tế của tất cả các dự án liên quan đến BĐKH. Những vấn đề này sẽ được giải quyết triệt để nếu triển khai các biện pháp nhằm xây dựng cơ chế báo cáo cấp dự án áp dụng cho các vụ/sở tài chính và áp dụng quy trình đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH tại Bộ KH&ĐT/ Bộ TN&MT. Đối với Báo cáo CPEIR, tất cả các dữ liệu và đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH đã được thảo luận kỹ lưỡng với các bộ và cán bộ cấp tỉnh có liên quan và là những thông tin đáng tin cậy nhất trong hoàn cảnh hiện nay.

2.4 Kết nối các khoản chi theo phương pháp phân loại chi cho BĐKH với các mục tiêu chính sách

Phân loại chi tiêu cho BĐKH dựa vào việc xác định chi ở cấp nhiệm vụ, nhưng dữ liệu sau đó có thể được

điều chỉnh để phản ánh mức chi liên quan đến mục tiêu chính sách ở cấp cao hơn. Phương pháp Phân loại chi tiêu cho BĐKH liên kết một khoản chi tiêu với một nhiệm vụ cụ thể; những khoản chi tiêu này sau đó có thể được đối chiếu theo nhiệm vụ và được trình bày để cho biết mức chi liên quan đến BĐKH trong mối tương quan với nhiệm vụ (xem Chương 3). Cấp nhiệm vụ trong Phân loại chi tiêu cho BĐKH thể hiện lĩnh vực hoạt động của dự án, và do đó được đối chiếu với các loại hoạt động liên quan tới BĐKH do các cơ quan chính phủ khác nhau thực hiện. Điều này giúp dễ xác định hơn mối liên quan giữa dự án với nhiệm vụ ở các cơ quan cấp bộ/tỉnh. Tuy vậy, Chương 1 đã xác định sự cần thiết phải gắn kết chi tiêu với các mục tiêu chính sách cấp cao hơn, như là những mục tiêu chính sách đã được đề ra trong Chiến lược BĐKH, Chiến lược TTX và Chiến lược PCTT. Do phương pháp phân loại đã phân nào được xây dựng dựa trên nền tảng chính sách, thông tin về chi tiêu cấp nhiệm vụ có thể được điều chỉnh để gắn với các mục tiêu chính sách. Điều này cho phép xác định mối liên hệ trực tiếp giữa các khoản chi liên quan đến BĐKH và mục tiêu chính sách cấp cao hơn.

Mã phân loại theo cấp nhiệm vụ có thể được mã hóa lại theo các mục tiêu chính sách một cách bán tự động để có thể xác định mức chi cho từng mục tiêu chính sách. Mối liên hệ giữa các nhiệm vụ của phương pháp phân loại theo chi tiêu cho BĐKH và các mục tiêu chính sách được minh họa trong Phụ lục III.2). Có thể tái mã hoá dữ liệu ở cấp nhiệm vụ để sửa đổi mã nhiệm vụ theo mã mục tiêu chính sách, ví dụ bằng cách sử dụng Chiến lược BĐKH, nhiệm vụ PG1.1 sẽ được đổi thành CC6. Khi mỗi nhiệm vụ được tái mã hóa theo mục tiêu chính sách liên quan đến BĐKH, những nhiệm vụ đã được mã hóa khác trước đó sẽ cùng được đối chiếu (ví dụ, PG1.1, PG1.2 và PG1.3 đều được mã hóa lại thành CC6). Đối với hầu hết các mục tiêu chính sách, việc mã hóa lại có thể được thực hiện đồng loạt với một thao tác đơn giản là nhân bản các trang (sheet). Có một số nhiệm vụ liên quan đến nhiều hơn một mục tiêu chính sách, trong trường hợp này, việc mã hoá lại cần được thực hiện dựa trên các khoản chi tiêu riêng rẽ và dựa vào bản chất của nhiệm vụ trong từng dự án cụ thể. Tuy nhiên, trong một số trường hợp khác, có thể tiến hành mã hóa hàng loạt cho tất cả các khoản chi cho các bộ ngành nhất định nếu tất cả các hoạt động theo dự án cụ thể chỉ liên quan đến một mục tiêu chính sách nhất định chứ không phải hai mục tiêu chính sách. Một khi tất cả các nhiệm vụ đều được mã hóa lại theo các mục tiêu chính sách, khi đó có thể xác định từng khoản chi liên quan đến từng mục tiêu chính sách (xem ví dụ trong chương 3).

Kết nối chi tiêu có liên quan đến BDKH với Chiến lược BDKH, Chiến lược TTX và Chiến lược PCTT, hoặc các Kế hoạch hành động tương ứng của các chiến lược này, có thể là một công cụ hữu hiệu. Kết nối chi tiêu với các kế hoạch hành động tương ứng có thể giúp quản lý tiến độ chi ngân sách hay viện trợ cho ứng phó với BDKH trong khuôn khổ một hệ thống theo dõi và đánh giá. Sự liên kết giữa Chiến lược BDKH và các khoản chi tiêu liên quan đến BDKH có thể được xác định theo cách này để phản ánh mức đầu tư liên quan đến các mục tiêu chính sách của Chiến lược quốc gia về BDKH. Dữ liệu về chi tiêu cũng có thể được sắp xếp lại để cho thấy sự gắn kết với Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh vì có mối tương quan giữa chính sách với các nhiệm vụ (xem Bảng 2.1). Tuy nhiên, đối với Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, kết quả của việc mã hoá lại (recoding) sẽ cho biết các khoản chi tiêu liên quan đến BDKH trong mối liên hệ với những mục tiêu chính sách này. Có thể có các khoản chi tiêu liên quan đến các chiến lược này nhưng lại không liên quan đến BDKH, và do đó không được đưa vào phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH. Có thể áp dụng cách tiếp cận tương tự để liên kết các khoản chi dành cho kế hoạch hành động của các chính sách này, hoặc thậm chí kế hoạch hành động cho ứng phó với BDKH ở cấp tỉnh. Khả năng gắn kết trực tiếp chi tiêu với các mục tiêu chính sách rất hữu ích đối với công

tác giám sát phân bổ các nguồn lực liên quan đến BDKH cho các nhóm mục tiêu chính sách. Ngoài ra, dữ liệu qua nhiều năm có thể giúp theo dõi những thay đổi trong phân bổ chi tiêu giữa các mục tiêu chính sách qua các chu kỳ ngân sách hàng năm. Thông tin cụ thể như vậy có thể cho thấy tác động của điều chỉnh quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hoặc thay đổi tiêu chí lựa chọn dự án.

Hộp 2.2. Những khuyến nghị chính trong Chương 2:

1. Phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với biến đổi khí hậu (Tiêu chí phân loại chi tiêu) cần tiếp tục được Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT chỉnh sửa và được các bộ ngành cũng như các tỉnh áp dụng đối với tất cả các khoản chi tiêu liên quan đến ứng phó với BDKH của Ngân sách Nhà nước để có thể ước tính mức chi tiêu liên quan đến BDKH của tất cả các Bộ ngành và địa phương. Bộ Tài chính cần đảm bảo để tất cả các dự án liên quan đến BDKH đều được các vụ/sở tài chính có liên quan theo dõi.
2. Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT xây dựng và áp dụng phương pháp đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH khi đánh giá mức độ liên quan đến BDKH của tất cả các dự án về ứng phó với BDKH trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm.



3. CHI CHO BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU: Xu Hướng Chi Cho Mục Tiêu Chính Sách, Hạng Mục Và Các Nhiệm Vụ

Những phát hiện chính của Chương 3

1. Chi ngân sách cho ứng phó với BĐKH chiếm phần khá lớn trong tổng chi ngân sách của các bộ trong nghiên cứu này (18%), thể hiện nỗ lực đang thực hiện giải quyết thách thức BĐKH ở Việt Nam.
2. Tài trợ cho ứng phó BĐKH ở trung ương chủ yếu dành cho các hoạt động chống chịu với BĐKH (88%) thông qua các dự án hạ tầng quy mô lớn ở Bộ NN&PTNT và Bộ GTVT, với trọng tâm là tăng cường khả năng chống chịu của hệ thống thủy lợi và xây dựng hệ thống giao thông có thêm lợi ích về khí hậu.
3. Đa số các dự án ứng phó với BĐKH được nghiên cứu (58%) ít hoặc rất ít liên quan đến ứng phó với BĐKH, với hầu hết các hoạt động thể hiện sự đóng góp gián tiếp cho lợi ích thích ứng hoặc giảm nhẹ nhưng lại không được thể hiện rõ trong mục tiêu, sản phẩm đầu ra hoặc kết quả của dự án.
4. Tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của ngân sách trung ương được nghiên cứu đều nhằm mục tiêu thực hiện trực tiếp các hoạt động ứng phó với BĐKH (CCD) (88%), trong khi đó một tỷ lệ nhỏ được dành cho phát triển khoa học và công nghệ (ST—9%) và các hoạt động chính sách—quản trị (PG—3%).
5. Chi phí ứng phó với BĐKH hầu hết là nguồn vốn đầu tư (chiếm 92% tổng chi của chính phủ cho ứng phó với BĐKH được nghiên cứu trong báo cáo CPEIR). Tuy nhiên, mặc dù chi thường xuyên cho BĐKH thấp hơn rất nhiều, vẫn cần phải lập bản đồ và theo dõi nguồn vốn này bởi nó đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động tạo điều kiện thực hiện ứng phó với BĐKH, hỗ trợ về mặt hành chính, thể chế và kỹ thuật trong công tác quản lý các khoản đầu tư cho BĐKH.
6. Đa số các khoản chi cho BĐKH đều nhằm thực hiện các mục tiêu chính sách của Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX liên quan đến an ninh lương thực và nước (63%) và cơ sở hạ tầng bền vững (74%), điều này cho thấy cần tăng cường hướng dẫn lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho chi tiêu ứng phó với BĐKH để tối đa hóa giá trị đồng tiền trong đầu tư.
7. Chính phủ đã rất cố gắng huy động nội lực thực hiện các hành động ứng phó BĐKH, chiếm tới hơn một nửa (69%) các khoản chi cho ứng phó BĐKH được nghiên cứu trong CPEIR. ODA dành cho ứng phó BĐKH cũng quan trọng và chủ yếu là các khoản vay cho các dự án

đầu tư với trọng tâm ban đầu là có các kết quả ứng phó BĐKH và hiện đang tăng cho các hoạt động PG.

8. CTMTQG ứng phó với BĐKH là một ví dụ về tác động của ứng phó với BĐKH, có xúc tác là nguồn vốn từ các đối tác phát triển tài trợ thông qua ngân sách nhà nước. Chương trình rất chú trọng tới các hoạt động tạo điều kiện thực hiện ứng phó với BĐKH để hỗ trợ lồng ghép hành động ứng phó với biến đổi khí hậu và nâng cao năng lực.
9. Trong khi việc nghiên cứu số liệu chi ở cấp tỉnh không cho phép có được những số liệu định lượng về tổng chi ở tỉnh, nhưng cả ba tỉnh đều nhấn mạnh tầm quan trọng của các hoạt động thích ứng thực hiện ứng phó với BĐKH, và ngân sách cho khí hậu của ba tỉnh đều tăng với tốc độ nhanh hơn so với tổng ngân sách của tỉnh.

Thống nhất với phương pháp luận xây dựng ở Chương 2, Báo cáo CPEIR phân tích toàn diện và chi tiết về chi cho công tác ứng phó với BĐKH⁵² ở năm bộ trọng điểm (thể hiện tổng chi của ngân sách trung ương) và ba tỉnh. Xu hướng chi, mức phân bổ cho các nhóm dự án khác nhau và số liệu chi thường xuyên liên quan đến BĐKH được phân tích thông qua áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) đã được đề cập ở Chương 2. Báo cáo CPEIR không tập trung nhiều vào chi tiêu cho ứng phó BĐKH ở cấp tỉnh nhưng chương này sẽ cho thấy hiệu quả của phương pháp CPEIR trong việc hỗ trợ công tác phân tích và quản lý các chính sách về ứng phó với BĐKH ở cấp đơn vị, cấp tỉnh và cấp trung ương. Lợi ích chính của phương pháp này là cung cấp những cách đánh giá cách thức phân bổ nguồn lực khác nhau (cả chi đầu tư và chi thường xuyên). Cụ thể, chương này sẽ cố gắng trả lời một số câu hỏi chiến lược và phục vụ mục đích phân tích liên quan tới các khoản chi cho hoạt động ứng phó với BĐKH được đề cập tới trong báo cáo này. Những câu hỏi đó là:

1. Tổng chi cho các hoạt động ứng phó với BĐKH và tỷ lệ chi cho 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc

52. Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH trong phân tích này không bao gồm tài trợ trực tiếp cho các chi phí tăng thêm do BĐKH và không nên coi là biện pháp hoặc chỉ số của kết quả trực tiếp liên quan đến tính chống chịu với khí hậu hoặc giảm nhẹ. Các chi phí của các dự án liên quan đến BĐKH được tính vào chi tiêu cho ứng phó với BĐKH dựa theo các tiêu chí xây dựng cho TCCRE trong Chương 2 (ví dụ, 100% dự án được coi là cho BĐKH nếu dự án nêu rõ mục tiêu ứng phó với BĐKH, hoặc xác định toàn bộ dự án để đạt lợi ích liên quan đến BĐKH, hoặc nằm trong chương trình của chính phủ về BĐKH).

gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và ba tính được lựa chọn trong tổng chi là bao nhiêu?

2. Tỷ lệ chi trực tiếp cho các hoạt động thích ứng và/hoặc giảm nhẹ trong tổng chi ứng phó với BĐKH là bao nhiêu?
3. Ngân sách cho ứng phó với BĐKH được phân bổ cho những loại nhiệm vụ nào, và còn tồn tại những chênh lệch nào giữa nhu cầu và chi cho ứng phó với BĐKH (sử dụng Phương pháp phân loại chi cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu))?
4. Chi cho ứng phó với BĐKH của Chính phủ (từ năm bộ ngành, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và Cơ chế tài chính SP-RCC) có liên hệ thế nào với các mục tiêu chiến lược và giải pháp của Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX?
5. Tỷ lệ đóng góp của ODA và nguồn trong nước tài trợ cho ứng phó BĐKH và cụ thể các loại dự án và chương trình được các nguồn trên tài trợ?
6. Các loại hoạt động nào được Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH cấp vốn và những hoạt động này có phù hợp với mục tiêu/tinh thần của chương trình không?
7. Các loại dự án nào (và ở khu vực nào) chi cho BĐKH có nguồn từ SP-RCC?
8. Các địa phương được chọn nghiên cứu chi cho các hoạt động ứng phó với BĐKH như thế nào?

Phân loại và theo dõi chi cho BĐKH giúp cung cấp thông tin về tình hình phân bổ và tầm quan trọng của chi cho BĐKH, xác định trách nhiệm của các bên liên quan trong quá trình thực hiện và phát hiện những thiếu hụt về lập kế hoạch và vốn giữa các ưu tiên chiến lược cho khí hậu của Việt Nam và khả năng chi. Những phần tiếp theo trong chương trình sẽ đánh giá xu hướng chi cho BĐKH ở cấp trung ương và địa phương cũng như chi cho BĐKH từ nguồn hỗ trợ ODA (một số khoản chi nằm ngoài phạm vi Ngân sách nhà nước). Chương 1 và chương 4 đã cho thấy một bức tranh tổng thể hơn về quản lý chính sách ứng phó với BĐKH, đặc biệt liên quan đến các khía cạnh tổ chức và sử dụng các công cụ tài khóa khác. Xây dựng một bộ dữ liệu tổng hợp hơn về những nội dung này sẽ tạo cơ sở vững chắc để chính phủ có thể đánh giá tổng quan về chính sách ứng phó với BĐKH.

3.1 Phân tích chi phí ứng phó với BĐKH của Chính phủ ở cấp trung ương

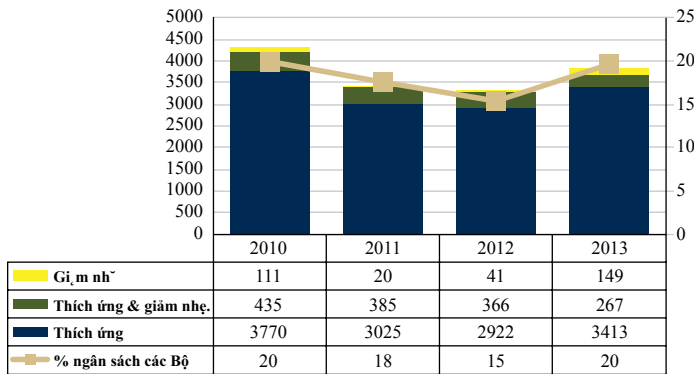
Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả

Phần này phân tích tổng chi đầu tư và chi thường xuyên cho BĐKH của 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả). Nói một cách cụ thể hơn, phần dưới đây sẽ trả lời cho những câu hỏi sau:

- a. Trong phạm vi của Báo cáo CPEIR, Chính phủ chi bao nhiêu cho các hoạt động ứng phó với BĐKH?
- b. Chi cho các hoạt động ứng phó với BĐKH chiếm tỷ lệ bao nhiêu trong tổng ngân sách của các bộ?
- c. Tốc độ tăng (giảm) của chi cho các hoạt động ứng phó với BĐKH?
- d. Động lực chính đằng sau những mức chi tiêu này là gì?
- e. Mỗi bộ ngành chi bao nhiêu cho BĐKH và mức chi này nói lên điều gì về vai trò của các bộ trong thảo luận về BĐKH ở Việt Nam?
- f. Chi cho mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ hoặc cả hai lợi ích chiếm tỷ lệ bao nhiêu so với tổng chi cho các hoạt động ứng phó với BĐKH?; và
- g. Mức độ liên quan đến ứng phó BĐKH (các dự án có gắn các mục tiêu thích ứng hay giảm nhẹ trong mục tiêu hay kết quả và sản phẩm đầu ra mong muốn không? Có dấu hiệu về lồng ghép BĐKH trong các chương trình của các bộ ngành được nghiên cứu không và ở mức độ nào? Có phải đa số các dự án chỉ gián tiếp mang lại những lợi ích đồng thời về BĐKH?)

Chi cho ứng phó với BĐKH của năm bộ chiếm tỷ lệ đáng kể (18%) trong ngân sách của các bộ và giữ mức độ khá ổn định, mặc dù cả tổng chi và tỷ lệ chi cho BĐKH trong tổng ngân sách của bộ đã giảm nhẹ trong giai đoạn 2010–2013 (mức giảm theo giá trị thực là 11%). Theo Hình 3.1, ngân sách phân bổ cho biến đổi khí hậu đã

Hình 3.1. 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 Chương trình mục tiêu quốc gia về 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: %).



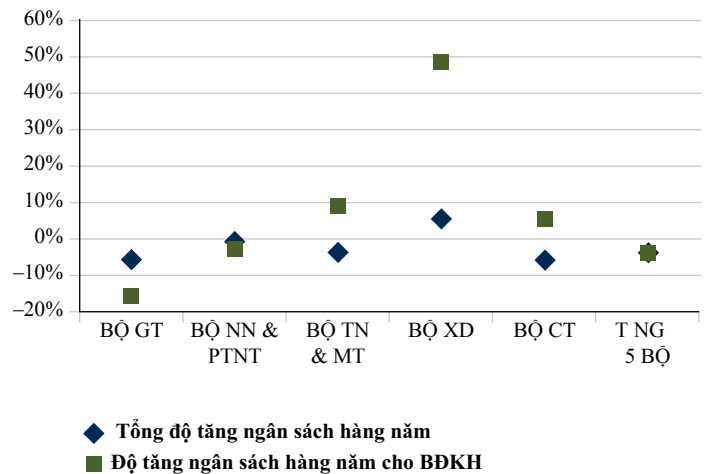
giảm trong giai đoạn 2010–2013, từ khoảng 4.300 tỷ đồng năm 2010 xuống còn khoảng 3.800 tỷ đồng năm 2013 (theo giá cố định 2010). Sự sụt giảm này chủ yếu là do chính sách của chính phủ (Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 5/10/2011) yêu cầu thắt chặt đầu tư công và tăng cường tập trung vào các dự án được ưu tiên nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công. Chi cho BDKH hoặc các hoạt động mang lại lợi ích đồng thời về BDKH chiếm tỷ lệ khá ổn định so với tổng ngân sách của bộ (5 bộ được nghiên cứu), dao động ở mức 19,9% năm 2010 và 19,6% năm 2013⁵³. Tuy nhiên, tổng ngân sách và tỷ lệ cho biến đổi khí hậu dao động trong bốn năm, có sự giảm trong giai đoạn 2010–2012, tăng trở lại trong năm 2013 và gần đạt tới mức của năm 2010. Kết quả là tốc độ giảm chi cho biến đổi khí hậu của 5 bộ cũng tương đương so với tốc độ giảm tổng ngân sách của các bộ trong giai đoạn 2010–2013 (tỷ lệ trung bình hàng năm⁵⁴ ở mức 3–4%/năm) (xem Hình 3.2). Những kết quả này cho thấy chính phủ tiếp tục thực hiện cam kết củng cố chính sách ứng phó với BDKH kể cả trong bối cảnh thắt chặt tài khóa. Tuy nhiên, chi cho ứng phó BDKH trong giai đoạn này của năm bộ tương đương khoảng 0,1% GDP⁵⁵ Việt Nam. Để tham khảo, *Nghiên cứu Xác định Lộ trình Phát triển ít phát thải cacbon của WB* cho thấy mức tăng chi phí đầu tư để Việt Nam chuyển từ kịch bản BAU sang con đường phát triển ít phát thải cacbon sẽ ở mức 1% GDP hàng năm trong giai đoạn 2010–2030 (chưa tính chi phí tăng thêm dành cho thích ứng).

53. Ngân sách quốc gia cho ứng phó với BDKH trong phạm vi báo cáo CPEIR chiếm 0.5% tổng chi ngân sách của Chính phủ.

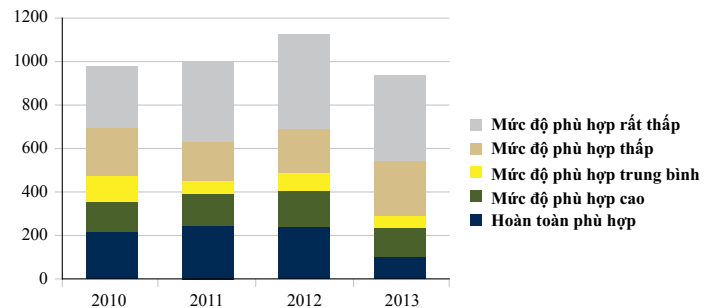
54. Tính toán theo công thức tỷ lệ tăng trưởng hàng năm tổng hợp, phù hợp khi đánh giá tổng thay đổi theo thời gian (ngược với sự thay đổi diễn hình theo năm trong từng thời kỳ).

55. Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Hình 3.2. Tốc độ tăng của ngân sách cho ứng phó với BDKH và tổng ngân sách (đầu tư và chi thường xuyên) của 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH) từ năm 2010 đến năm 2013 (giá cố định năm 2010, tỷ đồng).



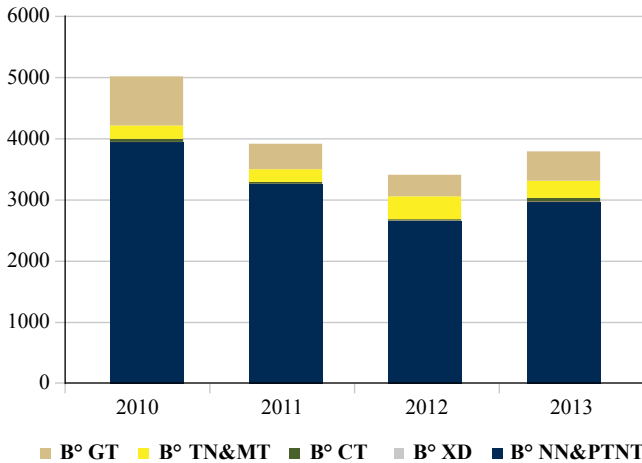
Hình 3.3. Số lượng các dự án ứng phó BDKH đang thực hiện (đầu tư và chi thường xuyên) ở năm bộ ngành nghiên cứu, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả theo phân loại mức độ liên quan đến BDKH (không bao gồm các dự án giao thông đường bộ).



Ngân sách phân bổ cho ứng phó với BDKH ở năm bộ ngành chủ yếu là các dự án đầu tư chỉ có lợi ích gián tiếp cho thích ứng hoặc giảm nhẹ hoặc cả hai. Đa số các dự án đang thực hiện (58% các dự án ứng phó BDKH đang thực hiện và 42% phân bổ ngân sách cho ứng phó BDKH hàng năm của năm bộ ngành⁵⁶ bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) có thể được phân loại là ít hoặc rất ít liên quan đến ứng phó với BDKH, theo phân loại của tiêu chí phân loại chi tiêu (Xem Hình 3.3). Những dự án này được phân loại như vậy vì chúng có các hoạt động thể hiện các lợi ích gián tiếp về thích ứng và giảm nhẹ nhưng lại không được nêu trong

56. Do sử dụng phương pháp khác nhau để tính toán chi tiêu cho các dự án cơ sở hạ tầng cầu, đường, đường cao tốc, khi phân tích tỷ lệ các dự án đóng góp cho BDKH đã không tính các dự án này cũng như chi tiêu của dự án.

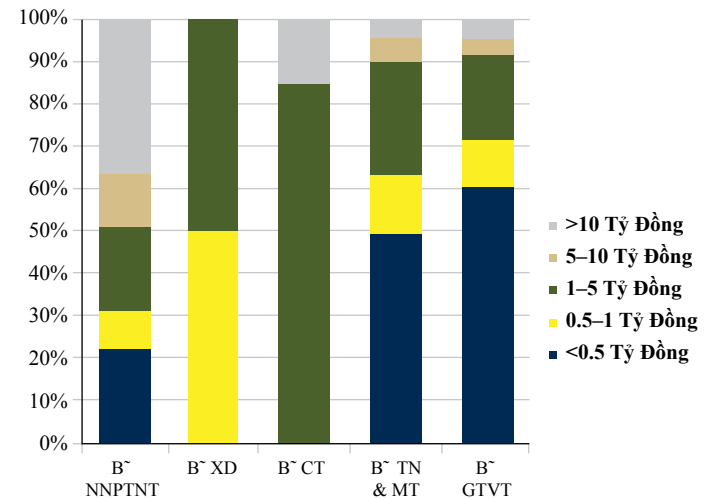
Hình 3.4. Tổng chi cho BDKH (đầu tư và chi thường xuyên) theo Bộ, giai đoạn 2010–2013 (2010–2012 là số thực hiện; 2013 là số liệu ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng).



mục tiêu hay sản phẩm/kết quả đầu ra của dự án. Chỉ có lượng nhỏ các dự án ở trung ương trong nghiên cứu CPEIR (trung bình 34% các dự án ứng phó BDKH đang thực hiện và 20% phân bổ ngân sách) được đánh giá là “rất liên quan đến BDKH” hoặc “hoàn toàn liên quan đến BDKH”. Tuy nhiên, tổng phân bổ trực tiếp cho các loại dự án này lại tăng lên trong năm 2013 (so với mức 2011–2012) ở mức 22% tổng phân bổ, cho thấy chính phủ đã nỗ lực xây dựng các dự án chủ yếu phục vụ mục tiêu cho ứng phó với BDKH.

Đa số phân bổ ngân sách cho ứng phó BDKH của trung ương nằm ở dạng các dự án thủy lợi của Bộ NN&PTNT và các dự án đường bộ của Bộ GTVT. Hình 3.4 dưới đây thể hiện mức phân bổ chi cho ứng phó với BDKH của từng bộ theo năm. Theo đó, Bộ NN&PTNT chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng chi cho BDKH, chiếm 79% tổng vốn thực chi cho ứng phó với BDKH, tiếp theo là Bộ GTVT, chiếm 13% tổng chi tiêu cho ứng phó với BDKH. Cả hai bộ này đều đầu tư chủ yếu vào các dự án hạ tầng có đồng lợi ích về ứng phó BDKH. Tổng vốn lên tới khoảng 12.800 tỷ đồng đã được chi cho các hoạt động ứng phó với BDKH của Bộ NN&PTNT, chủ yếu cho các dự án ứng phó BDKH quy mô lớn (như thể hiện tại Hình 3.5, cho thấy mức phân bổ cam kết cho các dự án BDKH hàng năm). Điều này nhấn mạnh vai trò chủ đạo quan trọng của Bộ NN&PTNT trong ứng phó với BDKH. Đồng thời, cũng cần phải đánh giá tình hình phân bổ chi vốn của Bộ NN&PTNT, đối chiếu với những vấn đề ưu tiên trong kế hoạch hành động ứng phó với BDKH của Bộ NN&PTNT nhằm đảm bảo rằng các nguồn vốn của chính phủ chi cho ứng phó với BDKH thực sự có hiệu quả. Xuất phát từ yêu cầu phải cải thiện chất lượng thẩm định dự án và tăng cường lồng ghép ứng phó

Hình 3.5. Phân bổ chi hàng năm cho các dự án đầu tư ứng phó BDKH ở cấp dự án tại các bộ ngành từ 2010–2013 (2010–2012 số thực hiện, 2013 số phân bổ, theo giá cố định 2010 tỷ đồng).



với BDKH như đã chỉ ra trong Chương 1 và 2, cần đảm bảo rằng vốn được cấp cho các hoạt động can thiệp được xác định dựa trên cơ sở các ưu tiên chiến lược; và các ưu tiên chiến lược này lại được xác định dựa trên những đánh giá đúng đắn về khả năng dễ bị tổn thương và các phương án lựa chọn ít phát thải cacbon, được hỗ trợ bởi các tiêu chuẩn thiết kế rõ ràng, cụ thể. Gần một nửa các dự án đầu tư liên quan đến BDKH của Bộ NN&PTNT và đa số các dự án của Bộ GTVT được đánh giá là “rất ít liên quan đến BDKH”, cho thấy sự cần thiết phải lồng ghép ứng phó BDKH trong quá trình lập kế hoạch và thẩm định dự án để đảm bảo các dự án hạ tầng phải được xem xét dưới lăng kính BDKH. Bộ TN&MT, Bộ Xây dựng và Bộ Công Thương chiếm khoảng 8% còn lại trong tổng chi cho BDKH. Mặc dù ngân sách cho ứng phó với BDKH của Bộ TN&MT khá khiêm tốn so với Bộ NN&PTNT và Bộ GTVT, Bộ TN&MT là đơn vị chủ trì thực hiện Chiến lược quốc gia về BDKH và Kế hoạch hành động cũng như Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH. Cần tạo điều kiện để hỗ trợ Bộ TN&MT điều phối chặt chẽ giữa các bộ trong quá trình xây dựng chính sách BDKH và tăng cường năng lực. Bộ Xây dựng và Bộ Công Thương đóng vai trò quan trọng trong hoạt động lồng ghép, đặc biệt là công tác phổ biến chính sách, quy định và tiêu chuẩn để thúc đẩy các hoạt động ứng phó với BDKH trong ngành (vai trò của các bộ ngành được thảo luận kỹ hơn trong chương 1).

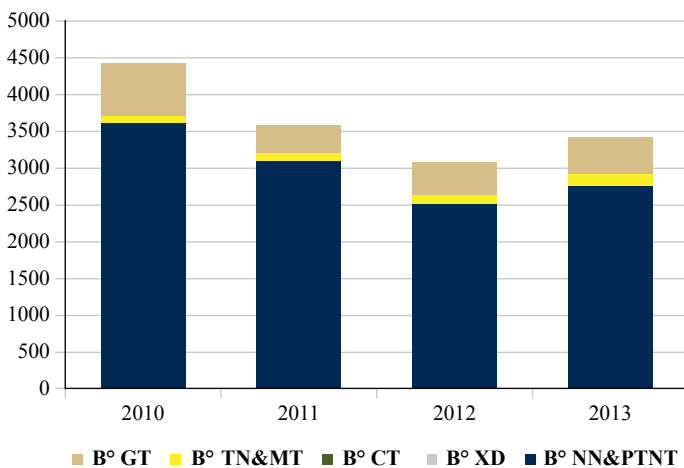
Tỷ lệ thay đổi trong phân bổ của mỗi bộ ngành cho ứng phó BDKH khác nhau ở mỗi bộ. Từ năm 2010–2013, ngân sách cho ứng phó BDKH của Bộ TN&MT và Bộ Công Thương tăng (tương ứng 8% và 5%) mặc dù tổng ngân sách của hai bộ này giảm trong cùng kỳ (xem Hình 3.2). Bộ Giao

thông là Bộ duy nhất có ngân sách cho khí hậu giảm ở tỷ lệ khác cao hơn so với tổng ngân sách. Ngân sách cho khí hậu ở Bộ NN&PTNT năm 2013 đạt gần mcs năm 2010 với tỷ lệ giảm nhẹ tăng trung bình hàng năm (-2,5%) so với tổng ngân sách (-0,9%). Tổng ngân sách khí hậu của năm bộ ngành giảm ở mức tương đương so với mức giảm tổng ngân sách chung.

Như đã giải thích, chi tiêu cho ứng phó BĐKH chủ yếu tập trung vào ứng phó BĐKH nhưng chi cho giảm nhẹ cũng đang tăng lên. (như ở Hình 3.15 bên dưới). Từ 2010–2013, Chính phủ Việt Nam đã phân bổ ngân sách lớn cho các dự án có đồng lợi ích về giảm nhẹ (88% ngân sách cho ứng phó BĐKH). Như giải thích ở phần trước, Bộ NN&PTNT chiếm phần lớn nguồn ngân sách cho thích ứng này (tới 81% tổng chi cho thích ứng BĐKH được nghiên cứu trong CPEIR, thể hiện trong Hình 3.6). Điều này thống nhất với quan điểm chiến lược của Chiến lược BĐKH. Tỷ lệ các nhiệm vụ giảm nhẹ tăng nhẹ từ 2,6% năm 2010 lên 3,9% năm 2013⁵⁷. Chi thường xuyên cho giảm nhẹ (trong Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) là động lực chính để tăng chi tiêu cho ứng phó BĐKH.

Phân bổ ngân sách cho các hoạt động giảm nhẹ nhìn chung được gắn với thích ứng (chiếm khoảng 10% phân bổ cho ứng phó BĐKH ở năm bộ ngành, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình

Hình 3.6. Chi cho các hoạt động thích ứng (đầu tư và chi thường xuyên) của các bộ ngành (không bao gồm Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)



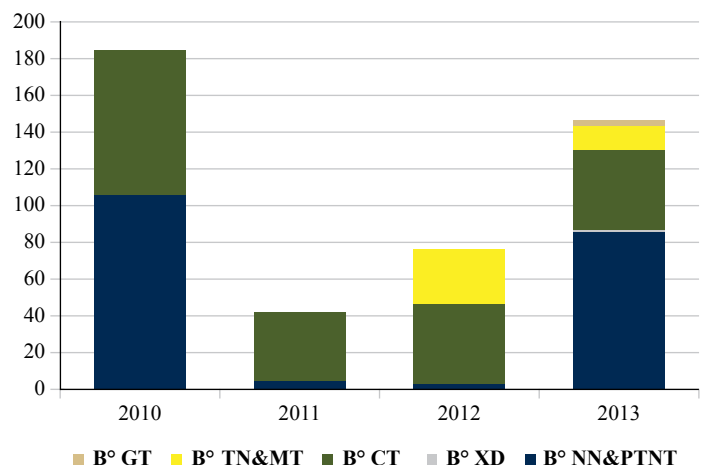
57. Cần chú ý rằng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH cho các nhiệm vụ giảm nhẹ phát thải khí nhà kính trong các bộ ngành tham gia nghiên cứu giảm mạnh trong giai đoạn 2011–2012.

mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả), mặc dù số lượng các dự án và chương trình hiện tại chỉ hoàn toàn về giảm nhẹ. Các dự án giảm nhẹ được tài trợ rất đa dạng, ví dụ các dự án sản xuất năng lượng mặt trời và gió kết hợp tại các ga đường sắt và việc xây dựng và thực hiện các mô hình thí điểm giảm phát thải KNK trong sản xuất xi-măng. Bộ Công Thương và Bộ NN&PTNT chiếm phần lớn chi tiêu cho giảm nhẹ (45%), nhấn mạnh vai trò quan trọng của các bộ này trong chi tiêu cho ứng phó BĐKH của Chính phủ Việt Nam (như trong Hình 3.7 dưới đây). Chi thường xuyên cho ứng phó với BĐKH cũng chủ yếu tài trợ cho các dự án vừa thích ứng vừa giảm nhẹ. Những khoản chi này chủ yếu cho các dự án lâm nghiệp, với chi phí bổ sung trực tiếp cho các tỉnh và các kế hoạch hành động cấp tỉnh để ứng phó với BĐKH. Bộ NN&PTNT chiếm tỷ lệ lớn nhất của khoản chi này (55%), phần còn lại chia chủ yếu cho Bộ TN&MT (30%) và Bộ GTVT (9%), như trình bày trong Hình 3.8. Về tổng thể, 57% tổng chi tiêu cho ứng phó BĐKH của Bộ TN&MT dành trực tiếp cho giảm nhẹ, nhưng cũng có một tỷ lệ lớn tăng thêm (39%) dành cho các dự án có lợi ích vừa thích ứng và vừa giảm nhẹ.

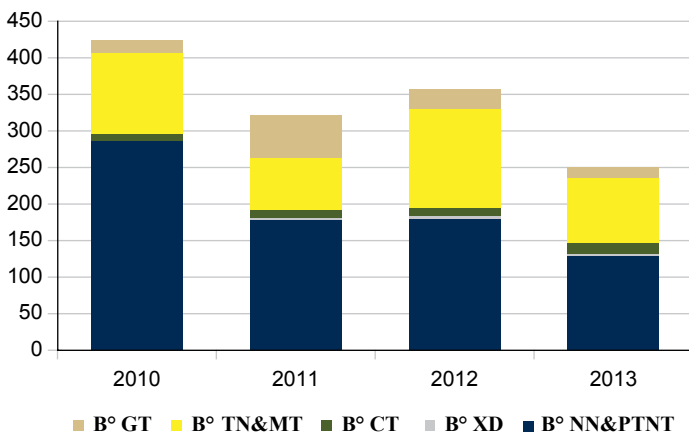
Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương: phân loại theo phương pháp CPEIR

Phần này mô tả phân loại chi cho ứng phó với BĐKH của 5 bộ ngành, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Cụ thể, phần này sẽ trả lời cho những câu hỏi sau:

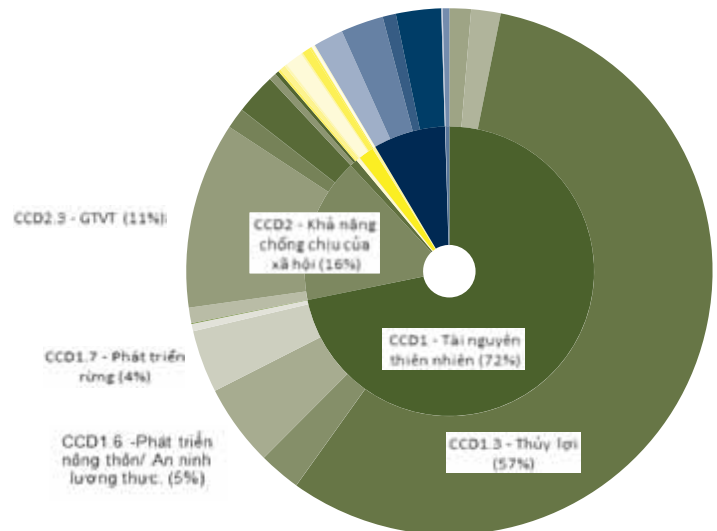
Hình 3.7. Chi cho các hoạt động giảm nhẹ (đầu tư và chi thường xuyên) của các bộ ngành (số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng)



Hình 3.8. Chi cho cả Thích ứng và Giảm nhẹ (các dự án đóng góp cho cả hai mục tiêu này) của các bộ ngành (không bao gồm Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) (Số liệu năm 2010–2012 là số thực chi, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng). Lưu ý là đơn vị của trục Y trong Hình 3.4 lớn hơn 10 lần so với đơn vị trong Hình 3.5 và Hình 3.6



Hình 3.9. Tổng chi cho BĐKH (đầu tư và chi thường xuyên) (16.683 tỷ đồng) cho 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả phân loại theo tiêu chí phân loại chi tiêu (số liệu năm 2010–2012 là số thực hiện; số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ; theo giá cố định năm 2010, đơn vị tỷ đồng). Lưu ý: từ vòng trong ra vòng ngoài (Danh mục à Hoạt động theo phân loại tiêu chí phân loại chi tiêu). Xem Phụ lục III.2 về Cách phân loại chi tiết



- Theo cách phân loại của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu), mức vốn phân bổ các nhiệm vụ ứng phó với BĐKH là bao nhiêu?
- Chính phủ tài trợ cho những loại dự án nào, trong đó các dự án được nghiên cứu có thể được xếp và o 1 trong 3 nhóm sau: thích ứng với BĐKH và/hoặc giảm nhẹ tác động BĐKH và/hoặc đồng thời mang lại lợi ích về giảm nhẹ tác động của BĐKH?
- 5 bộ tài trợ cho những hoạt động ứng phó với BĐKH nào?; và
- Những loại hoạt động nào chưa được tài trợ bằng nguồn vốn ứng phó với BĐKH từ 5 bộ?

Sử dụng tiêu chí phân loại chi tiêu để phân loại hoạt động ứng phó với BĐKH đưa ra cái nhìn tổng quan về tỷ lệ chi cho các hoạt động Thực hiện ứng phó với BĐKH (CCD) và các hoạt động hỗ trợ, khuyến khích thực hiện ứng phó với BĐKH (PG và ST) cũng như để chỉ ra rằng đa số chi tiêu dành trực tiếp cho CCD. Hình 3.9 thể hiện sự phân bổ chi ngân sách cho các hoạt động ứng phó với BĐKH của 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) theo các cấp phân loại của Phương pháp phân loại chi cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu): các hạng mục trong mỗi trụ cột (Chính sách và Quản lý (PG), Khoa học và Công nghệ (ST) và Thực hiện đầu tư ứng phó với BĐKH

(CCD) được biểu thị ở vòng tròn bên trong, và vòng tròn bên ngoài thể hiện các nhiệm vụ thuộc mỗi hạng mục. Vốn ứng phó với BĐKH của Chính phủ chủ yếu dành cho các hoạt động đầu tư ứng phó với BĐKH (89% chi cho ứng phó BĐKH), tập trung chủ yếu cho tài nguyên thiên nhiên, trong đó chủ yếu là về thủy lợi (chiếm 57% tổng chi phí cho ứng phó với BĐKH) và xây dựng xã hội chống chịu với BĐKH bao gồm các nhiệm vụ như xây dựng cơ sở hạ tầng chuyên ứng phó với thiên tai và giao thông (chiếm 11% tổng chi ứng phó BĐKH). Tài trợ cho phát triển nông thôn và an ninh lương thực (chủ yếu cho các dự án phát triển hạ tầng nông thôn của Bộ NN&PTNT) và phát triển rừng (đa số là tăng sinh kế rừng và các dự án lâm nghiệp của các đối tác phát triển) cũng là một phần trong nội dung đầu tư này. Việc tập trung lớn vào các nhiệm vụ đầu tư ứng phó với BĐKH, đặc biệt là những nội dung liên quan đến nguồn nước, nhấn mạnh những nhu cầu đã được xác định ở phần trước trong việc thúc đẩy phương pháp thẩm định, theo dõi và đánh giá cũng như các điều kiện thể chế chặt chẽ để đảm bảo hiệu quả giá trị đồng tiền sử dụng.

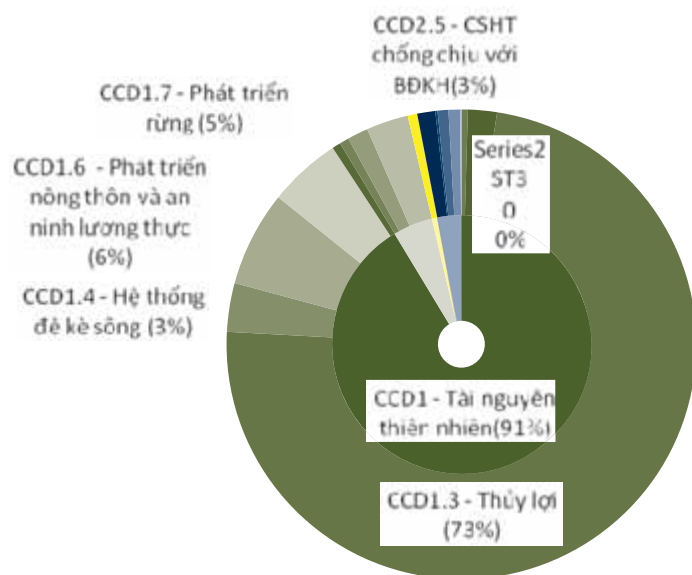
Các hoạt động hỗ trợ nâng cao năng lực thực hiện ứng phó với BĐKH chiếm tỷ lệ tương đối khiêm tốn trong tổng chi cho ứng phó với BĐKH, trong đó tỷ lệ chi cho trụ cột Năng lực Khoa học, Công nghệ và Xã hội (ST) chỉ chiếm 9%, và trụ cột Chính sách và quản trị (PG)

chỉ chiếm 2%. 94% trong tổng số các hoạt động được tài trợ thuộc trụ cột ST là nhằm phát triển khoa học và công nghệ, qua đó tạo nền tảng cho công tác hoạch định chính sách, đánh giá tác động và xác định biện pháp thích ứng và giảm nhẹ tác động của BĐKH. Khoản chi này chủ yếu dành cho phát triển hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu và các dự án tăng cường khả năng dự báo khí tượng thủy văn và rủi ro/BĐKH, qua đó giúp tăng cường năng lực kỹ thuật và khả năng phân tích để lựa chọn các nhiệm vụ mang lại hiệu quả lớn về Thực hiện đầu tư ứng phó với BĐKH để tài trợ. Một tỷ lệ nhỏ chi phí cho ứng phó với BĐKH được dành cho các hoạt động PG, phần lớn là tài trợ cho công tác xây dựng kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngành.

Chi cho ứng phó với BĐKH của chính phủ Việt Nam còn hạn chế khi dành cho các hoạt động cần thiết để đưa Việt Nam trở thành một nền kinh tế phát thải các-bon thấp có khả năng chống chịu với BĐKH. Thông qua nghiên cứu năm bộ ngành trong CPEIR cho thấy Chính phủ Việt Nam chỉ một tỷ lệ nhỏ trong tổng chi cho ứng phó BĐKH cho các hoạt động trực tiếp về ứng phó BĐKH như các hoạt động nhằm giải quyết tình trạng xâm nhập mặn (CCD1.2) (chiếm 1,8% tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH), chất lượng và cấp nước (CCD1.5) (0,02%) và nâng cao khả năng chống chịu với tác động của BĐKH trong ngành đánh bắt cá và nuôi trồng thủy sản (CCD1.8) (0,5%). Đặc biệt, Chính phủ Việt Nam mới chỉ huy động một lượng vốn khiêm tốn cho các hoạt động giảm nhẹ (tại các bộ ngành và các NTP được nghiên cứu) rất cần thiết để thúc đẩy thực hiện mục tiêu phát triển ít phát thải các-bon và ứng phó với BĐKH, bao gồm hoạt động sản xuất năng lượng ít phát thải các-bon (0,02% hoặc 4 tỷ đồng) hoặc các biện pháp sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (0,45% hoặc 76 tỷ đồng). Một lượng vốn ODA lớn đã được dành trực tiếp cho các DNNN trong lĩnh vực năng lượng để thực hiện tiết kiệm năng lượng và sản xuất năng lượng ít phát thải các-bon (thảo luận kỹ hơn trong Chương 3).

Chi cho ứng phó với BĐKH của Bộ NN&PTNT chủ yếu dành cho các dự án đầu tư vào cho hệ thống thủy lợi có khả năng chống chịu với BĐKH, chiếm 73% tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Bộ (xem Hình 3.10). Các hoạt động khác cũng nhận được nguồn vốn cho ứng phó với BĐKH bao gồm phát triển nông thôn và an ninh lương thực (7%) và phát triển rừng (5%). Khoảng 2% tổng đầu tư cho ứng phó với BĐKH của Bộ NN&PTNT là cho các hoạt động ST, trong khi phần lớn chi tiêu thường xuyên (67%) được dành cho những hoạt động này, bao gồm các dự án nghiên cứu về tác động của BĐKH đối với sản xuất lúa

Hình 3.10. Chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Bộ NN&PTNT (đầu tư và chi thường xuyên) (12.811 tỷ đồng) theo cấp Danh mục và Nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi cho BĐKH tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)



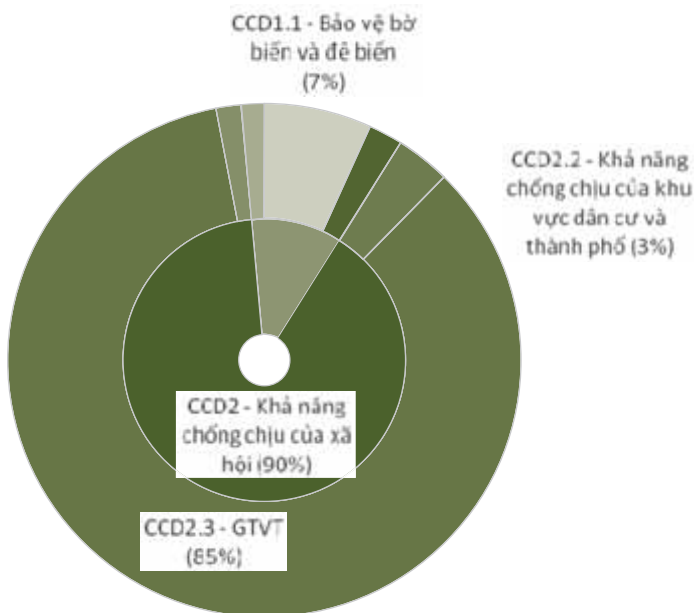
gạo và nghiên cứu về ảnh hưởng của quá trình xâm nhập mặn tới năng suất vụ mùa. Ngoài ra, cũng có một phần nhỏ chi cho ứng phó với BĐKH được dành cho các hoạt động PG thông qua nguồn vốn chi thường xuyên, chủ yếu dành để xây dựng kế hoạch hành động và quy hoạch ngành.

Số liệu sẵn có⁵⁸ cho thấy nguồn vốn từ Bộ GTVT chủ yếu dành cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ (chiếm 85% tổng ngân sách đầu tư cho ứng phó với BĐKH) để hỗ trợ xây dựng nhiều tuyến đường bộ, cao tốc và cầu chống chịu với BĐKH hơn. Bộ GTVT cũng dành 7% để chi cho bảo vệ bờ biển và đê kè, và khoảng 9% kinh phí còn lại dành cho thủy lợi, khả năng chống chịu với BĐKH của khu vực dân cư và thành phố, cơ sở hạ tầng phòng chống thiên tai, và các hoạt động xây dựng và cơ sở hạ tầng (xem Hình 3.11).

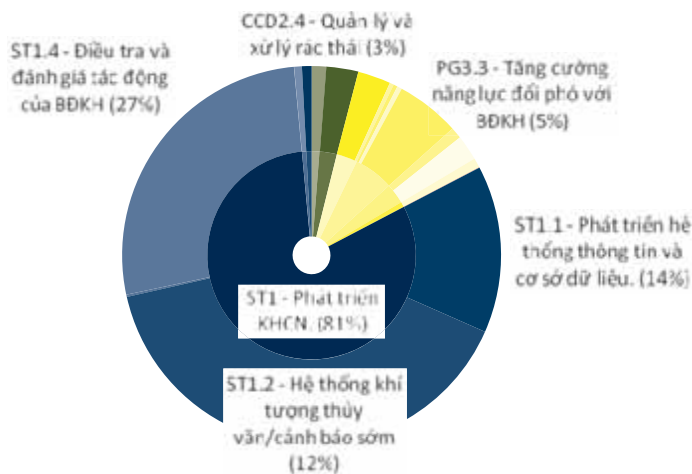
Chi cho ứng phó với BĐKH của Bộ TN&MT rất rộng vì nguồn vốn này chiếm tỷ lệ lớn (61%) tổng chi của chính phủ cho phát triển khoa học và công nghệ liên quan đến BĐKH (ST) (xem Hình 3.12). Khoản chi này chủ yếu được tài trợ từ ngân sách chi thường xuyên của Bộ, và chi thường xuyên chiếm khoảng một nửa trong tổng chi cho ứng phó với BĐKH của Bộ TN&MT và để thực hiện đa số các dự án được tài trợ thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, dành cho các dự án có

58. Điều này nhấn mạnh khó khăn trong việc phân loại các khoản chi cho ứng phó với BĐKH của Bộ GTVT sau khi dự án đã đi vào hoạt động (Xem Tài liệu Cơ sở II). Bộ GTVT đã cung cấp số tổng về chi thường xuyên.

Hình 3.11. Tổng đầu tư cho ứng phó với BĐKH của Bộ GTVT (2.248 tỷ đồng), phân chia theo danh mục và hoạt động của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)



Hình 3.12. Tổng kinh phí ứng phó với BĐKH của Bộ TN&MT (Đầu tư và chi thường xuyên) (1.044 tỷ đồng), phân theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá ổn định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng)



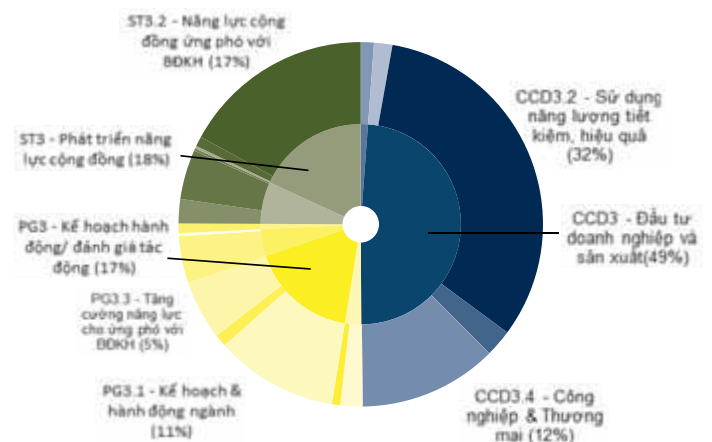
mục tiêu chính là ứng phó với BĐKH. Chi thường xuyên chủ yếu là để tiến hành điều tra và đánh giá tác động của BĐKH (69%) và phát triển hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu (17%). Hầu hết tất cả phần kinh phí thường xuyên còn lại dành cho các hoạt động PG, bao gồm tài trợ cho công tác nâng cao năng lực, hoàn thiện cơ chế chính sách và lập kế hoạch ứng phó với BĐKH, xây dựng các công cụ chính

sách về thích ứng và giảm nhẹ. Bộ TN&MT cũng dành phần lớn nguồn vốn đầu tư cho các hoạt động ST, trong đó 80% dự án đầu tư dùng để tài trợ cho công tác tăng cường dự báo khí tượng thủy văn và rủi ro/BĐKH. Bộ TN&MT cũng cấp vốn cho các hoạt động CCD, bao gồm quản lý và xử lý rác thải (ví dụ các dự án xử lý nước thải thành thị) và giải quyết tình trạng xâm nhập mặn.

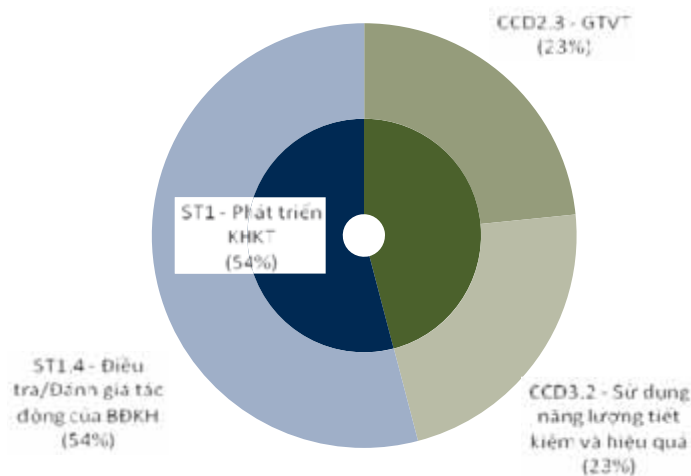
Trong khi vốn dành cho ứng phó với BĐKH của Bộ Công thương không lớn, nhưng ngày càng chú trọng tới vấn đề sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (chủ yếu thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) (Xem Hình 3.13). Hoạt động này chủ yếu được tài trợ thông qua ngân sách chi thường xuyên. Đầu tư của Bộ Công thương cho các hoạt động sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả bao gồm các dự án tăng cường sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả tại các cơ sở công cộng, ví dụ trường học. Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả do Bộ Công thương chủ trì đã thực hiện tài trợ với tổng số vốn lên tới trên 137 tỷ đồng, phần lớn dành cho các hoạt động sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và nâng cao năng lực ứng phó với BĐKH của cộng đồng.

Nếu không tính ngân sách chi thường xuyên (chưa có số liệu chi thường xuyên), mức chi cho ứng phó với BĐKH của Bộ Xây dựng thấp nhất trong 5 bộ được nghiên cứu. Ngân sách chi đầu tư của Bộ Xây dựng dành ra 22 tỷ đồng cho ứng phó với BĐKH trong giai đoạn 4 năm, bao gồm cả vốn cấp cho Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với

Hình 3.13. Tổng chi tiêu cho ứng phó với BĐKH của Bộ Công thương (đầu tư và chi thường xuyên) (228 tỷ đồng), phân theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá ổn định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



Hình 3.14. Tổng đầu tư cho ứng phó với BĐKH của Bộ Xây dựng (2 tỷ đồng) phân theo các cấp trụ cột, danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại CPEIR (số thực hiện, theo giá ổn định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



BĐKH. Khoản chi phí này dùng để cấp vốn cho chương trình sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả trong năm 2010 (CCD3.2), kế hoạch cải tạo và xây mới khu dân cư nông thôn ở các tỉnh bờ biển duyên hải miền Trung để ứng phó với BĐKH (CCD2.3) (từ nguồn vốn cấp cho CTMTQG ứng phó với BĐKH năm 2012), và dự án tăng cường năng lực thẩm định chất lượng các dự án xây dựng trong năm 2013 (ST1.4) (xem Hình 3.14). Như đã đề cập ở trên, Bộ Xây dựng không cung cấp số liệu về ngân sách chi thường xuyên, dẫn đến việc đánh giá không đúng mức tổng kinh phí ứng phó với BĐKH của Bộ Xây dựng. Bộ Xây dựng hiện đang xem xét lồng ghép các hoạt động ứng phó với BĐKH, đặc biệt liên quan tới phát triển đô thị và phát triển vùng. Các cuộc thảo luận với Bộ Xây dựng cho thấy Bộ Xây dựng rất quan tâm và tham gia vào một loạt hoạt động liên quan đến BĐKH như sửa đổi tiêu chuẩn thiết kế xây dựng và tiêu chuẩn sử dụng nguyên liệu, và quy hoạch phát triển vùng và đô thị. Cho tới nay, vấn đề cốt lõi là việc thiếu quan tâm đến việc lồng ghép BĐKH vào các chính sách thường xuyên của Bộ. Việc chú trọng vào công tác lồng ghép thời gian gần đây, một phần thông qua đối thoại đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH có thể giúp tăng tỷ lệ đầu tư phù hợp với các tiêu chí liên quan đến BĐKH.

Chi tiêu chính phủ trung ương cho ứng phó với BĐKH: so sánh Chi Đầu tư và Chi thường xuyên

Phần này xác định mức độ và loại hình chi cho ứng phó với BĐKH được phân bổ từ ngân sách chi đầu tư và chi thường xuyên của Chính phủ. Cụ thể, phần này sẽ tập trung vào:

- Trong tổng chi cho ứng phó với BĐKH được xem xét trong trong nghiên cứu này, tỷ lệ phân bổ cho đầu tư và chi thường xuyên là bao nhiêu?;
- Những loại hoạt động nào hiện đang được chi trả bằng nguồn vốn đầu tư và chi thường xuyên?;
- Những Bộ ngành nào có mức chi thường xuyên lớn cho ứng phó với BĐKH?

Vốn đầu tư chiếm tỷ lệ lớn trong tổng chi cho ứng phó với BĐKH (Chiếm 92% tổng chi của chính phủ trung ương trong nghiên cứu CPEIR), nhưng chi thường xuyên cho BĐKH cũng có vai trò quan trọng trong việc khuyến khích triển khai các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật và hành chính trong công tác quản lý đầu tư cho BĐKH.

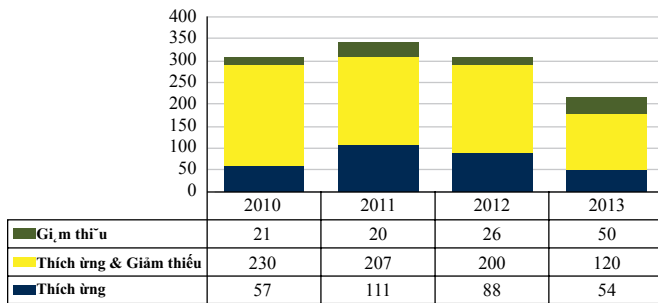
Nguồn vốn đầu tư của Việt Nam có tài trợ cho một số dự án mang lại lợi ích đồng thời về BĐKH, cho thấy Việt Nam định hướng chuyển sang thực hiện ứng phó với BĐKH có quy mô. Tầm quan trọng của các khoản chi thường xuyên được thể hiện qua số liệu từ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Như sẽ đề cập dưới đây, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH đã tạo nền tảng kỹ thuật thích hợp cho các hoạt động ứng phó với BĐKH của Việt Nam thông qua hỗ trợ phần lớn cho chi thường xuyên (trong đó chi thường xuyên chiếm 40% tổng chi), và nguồn vốn chi thường xuyên này tập trung vào các hoạt động nhằm cải thiện môi trường và tăng cường khả năng triển khai các hoạt động đầu tư cho ứng phó với BĐKH. Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT chiếm phần lớn trong tổng chi thường xuyên của các bộ đã cung cấp số liệu về chi thường xuyên (lần lượt chiếm 26% tổng chi thường xuyên thực hiện trong giai đoạn 2010–2012 và 20% tổng ngân sách phân bổ cho chi thường xuyên năm 2013⁵⁹), khẳng định vai trò quan trọng của hai bộ này trong việc đưa ra các hoạt động ứng phó với BĐKH và hỗ trợ quá trình thực hiện các hoạt động này thông qua sử dụng ngân sách nhà nước. Chi thường xuyên cho các hoạt động ứng phó với BĐKH theo năm được biểu thị ở Hình 3.15 dưới đây.

Chi tiêu chính phủ Trung ương cho ứng phó với BĐKH: Theo dõi đối chiếu Mục tiêu của Chiến lược BĐKH và các giải pháp của Chiến lược TTX

Phần này theo dõi chi cho ứng phó với BĐKH trên cơ sở đối chiếu với các chiến lược về BĐKH quan trọng của Chính phủ. Cụ thể, phần này đưa ra các câu hỏi như:

59. Không có dữ liệu chi thường xuyên chi tiết từ Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải để thực hiện phân tích cho báo cáo này.

Hình 3.15. Chi thường xuyên cho ứng phó với BĐKH của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, phân theo các hoạt động thích ứng/giảm nhẹ (số liệu theo kế hoạch, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



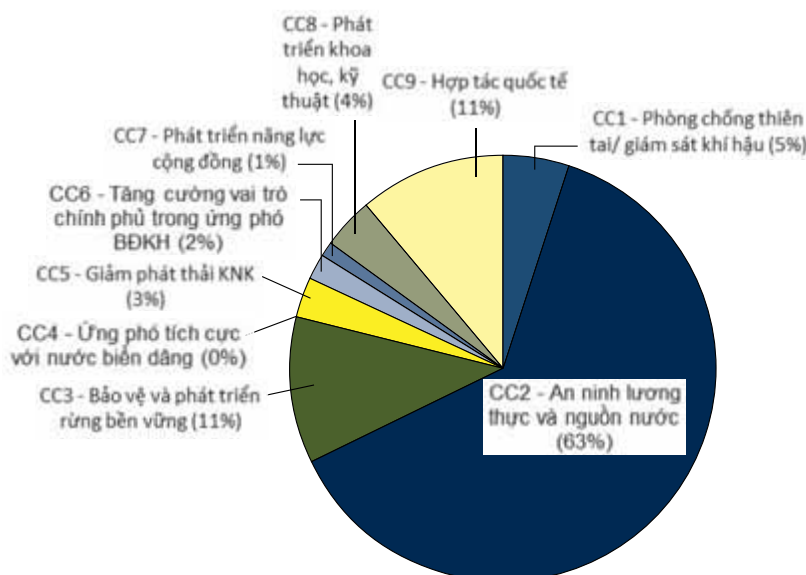
- Chi cho ứng phó với BĐKH có phù hợp với các mục tiêu chiến lược và nhiệm vụ của Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh không?
- Chi cho ứng phó với BĐKH chủ yếu dành cho các mục tiêu chiến lược hoặc giải pháp nào của hai chiến lược nêu trên?
- Có phải phần lớn các dự án chỉ trực tiếp hay gián tiếp có đồng lợi ích về ứng phó với BĐKH?
- Mục tiêu chiến lược hoặc giải pháp nào hiện không được tài trợ hoặc được tài trợ rất ít?

Theo dõi chi cho ứng phó với BĐKH dành cho các mục tiêu chiến lược của Chiến lược quốc gia về BĐKH cho

thấy mục tiêu an ninh lương thực và nước chiếm tỷ lệ đáng kể, chiếm 63% tổng chi cho ứng phó với BĐKH của chi cho ứng phó BĐKH của trung ương⁶⁰. Trong phạm vi nghiên cứu của Báo cáo CPEIR, hơn 10.500 tỷ đồng (tính theo giá cố định năm 2010) từ nguồn kinh phí cho ứng phó với BĐKH của chính phủ trong giai đoạn 2010–2012 và dự toán năm 2013 được phân bổ cho an ninh lương thực và nước (xem Hình 3.16 phía dưới). Những dự án này chủ yếu gồm những dự án của Bộ NN&PTNT nhằm cải thiện khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu của các hệ thống thủy lợi. Một lượng lớn chi cho ứng phó với BĐKH chỉ dành cho một trong mười nhiệm vụ chiến lược của Chiến lược BĐKH cho thấy sự thiếu hiệu quả tiềm tàng trong việc phân bổ vốn cho ứng phó BĐKH và nhấn mạnh giá trị tăng thêm khi có sự đồng thuận về hướng dẫn lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cho ứng phó BĐKH⁶¹. Phát triển rừng bền vững là mục tiêu chiến lược nhận được phân bổ vốn lớn thứ hai (11% tổng chi cho ứng phó BĐKH). Mười bốn phần trăm chi cho ứng phó với BĐKH được chia cho bốn mục tiêu sau đây của Chiến lược BĐKH: chủ động phòng tránh thiên tai và giám sát khí hậu, phát triển khoa học và công nghệ cho ứng phó với BĐKH, giảm phát thải KNK và tăng cường vai trò của chính phủ trong ứng phó BĐKH. Tỷ lệ chi cho ứng phó BĐKH dành cho đầu tư

60. Xem Phụ lục III.2 để có chi tiết theo dõi các nội dung của Chiến lược quốc gia về BĐKH Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh theo TCCRE.
 61. Đây chỉ là mục tiêu Chiến lược quốc gia về BĐKH duy nhất đã nhận được nhiều tài trợ hơn từ các đối tác phát triển so với nguồn vốn trong nước.

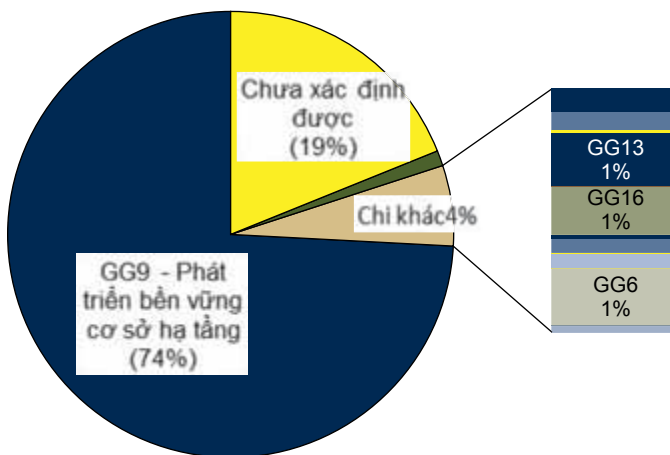
Hình 3.16. Tổng chi cho BĐKH (đầu tư và chi thường xuyên), phân loại theo các nhiệm vụ chiến lược của Chiến lược BĐKH (số liệu 2010–2012 là vốn thực hiện, số liệu năm 2013 là ngân sách phân bổ, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ chống chịu được với khí hậu không phù hợp với bất cứ mục tiêu nào của chiến lược ứng phó BĐKH, cho thấy một khoảng trống tiềm năng trong các ưu tiên của Chiến lược BĐKH. Nhiều mục tiêu chiến lược của Chiến lược BĐKH chưa được tài trợ hoặc được tài trợ rất ít. Đó là các hành động để giải quyết vấn đề nước biển dâng tại các khu vực dễ tổn thương, tăng cường năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH, hợp tác quốc tế và hội nhập để tăng cường vị thế của quốc gia trong các vấn đề về BĐKH và đa dạng hóa các nguồn lực tài chính và các khoản đầu tư hiệu quả hơn.

Đối chiếu các khoản chi cho ứng phó với BĐKH được nghiên cứu trong báo cáo CPEIR so với các nhiệm vụ của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thấy 74% tổng chi cho ứng phó với BĐKH được phân bổ cho phát triển cơ sở hạ tầng bền vững trong giao thông, năng lượng, thủy lợi, hoặc các công trình đô thị. Từ đó có thể khẳng định chi cho một số hoạt động chống chịu chưa được nhắc đến trong chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (xem Hình 3.17). Các khoản chi trực tiếp cho phát triển cơ sở hạ tầng bền vững hầu như là đầu tư của Bộ NN&PTNT cho các hệ thống thủy lợi chống chịu với BĐKH và đầu tư cho giao thông đường bộ của Bộ

Hình 3.17. Tổng chi cho BĐKH (đầu tư và chi thường xuyên), phân loại theo các giải pháp thực hiện của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (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).



Nhiệm vụ chiến lược 6 (GG6): Rà soát, điều chỉnh quy hoạch các ngành sản xuất, dần hạn chế những ngành kinh tế phát sinh chất thải lớn, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, tạo điều kiện phát triển các ngành sản xuất xanh mới.
 Nhiệm vụ chiến lược 13 (GG13): Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng lối sống xanh.
 Nhiệm vụ chiến lược 16 (GG16): Nghiên cứu phát triển khoa học và công nghệ, ban hành hệ thống tiêu chuẩn kinh tế và kỹ thuật, xây dựng trung tâm dữ liệu/thông tin về tăng trưởng xanh.

GTVT. Nhiều nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh chưa nhận được hỗ trợ tài chính của Chính phủ Việt Nam tại năm bộ ngành, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Những hoạt động này bao gồm các hoạt động cải thiện năng suất năng lượng và sử dụng hiệu quả tiết kiệm năng lượng và tài nguyên thiên nhiên, thúc đẩy đổi mới công nghệ và kích thích sản xuất sạch hơn, truyền thông, nâng cao nhận thức và hỗ trợ thực hiện mô hình nông thôn mới với nếp sống hài hòa với môi trường, huy động nguồn lực thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và giảm phát thải KNK thông qua phát triển nông nghiệp hữu cơ. Mục tiêu chính của Chính phủ Việt Nam trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh là thúc đẩy tăng trưởng ít phát thải và như vậy, khoảng 19% (khoảng 3.200 tỷ đồng theo giá cố định 2010) của tổng chi cho BĐKH năm 2010–2012 và ngân sách phân bổ năm 2013 chủ yếu dành trực tiếp cho thích ứng, mà nội dung này lại không được phân loại trong các giải pháp tương ứng của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng tăng trưởng kinh tế bền vững để tăng chất lượng sống phụ thuộc vào khả năng chống chịu với BĐKH của cả nền kinh tế và mọi tầng lớp trong xã hội. Các nhiệm vụ chưa được tính đến bao gồm các hoạt động chính sách và quản trị hỗ trợ thích ứng BĐKH và giảm rủi ro, các công cụ chính sách giảm nhẹ và thích ứng, các nội dung liên quan đến thích ứng trong phát triển khoa học và công nghệ để ứng phó BĐKH, và nhiều nhiệm vụ thực hiện thích ứng (như xây dựng đê và kè bảo vệ sông và vùng ven biển, các biện pháp giảm nhẹ xâm nhập mặn, cải thiện tính chống chịu của chất lượng và cung cấp nước, phát triển rừng, và cơ sở hạ tầng phòng chống rủi ro thiên tai).

Phân tích CPEIR cho thấy phần lớn các khoản chi cho BĐKH ở Việt Nam (tại các bộ ngành và NTP được nghiên cứu) nhằm thực hiện các mục tiêu chính sách về an ninh nước và lương thực (CC2 trong Chiến lược quốc gia về BĐKH) và cơ sở hạ tầng bền vững (GG9 trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh). Các mục tiêu chính sách này (trong bối cảnh hiện nay chủ yếu là vì mục tiêu thủy lợi) rất quan trọng đối với đất nước, do đó cần phải là một hợp phần trong các khoản chi cho BĐKH, mặc dù nông nghiệp chiếm khoảng 20% GDP cả nước⁶². Do quản lý nguồn nước và thủy lợi là một trong những lĩnh vực cần chi tiêu lớn, nên trong khi thiết kế và quy hoạch hệ thống thủy lợi cần có định hướng rõ ràng và trực tiếp để sử

62. Chỉ tiêu Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới năm 2012 (World Bank World Development Indicators 2012).

dụng các kịch bản khí hậu do Bộ TN&MT ban hành. Mặc dù khó có thể thực hiện chỉ tiêu thống nhất cho tất cả các mục tiêu chính sách nhưng nếu ưu tiên quá nhiều cho các nhiệm vụ liên quan đến thủy lợi trong ứng phó với BĐKH thì tất cả ngân sách ứng phó với BĐKH lại không được dành cho các lĩnh vực khác đã được xác định trong Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX.

Sự gắn kết giữa các khoản chi với các mục tiêu chính sách của Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX có tiềm năng để tạo ra hệ thống thông tin thông suốt trong việc giám sát tổng thể các hoạt động ứng phó với BĐKH. Một bức tranh tổng thể về chỉ tiêu ở cấp cao trong mối liên kết với các chính sách liên quan sẽ là một công cụ tốt để giúp tăng cường hiệu quả các hoạt động ứng phó với BĐKH của Việt Nam. Ý nghĩa của việc xác định và theo dõi các hoạt động ứng phó với BĐKH sẽ ngày càng tăng khi các chính sách về BĐKH được lồng ghép nhiều hơn trong chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách và triển khai thực hiện ở các bộ ngành và các tỉnh trong những năm tiếp. Theo đó, việc phân bổ nguồn lực cho các nội dung chính sách liên quan đến BĐKH sẽ được điều chỉnh và ngày càng phản ánh được các đặc tính và ưu tiên về ứng phó với BĐKH của Việt Nam.

Chi tiêu chính phủ cho ứng phó với BĐKH: nguồn vốn cho ứng phó với BĐKH

Phần này theo dõi các nguồn vốn dành cho ứng phó với BĐKH của 5 bộ, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Phần này đưa ra các câu hỏi như:

- ODA chiếm tỷ lệ bao nhiêu trong tổng vốn dành cho ứng phó với BĐKH?
- Những nguồn vốn nào tài trợ cho ứng phó với BĐKH của từng Bộ được nghiên cứu? Loại dự án nào được tài trợ bởi các nguồn vốn trong nước hoặc vốn ODA?
- Vốn ODA được cung cấp dưới hình thức hỗ trợ tài chính nào, và dành cho những loại hoạt động nào?
- Mức vốn ODA cho các hoạt động ứng phó với BĐKH có phải đang thay đổi hay không? Liệu các dự án giải quyết các vấn đề về thích ứng và/hoặc giảm nhẹ có thay đổi do những biến động của vốn ODA không?
- Loại dự án nào được tài trợ bởi Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH? Các hoạt động được Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH

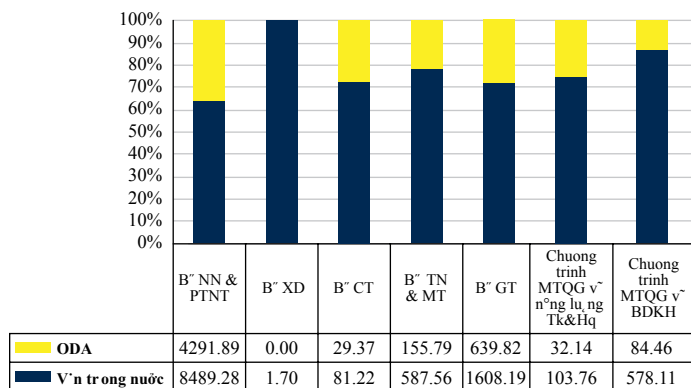
tài trợ có mối liên quan như thế nào với các mục tiêu chiến lược của Chiến lược quốc gia về BĐKH?

- Loại hoạt động nào hiện đang được tài trợ bởi cơ chế tài chính của SP-RCC và những dự án đó thực hiện ở đâu?

Phân tích tài trợ ODA cho các hoạt động ứng phó với BĐKH là ví dụ thể hiện sự khó khăn trong giám sát các khoản chi liên quan đến BĐKH và sự cần thiết phải có một hệ thống ngân sách khí hậu toàn diện. Dữ liệu về ODA dùng cho CPEIR được tổng hợp bằng hai phương pháp. Phương pháp thứ nhất là xác định phân tách các nguồn tài chính cho các bộ ngành với các NTP (xem Hình 3.18), tương ứng với các dữ liệu của các bộ ngành về các dự án ứng phó với BĐKH. Phương pháp thứ hai là tổng quan 10 năm chỉ tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương (xem hình 3.19) do Bộ KH&ĐT cung cấp. Hệ thống ngân sách và báo cáo hiện thời không tương thích với các nguồn số liệu về ODA. Rất đáng tiếc là điều này hạn chế phạm vi phân tích nguồn ODA, mặc dù nguồn ODA có thể được giải ngân qua nhiều kênh, ngoài kênh qua các bộ ngành, ODA còn có thể được tài trợ thẳng tới các DNNN hoặc qua Bộ Tài chính tới các tỉnh và thành phố. Ngoài ra, hỗ trợ ngân sách “thông qua” SP-RCC được giải ngân qua hòa ngân sách chung của nhà nước.

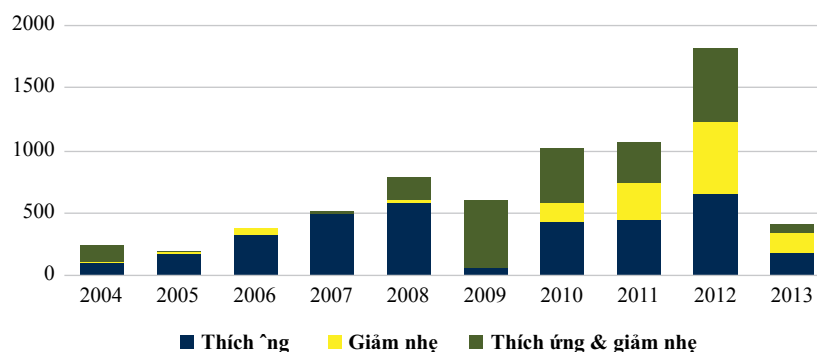
Chi cho ứng phó với BĐKH phần lớn được tài trợ bởi các nguồn vốn trong nước mặc dù nguồn vốn từ các đối tác phát triển cũng đã lên tới 31% tổng chi cho ứng phó với BĐKH của 5 bộ (bao gồm cả Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả) (như Hình 3.18 dưới đây)⁶³. Hình 3.18 cho thấy vốn ODA dành

Hình 3.18. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH phân theo nguồn vốn (số thực hiện, giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



63. Chú ý rằng Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH được tài trợ một phần từ ODA từ nguồn SP-RCC và do đó được xem là nguồn vốn trong nước như Hình 3.18.

Hình 3.19. Cam kết ODA cho ứng phó với BĐKH (triệu đô la Mỹ). Lưu ý: số liệu năm 2013 không bao gồm tất cả các dự án tài trợ trong năm 2013. Số liệu vốn ODA chưa được chuyển về giá cố định do không có dữ liệu về các dự án đang thực hiện theo năm.



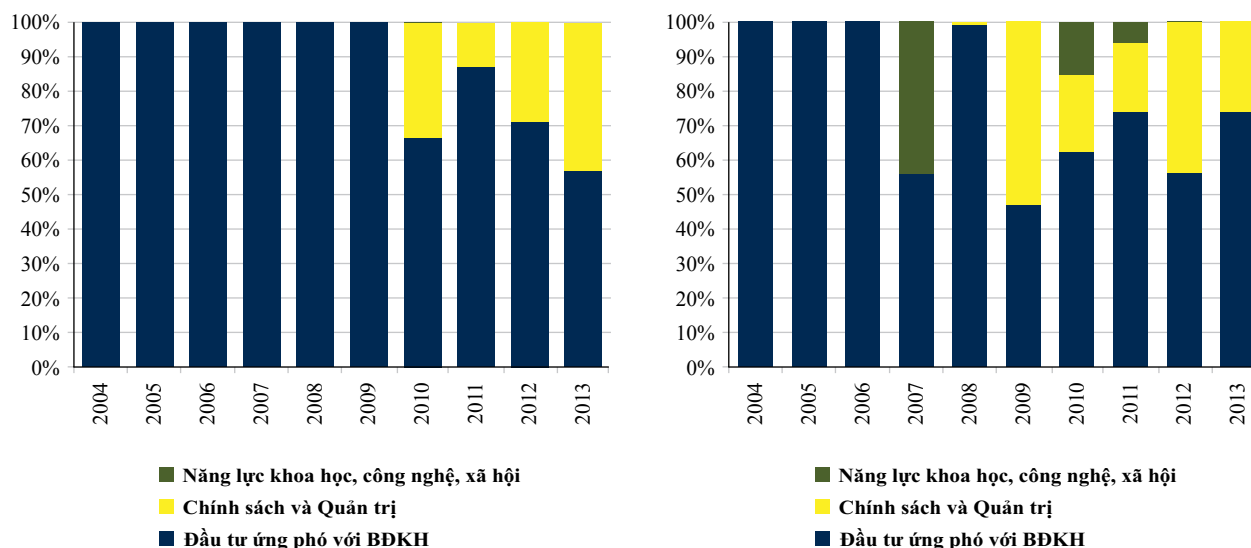
cho BĐKH đã tăng nhanh trong thập niên vừa qua và đã hỗ trợ tích cực mặc dù có thay đổi, cho giảm nhẹ cũng như thích ứng—phản ánh trách nhiệm của các đối tác phát triển trong việc hỗ trợ tài chính cho những vấn đề về BĐKH.

Phần lớn vốn ODA được cung cấp dưới hình thức vốn vay cho các dự án đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật với mục tiêu trọng tâm ban đầu chủ yếu dành cho trụ cột Thực hiện đầu tư ứng phó với BĐKH (CCD), nhưng hiện đang ngày càng quan tâm tới các hoạt động thuộc trụ cột Chính sách và quản trị (PG). Hình 3.20 dưới đây thể hiện hỗ trợ ODA cho chi ứng phó với BĐKH thông qua hình thức cho vay và hỗ trợ từ năm 2004 đến năm 2013. Trong giai đoạn này, phần lớn vốn ODA được cung cấp dưới dạng vốn vay (chiếm khoảng 97%). Vốn ODA chủ yếu phân bổ cho các hoạt động nhằm thực thi ứng phó với BĐKH thuộc trụ cột CCD. Tuy nhiên, xét trong phạm vi thời gian nghiên cứu của báo cáo CPEIR, cả vốn vay và vốn hỗ trợ đều chú

trọng hơn tới các hoạt động PG. Vốn dành cho khoa học và công nghệ phần lớn được cung cấp dưới hình thức tài trợ—trong đó sự phân bổ cũng biến động rất lớn.

Mặc dù các khoản chi cho ứng phó với BĐKH của các DNNN của Việt Nam không nằm trong phạm vi của báo cáo CPEIR, nhưng đánh giá tài trợ ODA cho các DNNN cho thấy có khá nhiều nguồn lực của các đối tác phát triển được dành cho các DNNN thực hiện các nhiệm vụ thực thi ứng phó BĐKH, đặc biệt là trong lĩnh vực hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo (khoảng 10.000 tỷ VNĐ trong giai đoạn 2010–2013). Thực tế là Chính phủ Việt Nam phân bổ hạn chế cho các hoạt động này của các DNNN, do vậy cho thấy các hoạt động hiệu quả/sản xuất năng lượng ít phát thải cacbon, thường là có nhiều lợi ích đồng thời, chủ yếu do các Đối tác phát triển tài trợ. Mặc dù đây là điều thường gặp ở các nước đang phát triển, nhưng Việt Nam cũng cần tăng tài trợ cho

Hình 3.20. Cam kết ODA phân theo các trụ cột của phương pháp phân loại CPEIR (Cho vay đầu tư được thể hiện ở cột bên trái; hỗ trợ kỹ thuật (tài trợ) thể hiện ở cột bên phải).



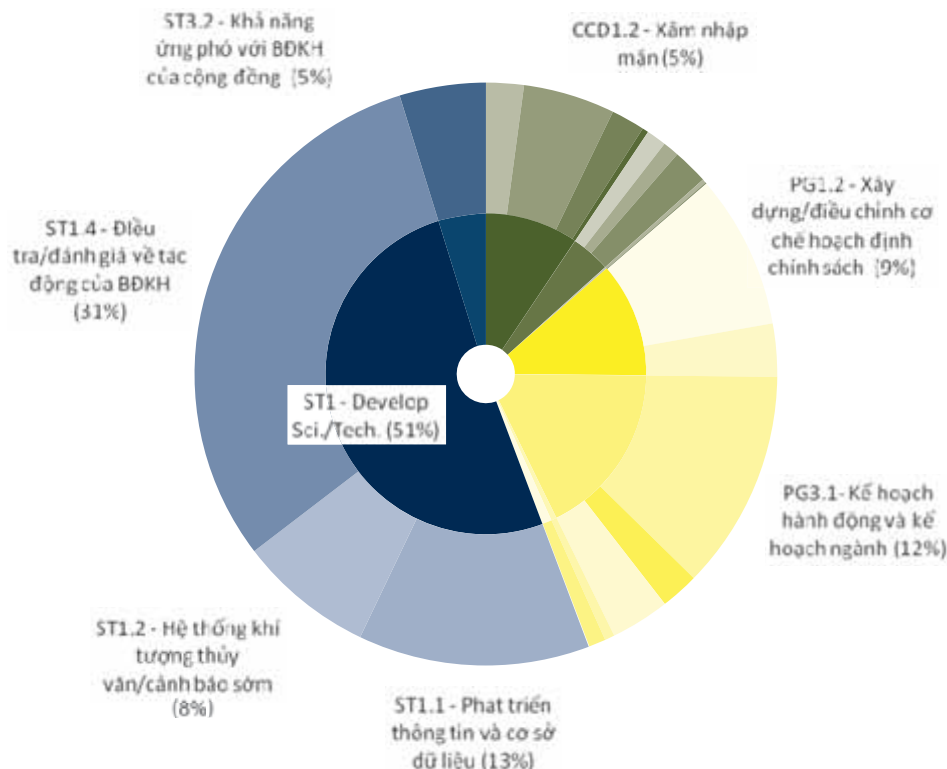
các hoạt động này để thực hiện con đường phát triển ít phát thải cacbon để hỗ trợ thực hiện tăng trưởng xanh⁶⁴.

Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là một ví dụ về tầm ảnh hưởng của chương trình ứng phó với BĐKH được thúc đẩy bằng nguồn vốn của các đối tác phát triển thông qua Ngân sách nhà nước đối với hoạt động ứng phó với BĐKH. Theo mô tả ở Chương 1, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là chương trình được các đối tác phát triển tài trợ thông qua Ngân sách nhà nước, giai đoạn đầu của Chương trình tập trung vào hoạt động phân tích khoa học và lập kế hoạch. Giai đoạn hai (2011–2015), gần như trùng lặp với phạm vi thời gian nghiên cứu của Báo cáo, chú trọng tới công tác lập kế hoạch chi tiết, tăng cường năng lực và thực thi các kế hoạch hành động (cấp ngành và cấp tỉnh). Tình hình triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH cho thấy chương trình này được thiết lập để ứng phó với các lĩnh vực kém phát triển. Cơ cấu chi tiêu phân theo các trụ cột và hạng mục của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) và mức chi thực tế tương ứng cho từng nhóm trụ cột/hạng mục được thể hiện trong Hình 3.21. Trong bối cảnh phạm vi chi của chính

phủ và vốn ODA được mở rộng hơn cũng như chu trình lập kế hoạch và dự trù ngân sách được kết nối tốt hơn, cách phân tích này có thể giúp xác định liệu những hoạt động được chú trọng đầu tư có phù hợp với các ưu tiên của quốc gia. Về lâu về dài, cách phân tích này cũng có thể giúp xác định những thay đổi cần thiết trong chương trình này, đặc biệt là trong giai đoạn ba của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Trong bối cảnh phạm vi tài trợ rộng hơn, thông tin này cũng có thể giúp tăng cường phối hợp giữa các bộ đóng vai trò chủ đạo trong các chương trình quốc gia về BĐKH. Như đã đề cập trong Chương 1, giai đoạn tới của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH có thể tập trung nhiều hơn cho việc thực hiện các kế hoạch hành động của ngành và tỉnh cũng như lồng ghép các kịch bản khí hậu của Bộ TN&MT trong lập kế hoạch thích ứng.

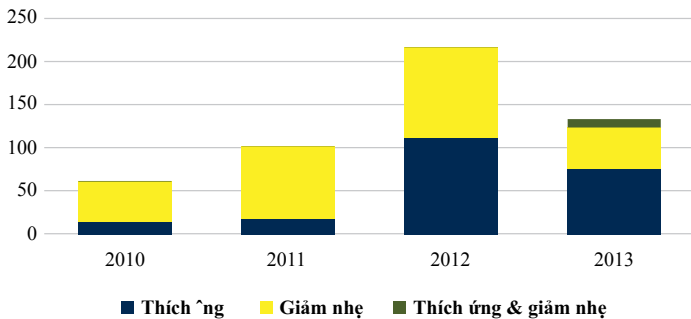
Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH rất chú trọng các hoạt động hỗ trợ lồng ghép BĐKH và nâng cao năng lực, trong đó 51% chi phí được phân bổ cho phát triển khoa học công nghệ để tạo nền tảng cho chương trình ứng phó với BĐKH của chính phủ. Theo Hình 3.21, phần lớn khoản chi này tập trung cho công tác

Hình 3.21. Chi tiêu của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (633 tỷ đồng), phân theo danh mục và nhiệm vụ của tiêu chí phân loại chi tiêu (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



64. Xem NHTG (2014) Việt Nam 2030: Phác thảo con đường phát triển ít cacbon cho Việt Nam về phân tích kinh tế cho các kịch bản phát triển ít cacbon khác nhau để Việt Nam có thể tiết kiệm chi phí và mang lại nhiều đồng lợi ích gắn với các lựa chọn này.

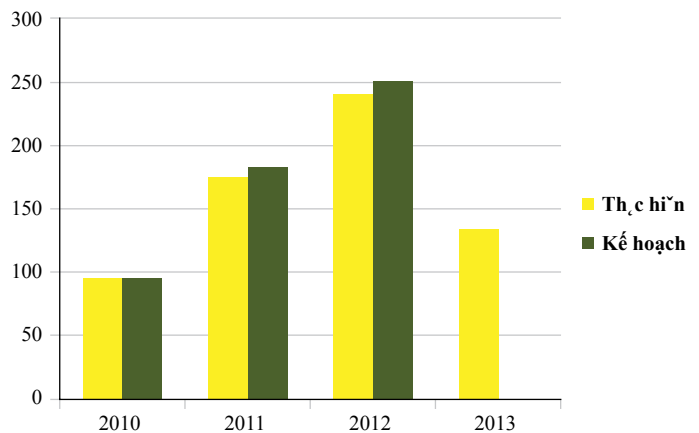
Hình 3.22. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, phân theo mục tiêu Thích ứng và Giảm nhẹ (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



đánh giá tác động của BĐKH, phối hợp thực hiện thích ứng và giảm thiểu rủi ro của chính phủ, các doanh nghiệp, và cộng đồng, đầu tư cho về phát triển thông tin và cơ sở dữ liệu cũng như tăng cường dự báo khí tượng thủy văn và khí hậu/rủi ro. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH cũng cấp vốn cho các hoạt động chính sách và quản trị, bao gồm xây dựng các kế hoạch hành động và kế hoạch ngành. Hoạt động CCD lớn nhất được tài trợ thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là các hoạt động can thiệp nhằm giảm xâm nhập mặn. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH cũng chú trọng thúc đẩy các hoạt động theo hướng giảm nhẹ—thường được bao hàm trong các mục tiêu kết hợp về giảm nhẹ và thích ứng (như thể hiện trong Hình 3.22 dưới đây), kể cả việc thiết kế các dự án thí điểm ngành để giảm phát thải khí nhà kính.

Đối chiếu hoạt động phân bổ vốn của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH với các nội dung chính sách của Chiến lược BĐKH cho thấy trọng tâm chi tiêu dành cho các hoạt động nhằm nâng cao vai trò của chính phủ trong ứng phó với BĐKH (30%), và thúc đẩy phát triển khoa học và công nghệ (28%). Điều này khẳng định kế hoạch của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH là tập trung cho các hoạt động khuyến khích thực hiện các nhiệm vụ thuộc trụ cột CCD. Một lượng vốn đáng kể của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH được phân bổ trực tiếp cho các mục tiêu chiến lược để động chủ động ứng phó với nước biển dâng tại những vùng dễ bị tổn thương (19%). Trong tổng số các khoản chi của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH được thể hiện trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (chú ý rằng hầu như không được thể hiện bởi vì các khoản chi này không liên quan đến giảm nhẹ), phần lớn (77%) trực tiếp cho hoạt động sử dụng hiệu quả và tiết

Hình 3.23. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH: số liệu theo kế hoạch và thực hiện.

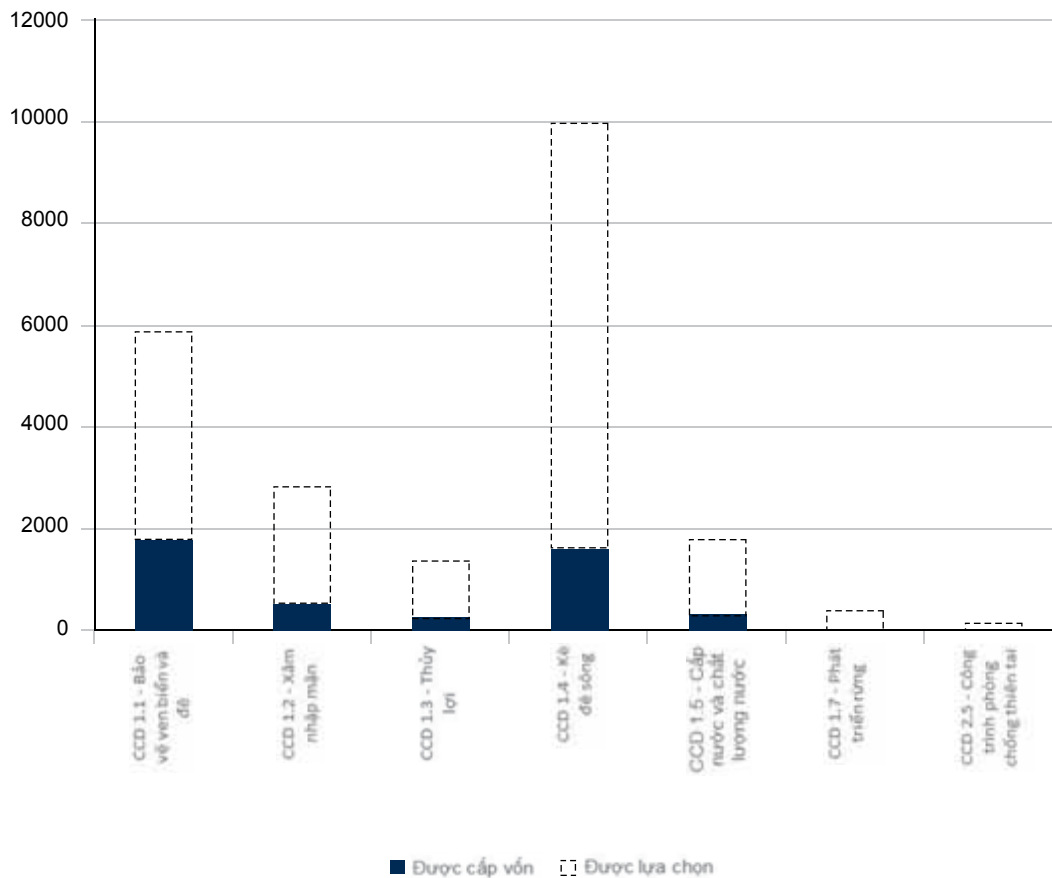


kiệm tài nguyên thiên nhiên và đánh giá và điều chỉnh quy hoạch tổng thể của các ngành sản xuất.

Báo cáo con số thực chi so với số phân bổ ngân sách là một nội dung quan trọng thuộc trách nhiệm giải trình trong Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, như đã chỉ ra trong Chương 2, một số Sở/Vụ không thể báo cáo số thực chi bởi Sở/Vụ tài chính không cung cấp báo cáo thường xuyên về số liệu thực chi. Mặc dù vậy, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT vẫn cung cấp được số liệu phân bổ ngân sách và số thực hiện. Cơ cấu vốn phân bổ ngân sách và thực chi của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH được thể hiện trong Hình 3.23.

Như đã nêu ở Chương 1, Chính phủ Việt Nam đã có cơ chế Tài chính ứng phó với BĐKH vào năm 2010 để tài trợ cho các dự án ứng phó với BĐKH theo các tiêu chí do Bộ TN&MT, phối hợp với Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính đưa ra. Đánh giá các dự án được lựa chọn cho thấy các khoản chi trực tiếp cho các hoạt động với trọng tâm là cải thiện tình hình chống chịu của khu vực ven biển và ven sông. Cơ chế tài chính của SPRCC đã lựa chọn 61 dự án để lên kế hoạch phân bổ tổng số vốn khoảng 17.900 tỷ đồng (cho toàn bộ thời gian hoạt động của dự án), trong đó SP-RCC tài trợ 80% kinh phí của dự án, và 20% còn lại do địa phương cấp vốn. Cho tới nay, đã có 16 dự án (với tổng kinh phí khoảng 4.400 tỷ đồng) đã được tài trợ với khoảng 815 tỷ đồng được cam kết phân bổ cho năm 2013 và 2014. Theo Hình 3.24, khoảng 40% tổng số vốn phân bổ cho 16 dự án nêu trên là dành cho các dự án bảo vệ vùng ven biển thông qua các công trình xây dựng và nâng cấp đê biển hoặc kè biển. Hoạt động này gồm đầu

Hình 3.24. Vốn cấp cho các dự án được lựa chọn và phân bổ vốn thuộc SP-RCC, phân loại theo cấp nhiệm vụ của CPEIR (giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).

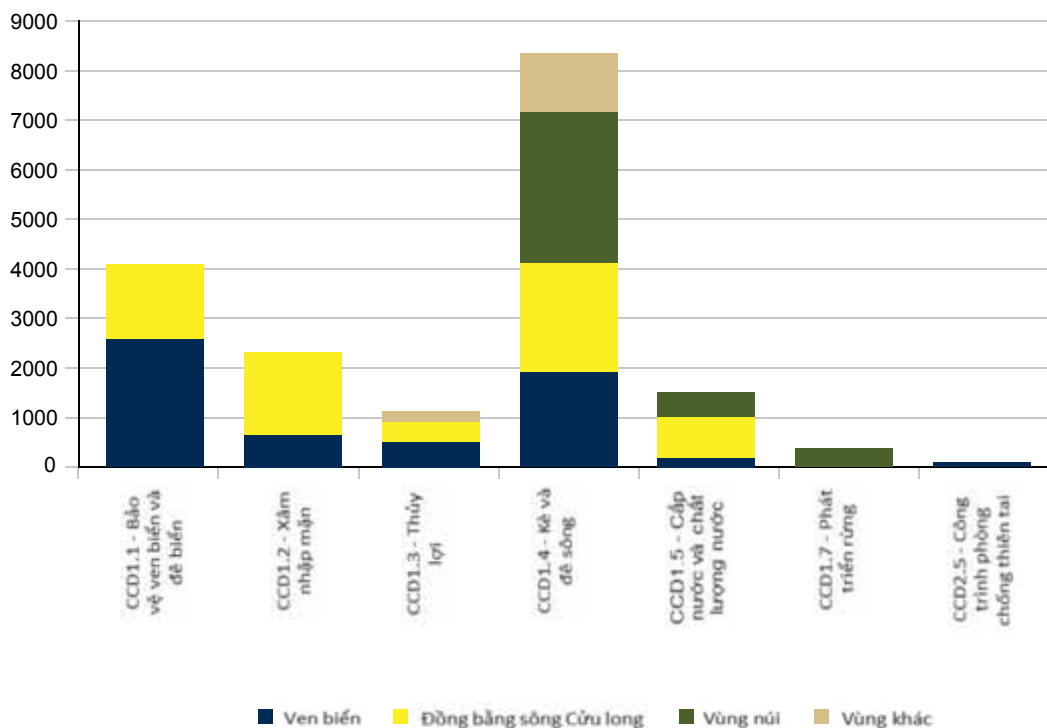


tư cho hệ thống cống ở thành phố Bạc Liêu, nâng cấp đê kè dọc bờ biển tại Hà Tĩnh, Cà Mau và vùng Duyên hải. Một lượng vốn khác (chiếm khoảng 36%) được phân bổ cho các dự án xây dựng đê và kè sông và xử lý tình trạng xâm nhập mặn (chiếm khoảng 12%). Số vốn còn lại dành cho các dự án tập trung nâng cấp các hệ thống thủy lợi ở những khu vực trũng (thấp), và cải thiện chất lượng nước và cung cấp nước. Các dự án phát triển rừng và cơ sở hạ tầng đặc biệt chống thiên tai đã được lựa chọn để tài trợ nhưng không thuộc danh mục 16 dự án đã được phân bổ vốn. Như được thể hiện trong hình 3.25, khoảng 37% tổng kinh phí phân bổ cho 61 dự án được lựa chọn được phân bổ trực tiếp cho các hoạt động tại các tỉnh thuộc khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, 33% phân bổ cho khu vực ven biển, và 22% phân bổ cho các tỉnh miền núi. 8% vốn còn lại dành cho các khu vực khác, mặc dù những dự án này không nằm trong danh mục 16 dự án được tài trợ năm 2013 và 2014.

ĐỐI CHIẾU CÁC DỰ ÁN THEO CƠ CHẾ TÀI CHÍNH CỦA SP-RCC VỚI CÁC MỤC TIÊU CHIẾN LƯỢC CỦA CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA VỀ BDKH VÀ CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA VỀ TĂNG TRƯỞNG XANH

cho thấy các khoản được phân bổ chủ yếu theo một vài mục tiêu được lựa chọn của Chiến lược quốc gia về BDKH nhưng hầu như không nằm trong các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh bởi vì các dự án này chỉ có các hoạt động thích ứng. Phần lớn tổng vốn (88%) dành cho “các hành động chủ động ứng phó phù hợp với vấn đề nước biển dâng tại những vùng dễ bị tổn thương” trong Chiến lược quốc gia về BDKH, trong khi phần vốn còn lại được chia cho các hoạt động “chủ động phòng chống thiên tai và giám sát khí tượng—cảnh báo sớm, giảm nhẹ rủi ro thiên tai” và “anh ninh nước và lương thực”. Như đã đề cập trước đây, chỉ khoảng 6% tổng vốn tài trợ cho các dự án được phân bổ phục vụ cho Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (tất cả đều trực tiếp dành cho “phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho giao thông, năng lượng, thủy lợi và các công trình đô thị”). Do phạm vi tài trợ hẹp để thực hiện các mục tiêu chiến lược của Chiến lược quốc gia về BDKH và dù SP-RCC đã xác định nguồn tài trợ để thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh mới được công bố, nhưng vẫn cần thiết phải đánh giá lại quá trình lập kế hoạch và quá trình lựa chọn các dự án trong cơ chế tài chính SP-RCC.

Hình 3.25. Tổng vốn cấp cho các dự án của SP-RCC phân theo khu vực địa lý (vốn đã phân bổ, đơn vị: tỷ đồng).



3.2 Phân tích chi cho ứng phó với BĐKH của cấp tỉnh

Phần này đánh giá một ví dụ về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp tỉnh tại Việt Nam. Phần này giải quyết các vấn đề:

- Các địa phương được nghiên cứu tài trợ cho những loại dự án ứng phó với BĐKH nào?
- Tỷ lệ vốn dành cho ứng phó với BĐKH của mỗi tỉnh so với tổng ngân sách của tỉnh là bao nhiêu?

Số liệu chi tiêu cấp tỉnh được nghiên cứu tách biệt so với phân bổ vốn và số vốn thực chi cho BĐKH của trung ương, chủ yếu do bộ số liệu cấp tỉnh còn hạn chế (chỉ có số liệu của 3 trong số 63 tỉnh). Phạm vi này không cho phép đưa ra những kết luận mang tính định lượng về tổng chi cho BĐKH ở cấp tỉnh. Do đó, những số liệu này chủ yếu được phân tích dựa trên quan điểm của từng tỉnh⁶⁵; tuy nhiên một số kết quả có thể hàm ý rộng hơn cho cấp vùng. Số liệu thu được từ ba tỉnh được

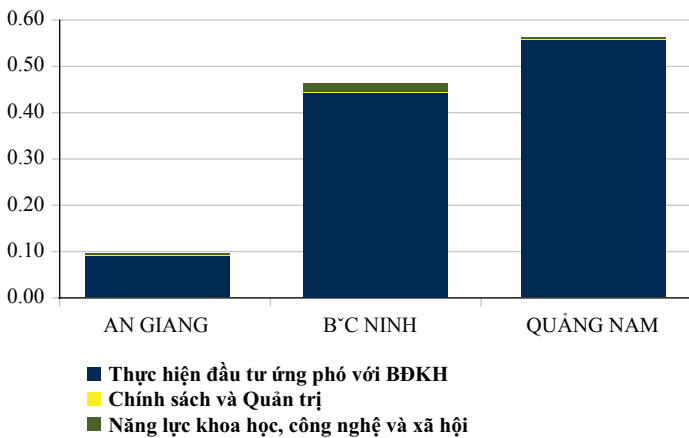
nghiên cứu không thể dùng để ước tính xu hướng chi cho BĐKH tổng thể ở cấp tỉnh. Nhưng do chi tiêu ở cấp địa phương chiếm đa số tổng chi tiêu của chính phủ Việt Nam, điều này nhấn mạnh sự cần thiết phải lập kế hoạch, dự toán ngân sách, theo dõi và giám sát các khoản chi tiêu cho ứng phó với BĐKH ở cấp địa phương và năng lực dự toán ngân sách ở cấp tỉnh để có thể áp dụng tiêu chí phân loại chi tiêu cho các khoản chi này. Phân tích cho thấy tiêu chí phân loại chi tiêu phù hợp với cấp tỉnh và do vậy thiết lập một khung thống nhất để kết nối các mục tiêu, hoạt động với đối thoại ứng phó BĐKH trong lập kế hoạch, dự toán và chi tiêu giữa các ngành và ở các cấp của chính phủ Việt Nam.

Cả ba tỉnh đều chủ yếu quan tâm đến các hoạt động thực hiện ứng phó với BĐKH và ngân sách cho khí hậu của cả ba tỉnh đều tăng với tốc độ nhanh hơn so với tốc độ tăng tổng ngân sách. Hình 3.26 thể hiện mức chi tương đối của mỗi tỉnh theo đầu người. Cả ba tỉnh đều chủ yếu tập trung đầu tư cho các hoạt động thực hiện ứng phó với BĐKH, trong khi nguồn vốn phân bổ cho các hoạt động ST và PG cấp tỉnh tương đối khiêm tốn. Điều này nhất quán

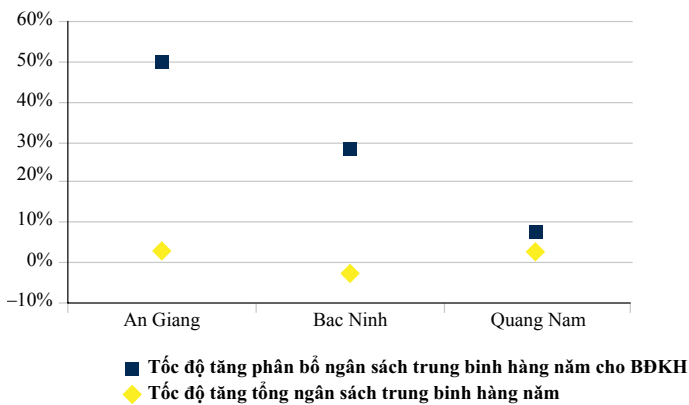
65. Như thảo luận ở Chương 1 và 4, để xây dựng một quy trình đánh giá BĐKH, một quan điểm quốc gia rộng hơn về chi tiêu ở cấp địa phương cần bao gồm các sáng kiến cấp vùng, kể cả đô thị hóa, đồng bằng sông

Cửu long, các dự án của thành phố Hồ Chí Minh, tất cả sẽ cho cái nhìn sâu về các khoản chi lớn ở các khu vực đô thị và đồng bằng. Các khía cạnh này không nằm trong phạm vi của phân tích số liệu CPEIR.

Hình 3.26. Chỉ cho ứng phó với BĐKH cấp tỉnh theo đầu người, phân loại theo các Trụ cột của Phương pháp CPEIR (số liệu từ 2010 đến 2012 là số thực hiện, số liệu 2013 là số kế hoạch theo giá cố định năm 2010, đơn vị: triệu đồng/người).



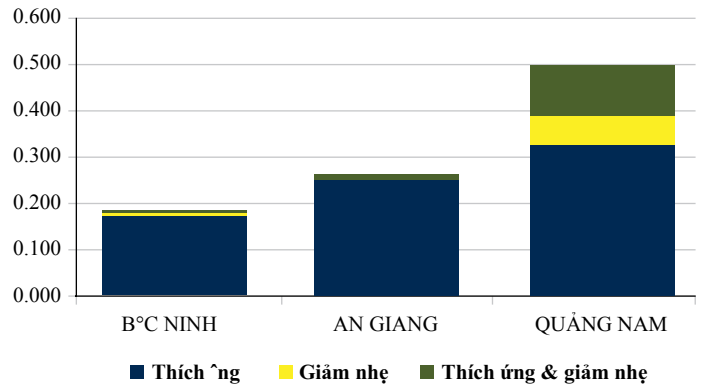
Hình 3.27. Tốc độ tăng phân bổ ngân sách cho ứng phó với BĐKH và phân bổ tổng ngân sách (đầu tư và chi thường xuyên) của các tỉnh trong nghiên cứu, 2010–2013 (giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



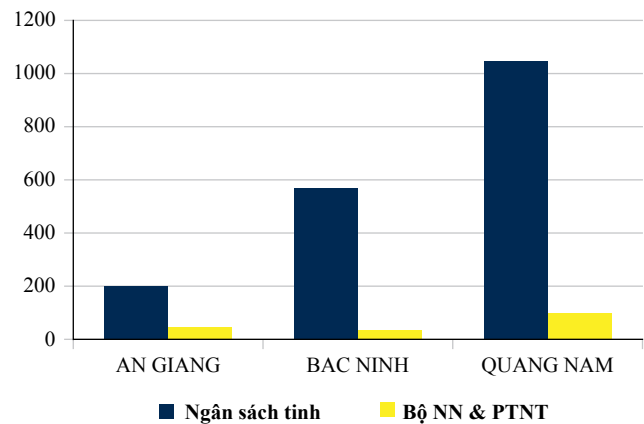
với năng lực còn hạn chế ở cấp tỉnh và nhu cầu hỗ trợ về chính sách và khoa học từ trung ương và từ các bộ ngành. Theo Hình 3.27, ngân sách cho khí hậu cho ba tỉnh có tốc độ tăng hàng năm nhanh hơn so với tốc độ tăng của tổng ngân sách, và An Giang là tỉnh có tốc độ tăng ngân sách cho ứng phó với BĐKH cao nhất.

Ba tỉnh quan tâm nhiều hơn đến các hoạt động thích ứng. Quảng Nam đã tài trợ cho một số hành động giảm nhẹ theo kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH của tỉnh với một số ưu tiên cho các biện pháp bảo toàn năng lượng trong lĩnh vực giao thông, công nghiệp và năng lượng. Tuy nhiên, tại cả ba tỉnh, thích ứng vẫn chiếm tỷ lệ cao nhất—và điều này hoàn toàn nhất quán với chính sách quốc gia (Hình 3.28).

Hình 3.28. Tổng chỉ cho BĐKH theo đầu người ở các tỉnh, phân loại theo Thích ứng và Giảm nhẹ (số thực hiện, giá cố định của năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).

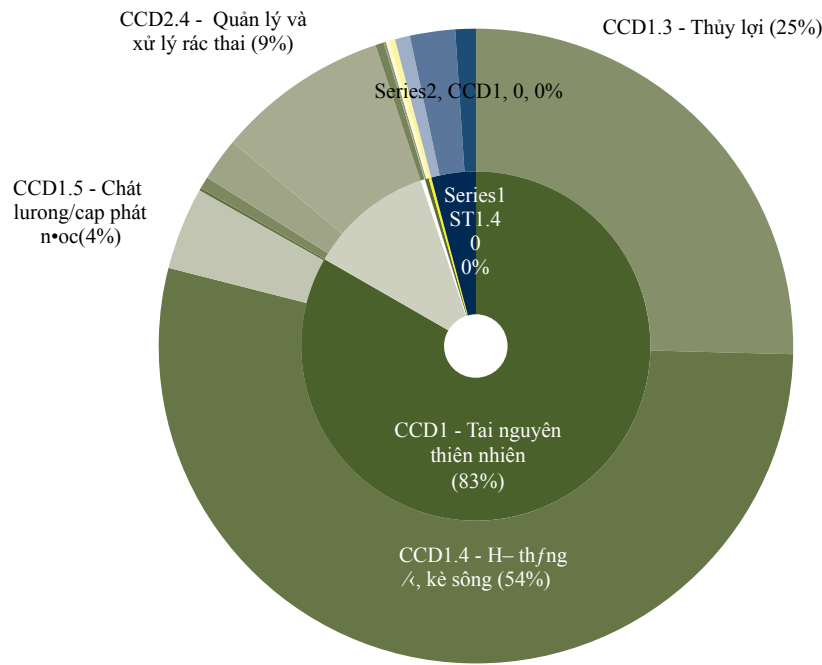


Hình 3.29. So sánh phân bổ cho ứng phó BĐKH giai đoạn 2010–2013 từ Bộ NN&PTNT với ba tỉnh (Chú ý: nếu các dự án của Bộ NN&PTNT thực hiện tại nhiều hơn một tỉnh, vốn tài trợ sẽ được chia theo tỷ lệ dựa trên số tỉnh mà dự án thực hiện).

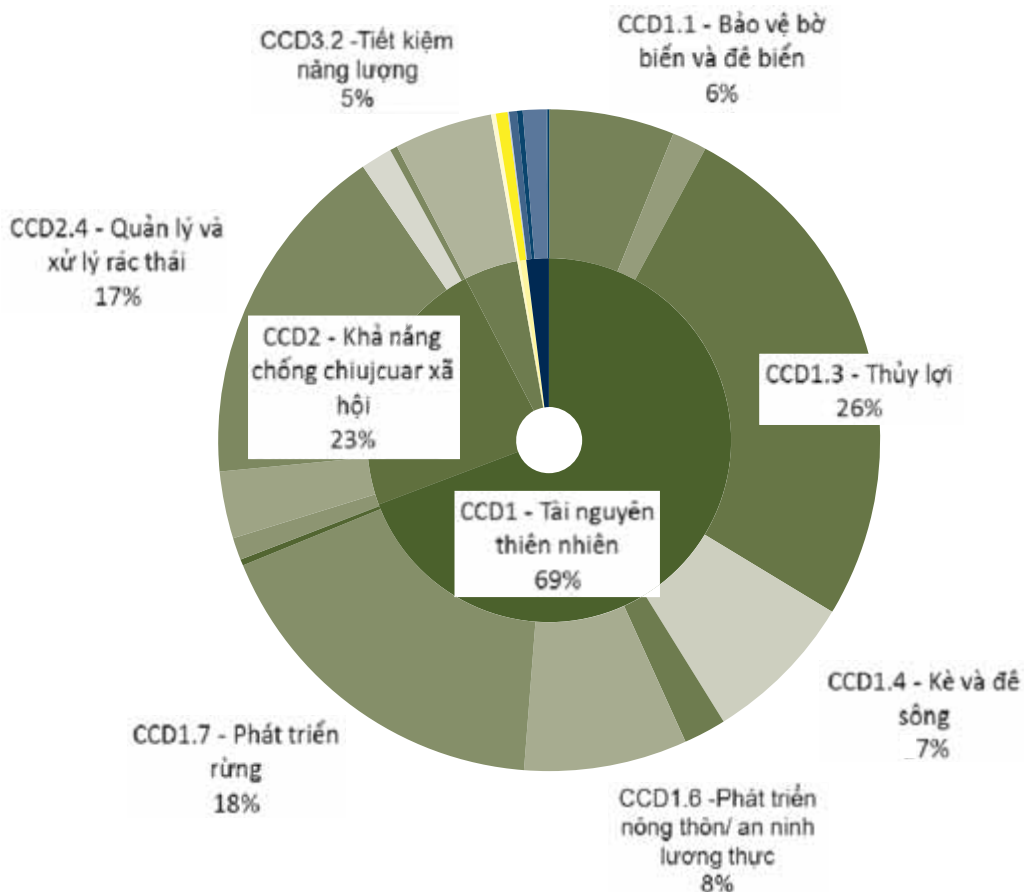


Ba tỉnh được nghiên cứu đều dành một phần lớn tổng ngân sách cho ứng phó với BĐKH của tỉnh, mặc dù các tỉnh vẫn còn nhiều ưu tiên khác cạnh tranh cần được cấp vốn. Ngân sách cho ứng phó với BĐKH chiếm khoảng trên dưới 5% tổng ngân sách của ba tỉnh. Ngân sách cho khí hậu của Bắc Ninh chiếm khoảng 4% tổng ngân sách, chủ yếu dành cho hệ thống đê kè sông và hệ thống thủy lợi (xem Hình 3.30). Ngân sách cho khí hậu của tỉnh Quảng Nam cũng chiếm khoảng 4% tổng ngân sách, chủ yếu phân bổ cho hệ thống thủy lợi, các hoạt động phát triển rừng, và quản lý và xử lý chất thải (xem Hình 3.31). Khoảng 1% tổng ngân sách của An Giang trong giai đoạn 2010–2013 được phân bổ cho các chương trình về BĐKH, chủ yếu đầu tư cho hệ thống đê, kè sông, hệ thống thủy lợi và giao thông

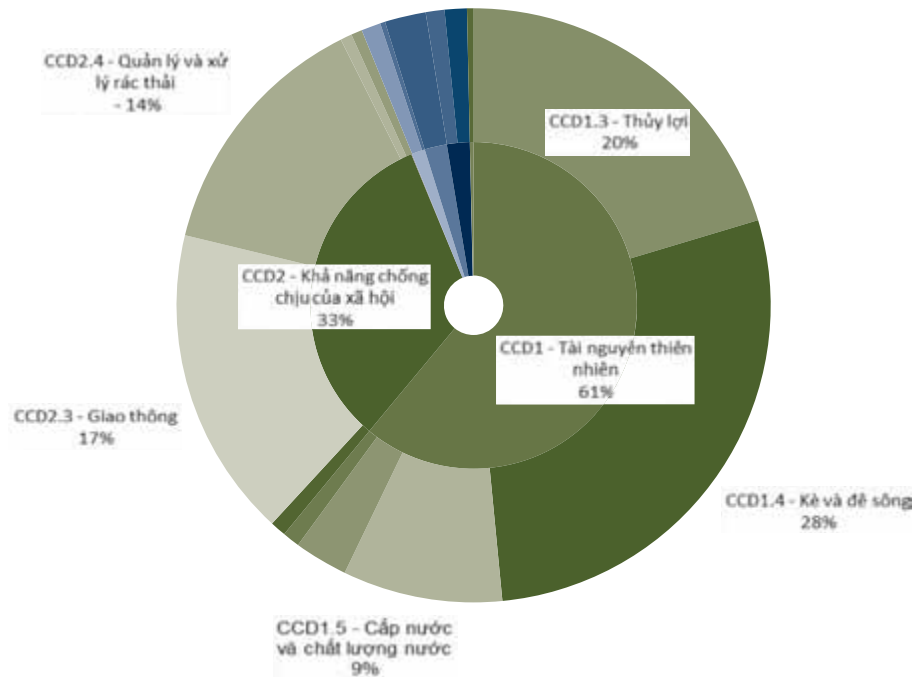
Hình 3.30. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh Bắc Ninh (đầu tư và chi thường xuyên) (481 tỷ đồng), phân loại theo danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



Hình 3.31. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh Quảng Nam (đầu tư và chi thường xuyên) (850 tỷ đồng), phân loại theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



Hình 3.32. Tổng chi cho ứng phó với BĐKH của tỉnh An Giang (179 tỷ đồng), phân loại theo cấp danh mục và nhiệm vụ của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) (số thực hiện, theo giá cố định năm 2010, đơn vị: tỷ đồng).



có khả năng chống chịu với BĐKH, hệ thống quản lý và xử lý chất thải và cải thiện chất lượng và cấp phát nước (xem Hình 3.32). Ngoài ra, so sánh với tài trợ cho ứng phó với BĐKH của Bộ NN&PTNT với tài trợ của địa phương ở ba tỉnh khẳng định thực tế là các tỉnh đang trực tiếp tài trợ cho phần lớn các hoạt động ứng phó với BĐKH (xem Hình 3.29).

3.3 Tăng cường thể chế và tổng hợp số liệu

Phân bổ chi tiêu cho ứng phó với BĐKH chỉ ra rằng cần phải lồng ghép các chính sách ứng phó với BĐKH vào

các cuộc thảo luận của các bộ ngành và các tỉnh. Có rất ít dự án hoàn toàn liên quan đến BĐKH và được thiết kế đặc biệt để đạt được các mục tiêu về ứng phó với BĐKH. Thảo luận ở cả các bộ ngành và các tỉnh cho thấy cần phải có hành động trực tiếp trong quá trình xây dựng Kế hoạch PT KT-XH để khuyến khích các cán bộ đã quen với lối làm việc truyền thống chủ động đề xuất hành động dành riêng cho ứng phó với BĐKH.

Những phát hiện đã chỉ ra trong những phần trước cho thấy cần cải thiện chất lượng thu thập và tổng hợp thông tin để tăng cường công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Những phát hiện chính của Phần 3 được tóm tắt trong ngay đầu chương này.

Hộp 3.1. Các khuyến nghị của Phần 3

1. **Nên tiến hành phân loại chi cho BDKH một cách có hệ thống, coi đó là một phần của hệ thống lập kế hoạch, dự toán ngân sách và báo cáo của Chính phủ** (khẳng định thêm các khuyến nghị của Phần 2 dựa trên các phát hiện từ Phần 3):
 - a. Xây dựng bảng giám sát tổng thể các hoạt động và dự án ứng phó với BDKH từ tất cả các nguồn vốn như là một phần trong Kế hoạch PT KT-XH (đầu tư và chi thường xuyên từ NSNN, vốn ODA, các nguồn vốn khác); và
 - b. Thường xuyên phân tích chi ứng phó với BDKH để hỗ trợ công tác báo cáo và định hướng cho các chu kỳ kế hoạch và ngân sách tiếp theo (5 năm và hàng năm).
2. **Đánh giá mức độ phù hợp giữa chi cho ứng phó với BDKH với các ưu tiên chính sách về ứng phó với BDKH:**
 - a. Đặc biệt chú ý tới việc lập kế hoạch, thiết kế, thẩm định, giám sát và báo cáo về các dự án thủy lợi và giao thông do những dự án chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi cho BDKH của Chính phủ hiện nay;
 - b. Đánh giá những yếu kém và thiếu hụt trong chi tiêu cho ứng phó với BDKH được nhấn mạnh trong báo cáo CPEIR, đồng thời xác định ảnh hưởng của những vấn đề nêu trên tới quá trình lồng ghép, lập kế hoạch, thẩm định và theo dõi.
3. **Tăng cường huy động nguồn lực và giá trị đầu tư cho ứng phó với BDKH:**
 - a. Xác định những khoảng còn thiếu hụt trong nhu cầu huy động nguồn vốn nhà nước, tư nhân trong nước cũng như nguồn tài trợ quốc tế, và xác định cơ chế huy động nguồn lực toàn diện, cho phép Việt Nam chi tiêu cho ứng phó với BDKH nhiều hơn và hiệu quả hơn, để đạt được các mục tiêu về khả năng chống chịu với BDKH, tăng trưởng và phát triển ít phát thải các-bon;
 - b. Thiết lập cơ chế bù trừ hiệu quả hơn giữa ngân sách của ngành, nguồn vốn ODA; giữa ngân sách trung ương và địa phương (cả chi đầu tư và chi thường xuyên), qua đó hạn chế tình trạng phân tán nỗ lực ứng phó với BDKH, tối đa hóa những lợi ích về xóa đói nghèo và tác động đồng thời về tăng trưởng.
 - c. Tăng cường tính chiến lược trong thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BDKH và cơ chế tài chính SP-RCC nhằm hỗ trợ nâng cao năng lực, cải thiện công tác xác lập ưu tiên và mục tiêu, đa dạng hóa các hoạt động ứng phó với BDKH và thúc đẩy việc tiếp thu các kiến thức về ứng phó với BDKH của thế giới và khu vực thông qua hỗ trợ ODA và các hoạt động hỗ trợ khác.



4. ĐỊNH HƯỚNG TIẾP THEO: Lồng Ghép Chính Sách Ứng Phó Với Biến Đổi Khí Hậu Vào Quy Trình Lập Kế Hoạch Và Dự Toán Ngân Sách Và Xây Dựng Báo Cáo Đánh Giá Kết Quả Thực Hiện Chính Sách Khí Hậu

Một qui trình có hệ thống về lập kế hoạch, dự toán ngân sách và theo dõi các khoản chi dành cho ứng phó với biến đổi khí hậu là yếu tố quan trọng giúp triển khai, kiểm soát và đánh giá hiệu quả các chính sách liên quan tới BĐKH của Chính phủ. Chương 1 và 2 đã xác định các yếu tố chính cần tập trung hơn trong bối cảnh chính sách và qui trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh hiện nay. Các yếu tố liên quan tới những quy trình này đã được áp dụng trong quá trình lựa chọn Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho biến đổi khí hậu của các bộ và địa phương trong Chương 3. Tuy nhiên, một kết luận quan trọng được rút ra là phương pháp này có thể được tích hợp đầy đủ hơn nữa trong qui trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm. Chương 3 minh họa một số lợi ích có thể thu được từ việc thực hiện rà soát thường xuyên và tổng thể hơn công việc này. Chương 4 sẽ nhấn mạnh tầm quan trọng của việc áp dụng cách phân loại chi tiêu ứng phó với BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu) trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế—xã hội 5 năm tiếp theo cũng như chuẩn bị kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và lập kế hoạch chi thường xuyên cho năm 2015. Các giải pháp tăng cường công tác chuẩn bị và triển khai dự án nhìn chung là giống nhau xét trên khía cạnh phân bổ chi tiêu, bất kể chi cho thích ứng hoặc giảm nhẹ. Mặc dù vậy, như đã nêu trong Chương 1, cần nhận thức được những đòi hỏi khác nhau đối với chính sách cho thích ứng và giảm nhẹ. Do đó, chương này nhấn mạnh những điểm khác biệt giữa quá trình phân tích và rà soát chính sách. Cần lập một ngân sách khí hậu hàng năm bao gồm cả chi tiêu cho thích ứng và giảm nhẹ; đồng thời cũng cần có Báo cáo Khí hậu thường xuyên đánh giá về tác động của nguồn ngân sách này. Qua đó, chúng ta sẽ thu được những thông tin phân tích cần thiết và thu hút được sự quan tâm của công chúng đối với vấn đề biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh. Để hiện thực hóa, Chính phủ cần không ngừng nỗ lực xây dựng một khung kế hoạch và tài chính mạnh nhằm tăng cường điều phối nguồn lực của chính phủ và các đối tác phát triển. Xin đề xuất thực hiện việc này kể từ năm 2014, trước tiên có thể chỉ thí điểm, lấy kinh nghiệm dần từ các bộ ngành và các tỉnh tham gia CPEIR. Cơ chế điều phối cấp bộ cũng cần được cải thiện nhiều hơn nữa nhằm thể hiện các đề xuất cần cân nhắc trên và hướng tới quản lý cơ chế báo cáo, phân tích và thực hiện chính sách dài hạn một cách hiệu quả.

4.1 Các khoản chi về biến đổi khí hậu trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách

Chi về biến đổi khí hậu nên được kết nối một cách rõ ràng với chính sách chiến lược ứng phó với BĐKH, được xác định và thẩm định trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Quá trình lập kế hoạch các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ nên được xác định là một bộ phận không thể tách rời trong kế hoạch của ngành và địa phương, cụ thể như sau:

- Xác định phương hướng phân bổ ngân sách hàng năm cho ứng phó với biến đổi khí hậu ở cấp trung ương và địa phương trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm.
- Xây dựng các hướng dẫn rộng về phân bổ nguồn lực cho ứng phó BĐKH của mỗi ngành và tỉnh trong khuôn khổ tài khóa tổng thể.
- Xây dựng hướng dẫn rõ ràng về việc lập kế hoạch thực hiện dự án ứng phó với BĐKH cho từng ngành, thành phố, vùng và địa phương.
- Tăng cường công tác theo dõi và đánh giá các chương trình về biến đổi khí hậu ở bộ ngành/tỉnh/thành phố, tại Bộ TN&MT và Bộ KH&ĐT.
- Bắt đầu thực hiện xây dựng Báo cáo Khí hậu và Ngân sách khí hậu quốc gia hàng năm và tiến hành đánh giá việc thực hiện tương ứng (kể cả đánh giá độc lập), và điều này sẽ dẫn đến:
- Rà soát chính sách và xây dựng dự toán ngân sách dành cho thực hiện chính sách về biến đổi khí hậu của năm tiếp theo.

Hướng dẫn xác định ưu tiên trong quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH

Chính phủ cần thực hiện thí điểm thiết lập các ưu tiên chiến lược tổng quát cho các khoản chi về ứng phó với biến đổi khí hậu thành một phần của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016–2020. Thông tin và những phát hiện của Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH này sẽ giúp quyết định phân bổ ngân sách cho các nỗ lực thích ứng và giảm nhẹ cũng như triển khai tại các ngành và địa phương. Phân loại tất cả các khoản chi cho BĐKH

liên quan đến các chương trình của ngành và địa phương, cùng với chính sách ngành về ứng phó với biến đổi khí hậu và phát triển thể chế sẽ giúp xác định rõ các sáng kiến này trong dài hạn. Điều này, theo đó, sẽ giúp xác định các ưu tiên tổng quát giữa thích ứng và giảm nhẹ cũng như giữa các yêu cầu tiến hành các hoạt động khác nhau nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu hướng tới cả hai mục tiêu trên. nỗ lực lớn để rà soát chính sách ngành theo hướng này sẽ đưa ra hướng dẫn tốt hơn cho công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm. Khi có số liệu đầy đủ hơn về chi tiêu ứng phó với BĐKH, Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính có thể bắt đầu xác định mức chi tối đa cho tất cả các hạng mục chi cho biến đổi khí hậu một cách rõ ràng, cụ thể hơn và dựa trên cơ sở bằng chứng; mặc dù cũng phải mất đến vài chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm mới thiết lập được tỷ lệ tài khóa chi cho ngành và địa phương trong điều kiện có sự khác biệt về các nhiệm vụ chính trị. Do quá trình này sẽ được xây dựng ở cấp ngành và cấp tỉnh, Bộ TN&MT cần đóng vai trò kỹ thuật quan trọng trong đánh giá tác động của hành động ứng phó với biến đổi khí hậu của các chương trình và dự án, trên cơ sở đó phản hồi lại để điều chỉnh trong tương lai gói chi đã được thỏa thuận này.

Theo thời gian, các trần ngân sách cho ứng phó với BĐKH hàng năm cần được xây dựng để hướng dẫn việc chuẩn bị các dự án ứng phó BĐKH ở cấp tỉnh và cấp bộ ngành. Khi có đầy đủ hơn các dữ liệu về tất cả các khoản chi ứng phó với BĐKH, khuyến nghị Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính thí điểm xây dựng trần chi tiêu dựa trên thực tế chi tiêu cho tất cả các hoạt động ứng phó với BĐKH. Các trần chi thị được kết nối với các mục tiêu và lịch sử thực hiện là hướng dẫn cần thiết cho việc chuẩn bị dự án ở cấp tỉnh và bộ ngành; mặc dù sẽ mất vài chu kỳ lập kế hoạch và dự toán ngân sách để xây dựng tỷ lệ này trong gói tài khóa cho ngành và tỉnh. Khi chu trình này đã được xây dựng ở cấp tỉnh và bộ ngành, Bộ TN&MT có vai trò quan trọng về kỹ thuật để đánh giá tác động của ứng phó với BĐKH của các chương trình và dự án, trên cơ sở đó phản hồi lại để điều chỉnh trong tương lai gói chi đã được thỏa thuận này⁶⁶.

66. Lý tưởng nhất là những hướng dẫn này được xây dựng thành một phần của khung ngân sách cuốn chiếu MTEF kết hợp với dự toán các chi phí liên tục của tất cả các chương trình và phân bổ chi tiêu cho chính sách mới mỗi năm trong MTFF. Quản lý chi tiêu cho ứng phó BĐKH phù hợp với cách tiếp cận này. Xây dựng cách tiếp cận cho các chương trình ứng phó với BĐKH có thể giúp xây dựng cách tiếp cận tổng quan hơn cho quản lý tài khóa. Những thay đổi lớn trong luật ngân sách hiện nay có thể là cần thiết.

Các chương trình có tiềm năng liên quan tới ứng phó với BĐKH nên là một phần của quá trình lập Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Các dự án ưu tiên cần được xem xét trong chu trình lập kế hoạch hàng năm. Trong quá trình thảo luận chiến lược về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, cần khuyến khích các bộ và các tỉnh thí điểm, đặc biệt là Bộ GTVT, Bộ Xây dựng, Bộ Công Thương xem xét các chính sách theo mô hình phát triển bình thường và chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu tiềm năng. Các bộ và các địa phương cần lưu ý rằng vấn đề ứng phó với biến đổi khí hậu nên được lồng ghép vào nhiều dự án có mục tiêu phát triển hoặc chính sách xã hội chứ không chỉ với các dự án liên quan trực tiếp tới ứng phó với BĐKH. Ví dụ, tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu hay sử dụng công nghệ ít phát thải các-bon trong nhiều dự án có thể chỉ là một phần nhỏ trong tổng ngân sách của nhiều dự án, nhưng lại hết sức quan trọng. Trong qui trình thẩm định kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm, các bộ ngành và địa phương cần đưa ra bằng chứng rõ ràng hơn để có được các khoản chi dành cho ứng phó với biến đổi khí hậu khi phải cạnh tranh phân bổ ngân sách với các mục chi khác trong cùng một gói tài khóa.

Thỏa thuận về Hướng dẫn Lập kế hoạch và phân bổ ngân sách chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu

Đưa ra hướng dẫn chung được thỏa thuận về khả năng chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu trong từng giai đoạn kế hoạch. Cách làm này hiện nay đã áp dụng khá tốt đối với qui hoạch ngành⁶⁷, nhưng các mục tiêu ngành vẫn chưa nhấn mạnh sự cần thiết phải xác định các mục tiêu và nguồn lực cần thiết cho ứng phó với BĐKH bởi những lí do đã nêu ở phần trên. Chính phủ Việt Nam cần một thời gian nữa mới có thể nắm được toàn bộ cách thức và nguồn lực cần thiết để ứng phó với biến đổi khí hậu tại các ngành và địa phương cũng như lượng nguồn lực cần thiết; tuy vậy cần tạo lập nền tảng ngay từ bây giờ. Báo cáo Đánh giá đầu tư và chi tiêu công cho BĐKH sẽ hỗ trợ cho quá trình này bằng cách cho ý tưởng ban đầu, mặc dù có thể còn chưa đầy đủ, về mức độ chi tại trung ương và chỉ ra sự

67. Theo PEFA 2013, mức trần chi số được gán cho chi tiêu thường xuyên và cho các kế hoạch ngành, nhưng những trần này không được các bộ chi tiêu coi trọng. Hơn nữa, thu ngân sách thường được ước tính thấp ở tất cả các cấp và các nguồn bổ sung được phân bổ trong suốt cả năm. Nhìn chung, phải mất thời gian mới xây dựng được hoàn chỉnh những quá trình này, nhưng việc thực hiện chỉ có thể thành công các bên liên quan cùng nhau thảo luận kỹ và đạt được đồng thuận.

cần thiết phải khuyến khích các bộ và địa phương ứng phó với BĐKH thông qua đối thoại và hướng dẫn họ trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Như đã đề cập ở Chương 2, để áp dụng tiêu chí phân loại chi tiêu trong quá trình chuẩn bị ngân sách, sẽ cần các bộ ngành và địa phương phải xác định các dự án phù hợp với hướng dẫn về ứng phó với BĐKH và do vậy sẽ giúp đẩy mạnh việc lồng ghép các dự án của ngành và địa phương trong chính sách ứng phó với BĐKH.

Các gói kế hoạch và dự toán ngân sách nên có mục đích cuối cùng là bao gồm tất cả các khoản chi liên quan tới ứng phó biến đổi khí hậu ở tất cả các cấp và từ tất cả các nguồn. Hiện nay, số liệu về các nỗ lực ứng phó biến đổi khí hậu đang rất phân tán tại nhiều chương trình mục tiêu và theo nhiều cấp khác nhau. Nếu áp dụng toàn bộ cách Phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH với tất cả các khoản chi liên quan lĩnh vực này từ các nguồn trong nước và nước ngoài cho phép phối hợp tốt hơn những nỗ lực nêu trên, và, xác định các lỗ hổng trong xác định nhu cầu giải quyết thích ứng và giảm nhẹ. Tuy nhiên, Chính phủ và các đối tác phát triển còn phải nắm đầy đủ các khoản chi ứng phó với biến đổi khí hậu do nước ngoài tài trợ hiện nằm ngoài chu trình của ngân sách nhà nước. Tăng cường sử dụng hệ thống TABMIS trong hạch toán⁶⁸ và báo cáo nguồn vốn ODA và chi tiêu của chính phủ và cân đối kịp thời hơn các khoản chi ODA trong các báo cáo tài chính hàng năm sẽ giúp đạt được mục tiêu này. Tuy nhiên, như nêu ở phần dưới đây, các nỗ lực giảm nhẹ sẽ liên quan tới một loạt các công cụ tài khóa, vì vậy lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho giảm nhẹ cần được xem xét một cách rộng hơn so với chi tiêu ngân sách.

Cải thiện hướng dẫn lập kế hoạch và lập dự án

Việc xác định ưu tiên cần hỗ trợ và nêu bật sự liên quan đến BĐKH của những dự án trong khuôn khổ các mục tiêu chính sách về biến đổi khí hậu cấp quốc gia và địa phương. Như đã nêu ở trên, có rất ít dự án tập trung toàn bộ cho biến đổi khí hậu. Do đó, việc xác định ưu tiên cần bao quát một phạm vi rộng, gồm xem xét cả các mục tiêu phát triển và giảm nghèo có liên quan đến biến đổi khí hậu. Ví dụ, ứng phó biến đổi khí hậu có thể cùng đạt được lợi ích trong các khoản chi cho giảm nghèo thông qua quá trình thẩm định và lựa chọn kỹ càng. Như đã nêu trong Chương 2, cần tăng cường hướng dẫn xác định mục tiêu dự án trong từng ngành nhằm chú trọng hơn nữa công tác thiết kế dự án, chương trình và chính sách có tiềm năng về ứng phó với

biến đổi khí hậu, và kết hợp với các tác động giảm nghèo nhằm tạo ra lợi thế cạnh tranh để được đưa vào kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm. Sở tay Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng với biến đổi khí hậu⁶⁹ đã được Bộ KH&ĐT ban hành nhằm hỗ trợ quá trình thẩm định dự án thích ứng với BĐKH và giúp xác định các ưu tiên trong số các dự án và chương trình về thích ứng với biến đổi khí hậu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Như sẽ thảo luận ở phần dưới đây, công tác thẩm định các dự án có định hướng giảm nhẹ phát thải khí nhà kính cũng cần được tăng cường.

Tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH sẽ giúp tăng cường quá trình thiết kế và thẩm định dự án. Phương pháp luận của báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH tập trung xác định một dự án có liên quan tới ứng phó với biến đổi khí hậu hay không. Sử dụng Phương pháp phân loại chi tiêu ứng phó với BĐKH giúp cải thiện thông tin về dự án và thảo luận chi tiết các mục tiêu nào của dự án phù hợp với ứng phó biến đổi khí hậu⁷⁰. Các khía cạnh này của phương pháp phân loại chi tiêu ứng phó với BĐKH sẽ giúp tăng cường hiệu quả của Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng với BĐKH đối với các dự án thích ứng với biến đổi khí hậu và mở ra cơ hội phân loại một cách hệ thống giữa hai loại bằng cách kiểm tra mã của các nhiệm vụ trên cơ sở các ưu tiên chiến lược về khí hậu của chính phủ Việt Nam. Kinh nghiệm tổng hợp dữ liệu về các khoản chi liên quan tới biến đổi khí hậu trong CPEIR cho thấy việc thực hiện Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng với BĐKH sẽ khó khăn trừ khi các dự án phải xác định các mục tiêu ứng phó với BĐKH rõ ràng và mang tính chiến lược (cũng như các chỉ tiêu đánh giá tương ứng cho việc thực hiện)⁷¹. Việc áp dụng Khung hướng dẫn này được kỳ vọng sẽ được hoàn thiện dần qua thời gian—và công tác xây dựng các mục tiêu và chỉ tiêu đánh giá kết quả thực hiện sẽ là mối quan tâm chính trong công tác thực hiện Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng với BĐKH trong vài năm tới. Để đảm bảo rằng tất cả các dự án phải có mục tiêu và chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động cụ thể rõ ràng có vai trò rất quan trọng, trước hết nhằm phân loại các khoản chi một cách hợp lý, và tiếp đó phải đảm bảo kết quả các dự án trong quá trình GS&ĐG được đánh giá, như sẽ được trình bày dưới đây.

68. Xem hộp 2.1 về bản chất các số liệu về ứng phó với BĐKH và vai trò của TABMIS.

69. Khung hướng dẫn lựa chọn ưu tiên thích ứng với biến đổi khí hậu trong lập kế hoạch phát triển kinh tế—xã hội, được Bộ KH&ĐT ban hành theo Quyết định số 1485/QĐ-BKHDT ngày 17/10/2013.

70. Xem Tiêu chí phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH—Tài liệu cơ sở III.

71. Xem chi tiết tại Chương 2.

Cần lưu ý hơn về chi phí thực tế của phát thải khí nhà kính trong quá trình thẩm định các dự án có mục tiêu giảm nhẹ. Như đã nêu trong Chương 1, tính khả thi của các sáng kiến giảm phát thải (và do vậy khả năng huy động thêm vốn từ khu vực công và tư nhân) phụ thuộc nhiều vào giá nhiên liệu hóa thạch và các nguồn năng lượng sạch. Cần áp dụng thuế và trợ giá như các công cụ chính sách gắn liền với chi tiêu. Áp dụng giá ảo (shadow price) cho cacbon, sẽ đảm bảo tính nhất quán của các chính sách dù chúng được áp dụng thông qua mạng chỉ ngân sách hay thuế trong ngân sách; Nó cho phép cân nhắc chính xác hơn các khoản đầu tư cho biến đổi khí hậu tại tất cả các cấp và từ mọi nguồn. Những điểm này sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong mục 4.3 dưới đây.

Giám sát và đánh giá (GS&ĐG)

Giám sát và đánh giá hiệu quả và có tính chiến lược đóng vai trò quan trọng nhằm tạo độ tin cậy của chính sách ứng phó biến đổi khí hậu. Quá trình giám sát và đánh giá cần được tiến hành ở cấp độ thực hiện dự án và chương trình trong từng ngành và ở cấp chính sách cao để đánh giá tổng thể tác động của các nỗ lực chính sách về thích ứng và giảm nhẹ. Hiện tại chưa nhiều bằng chứng về công tác giám sát và đánh giá gắn với BĐKH hiệu quả được thực hiện ở cấp dự án hay chương trình. Các nhiệm vụ giám sát và đánh giá là hoạt động đương nhiên phải có trong các dự án của các nhà tài trợ, nhưng những thông tin này vẫn chưa được thu thập và báo cáo một cách hệ thống. Thiết kế một hệ thống giám sát và đánh giá về ứng phó với biến đổi khí hậu là một quá trình phức tạp do bản chất liên ngành và lồng ghép của vấn đề ứng phó với BĐKH. Nhưng, trước mắt có thể bắt đầu thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá bằng cách trước tiên tập trung cho tăng cường năng lực và các chỉ tiêu quan trọng có ý nghĩa chiến lược ở tất cả các cấp thực hiện. Đối với các dự án và chương trình cấp ngành, quá trình giám sát và đánh giá cần kết nối rõ ràng với công tác lập kế hoạch, dự toán ngân sách và các yếu tố phân loại ứng phó với BĐKH như đã nêu ở trên, bằng cách xác định một loạt giới hạn các chỉ tiêu đầu ra và kết quả chủ yếu kỳ vọng đạt được ở cấp độ đó, bắt đầu với các chương trình chiếm tỉ lệ lớn trong chi tiêu dành cho biến đổi khí hậu của Việt Nam.

Giám sát và đánh giá cấp độ chính sách cần tổng hợp dữ liệu từ cấp dự án và chương trình. Vì vậy cần chú ý kết nối các kết quả đầu ra để đạt được các mục tiêu chính sách đã đề ra trong Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, đồng thời xác định các

chỉ tiêu đánh giá kết quả thực hiện quan trọng nhằm đánh giá mức độ phù hợp của các khoản chi với các mục tiêu chính sách. Dựa vào phân tích ở cấp vĩ mô các hoạt động liên quan đến giảm mức độ tổn thương, quản lý rủi ro, giảm phát thải khí nhà kính, giám sát và đánh giá cuối cùng vẫn nên hướng tới đánh giá mức độ đáp ứng mục tiêu chính sách về thích ứng và giảm nhẹ của các khoản chi tiêu tại các ngành. Muốn vậy, cần xác định một số chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động quan trọng (KPIs) cho từng mục tiêu của từng ngành. Các mục tiêu giảm nhẹ liên quan đến áp dụng công nghệ sạch, sử dụng năng lượng tái tạo và giảm phát thải khí nhà kính v.v... tương đối dễ xác định, nhưng khả năng đo lường thì khó hơn. Kết quả về thích ứng ở mức độ cao hơn thường phức tạp hơn và mang đặc điểm của từng ngành. Ví dụ, kết quả trung gian có thể là tỉ lệ các dự án xây dựng có tính đến biến đổi khí hậu trong quá trình thiết kế và xây dựng. Đây thường là những dự án thuộc phạm vi phụ trách của Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải, nhưng cũng có thể bao gồm các công trình thuộc lĩnh vực phòng chống thiên tai và thủy sản. Nhanh chóng xác định những kết quả trung gian này cho phép tổng hợp kết quả ứng phó với BĐKH của nhiều ngành và thống nhất được các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu ở mức độ cao. Việc kết hợp xem xét kết quả và tác động trong quá trình giám sát và đánh giá sẽ cung cấp thông tin khách quan và dễ xác minh các thông tin về “hiện trạng ứng phó biến đổi khí hậu”, bao gồm cả tác động của ứng phó với BĐKH và cung cấp thông tin phản hồi về việc giám sát và đánh giá ở cấp độ lập kế hoạch, dự toán ngân sách, chi tiêu và cấp độ mục tiêu chính sách. Thông tin giám sát và đánh giá này sẽ giúp định hướng điều chỉnh chính sách, xác định ưu tiên chi tiêu tốt hơn và đánh giá định kỳ hiệu quả của các khoản chi thường xuyên liên quan tới BĐKH. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH khuyến nghị trong thời gian tới đây, Chính phủ Việt Nam nên tiến hành đánh giá năng lực hiện thời và xây dựng hệ thống GS&ĐG gắn với ứng phó với biến đổi khí hậu, và xác định các chỉ tiêu đánh giá kết quả thực hiện quan trọng để đánh giá tác động ứng phó với BĐKH theo thực tiễn tốt quốc tế.*

Trước mắt, cần xác định các chỉ tiêu chiến lược quan trọng và đa cấp. Về lâu dài, cần không ngừng nỗ lực thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả, trong đó Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT sẽ đóng vai trò hỗ trợ. Triển khai hệ thống giám sát và đánh giá cần dẫn tới việc đạt được một cách hiệu quả các kết quả/tác động mong muốn, nhưng chỉ nên tập trung vào các chỉ tiêu cốt lõi, tránh đi sâu vào chi tiết. Trước hết, các bộ và địa phương cần thiết lập các hệ thống giám sát và đánh giá được vận

hành trong thực tế, trước tiên coi đó là một phần của kế hoạch làm việc của bộ và địa phương. Việc này cần xác định một số kết quả và mục tiêu đầu ra chiến lược và có thể đo đếm được đối với tất cả các hoạt động và báo cáo thường xuyên về bộ chủ quản. Ngược lại, các báo cáo này cũng cần được chuyển đến các bộ điều phối liên quan (Bộ KH&ĐT và/hoặc Bộ TN&MT) để đánh giá cũng như cải thiện việc tuân thủ báo cáo. Cần nâng cao năng lực ở tất cả các cấp để thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá hoàn chỉnh và thực hiện được, có thể cung cấp và tổng hợp thông tin về những kết quả liên quan tới các kết quả chính của công tác ứng phó với biến đổi khí hậu, có khả năng so sánh với dữ liệu cơ sở về tính dễ tổn thương và dữ liệu về chi tiêu, qua đó cho phép đánh giá thực chất hiệu quả chi ngân sách quốc gia cho BĐKH.

Các công cụ pháp lý và hệ thống theo dõi hiện hành có thể hỗ trợ xây dựng một qui trình GS&ĐG có hệ thống và thực tiễn. Tất cả các đánh giá môi trường chiến lược cho chiến lược và kế hoạch 5 năm hoặc lâu hơn nữa, bao gồm cả kế hoạch phát triển của tỉnh và ngành đều cung cấp những thông tin hữu ích và cần thiết. Các báo cáo đánh giá này cung cấp nguồn thông tin dữ liệu dồi dào về tác động môi trường mà ta có thể kết hợp với các nguồn thông tin khác để minh họa cho các thay đổi đã xảy ra, một phần do tác động của các chương trình của chính phủ. Tương tự, báo cáo Đánh giá tác động môi trường của các dự án cũng cung cấp thông tin hữu ích về những thay đổi môi trường có thể được sử dụng một cách hệ thống hơn. Cả cơ chế báo cáo đánh giá môi trường chiến lược và báo cáo đánh giá tác động môi trường đều sẽ được tăng cường trong Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi.

Báo cáo và đánh giá về biến đổi khí hậu

Cần có một Báo cáo về tình hình và hiệu quả sử dụng vốn dành cho ứng phó với BĐKH nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Báo cáo này nên được coi là một bộ phận quan trọng không thể thiếu trong quá trình triển khai chính sách BĐKH. Báo cáo này cần phải toàn diện, được xuất bản đều đặn (định kỳ hai lần một năm, khi đã thiết lập được quy trình, nhưng có thể bắt đầu thí điểm từ giữa năm 2016 như thảo luận ở phần dưới đây), phổ biến cho công chúng và phải được đánh giá kỹ thuật độc lập. Về mặt thể chế, báo cáo này sẽ thuộc trách nhiệm của Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu (Ủy ban BĐKH). Bộ TN&MT sẽ chủ trì cập nhật thông tin kỹ thuật về đánh giá rủi ro và mức độ dễ bị tổn thương cũng như tác động của các chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu làm tăng khả năng phục hồi trước rủi ro biến đổi khí hậu, cũng như công tác đo đạc, báo cáo

và thẩm định (MRV) thực trạng phát thải khí nhà kính. Cần có mục riêng đánh giá về việc thực hiện các chính sách về thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu tương ứng với nhiệm vụ đề ra trong một báo cáo có tên gọi đề xuất là *Báo cáo về khí hậu*. “Phần 3 đã phần nào chỉ ra kiểu phân tích, những việc phân tích hoạt động cần được nâng cao kỹ thuật và kỹ năng hơn nữa.” (Eng. page 82)

Phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH sẽ là nội dung chủ chốt trong quá trình tổng hợp Báo cáo về khí hậu.

Thông tin có sẵn một cách kịp thời và thường xuyên về chi cho biến đổi khí hậu nhờ áp dụng phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH sẽ nâng cao đáng kể tầm quan trọng và sự phù hợp của báo cáo, qua đó góp phần củng cố sự chỉ đạo và định hướng chính sách cũng như điều hành tổng thể của các chương trình biến đổi khí hậu. Các bộ, vụ lập kế hoạch và tài chính thuộc là Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính, cùng với Bộ TN&MT và các bộ ngành chính khác cần phối hợp chặt chẽ nhằm xây dựng một cơ chế hiệu quả để thu thập dữ liệu, phân tích và báo cáo về tiến độ phát triển. (xem phần 4.4) Việc áp dụng phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH trong hệ thống báo cáo của chính phủ có ý nghĩa quan trọng để đạt mục tiêu sớm cho quá trình đánh giá một cách hệ thống và bền vững.

Về nguyên tắc, báo cáo ngân sách dành cho khí hậu nên được đánh giá độc lập từ bên ngoài. Chính phủ sẽ là cơ quan đánh giá đầu tiên, nhưng các báo cáo này cần được cởi mở để có đánh giá độc lập theo thông lệ quốc tế thông thường, và cả báo cáo và kết quả đánh giá báo cáo phải được công bố rộng rãi cho công chúng. Sẽ cần một thời gian nữa để có đủ năng lực thực hiện việc đánh giá độc lập. Ví dụ, hiện nay, Kiểm toán Nhà nước vẫn chưa đủ năng lực để thực hiện những đánh giá kiểu này. Trước mắt, các đối tác phát triển có thể thực hiện đánh giá độc lập để đảm bảo chất lượng, và đây cũng là lĩnh vực cần được ưu tiên hỗ trợ trong thời gian tới.

Các báo cáo TABMIS ở cấp dự án sẽ đóng vai trò quan trọng. Hệ thống TABMIS tạo cơ sở để hạch toán tất cả các giao dịch thuộc Ngân sách nhà nước (và về nguyên tắc, có thể bao gồm mọi khoản chi liên quan đến ODA). Như được trình bày trong phần 2.1, vai trò hạch toán của TABMIS sẽ chỉ giới hạn trong việc báo cáo các khoản thực chi thực tế của tất cả các dự án liên quan đến biến đổi khí hậu. Và như sẽ được trình bày ở phần dưới đây, việc ước tính mức chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu sẽ được thực hiện thông qua sử dụng các hệ số phân bổ đã được thỏa thuận dựa trên mức độ phù hợp với thích ứng và giảm nhẹ khi áp dụng phương pháp phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH.

Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT nên đánh giá hợp phần liên quan đến biến đổi khí hậu theo phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH trong quá trình thẩm định dự án và báo cáo trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và trách nhiệm giải trình mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu tốt nhất được thực hiện riêng rẽ bởi Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT. Kết quả phân loại và phân tích của Bộ KH&ĐT sẽ dễ dàng được kết nối với báo cáo TABMIS tại cấp độ dự án. Một hệ thống rõ ràng và minh bạch để ước tính sự phù hợp được thiết lập dưới sự chỉ đạo của Bộ KH&ĐT, Bộ TN&MT và Bộ Tài chính, qua đó sẽ cung cấp một bức tranh tổng thể đáng tin cậy nhất về những nỗ lực của Chính phủ nhằm thực hiện các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu thông qua đầu tư và chi tiêu công. Quy trình này rất phù hợp với thông lệ quốc tế (tham khảo kinh nghiệm của Pháp trong Phụ lục II).

Các điều kiện tiên quyết quan trọng để thiết lập một hệ thống dự toán, báo cáo và giải trình về các khoản chi ứng phó với biến đổi khí hậu bao gồm:

1. Cải thiện chất lượng công tác lập kế hoạch ở khuôn khổ quốc gia và tăng cường phối hợp hiệu quả các chương trình ứng phó với BĐKH cấp ngành và địa phương.
2. Phân loại tất cả các dự án phù hợp với ứng phó với biến đổi khí hậu trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và đánh giá rõ mức độ phù hợp về ứng phó với biến đổi khí hậu cho từng dự án trong kế hoạch và ngân sách hàng năm.
3. Yêu cầu tất cả các vụ/ sở tài chính báo cáo về các khoản chi dự án liên quan tới biến đổi khí hậu trong báo cáo thực hiện ngân sách định kỳ. Bộ KH&ĐT sẽ xây dựng các báo cáo về chi cho biến đổi khí hậu dựa trên các báo cáo này.
4. Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT xây dựng định kì các báo cáo về chi đầu tư và chi tiêu cho thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu.

Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH khuyến nghị thực hiện các giải pháp tức thời để xây dựng một cơ chế lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với biến đổi khí hậu, bắt đầu trên cơ sở thí điểm. Việc thực hiện thí điểm sẽ tiến hành với các bộ ngành và các tỉnh đã tham gia thực hiện CPEIR (có thể thêm các tỉnh khác) và cần gắn chặt với quá trình xây dựng Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020 cũng như chu trình kế hoạch và lập dự toán hàng năm. Việc thực hiện bao gồm tám bước chính như khuyến nghị dưới đây:

1. Chính sửa hướng dẫn tiêu chí phân loại chi tiêu và tăng cường năng lực cho các bộ ngành và các tỉnh.
2. Bộ KH&ĐT bắt đầu xây dựng hướng dẫn chiến lược cho chi tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu và lồng ghép các chính sách BĐKH trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016–2020.
3. Bộ KH&ĐT ban hành Hướng dẫn phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH, yêu cầu tất cả các dự án liên quan tới BĐKH phải được phân loại, xác định được mục tiêu, các chỉ tiêu và các mốc thực hiện.
4. Bộ KH&ĐT chỉ đạo lập dự toán cho ứng phó BĐKH của tất cả các dự án liên quan tới biến đổi khí hậu tại các đơn vị/tổ chức thực hiện thí điểm.
5. Chuẩn bị Dự thảo biên bản ghi nhớ thí điểm về Ngân sách dành cho biến đổi khí hậu phục vụ Báo cáo dự toán ngân sách hàng năm (ABSR).
6. Bộ Tài chính chỉ đạo tất cả các bộ và sở tài chính tham gia thí điểm báo cáo tổng chích các dự án liên quan đến biến đổi khí hậu.
7. Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT tăng cường công tác GS&ĐG trong suốt quá trình thực hiện dự án.
8. Chuẩn bị Báo cáo Ngân sách khí hậu thí điểm.

Đây là các bước cần thiết để xây dựng một chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách về BĐKH có hệ thống, minh bạch và dựa trên cơ sở bằng chứng. Các bước đề xuất sẽ là khởi đầu tốt giúp cải thiện các thủ tục chính. Tuy nhiên việc thực hiện các bước này đòi hỏi phải có sự phối hợp hành động hiệu quả hơn trong nội bộ Chính phủ Việt Nam cũng như giữa Chính phủ với các đối tác phát triển. Trong quá trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách cần lưu ý đến các chính sách cụ thể liên quan tới thích ứng và giảm nhẹ. Phần còn lại của đoạn này sẽ thảo luận các khía cạnh liên quan tới lập kế hoạch và dự toán ngân sách cần được cải thiện. Các vấn đề liên quan cụ thể hơn đến tăng cường cơ chế phối hợp cấp bộ và thực thi chính sách thích ứng và giảm nhẹ sẽ được thảo luận trong các phần tiếp theo.

Báo cáo về khí hậu sẽ cung cấp cơ sở để đánh giá lại các ưu tiên và xác định sự thiếu hụt về tài chính. Báo cáo sẽ đưa ra cơ hội tăng cường sự thống nhất trong chi tiêu với các ưu tiên của Chiến lược quốc gia về BĐKH, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và đánh giá hiệu quả chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu. Cùng với việc chú trọng chiến lược tới công tác giám sát và đánh giá như đã trình bày ở trên, báo cáo sẽ giúp đảm bảo hiệu quả chi tiêu

dành cho các hoạt động ứng phó với BĐKH của Chính phủ. Thiếu hụt tài chính và khoảng trống về phạm vi chi tiêu, như trình bày trong Chương 3, sẽ được rà soát thường xuyên cùng với Báo cáo Ngân sách và Báo cáo về Khí hậu. Khi phạm vi chương trình mở rộng tới các địa phương, có thể đẩy mạnh việc bổ sung qua lại lẫn nhau giữa cấp quốc gia và cấp địa phương (xem phần dưới). Phạm vi chi thường xuyên và chi ODA cũng sẽ cho phép phối hợp các hoạt động có liên quan (và có khả năng bị chồng chéo) hiệu quả hơn. Báo cáo về khí hậu cũng giúp xác định rõ hơn vai trò của Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và SP-RCC trong mối quan hệ với các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu khác; và giúp xác định dễ hơn các cơ hội giúp tăng cường và đa dạng hóa danh mục đầu tư trong cơ chế tài chính của SPRCC. Báo cáo Khí hậu (CR) sẽ là cơ sở cho Báo cáo Tài chính cho ứng phó BĐKH hàng năm (CCR-FR) để xác định các thiếu hụt về tài chính và các nguồn tài chính phù hợp. Cách thức chi trong Báo cáo khí hậu sẽ đưa ra chỉ số đánh giá ban đầu về việc sử dụng hiệu quả đồng tiền được phân bổ tương ứng cho Chiến lược quốc gia về BĐKH, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai (xem Chương 3). Những phát hiện này sau đó có thể liên quan tới các nguồn tài chính cho ứng phó BĐKH sẵn có và các cơ chế tài chính hiện hành. Cả CR và CCR-FR đều tạo cơ sở cho việc cải thiện đáng kể trong quản lý tài chính cho ứng phó BĐKH cũng như cải thiện hiệu quả phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên, để thực hiện được cả hai báo cáo này, đòi hỏi phải cải thiện năng lực rất nhiều, như nêu ở phần 4.4 dưới đây.

Tăng cường phối hợp lập kế hoạch và ngân sách

Cần tăng cường điều phối giữa các ngành, vùng và địa phương. Cung cấp thông tin kịp thời và có độ tin cậy cao cho tất cả các bên liên quan tới việc ra quyết định phân bổ ngân sách cho ứng phó biến đổi khí hậu sẽ giúp giải quyết một số căng thẳng trong quá trình phân cấp hiện đang dần được hoàn thiện. Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT cần chủ trì các nỗ lực lập kế hoạch để giải quyết các nỗ lực thích ứng trên cơ sở điều phối cấp vùng được cải thiện. Các yếu tố dễ bị tổn thương thường vượt ra khỏi biên giới tỉnh, do đó các giải pháp cấp vùng sẽ hiệu quả hơn các nỗ lực riêng lẻ cấp ngành và cấp tỉnh. Ví dụ, vùng Đồng bằng sông Cửu Long có mật độ dân số cao và rất dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu; nhưng giải quyết vấn đề đòi hỏi sự phối hợp của các ngành ở trung ương cũng như trong nội bộ các tỉnh thuộc khu vực này. An Giang đã xây dựng một Kế hoạch hành động cấp tỉnh nhằm thực hiện các chiến

lược quốc gia về chuẩn bị ứng phó với thảm họa khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng. Tuy nhiên, tốt nhất là kế hoạch này nên được phối hợp với các chính sách ngành và chính sách của các tỉnh khác trong khu vực Đồng bằng sông Cửu Long⁷². Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH khuyến nghị Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính nên xây dựng các dự án đa ngành cấp vùng nhằm giải quyết các vấn đề liên quan tới tính dễ bị tổn thương đã biết nhưng hiện được tài trợ bởi cả ngân sách tỉnh/thành phố và ngân sách trung ương. Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH có thể cung cấp công cụ phù hợp để thúc đẩy thực hiện thí điểm cách tiếp cận này.

Nâng cao năng lực, kể cả tăng cường tiếp thu kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất từ các dự án ODA khác trên thế giới sẽ giúp tăng cường phối hợp, đặc biệt là tại cấp tỉnh. Muốn phối hợp tốt đòi hỏi phải tăng cường năng lực, nhất là tại cấp tỉnh. Cần nắm vững quy trình lập kế hoạch liên quan tới các mục tiêu BĐKH để có thể phối hợp tốt giữa công tác lập kế hoạch và dự trù ngân sách với các mục tiêu biến đổi khí hậu. Điều này càng quan trọng khi áp dụng cách tiếp cận cấp vùng nhằm nâng cao hiệu quả ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, nâng cao năng lực cũng sẽ trực tiếp dẫn tới nâng cao chất lượng công tác giám sát và đánh giá, một công cụ quan trọng giúp đảm bảo hiệu quả ứng phó với BĐKH. Thiết kế các chương trình nâng cao năng lực nhằm tăng cường phối hợp trong khuôn khổ giám sát và đánh giá có thể mang lại kết quả tốt nhất. Các hoạt động do ODA tài trợ nên được lồng ghép hiệu quả hơn vào các hoạt động thường xuyên của quốc gia nhằm đẩy mạnh khả năng tiếp thu thông lệ và kinh nghiệm quốc tế.

Lập kế hoạch và dự toán ngân sách cần được phối hợp hiệu quả hơn—đặc biệt thông qua cân đối giữa đầu tư mới và nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực quản lý trong điều kiện tài khóa cho phép. Phân loại chi tiêu cho ứng phó với BĐKH nêu bật sự cần thiết phải hỗ trợ cũng như triển khai các hoạt động nhằm xử lý vấn đề BĐKH. Tuy nhiên, ngân sách chi thường xuyên thường không đủ đáp ứng chi phí vận hành và bảo dưỡng các tài sản đó. Nhìn chung, xác định ưu tiên cho ứng phó với BĐKH được chắc chắn khẳng định trong điều kiện tài khóa cho phép của một khung thời gian trung hạn rõ ràng. Có thể giải quyết vấn đề này thông qua những cải cách Quản trị tài

72. Lý tưởng nhất là những chương trình đó cần được công bố rộng rãi theo những nỗ lực cấp vùng, ví dụ *Chương trình cho Lưu vực Đồng bằng Mêkông* do USAID tài trợ (Xem USAUD, 2013, Mekong ARCC), http://www.mekongarcc.net/sites/default/files/mekongarcc_draft_synthesis_report.pdf.

chính công hiện đang được tiến hành, nhất là qua xây dựng khung tài khóa và chi tiêu trung hạn (MTFF và MTEF) cuốn chiếu. Bộ Tài chính đã thực hiện thí điểm thành công khuôn khổ tài khóa và chi tiêu trung hạn tại 4 bộ và 3 tỉnh. Báo cáo đánh giá các chương trình thí điểm do Bộ Tài chính và chuyên gia độc lập thực hiện cho thấy việc áp dụng những qui trình này đã giúp giảm chi phí chi tiêu cơ bản và các chính sách mới, liên kết hiệu quả hơn giữa vốn với ngân sách chi thường xuyên. Nhiều lợi ích của khuôn khổ tài khóa và chi tiêu trung hạn chỉ có thể đạt tới mức tối đa nếu có một hệ thống thông tin hoàn thiện và đáng tin cậy, ví dụ như TABMIS. Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH khuyến nghị Chính phủ Việt Nam khởi xướng ngân sách tài chính cho khí hậu (cả ngân sách ngành) cho Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020 theo hình thức phù hợp với MTFF như là một phần của quá trình chuẩn bị Kế hoạch PT KT-XH.

Các đối tác phát triển cần sử dụng TABMIS nhiều hơn nữa trong việc lập ngân sách, giải trình và báo cáo về các nguồn vốn cung cấp cho Việt Nam để chi cho ứng phó với BDKH. Việt Nam thể hiện mong muốn áp dụng các quy trình, thủ tục trong nước cho nguồn vốn ODA. Tuy nhiên, nỗ lực đối chiếu các khoản chi ODA nằm ngoài ngân sách và tài khoản TABMIS với hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính (DMFAS) vẫn còn chậm. Tuy cần cố gắng đảm bảo yếu tố kịp thời gian nhưng cũng cần thực hiện các giao dịch ODA trên TABMIS càng nhiều càng tốt. Tất nhiên, các đối tác phát triển cần một sự đảm bảo về định dạng báo cáo, tính kịp thời, cũng như liên quan tới rủi ro về quản lý tài chính (fiduciary risk). Như đã nêu trong Chương 1, công tác thí điểm hiện đang được thực hiện với các dự án ODA cấp tỉnh. Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH khuyến nghị Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển nhất trí về nguyên tắc và lộ trình xử lý các giao dịch ODA dành cho ứng phó với BDKH thông qua TABMIS—trước tiên là thí điểm tại một số dự án ODA được lựa chọn để sử dụng quy trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, thanh toán và báo cáo quản lý tài chính của Việt Nam, và báo cáo kết quả cho tất cả các bên liên quan.

4.2 Lập kế hoạch và cấp vốn cho chính sách thích ứng

Lập kế hoạch, cấp vốn và thực thi chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu đòi hỏi phải ứng phó hiệu quả trước những rủi ro ngày càng tăng liên quan đến biến đổi khí hậu. Chương 1 đã điếm lại và phân tích các chương

trình, chính sách quản lý rủi ro, tăng cường khả năng phục hồi trước biến đổi khí hậu và thích ứng với biến đổi khí hậu của Chính phủ Việt Nam. Nhiều chương trình và chính sách trong số này đã hướng sự tập trung của các bộ vào công tác ứng phó với biến đổi khí hậu, một số chương trình và chính sách khác góp phần tăng cường cơ sở thông tin giúp đánh giá mức độ dễ bị tổn thương do BDKH, và nhiều chương trình đưa ra các phương pháp xác định, thẩm định và xác định ưu tiên cho các dự án và hoạt động. Một khối lượng lớn công việc được triển khai gần đây liên quan tới hoạt động thích ứng đã tạo nền tảng vững chắc để xây dựng khuôn khổ thích ứng này.

Đánh giá mức độ tổn thương quốc gia

Đánh giá rủi ro và khả năng dễ bị tổn thương liên quan đến khí hậu là bước khởi đầu quan trọng nhằm xây dựng một khuôn khổ thực hiện chính sách thích ứng. Đã có nhiều công sức nhằm xây dựng các kịch bản cơ bản và đánh giá mức độ tổn thương và rủi ro do biến đổi khí hậu cho các vùng miền và các ngành tại Việt Nam (Xem Chương 1). Những đánh giá này xác định các lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất do ảnh hưởng của BDKH và theo đó là một số chương trình gần đây chủ yếu đánh giá việc thực thi chính sách. Tuy vậy, nghiên cứu mức độ tổn thương cần được tiến hành với tất cả các ngành và địa phương có liên quan nhằm xác định và chuẩn bị đầy đủ phương tiện ứng phó với tính dễ bị tổn thương do BDKH. Cần thể chế hóa qui trình này nhằm đảm bảo việc tăng cường khả năng chống chịu phù hợp với các kịch bản được cập nhật về biến đổi khí hậu; ví dụ có thể thực hiện thông qua các văn bản dưới luật chuyên ngành, hướng dẫn đưa vấn đề ứng phó với BDKH vào trong các hoạt động can thiệp. Ứng phó với tính dễ tổn thương do biến đổi khí hậu bao gồm các hành động thích ứng tại một số bộ ngành cũng như các biện pháp quản lý và giảm thiểu rủi ro, chủ yếu tại Bộ NN&PTNT. Tuy nhiên, về mặt chính sách và thể chế thì ứng phó với thảm họa (liên quan đến rủi ro thảm họa) và thích ứng với biến đổi khí hậu (liên quan tới mức độ dễ tổn thương do biến đổi khí hậu) lại đang được coi như hai lĩnh vực khác nhau chứ không phải là một chương trình chung về ứng phó với khả năng dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu gây ra. Ứng phó với tính dễ bị tổn thương sẽ hiệu quả hơn nếu được phối hợp với công tác thích ứng và quản lý giảm thiểu rủi ro thiên tai ở cả khía cạnh mục tiêu chính sách và phối hợp thể chế ở cấp độ cao hơn. Diễn đàn hợp tác cấp cao về Quản lý rủi ro thiên tai—Thích ứng với BDKH tháng 10/2013 là một bước tiến hướng tới mục tiêu này. Tuy nhiên, vẫn cần tăng cường thể chế hóa và lôi kéo sự tham

gia của các cơ quan chính phủ có nhiệm vụ chính trong quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng.

Kịch bản quốc gia về biến đổi khí hậu và đánh giá mức độ dễ bị tổn thương có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện chính sách ứng phó biến đổi khí hậu dựa trên cơ sở bằng chứng. Duy trì kịch bản quốc gia có vai trò rất quan trọng trong việc giúp các nhà quản lý ở trung ương và địa phương xác định mục tiêu ưu tiên về thích ứng với BĐKH thông qua quá trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Tuy nhiên các dự báo bao giờ cũng có tính bất định cao và phụ thuộc vào những nỗ lực toàn cầu trong việc nâng cao kiến thức khoa học về diễn biến của BĐKH trong tương lai cũng như công nghệ thích ứng. Thường xuyên cập nhật và hoàn thiện kịch bản thích ứng quốc gia, bao gồm cả thử nghiệm sức ép căng thẳng của các kịch bản kinh tế xã hội và khí hậu tương lai, đã được xác định là một vấn đề quan trọng. Ngoài ra, cũng cần xây dựng các kịch bản vùng và địa phương dựa trên kịch bản quốc gia. Cần nỗ lực hơn nữa để hỗ trợ các ngành và địa phương sử dụng chúng nhằm tăng cường hơn nữa “tính lồng ghép”. Cần diễn giải kịch bản và các biến số BĐKH quan trọng BĐKH trong mối quan hệ với các nội dung về tính dễ bị tổn thương của các ngành một cách rõ ràng hơn cho người sử dụng. Những sai lệch không thể tránh khỏi trong các dự báo về khí hậu cần được xử lý một cách thực tế, với trách nhiệm thực hiện các hoạt động thích ứng “không hối tiếc” hoặc các can thiệp thích ứng có thêm lợi ích. Ngoài ra cũng cần hướng dẫn tích hợp vấn đề biến đổi khí hậu vào trong thiết kế và quá trình triển khai dự án để tăng cường ứng phó với BĐKH. Ví dụ, với những nguồn lực tài chính lớn dành cho xây dựng đường bộ và khi không có cách thức chủ động để xây dựng những con đường chống chịu với những diễn biến (BĐKH) tương lai, rất cần đưa các dự báo về BĐKH một cách hệ thống vào trong các tiêu chí thiết kế đường. Bộ TN&MT, nhất là Viện Khí tượng Thủy văn và biến đổi khí hậu sẽ là cơ quan đầu mối cho các dự báo này. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH đề nghị cần tiếp tục cập nhật và xây dựng các kịch bản chi tiết xuống cấp vùng và cấp tỉnh để tăng cường mức độ sử dụng, khả năng tiếp cận và tính thực tiễn của các kịch bản này tại các ngành và địa phương, đồng thời đảm bảo các dự án và chương trình được thẩm định theo các thông tin dự báo về tác động của BĐKH trong tương lai.*

Vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong chính sách thích ứng

Cần nhận thức rõ vai trò của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Một số chương trình ứng phó với biến đổi

khí hậu cung ứng dịch vụ thông qua các doanh nghiệp nhà nước cấp trung ương hoặc cấp tỉnh theo hình thức chi trực tiếp từ...(chữ bị thiếu không rõ) có sự kết hợp với ngân sách chính phủ. Cách thức này phổ biến hơn trong các hoạt động giảm nhẹ, nhưng cũng được áp dụng trong một số hoạt động thích ứng (ví dụ các công ty quản lý tưới tiêu và thủy lợi). Như sẽ thảo luận thêm phía dưới, vấn đề sẽ trở nên phức tạp hơn trong trường hợp giảm nhẹ, nhưng khi có sự tham gia của doanh nghiệp nhà nước thì việc diễn giải dữ liệu về các khoản chi sẽ trở nên khó khăn hơn, như ở Hộp 2.1 và Phụ lục 1 về lâm nghiệp đã nêu sự cần thiết phải tiến hành các nghiên cứu chi tiết hơn cho các ngành và địa phương nơi các DNNN chịu trách nhiệm chính trong thực hiện chính sách. Trên tài khoản của kho bạc, các khoản chi này được ghi nhận là chuyển khoản cho doanh nghiệp nhà nước chứ không phải là mục cung ứng dịch vụ trực tiếp; khoản chi thực tế của doanh nghiệp nhà nước sẽ được ghi vào tài khoản của doanh nghiệp. Tùy theo số dư các giao dịch này, kho bạc nhà nước có thể ước lượng quá cao hoặc quá thấp số tiền thực tế. Kết quả là khoản chi thực tế sẽ nằm ngoài ngân sách, và muốn đánh giá tác động của nó cần thống nhất rõ ràng với doanh nghiệp nhà nước cũng như cần theo dõi hiệu quả các khoản chi thực tế cho BĐKH và kết quả mang lại. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH đề xuất cần nêu rõ vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong quá trình thực hiện các chương trình thích ứng và chỉ rõ bất cứ tác động lớn nào đối với rủi ro tài chính.*

Tiêu chuẩn thiết kế và quy định

Xây dựng các tiêu chuẩn thiết kế tốt hơn là một bộ phận quan trọng trong công tác ứng phó biến đổi khí hậu và cơ quan quản lý có thể giữ một vai trò quan trọng. Nâng cao chất lượng tiêu chuẩn thiết kế đáp ứng mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ cần được chú trọng khi thảo luận về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội với tất cả các cơ quan liên quan đến hoạt động xây dựng như Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải. Thực hiện các tiêu chuẩn mới trong xây dựng (hoặc về vật liệu và nhiên liệu) đòi hỏi phải có các qui định pháp qui đi kèm để đảm bảo việc thực thi của doanh nghiệp. Ví dụ, các hoạt động xây dựng được điều chỉnh bởi Luật xây dựng năm 2003 (Số 16-2003-QH11) thuộc phạm vi quản lý của Bộ Xây dựng. Các cuộc thảo luận với Bộ Xây dựng cho thấy nhiều vấn đề hiện đang được bộ này xem xét tích cực, và rất nhiều nội dung đang được nghiên cứu “như tiêu chuẩn xây dựng và thiết kế xét tới BĐKH”, đặc biệt trong bối cảnh đô thị hóa, tuy nhiên vẫn chưa được lồng ghép vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Xây dựng các tiêu chuẩn xây dựng và thiết kế xét tới BĐKH có thể

giúp tăng cường khả năng chống chịu. Quá trình này có thể được hỗ trợ nếu các ngành chủ chốt có thể tiếp cận dễ dàng hơn và sử dụng hiệu quả hơn các kịch bản về BĐKH của Bộ TN&MT cũng như xây dựng được khung đánh giá rủi ro tại chỗ phù hợp⁷³. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH đề xuất xây dựng các tiêu chuẩn thiết kế và pháp lý liên quan đến BĐKH và có thể xây dựng dự án ứng phó với biến đổi khí hậu trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội từ năm 2014 trở đi.*

4.3 Lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho chính sách giảm nhẹ

Thực thi chính sách giảm nhẹ cần dựa trên bằng chứng và kết nối với nỗ lực toàn cầu. Tuy nhiên, vì những lí do đã nêu, những quan ngại về thực thi nội dung giảm nhẹ trong các chính sách ứng phó với BĐKH hay tăng trưởng xanh rất khác với chính sách thích ứng. Các hoạt động giảm nhẹ liên quan nhiều đến sự tiến triển của các sáng kiến toàn cầu về giảm nhẹ, thuế, các chính sách ưu đãi và năng lượng, chính sách doanh nghiệp nhà nước hơn là chi đầu tư trực tiếp. Rất nhiều trong số các vấn đề này liên quan đến các vấn đề chính sách phức tạp và chỉ có thể giải quyết liên tục; thực thi các chính sách đó cũng có mức độ không chắc chắn và rủi ro cao hơn các chính sách thích ứng. Thêm vào đó, nhiều vấn đề được giải quyết nằm ngoài chu trình chuẩn về lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Các yếu tố này không làm mất đi tầm quan trọng của công tác giảm nhẹ mà chỉ ra để thực thi các chính sách giảm nhẹ sẽ cần tiến hành các cuộc thảo luận chính sách phức tạp hơn, nghiên cứu trong khoảng thời gian lâu hơn và mức độ không chắc chắn cũng cao hơn so với thích ứng. Và điều đó sẽ ảnh hưởng tới cách thức và mức độ chi tiêu công thực tế cần thiết để xây dựng các chính sách giảm phát thải khí nhà kính hiệu quả.

Một điểm khởi đầu cho chính sách giảm nhẹ quốc gia (bên cạnh lợi ích chung) là xác định, nhận biết và theo dõi lượng phát thải khí nhà kính. Thông tin chi tiết về

xây dựng một hệ thống giám sát, báo cáo và thẩm định (MRV) nhằm theo dõi và báo cáo về lượng khí thải được trình bày trong Chương 1, trong đó đã ghi nhận rằng mặc dù Chính phủ Việt Nam đặt ưu tiên hàng đầu cho vấn đề thích ứng nhưng cũng thể hiện cam kết theo đuổi chính sách tăng trưởng ít phát thải cacbon, thể hiện qua việc thông qua Chiến lược tăng trưởng xanh và đã đặt ra những mục tiêu đầy tham vọng về giảm nhẹ cho đến năm 2030. Thông tin chi tiết về phát triển ít phát thải cacbon được đề cập trong nghiên cứu đánh giá các phương án lựa chọn phát triển ít phát thải cacbon (WB, 2014). Như đã nêu, để triển khai thành công các quá trình này đòi hỏi phải có một loạt dữ liệu, thực hiện ở các cấp khác nhau và phải nâng cao đáng kể năng lực. Bước khởi đầu để xây dựng một khung thực thi chính sách giảm nhẹ quốc gia hiệu quả là hình thành cơ chế báo cáo định kỳ về lượng phát thải theo ngành và vùng. Tuy nhiên, do theo dõi lượng phát thải cũng quan trọng đối với chính sách phát thải toàn cầu nên cũng hợp lý khi tận dụng kinh nghiệm quốc tế và huy động sự giúp đỡ của các nhà tài trợ để hỗ trợ những nỗ lực theo dõi lượng phát thải, và các khoản chi bằng nguồn vốn ODA trong lĩnh vực này cũng nên được coi như là một bộ phận trong khuôn khổ thực thi chính sách giảm nhẹ của Việt Nam. Việt Nam cần có hệ thống giám sát, báo cáo và thẩm tra tương thích với hệ thống quốc tế để giúp lên kế hoạch và theo đuổi mục tiêu tăng trưởng xanh. Xây dựng một hệ thống MRV quốc gia sẽ có lợi trong việc tổng hợp và phát triển các số liệu phát thải theo hướng từ trên xuống và từ dưới lên. Trong thời gian ngắn hạn, cách thức đi từ dưới lên có thể phù hợp (như cách thức sử dụng cho các dự án CDM) ở các tiểu ngành có tiềm năng áp dụng được cơ chế tín chỉ, thu thập kinh nghiệm và là mô hình mẫu cho các tiểu ngành khác. Trong trung hạn, cần áp dụng cách thức từ trên xuống để đo phát thải của quốc gia/ngành để đưa vào kiểm kê phát thải KNK quốc gia bán định kỳ. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH khuyến nghị cần có lộ trình xác định ưu tiên trung và dài hạn nhằm xây dựng năng lực giám sát, báo cáo và thẩm tra.*

Cần kết nối chính sách giảm nhẹ với hành động giảm phát thải khí nhà kính và các mục tiêu tăng trưởng xanh của toàn cầu và quốc gia. Giảm nhẹ là vấn đề phức tạp và liên quan đến nhiều bên. Nội dung tiếp theo đây sẽ đưa ra các bước để củng cố hơn nữa chính sách giảm nhẹ của chính phủ Việt Nam cũng như chỉ ra các rào cản chính và rủi ro trên con đường phía trước nhằm xác định vai trò của chi tiêu công và chính sách tài khóa trong quá trình thực thi các chính sách này.

73. Ví dụ, *Hướng dẫn Đánh giá Tác động BĐKH cho Đường bộ* (Ngân hàng Thế giới) sử dụng cách đánh giá ba giai đoạn: cân nhắc về khí hậu, cân nhắc dự án chiến lược và đánh giá rủi ro/đánh giá dự án tóm tắt để hỗ trợ lập kế hoạch và thiết kế xây dựng đường.

Chính sách tài khóa cho khí hậu, huy động vốn đầu tư công và đầu tư tư nhân vào các dự án ít phát thải các-bon và xây dựng khái niệm neo giá các-bon

Nguyên tắc năng lượng hóa thạch tạo ra chi phí toàn cầu có ý nghĩa quan trọng đối với chính sách giảm nhẹ.

Như đã nêu trong Chương 1, việc xác định chi phí phát thải các-bon liên quan đến một loạt giải pháp tài khóa vượt quá phạm vi chi tiêu. Rõ ràng là chính sách giảm nhẹ dựa trên thuế hoặc giá thị trường đã gặp phải sự chống đối mạnh mẽ từ các nhóm lợi ích tại tất cả các nước mà chính sách đó được đề xuất. Nhưng cần vượt qua những rào cản về kinh tế chính trị này nếu muốn thực hiện chính sách giảm nhẹ thành công trong dài hạn dù ở cấp quốc gia hoặc toàn cầu. Các nỗ lực cấp quốc gia tại Việt Nam trong việc đem lại những lợi ích trực tiếp nhằm giảm tính dễ bị tổn thương của năng lượng, tuy còn nhỏ so với qui mô toàn cầu, nhưng có thể tạo ra tác động đáng kể trên thế giới nếu dựa trên các nguyên tắc rõ ràng và được áp dụng nhất quán. Như Chương 1 đã nêu, các chính sách tài khóa hiện nay đang đi đúng hướng nhưng xét về tổng thể lại không hoàn toàn nhất quán với nhau. Các giải pháp nhằm thiết lập cơ chế một chính sách giảm nhẹ nhất quán cần phải giải quyết những vấn đề sau:

- a. **Có sự bù đắp chi phí khi định giá năng lượng và cắt giảm tất cả các hình thức trợ giá (kể cả trợ giá gián tiếp).** Tại Việt Nam vẫn tồn tại trợ giá gián tiếp dù trợ giá trực tiếp đã giảm. Các nguồn nhiên liệu rẻ tiền trong nước được xem là biện pháp dễ mang lại ích lợi cho người dân. Tuy nhiên, những lập luận về mặt kinh tế chống lại quan điểm này cũng rất hợp lý: chi phí thực của nhiên liệu rẻ trong nước chính là mức giá có thể định ra trên thị trường thế giới chứ không phải chỉ dựa vào chi phí sản xuất trong nước.
- b. **Hỗ trợ nhóm thu nhập thấp hơn.** Chi phí nhiên liệu thấp hơn có thể có lợi cho người giàu. Giá thấp làm tăng cầu đối với nhiên liệu hóa thạch, khiến cầu liên tục tăng và gây áp lực lên ngân sách quốc gia và các chính sách năng lượng. Các ngành có thu nhập thấp hơn bị thiệt hại do thị trường và giá các-bon có thể được đền bù bằng nhiều cách, kể cả chuyển tiền mặt, tăng cường an ninh xã hội, và cơ sở hạ tầng tốt hơn, trong khi cho phép giá thị trường (và liên quan đến giá phát thải) quyết định chi phí sản xuất và tiêu dùng.
- c. **Sử dụng phương pháp ước lượng nhất quán để ấn định thuế và các biện pháp khuyến khích sử dụng năng lượng hiệu quả và năng lượng tái tạo.** Trong khi các thị trường giao dịch các-bon chưa thiết lập

được một mức giá các-bon phản ánh đúng tác động toàn cầu của biến đổi khí hậu thì mỗi quốc gia cần áp dụng một cơ chế giá⁷⁴ nhất quán và rõ ràng, coi đó như công cụ chủ yếu trong chính sách về biến đổi khí hậu và chi cho ứng phó với BĐKH. Đánh giá riêng của mỗi nước về mức giá carbon phù hợp nhất sẽ khác nhau. Nhưng việc áp dụng nhất quán các nguyên tắc định giá sẽ giúp hài hòa chính sách quốc gia; tạo ra lợi thế lớn xét trên khía cạnh mức độ sẵn sàng của thị trường Việt Nam (xem thông tin về những nỗ lực gần đây về vấn đề này trong Chương 1) khi thị trường buôn bán các-bon toàn cầu hoạt động.

Các chính sách đang thúc đẩy tính sẵn sàng của thị trường Việt Nam và chính sách giảm các-bon cần thống nhất và nhất quán.

Quan điểm chung về định giá có xu hướng ủng hộ các cơ chế giao dịch lượng phát thải dựa vào thị trường, coi đó là phương pháp định giá hữu hiệu nhất. Tuy nhiên, kinh nghiệm châu Âu và các nơi khác cho thấy việc thiết lập các cơ chế này cần được thực hiện theo từng giai đoạn bao gồm việc cân nhắc kỹ càng số lượng phép phát thải các-bon được cấp và các hiệp định toàn cầu để mở rộng thị trường. Việc EU cấp quá nhiều giấy phép đã dẫn tới sự sụp đổ của thị trường các-bon tại đây, khiến giá các-bon toàn cầu giảm đến mức chỉ còn tác động rất nhỏ lên chi phí năng lượng sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Kết quả là một số quốc gia cho rằng đánh thuế các-bon có thể là bước khởi đầu tiến tới một thỏa thuận toàn cầu về định giá phát thải khí nhà kính. Phương án trung lập chủ yếu tập trung vào tính nhất quán là một bước tiến lớn hướng đến việc xác lập một giá các-bon mờ (shadow price), được tính một phần dựa trên các ước lượng quốc tế, chi phí giảm phát thải cận biên (MACs), và xem xét mức giá ẩn của các phương án đầu tư và các quyết định thuế hiện hành. Loại giá mờ này sẽ áp dụng khi thẩm định tất cả các dự án đầu tư cho giảm nhẹ và khi xem xét mức thuế đối với nhiên liệu hóa thạch. Các nghiên cứu, cụ thể như Báo cáo Đánh giá phương án lựa chọn ít phát thải các-bon (WB, 2014) nhằm xây dựng lộ trình phát triển ít phát thải các-bon đã xem xét các phương án có tính tới những lựa chọn công nghệ cho

74. Xem OECD (2013) *Giá các-bon hiệu quả*, ấn phẩm của OECD, sự đồng thuận quốc tế về chính sách giảm nhẹ đã cho thấy việc định giá cho phát thải các-bon là công cụ hiệu quả nhất để thay đổi hành vi doanh nghiệp và người tiêu dùng và giảm phát thải. Nghiên cứu này quan tâm tới các chính sách BĐKH ở 15 nước và tác động của các chính sách này lên các lĩnh vực như sản xuất điện, sử dụng năng lượng sinh hoạt, giao thông đường bộ, sản xuất, việc bao gồm giá các-bon cho thấy rõ hơn và hiệu quả hơn so với bất kỳ công cụ nào khác. Trong ngành điện của châu Âu, giảm một tấn CO₂ mất chi phí trung bình khoảng 10 euro, so với 176 euro chi phí trợ cấp và 169 euro cho cơ chế bù giá.

nhu cầu năng lượng của Việt Nam trong tương lai. Tại thời điểm hiện nay, các nghiên cứu này thường không áp dụng giá mờ nhưng vẫn thống nhất đề xuất mức giá có thể áp dụng nhất quán trong các quyết định đầu tư tương lai. *Báo cáo Đánh giá đầu tư và chi tiêu công cho BDKH khuyến nghị Chính phủ Việt Nam rà soát chính sách giảm nhẹ với mục tiêu thiết lập khung chính sách nhất quán có thể kết hợp mọi công cụ tài khóa cho mục tiêu chung về giảm phát thải với chi phí hiệu quả.*

Vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong chính sách giảm nhẹ

Chính sách và quản lý DNNN của Chính phủ Việt Nam có vai trò quan trọng đối với hiệu chính sách giảm nhẹ trong lĩnh vực năng lượng và các khoản chi dành cho biến đổi khí hậu. Định giá năng lượng để phản ánh thực tế thị trường và tác động của phát thải khí nhà kính là một nội dung quan trọng của cải cách ngành năng lượng. Phần lớn đầu tư cho năng lượng và bán năng lượng cho người dân được thực hiện thông qua các doanh nghiệp năng lượng nhà nước, điển hình là Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Báo cáo đề xuất EVN áp dụng cách tiếp cận đơn giản nhất là thu bù chi khi định giá điện, trong đó phần trợ cấp cho các khu vực bị tổn thương hoặc các nhóm thu nhập thấp hơn sẽ do chính phủ trực tiếp thực hiện chứ không thông qua bảng cân đối tài chính của EVN⁷⁵. Các DNNN góp phần lớn trong tổng lượng phát thải, do vậy sẽ tạo nhiều thách thức để vận hành các mục tiêu giảm phát thải trong bối cảnh phân cấp hiện nay, trong đó các bộ ngành đóng vai trò chủ chốt do có mối liên hệ trực tiếp với các DNNN. Điều này nhấn mạnh thêm vai trò quan trọng của việc cải cách định giá năng lượng để tạo động lực thị trường phù hợp cho việc thực hiện các hoạt động giảm phát thải.

Cần tăng cường vai trò quan trọng của doanh nghiệp năng lượng nhà nước “thông qua” phản ánh thực tế thị trường và tác động của phát thải khí nhà kính thông qua giá. Chính phủ cần giải quyết vấn đề trên để các lực lượng thị trường có thể vận hành hiệu quả⁷⁶ và tạo điều

kiện để khu vực công và tư nhân (cả trong nước và nước ngoài) có thể tham gia đầu tư vào ngành năng lượng ít phát thải các-bon. Các vấn đề này đang được xem xét trong bối cảnh rộng lớn hơn của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước nói chung, và điều này nằm ngoài phạm vi của Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH, Nhưng những vấn đề liên quan tới năng lượng này lại có vai trò rất quan trọng đối với chi tiêu hiệu quả cho giảm nhẹ và chính sách ứng phó giải quyết phát thải khí nhà kính và cần được đặc biệt lưu ý. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho ứng phó với BDKH khuyến nghị chính phủ rà soát chính sách đối với DNNN trong ngành năng lượng nhằm giúp xác định cơ chế giá, kế hoạch đầu tư, và đại diện các bên liên quan nhằm thúc đẩy chính sách ứng phó giảm nhẹ biến đổi khí hậu.*

Thanh toán dựa trên cơ sở kết quả thực hiện: Các hoạt động liên quan tới REDD+ và Quản lý rừng

Nguyên tắc REDD+ có thể áp dụng rộng rãi hơn như là một phần của ứng phó với BDKH trong ngành lâm nghiệp NPPD. Như thảo luận ở Hộp 1.1 nghiên cứu về những sắp xếp thể chế phức tạp để lồng ghép chính sách ứng phó với BDKH trong ngành lâm nghiệp, các nguyên tắc trong REDD+ có mục tiêu tối thượng là xây dựng cơ chế chi trả liên quan đến bảo vệ rừng làm cơ sở cho ứng phó với BDKH trong ngành lâm nghiệp. Các nguyên tắc này có thể được áp dụng rộng rãi hơn trong và sau Giai đoạn II của Chương trình REDD+ để hỗ trợ thực hiện Chiến lược phát triển rừng quốc gia. Nếu được kết hợp thêm với Chiến lược Phát triển rừng quốc gia, các công cụ và chính sách về REDD+ có tiềm năng đạt được các mục tiêu của Chiến lược này cũng như tác động giảm nghèo và có thể được quản lý như một tài sản chiến lược trong danh mục đầu tư cho giảm nhẹ. việc thực hiện từ nguồn đầu tư của các cơ quan quốc tế/quốc gia/khu vực tư nhân trên cơ sở lợi ích dựa vào ưu đãi sẽ mang lại nhiều lợi ích hơn nữa khi REDD+ đi vào hoạt động. Tuy khả năng lưu trữ các-bon chỉ có giới hạn, đây vẫn là một vấn đề quan trọng trong nỗ lực lớn hơn về giảm nhẹ. REDD+ có thể mang lại nhiều lợi ích thích ứng khác nhau (ví dụ kiểm soát lũ, giảm xói mòn đất). Khả năng lưu trữ các-bon cũng như bản chất và

75. Xem phân tích vai trò của DNNN tại Hộp 2.1.

76. Trong khi EVN vẫn đang gánh đỡ một phần tiền trợ cấp giá điện cho khách hàng, thì khoản bù trừ/hỗ trợ giá qua lại giữa các khách hàng sử dụng điện ngày một giảm đi trong những năm qua và mức biểu giá điện đã và đang tăng lên cả trên danh nghĩa lẫn giá trị thực tế nhằm cải thiện khả năng tài chính của ngành Điện. Mức biểu giá trung bình hiện nay là 7.6 xu đô la Mỹ cho 1kWh đảm bảo được opex của EVN và các chi phí tài chính (Mức giá trung bình đảm bảo để chi trả các khoản vay. Việc điều chỉnh giá phải đáp ứng các yêu cầu về đầu tư). Tuy nhiên, để đáp ứng được

những yêu cầu đầu tư lớn về năng lượng thì cho đến năm 2020 ngành điện cần phải tăng giá điện lên mức 16 xu đô la Mỹ cho 1 kWh mới có thể đảm bảo ngành điện vững vàng về mặt tài chính.

phạm vi lợi ích thích ứng đều phụ thuộc vào điều kiện thực tế, do đó điều kiện tiên quyết là phải có một cơ cấu phân cấp mạnh hơn⁷⁷. Tuy nhiên, như đã nêu trong Hộp 1.1, để thực hiện những nguyên tắc này, thực sự cần nghiên cứu sâu hơn vai trò liên quan của Công ty lâm nghiệp nhà nước, các tỉnh và Bộ NN&PTNT trong việc thực hiện NPPFD do điều kiện phạm vi của báo cáo CPEIR chưa thể bao phủ hết. Bộ NN&PTNT cần tiến hành đánh giá chi tiết hơn các thực tiễn quản lý rừng để lồng ghép REDD+ và NPPFD. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH đề xuất đưa các nguyên tắc REDD+ thành một phần trong danh mục giảm nhẹ tổng thể của Việt Nam, được tích hợp với Chiến lược phát triển rừng quốc gia chứ không phải một hoạt động tách biệt độc lập, và cần tăng cường lập kế hoạch hướng tới cải thiện một cách hệ thống lợi ích chung về thích ứng.*

4.4 Tăng cường Tổ chức bộ máy cấp bộ và điều phối liên ngành

Ủy ban quốc gia về BDKH (Ủy ban BDKH) cần thông tin chất lượng cao để dẫn dắt việc thực hiện chi cho ứng phó với biến đổi khí hậu hiệu quả hơn. Văn phòng Ban Chỉ đạo của Ủy ban BDKH có vai trò rất quan trọng trong việc chuyển các thông tin chất lượng cao, đã qua kiểm tra, cô đọng súc tích lên Ủy ban BDKH. Văn phòng Ban chỉ đạo cần thúc đẩy công tác GS&ĐG về ứng phó với BDKH để giúp Ủy ban BDKH thực hiện tốt chức năng giám sát. Các bộ cần cam kết hoàn thành mục tiêu chung thông qua các đầu mối BDKH. Văn phòng Ban chỉ đạo có

77. Bộ NN&PTNT đã xây dựng mạng lưới REDD+ và Nhóm Công tác REDD+ được chia thành các Tổ công tác kỹ thuật về (i) Quản trị REDD+; (ii) Đo đạc, Báo cáo và Thẩm định (MRV); (iii) Tài chính cho REDD+ và chia sẻ lợi ích; (iv) Thực hiện REDD+ ở địa phương; và (v) Sự tham gia của khu vực tư nhân. Tổ công tác hiện là đơn vị hỗ trợ cho Ban Điều phối Thích ứng và Giảm nhẹ BDKH.

trách nhiệm tiên quyết vận hành cơ chế GS&ĐG và chia sẻ thông tin thu được từ việc thực hiện các nhiệm vụ BDKH. Phát triển toàn diện hệ thống GS&ĐG sẽ là một thách thức lớn và nhiệm vụ lâu dài cần được thực hiện cả ở cấp trung ương và tại các ngành và các tỉnh; đây là công cụ chủ yếu để kết nối chi ngân sách theo kế hoạch với tác động của ứng phó với biến đổi khí hậu. Cần nâng cao năng lực cho Văn phòng Ban chỉ đạo khi Ủy ban BDKH được hoàn thiện trong giai đoạn 2014 và 2015 nhằm đảm bảo cung cấp và phân tích tốt thông tin cho Ủy ban BDKH và bảo đảm sự phối hợp liên bộ như đã đề ra trong Nghị quyết 24. Văn phòng Ban chỉ đạo cũng sẽ sử dụng những thông tin và kết quả phân tích này để chủ trì xây dựng Báo cáo về Khí hậu. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH đề nghị tăng cường đáng kể năng lực cho Văn phòng Ban chỉ đạo để hướng dẫn xây dựng hệ thống GS&ĐG và Báo cáo về khí hậu nhằm giúp Ủy ban BDKH thực hiện tốt vai trò giám sát, xác định ưu tiên và điều phối.*

Cần tăng cường và thống nhất tổ chức bộ máy về tài chính thông qua hoàn thiện công tác lập kế hoạch, dự toán ngân sách, phát triển chiến lược GS&ĐG và tăng cường điều phối liên bộ. Hình thành ngân sách cho khí hậu, theo dõi thực chi, tiến hành giám sát và đánh giá cơ bản, điều phối hiệu quả tất cả các hoạt động này sẽ tạo cơ sở giúp xác định những chông chéo và thiếu hụt tài chính. Thay vì hàng loạt chương trình và chiến lược cạnh tranh với nhau để được phân bổ vốn từ nguồn hiện có, kết quả ngân sách và Báo cáo về khí hậu cần được đánh giá nhằm thu hẹp phạm vi cơ chế tài chính sao cho tập trung vào các mục tiêu và nguồn vốn cụ thể hơn. Một cơ chế toàn diện sẽ giúp thu hút vốn và tạo cơ sở cho việc thiết kế cơ chế tài chính phù hợp với nhu cầu của Việt Nam. *Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BDKH đề xuất xây dựng một khung tài chính hài hòa tập trung rõ vào các mục tiêu thực thi chính sách giảm nhẹ và thích ứng và tạo dựng cơ chế tài chính phù hợp liên kết với những mục tiêu chính sách này.*

Hộp 4.1—Tóm tắt các khuyến nghị trong phần 4

Những khuyến nghị chính trong khoảng thời gian ngắn hạn và dài hạn sẽ hỗ trợ các bước cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách xây dựng Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020, chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm cho năm 2015⁷⁸ và giúp giải quyết những phát hiện và đề xuất của những phần trước được trình bày như sau:

1. Giải quyết những vấn đề về thiết kế lồng ghép BDKH và các tiêu chuẩn pháp quy trong các thảo luận Kế hoạch PT KT-XH để khuyến khích các dự án xây dựng có liên quan đến BDKH và các quy định phù hợp được hình thành để hỗ trợ quá trình xây dựng Kế hoạch PT KT-XH bắt đầu từ năm 2015 trở đi. Các hoạt động này thường đòi hỏi việc đánh giá chi tiết ở cấp ngành/ địa phương.
2. Tăng cường điều phối cấp ngành/địa phương để sử dụng tốt hơn các dữ liệu hiện có thông qua việc cải thiện công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Tập trung vào việc tích hợp các chiến lược ứng phó BDKH với các chiến lược ngành và địa phương.
3. Thúc đẩy ứng phó hiệu quả hơn tính dễ tổn thương theo cách tiếp cận thống nhất thích ứng BDKH và quản lý rủi ro thiên tai, ở cả các mục tiêu chính sách cấp cao cũng như điều phối thể chế.
4. Hướng dẫn tăng cường sử dụng và cập nhật các đánh giá rủi ro và tính dễ tổn thương cho tất cả các khu vực để cân nhắc các kịch bản khí hậu ở cấp vùng và cấp địa phương.
5. Xác định rõ vai trò của DNNN trong việc thực hiện các mục tiêu ứng phó với BDKH và đảm bảo bố trí và giám sát được các mục tiêu thực hiện của các DNNN.
6. Bước đầu thực hiện quá trình tăng cường năng lực cho Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH để giúp chỉ đạo xây dựng

hệ thống GS&DG và Báo cáo khí hậu cũng như hỗ trợ Ủy ban BDKH thực hiện chức năng giám sát tổng thể, xác định ưu tiên và điều phối.

7. Xây dựng khung điều phối và huy động nguồn lực cho các hoạt động ứng phó với BDKH và thiết lập cơ chế tài chính phù hợp theo khung thực hiện chính sách giảm nhẹ và thích ứng.

Các sáng kiến dài hạn cần được triển khai ngay nhưng phải kết hợp tích cực việc tăng cường năng lực và thực hiện thành công các giải pháp lồng ghép chính sách ứng phó với BDKH trong chu trình Kế hoạch PT KT-XH như sau:

1. Xây dựng và thực hiện lộ trình xác định ưu tiên để hình thành năng lực MRV;
2. Đánh giá khung tài khóa giảm nhẹ để giúp thống nhất tất cả công cụ tài khóa và xây dựng chính sách và các công cụ thống nhất để đạt được mục tiêu giảm phát thải KNK một cách hiệu quả về chi phí.
3. Cần đánh giá thêm các chính sách liên quan đến DNNN trong lĩnh vực năng lượng để xác định mức giá, kế hoạch đầu tư, cải thiện các thông tin minh bạch về tài chính công và tăng cường sự tham gia của các bên liên quan nhằm hỗ trợ việc thực hiện chính sách khí hậu quốc gia.
4. Lồng ghép các nguyên tắc cơ bản của cơ chế chi trả dựa trên kết quả thực hiện REDD+ thành một phần của Chiến lược phát triển rừng quốc gia, chứ không chỉ như một phần tách biệt và riêng lẻ trong nhiệm vụ ứng phó với BDKH.
5. Bắt đầu thực hiện ngân sách tài chính cho khí hậu (và ngân sách ngành) cho Kế hoạch PT KT-XH 2016–2020 theo hình thức phù hợp với Khung Tài khóa Trung hạn của chính phủ, như một phần của việc chuẩn bị Kế hoạch PT KT-XH.

78. Chi tiết được mô tả ở phần trên và tại Chương 5.



5. KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA ĐỂ XÂY DỰNG NGÂN SÁCH CHO BĐKH VÀ ĐÁNH GIÁ HÀNG NĂM: Thực Hiện Các Khuyến Nghị Của CPEIR

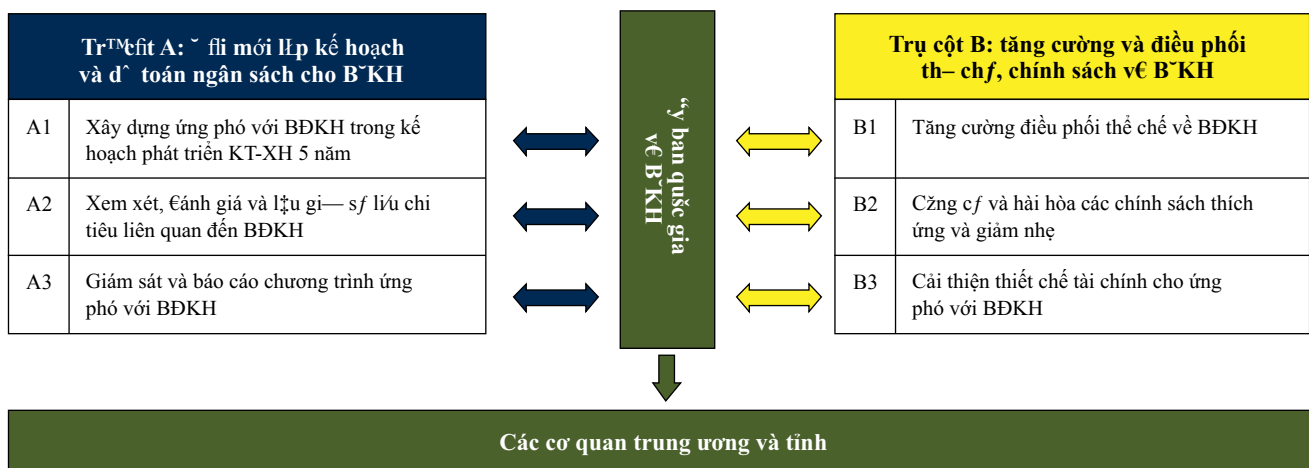
Cần sớm xây dựng kế hoạch Ngân sách cho Biến đổi khí hậu cùng những đánh giá liên quan và tiến hành cấp vốn cho hoạt động này. Phần này tiếp tục phát triển các khuyến nghị đã đưa ra trong những chương trước, đặc biệt trong Mục I, Hộp 4.1 và bằng cách xác định cụ thể những hoạt động cần thiết để thực hiện các khuyến nghị quan trọng; Hình thức chính xác của các hoạt động cũng như cách thức quản lý sẽ do Chính phủ Việt Nam quyết định. phải đặc biệt chú trọng tới những hành động cần triển khai ngay lập tức để thiết lập một nền tảng cơ bản về ứng phó với BĐKH cho kỳ kế hoạch phát triển KT-XH tiếp theo— một cơ hội không thể bỏ qua. Mục 5.1 mô tả tổng quát cấu trúc của chương trình đề xuất và tập trung vào sự cần thiết phải phối hợp nhiều khía cạnh của chương trình một cách hiệu quả. Các phần tiếp theo xem xét hai nội dung chính và các hoạt động cần được tiến hành để thực hiện những khuyến nghị của Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Mục 5.2 xác định những hoạt động cụ thể cần triển khai ngay để củng cố kế hoạch phát triển KT-XH cũng như tăng cường chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Mục 5.3 xác định những hoạt động cần thiết trong trung và dài hạn để xây dựng chính sách và tăng cường thể chế nhằm hỗ trợ việc xây dựng chính sách thích ứng và giảm nhẹ cũng như cơ chế tài chính cho hoạt động ứng phó với BĐKH được ưu tiên. Mục 5.4 đưa ra khung mà Chính phủ có thể sử dụng để đánh giá và phát triển các hoạt động này thành một kế hoạch hành động phù hợp với các chuẩn mực và quy trình thể chế của Việt Nam. Trước hết, Bảng 5.1 tóm tắt tất cả các nội dung của chương trình đề xuất dưới hình thức một *khung kết quả*, trong đó chi tiết hóa các hoạt động chủ yếu

cần thực hiện đối với từng khuyến nghị. Bảng 5.1 cũng chỉ ra các đầu ra và kết quả mong đợi của các hoạt động này, mỗi liên kết với các hoạt động khác (giúp xác định ưu tiên và sắp xếp theo thứ tự) và những rủi ro cần phải tính tới để triển khai các hoạt động một cách hiệu quả. Bảng 5.2 đưa tất cả các hoạt động nêu trên theo *mẫu kế hoạch hành động*, cùng với cả các hành động ứng phó với BĐKH khác hiện đang được tiến hành làm cơ sở để đề ra các *kế hoạch công tác* chi tiết hơn cho từng cơ quan và đơn vị chịu trách nhiệm. Các đơn vị này sẽ xác định các mốc thời gian và lịch trình hoàn thành từng hoạt động. Tất cả các hoạt động này đều được gắn với mã phân loại theo phương pháp phân loại chỉ tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chỉ tiêu), tùy thuộc vào đóng góp của hoạt động, vì thực hiện đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH cũng sẽ là một hợp phần trong chiến lược ứng phó với BĐKH của Việt Nam.

5.1 Tổng quan về Khung Giám sát Kết quả và Kế hoạch hành động

Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan hoạch định chính sách về ứng phó với BĐKH, cũng như liên kết các chính sách với hoạt động ứng phó với BĐKH của các bộ ngành và tỉnh thành có vai trò rất quan trọng. Hình 5.1 dưới đây minh họa các nội dung và hoạt động chính được đưa vào khung giám sát kết quả và khung kế hoạch hành động mẫu. Hai nội dung chính của chương trình đề xuất có liên quan với nhau. Trụ cột đầu tiên tập trung vào nhu cầu

Hình 5.1. Khuyến nghị và Khung kế hoạch hành động của báo cáo CPEIR.



cấp thiết đưa các hoạt động ứng phó với BĐKH thành một bộ phận rõ ràng và có thể giải trình trong chiến lược và kế hoạch phát triển KT-XH và chu trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, và cấp vốn hàng năm. Trụ cột trụ thứ hai liên quan đến quá trình thể chế và chính sách kết hợp với cấu trúc tài chính. Trụ cột này quan tâm đến các hoạt động ban đầu để tăng cường hoạt động thích ứng và giảm nhẹ trong chính sách ứng phó với BĐKH và thiết lập một cấu trúc tài chính có thể sử dụng dữ liệu lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho việc tìm kiếm và phối hợp các nguồn tài chính sẵn có. Trụ cột trung tâm nhấn mạnh sự cần thiết phải có một cơ quan chuyên môn vững chắc có đủ năng lực đánh giá và điều phối tất cả các chức năng liên quan đến chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách, xây dựng một cấu trúc tài chính cũng như các cơ chế tài chính thích hợp. Như Chương 1 đã nhận định, cần củng cố cơ cấu tổ chức liên bộ hiện nay của Ủy ban BĐKH để có thể định hướng và chỉ đạo ưu tiên các nỗ lực thực hiện. Các hoạt động được đề xuất trong Trụ cột 2 sẽ giúp phát triển nội dung điều phối, nhưng những vấn đề này cần được triển khai bởi các cơ quan chủ chốt tham gia vào ứng phó với BĐKH cũng như Ủy ban BĐKH. Theo đó các hoạt động này cũng sẽ nhận được sự hỗ trợ từ những đối tác quốc tế.

Điều phối hiệu quả có ý nghĩa trọng tâm đối với nỗ lực tổng thể. Tăng cường cơ chế phối hợp và các dòng thông tin chất lượng giúp đảm bảo tất cả các thông tin liên quan được cung cấp cho các cơ quan chủ chốt, bao gồm cả Văn phòng thường trực; do đó cần nâng cao vai trò của Ủy ban BĐKH. Việc thành lập năng lực kỹ thuật phù hợp, kết hợp tăng cường điều phối cấp cao giúp thiết lập ưu tiên ở cấp độ kỹ thuật dựa trên bằng chứng trong từng hoạt động của chương trình cũng như cho phép đánh giá tốt hơn ở cấp độ cao bằng cân đối tổng thể của chương trình ứng phó với BĐKH và xác định nhu cầu vốn còn thiếu. Những thay đổi này cho phép thiết kế những cơ chế tài chính hài hòa và hiệu quả hơn nhằm kết nối nguồn tài chính với nhu cầu vốn còn thiếu. Nhìn chung, Ủy ban BĐKH sẽ được chuẩn bị tốt hơn để điều chỉnh chiến lược hoạt động nhằm xử lý các nhu cầu mới nổi, ngân sách hạn chế, hoặc các yếu tố khác như việc lựa chọn công nghệ mới để giảm nhẹ hoặc rủi ro thiên tai ngày càng tăng từ kịch bản cập nhật về BĐKH.

Phân tích ngân sách và chi tiêu liên quan đến BĐKH dựa trên cơ sở bằng chứng sẽ giúp phối hợp tài chính hiệu quả hơn. Hiện nay nhiệm vụ này do Tổ công tác về tài chính cho biến đổi khí hậu đặt tại Bộ KH&ĐT đảm trách, nhưng việc tăng cường hệ thống này sẽ đưa ra một đánh

giá tổng quan toàn diện hơn, bao gồm cả các hoạt động đầu tư đang diễn ra và theo kế hoạch, xu hướng đầu tư thân thiện với khí hậu, dòng tài chính cho BĐKH hiện nay và quan trọng nhất, là tác động của chúng. Dần dần, khi việc thực thi chính sách theo định hướng mục tiêu và hoạt động GS&ĐG được cải thiện, sẽ có thêm nhiều thông tin về tác động của chi tiêu cho ứng phó với BĐKH. Sự phối hợp chặt chẽ hơn, thông qua việc thực hiện các khuyến nghị của CPEIR, giúp cải thiện cơ chế thu thập thông tin và báo cáo để đảm bảo các hoạt động chi tiêu và đầu tư cho BĐKH đang diễn ra mạnh mẽ và tương thích với những thông lệ quốc tế tốt nhất. Tuy nhiên, việc thực hiện thành công sẽ phụ thuộc nhiều vào các bước đi của Chính phủ Việt Nam trong việc phát triển cấu trúc liên bộ hiện nay để hài hòa công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách với sự phát triển liên tục của các chiến lược và chính sách ứng phó với BĐKH của Chính phủ.

5.2 Cải thiện công tác lập kế hoạch và phân bổ vốn

Yêu cầu cốt lõi để cải thiện công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với BĐKH đã được xác định và lập luận trong các chương trước. Chương 1 đã xác định những lĩnh vực trọng tâm cần được tăng cường trong các chính sách và ứng phó BĐKH, bao gồm lồng ghép sâu hơn ứng phó BĐKH trong các chính sách ngành, hài hòa các hành động thích ứng và quản lý rủi ro thiên tai, kết hợp tiếp tục điều phối thể chế, tổng hợp các mục tiêu giảm phát thải KNK quốc gia dựa trên bằng chứng; thống nhất việc GS&ĐG các chính sách và chương trình (liên quan đến BĐKH) khác nhau; cải thiện dòng thông tin nhằm thúc đẩy điều phối và lựa chọn ưu tiên của Ủy ban BĐKH. Phần 1 cũng chỉ ra sự cần thiết của quá trình xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH trong việc hỗ trợ trực tiếp hoạt động ứng phó với BĐKH thông qua tăng cường chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hiện nay để cải thiện quy trình lựa chọn dự án và thúc đẩy việc lồng ghép các hoạt động BĐKH. Chương 2 nhấn mạnh sự cần thiết đầu tiên phải tiến hành phân loại dựa trên cơ sở chính sách đối với tất cả các khoản chi cho ứng phó với BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu), và thứ hai, phải cải thiện quy trình đánh giá dưới dạng định lượng mức độ phù hợp với BĐKH của từng khoản chi cho một trong hai hoặc cả hai mục tiêu là thích ứng và giảm nhẹ rủi ro BĐKH. Chương 4 xác định sáu bước cần triển khai để áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu cho

BĐKH và đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH của chu trình lập kế hoạch (trang 84–90 Phần 4). *Điều quan trọng nhất là các hoạt động hướng tới xác định các ưu tiên chiến lược trong quá trình chuẩn bị xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH 2016–2020; hướng dẫn xác lập ưu tiên trong các kỳ kế hoạch tiếp theo.* Các khuyến nghị trong Hộp 4.1 gắn kết chặt chẽ với các bước của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH và cần được thực hiện để tổng hợp các sáng kiến ứng phó với BĐKH trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách đã được củng cố trong giai đoạn trung và dài hạn. Các hoạt động liên quan đến sáu bước này và những khuyến nghị liên quan được nêu ở phần dưới đây.

Phải qua vài chu kỳ ngân sách để thiết lập ngân sách được vận hành đầy đủ riêng cho BĐKH. Tất cả các hoạt động được đề cập tới trong báo cáo này là cơ sở để hoàn thành một kế hoạch hành động chi-từ đó tiết qua tham vấn ý kiến với các cơ quan có liên quan. của Chính phủ Việt Nam. Mặc dù mục tiêu trước mắt là xây dựng dự thảo Báo cáo Khí hậu đầu tiên vào giữa năm 2016, việc xây dựng báo cáo này chỉ là một hoạt động thí điểm chứ không phải sản phẩm cuối cùng; sẽ mất từ 2 đến 3 năm để thiết lập một hệ thống vận hành tốt tất cả các nội dung của quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Phải tăng cường năng lực để đảm bảo hệ thống có thể vận hành ổn định trong dài hạn, và có thể cần hỗ trợ kỹ thuật để tiến hành những thay đổi cần thiết trong vài năm; những lĩnh vực cần hỗ trợ kỹ thuật được nêu trong mục 5.4 (Bảng 5.1 và 5.2).

Phê duyệt và ban hành Hướng dẫn Phân loại chi tiêu cho BĐKH (tiêu chí phân loại chi tiêu)

Chỉnh sửa Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH và đào tạo áp dụng phương pháp này có ý nghĩa quan trọng đối với việc cải thiện quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư cho BĐKH đã xây dựng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH và chuẩn bị tài liệu cơ bản về Hướng dẫn áp dụng phương pháp phân loại chi tiêu, bao gồm cả phương pháp đánh giá mức độ liên quan đến ứng phó với BĐKH. Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH và tài liệu Hướng dẫn áp dụng phương pháp này đã được lấy ý kiến và nhận được sự ủng hộ rộng rãi của các đơn vị tham gia CPEIR. Có hai hoạt động được đề xuất liên quan tới vấn đề này nhằm đảm bảo Phương pháp phân loại chi tiêu sẽ được áp dụng một cách hiệu quả, bao gồm:

- *Hoàn thiện tài liệu Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại:* Cả Phương pháp phân loại chi tiêu cho

BĐKH và tài liệu Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu đều cần được hoàn thiện hơn để tất cả các bộ ngành và tỉnh thành có thể áp dụng trong quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH và dự toán ngân sách; các tài liệu sửa đổi phải được hoàn thành trước khi đệ trình ngân sách; và phải thường xuyên cập nhật cả Phương pháp phân loại chi tiêu và tài liệu Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu. Bản Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu nên được chính thức thông qua và sau đó ban hành để các bộ ngành áp dụng;

- *Tập huấn sử dụng tài liệu Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu:* nên tổ chức các khóa đào tạo áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH trước giai đoạn chuẩn bị dự án.

Cần sớm có hỗ trợ kỹ thuật cho các hoạt động này. Trong thời gian tới, hoạt động này có thể bắt đầu bằng việc hỗ trợ kỹ thuật để hoàn thiện Hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu và thiết kế các khóa đào tạo hướng dẫn sử dụng Hướng dẫn này cho tất cả các bộ ngành ở trung ương và đại diện các tỉnh với một chương trình duy trì ổn định cho tất cả các tỉnh trong năm 2015. Kết quả dự kiến sẽ đạt được là tất cả các dự án và các khoản chi tiêu khác cho BĐKH đều được xác định rõ ràng các mục tiêu, chỉ tiêu và cột mốc quan trọng liên quan đến BĐKH. Rủi ro chính cần giảm thiểu liên quan đến năng lực yếu kém và cam kết chính trị.

Chuẩn bị Kế hoạch phát triển Kế hoạch PT KT-XH giai đoạn 2016–2020

Cần nỗ lực hơn nữa để đưa ứng phó với BĐKH trở thành nội dung trọng tâm của Kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm tới đây. Công tác chuẩn bị xây dựng Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016–2020 bắt đầu được triển khai trong năm 2014. Tuy nhiên, để lồng ghép những mối quan tâm về ứng phó với BĐKH một cách hiệu quả nhất vào quá trình này, Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT nên tham khảo những phát hiện của Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư cho BĐKH này, đặc biệt là những phát hiện liên quan đến lồng ghép ứng phó với BĐKH vào các chương trình hoạt động của ngành và địa phương có thể có tác động lớn đến công tác ứng phó với BĐKH.

Nhiệm vụ quan trọng cần thực hiện là xây dựng định hướng chiến lược cho các kế hoạch ứng phó với BĐKH và chi tiêu trong Kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn

2016–2020. Bộ KH&ĐT, phối hợp với Bộ TN&MT, chủ trì đánh giá các bộ chủ chốt để xác định cách thức tăng cường chương trình hiện hành của các bộ này nhằm lồng ghép hoạt động ứng phó với BĐKH. Nội dung phân tích của Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH trình bày trong Chương 1 là bước khởi đầu để thực hiện một đánh giá như vậy, nhưng cần tiếp tục hỗ trợ kỹ thuật để nghiên cứu sâu hơn những nội dung phân tích này. Kết quả đầu ra của hoạt động này là các báo cáo đánh giá cấp ngành và địa phương về tiềm năng ứng phó với BĐKH trong từng ngành chính (nội dung này sẽ được đưa vào kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm) và hướng dẫn chi tiết cho từng bộ về cách thức chuẩn bị xây dựng kế hoạch hành động và thiết kế các dự án, chương trình có liên quan đến BĐKH để đưa vào kế hoạch và xin cấp ngân sách hàng năm. Nên tập trung những tiểu ngành hoặc vùng có vai trò chiến lược đối với công tác ứng phó với BĐKH một cách hiệu quả, bao gồm cả đồng bằng sông Cửu Long. Những rủi ro chính có thể gặp phải để đạt được các mục tiêu này là năng lực hạn chế của các Bộ, sự chần chừ khi phải đưa ra các cam kết chính trị đảm bảo theo đuổi đến cùng những mục tiêu đề ra. Có thể giảm thiểu những rủi ro này thông qua đối thoại tích cực, chủ động về BĐKH với sự tham gia của các đối tác phát triển.

Quá trình xây dựng Kế hoạch phát triển KT-XH cần chú trọng hơn tới các tiếp cận chiến lược trong công tác lập kế hoạch theo vùng. Khuyến nghị 2 trong Chương 3 (Hộp 4.1) nhấn mạnh sự cần thiết phải phát triển các dự án đa ngành theo vùng để giải quyết những vấn đề có tính ưu tiên cao, các vùng dễ bị tổn thương và các vấn đề khác. Những cuộc thảo luận khi xây dựng Kế hoạch phát triển KT-XH là cơ hội đánh giá và xác định các hoạt động chung nhằm xây dựng những dự án như vậy để gắn kết chặt chẽ với chính sách khí hậu quốc gia, đồng thời đề ra các bước đầu thể chế hoá cách tiếp cận này, đưa nó trở thành một nội dung của Kế hoạch phát triển KT-XH và dự toán ngân sách hàng năm. Những sáng kiến áp dụng GS&ĐG từ dưới lên và cơ chế báo cáo việc thực hiện ứng phó BĐKH của cấp tỉnh, thiết kế dự án, thực hiện và kết quả đạt được chính là các hoạt động hỗ trợ cần thiết cho Kế hoạch PT KT-XH. Kết quả thảo luận và ý định mở rộng áp dụng cách tiếp cận đa ngành theo vùng có thể được đưa vào Kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm. Các hoạt động thực hiện chính sách có thể được triển khai sau đó. Trong bối cảnh như vậy, đầu ra của các hoạt động này sẽ bao gồm (i) báo cáo đánh giá các hoạt động cấp vùng hiện có theo hướng này (bao gồm phân

tích lợi ích, chi phí của tổ chức và sắp xếp thể chế), (ii) đề xuất các cơ chế cấp vốn thông qua ngân sách tỉnh/thành phố và ngân sách trung ương, và (iii) đề xuất xây dựng các dự án thí điểm đa ngành cấp vùng, có khả năng theo dõi ngân sách và thông tin riêng biệt. Những đầu ra này không nhất thiết phải đạt được trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm, vì hầu hết những đầu ra này chỉ có thể hoàn thành với một khung thời gian dài hơn. Mặc dù vậy, cuối cùng cách tiếp cận theo vùng sẽ được điều phối và lồng ghép trong chu kỳ kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm. Những rủi ro chính để đạt được mục tiêu này bao gồm trở ngại về mặt chính trị khi theo đuổi sự phối hợp liên tỉnh và năng khả ở cấp tỉnh và cấp ngành. Tương tự như đã đề cập ở phần trên, hỗ trợ kỹ thuật có thể giúp giải quyết một số rủi ro này.

Lập dự toán chi tiêu cho ứng phó với BĐKH

Việc áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu cho BĐKH trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm cung cấp thông tin về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH⁷⁹ cho ngân sách kỳ tiếp theo. Sử dụng tài liệu hướng dẫn áp dụng Phương pháp phân loại chi tiêu trong quá trình chuẩn bị ngân sách năm 2015 đưa ra ước tính chi tiêu cho ứng phó với BĐKH theo các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ của tất cả các dự án thuộc ngân sách năm nay. Các khoản chi này có thể được ghi nhận là những bút toán ghi nhớ⁸⁰ của ngân sách trung ương và địa phương dành cho các dự án không hoàn toàn phục vụ mục đích ứng phó với BĐKH (theo đó bút toán tổng ngân sách sẽ được ghi nhận như một khoản phân bổ). Sau đó, tổng vốn phân bổ cho ứng phó với BĐKH của tất cả các cấp có thể được đưa vào dự toán ngân sách nhà nước và phần tổng quan về chi tiêu cho biến đổi khí hậu trong Báo cáo Ngân sách nhà nước hàng năm (ASBR)⁸¹. Kế hoạch hành động sẽ hướng tới mục tiêu đưa dự toán chi ứng phó với BĐKH năm 2015 vào Báo cáo ngân sách nhà nước hàng năm của năm 2015.

79. Cần lưu ý rằng, như đã định nghĩa ở Chương 2, thuật ngữ chi cho ứng phó BĐKH liên quan đến chi tiêu của dự án được đánh giá là có liên quan đến BĐKH; các dự án có hợp phần ứng phó với BĐKH được coi là các dự án liên quan đến BĐKH với mục đích báo cáo tổng chi của dự án có liên quan đến BĐKH.

80. Các điểm can thiệp được đánh giá về giá trị và không dựa trên giao dịch. Chúng rất quan trọng cho chính sách ứng phó với BĐKH của Chính phủ, nhưng không thể theo dõi trực tiếp từ Kho bạc.

81. Xem báo cáo 2013 tại http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_en/State_Budget/dosb/asbr?p_folder_id=94850424&p_recurrent_news_id=94848411.

Các con số dự toán này cho biết mức vốn cơ sở và bức tranh tổng quan về phân bổ nguồn lực cho ứng phó với BDKH ở tất cả các cấp chính quyền trong năm đó, đây sẽ là bước khởi đầu của quá trình xây dựng hướng dẫn cho các năm tiếp theo cũng như để theo dõi tình hình chi thực tế so với ngân sách trong năm 2015 và qua các năm.

Các Bộ KH&ĐT, Bộ TN&MT và Bộ Tài chính hợp tác chặt chẽ để có thể đưa dự toán chi cho ứng phó BDKH vào dự toán ngân sách Nhà nước và Báo cáo ngân sách nhà nước hàng năm. Đây là một nội dung quan trọng nhằm tăng cường chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách. Mọi liên kết chặt chẽ giữa Bộ Tài chính với Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, và cũng nên tham khảo kinh nghiệm của các nước khác về cách thức xử lý vấn đề ứng phó với BDKH trong môi trường ngân sách. Đầu ra của hoạt động này bao gồm đưa dự toán chi cho ứng phó với BDKH vào ngân sách (dưới dạng ghi nhớ), và nội dung tổng quan về ứng phó với BDKH được đưa vào Báo cáo ngân sách nhà nước hàng năm của năm 2015. Trong dài hạn, kết quả sẽ bao gồm việc cải thiện mạnh mẽ công tác phân tích và thiết lập ngân sách dành cho BDKH, đây sẽ là một đầu vào quan trọng cho công tác theo dõi tài chính và tình hình thực hiện như sẽ thảo luận trong các tiểu mục tiếp theo.

Trong dài hạn, Ngân sách dành cho biến đổi khí hậu có thể được thiết kế như một chương trình cuốn chiếu dựa trên cơ sở Khuôn Tài khóa Trung hạn (MTFF) được cập nhật hàng năm. Theo khuyến nghị 5 trong Chương 4 (Hộp 4.1), việc rà soát các cam kết chi tiêu dài hạn trong một kỳ kế hoạch có thời hạn cố định sẽ mang lại hiệu quả rất lớn do những thay đổi về tài khóa. Cách tiếp cận như vậy đặc biệt phù hợp với việc lập kế hoạch cho ứng phó với BDKH bởi việc này cần được tiến hành dài hạn, như diễn ra trong những năm gần đây khi có nhiều khó khăn về tài khóa, và thực tế này được chứng minh qua những dữ liệu trình bày trong Chương 3. Mặc dù công tác lập kế hoạch trong thời hạn cố định khá hiệu quả ở Việt Nam, công nghệ hiện nay cho phép áp dụng cách tiếp cận linh hoạt hơn, và kinh nghiệm tốt về quản lý tài khóa ngày càng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xem xét các cam kết đầu tư theo chi phí thường xuyên của tài sản và không gian tài khóa trong tương lai để xử lý tình trạng thâm hụt ngân sách tổng thể. Những thay đổi sâu rộng như vậy chỉ có thể thực hiện trong dài hạn, nhưng trong trung hạn có thể tiến hành đánh giá cơ chế hiện hành và đề ra lộ trình dài hạn nhằm áp dụng các thông lệ dự toán ngân sách có khả năng

tích hợp tốt hơn khi lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với BDKH. Nên đưa vào kế hoạch hành động một hoạt động đánh giá phân tích. Đầu ra chủ yếu là lộ trình bắt đầu một khung kế hoạch cuốn chiếu đối với ngân sách cho BDKH, với tiềm năng hiện đại hóa công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách hiện hành trong dài hạn. Rủi ro chủ yếu bắt nguồn từ việc các cơ quan có xu hướng hoạt động trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao hạn chế, và do đó thường miễn cưỡng khi phải thay đổi cách làm thông thường của mình.

Báo cáo về tất cả các dự án có liên quan đến BDKH: cơ sở để theo dõi chi thực tế cho ứng phó với BDKH

Bộ Tài chính cần hướng dẫn tất cả các Vụ Tài chính cấp Bộ và Sở Tài chính của các tỉnh thực hiện báo cáo mức chi thực tế của các dự án có liên quan đến BDKH. Kho bạc Nhà nước không có trách nhiệm báo cáo các khoản chi ngân sách thuộc mục ghi nhớ dành cho các hoạt động ứng phó với BDKH trong các dự án có nhiều mục tiêu phát triển, nhưng điều quan trọng là số liệu của Kho bạc về tổng chi cho tất cả các dự án có liên quan đến BDKH cần được cung cấp cho tất cả lãnh đạo của các bộ ngành và địa phương cũng như cho Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT, qua đó giúp các đơn vị này nắm được tổng quan tình hình thực hiện ngân sách cho BDKH thông qua việc áp dụng các quy tắc xác định mức độ liên quan đến BDKH của Phương pháp phân loại chi tiêu cho BDKH trong từng dự án.

Việc thực hiện tiêu chí phân loại chi tiêu và báo cáo của Bộ Tài chính về các dự án liên quan đến BDKH cần chia giai đoạn. Việc đưa ra những thay đổi ở các tỉnh và các bộ ngành là một nhiệm vụ lớn, tốt nhất nên chia thành giai đoạn, ví dụ như giai đoạn ba năm. Giai đoạn đầu có thể tổng hợp tất cả những công việc đã thực hiện ở các bộ liệt kê trong CPEIR, vì đã bao gồm các khoản chi cho BDKH ở cấp trung ương và cần mở rộng ra các tỉnh đang thực hiện những chương trình quan trọng ứng phó với BDKH. Các giai đoạn sau có thể bao gồm tất cả các bộ và các tỉnh.

Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT có thể sử dụng dữ liệu ở cấp dự án để lập các báo cáo về chi tiêu liên quan đến BDKH. Có thể xây dựng một số phần mềm đơn giản (chạy trên excel)⁸² để giúp Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT xây dựng các báo cáo định kỳ dựa trên các báo cáo TABMIS ở cấp dự án. Ứng dụng này sẽ giúp khắc phục những hạn chế

82. Bao gồm khả năng áp dụng phần mềm BOOST do Ngân hàng Thế giới xây dựng cho hoạt động này.

hiện nay trong công tác báo cáo và chia sẻ dữ liệu ở các cấp chính quyền khác nhau. Nhờ vậy, mọi cán bộ lãnh đạo của các cơ quan quản lý nhà nước có thể tiếp cận được dữ liệu về tất cả các khoản chi cho ứng phó với BĐKH của các dự án. Cách thức quản lý thông tin lưu trữ hiện nay, thường chỉ giới hạn ở mức cấp phòng/ban, có thể được thay thế bằng cơ chế báo cáo thường xuyên về chi cho BĐKH. Hệ thống mới cũng có thể cung cấp thêm nhiều thông tin về bản chất của dự án bởi hệ thống này có những yêu cầu chi tiết hơn về thiết kế dự án BĐKH (xem phần dưới) và quy trình đánh giá Phân loại chi tiêu cho BĐKH.

Các hoạt động dựa trên TABMIS sẽ tạo ra cơ chế tốt để các đối tác phát triển hỗ trợ tài chính cho hoạt động ứng phó với BĐKH. Theo khuyến nghị 5 của Chương 4 (Hộp 4.1), cần đẩy mạnh hơn việc thí điểm quản lý vốn ODA qua TABMIS, hiện đã được áp dụng với các chương trình MTQG và đang được đề xuất áp dụng tại các tỉnh (gồm bất kỳ nguồn vốn ODA nào gắn với kế hoạch hành động quốc gia cải cách cho ứng phó với BĐKH được đề xuất). Đầu ra của hoạt động dự toán ngân sách, hạch toán kế toán và báo cáo là tăng chi tỷ lệ cao hơn cho ứng phó với BĐKH được tích hợp trong Kế hoạch phát triển KT-XH, Ngân sách nhà nước và hạch toán. Kết quả sẽ là phạm vi rộng hơn và trách nhiệm giải trình về tài chính của chi cho ứng phó với BĐKH. Rủi ro trong lĩnh vực này trước hết liên quan đến việc đảm bảo các hoạt động của TABMIS sẽ không gây ra rủi ro tín thác lớn, và TABMIS (và Bộ KH&ĐT) cần xây dựng các báo cáo phù hợp để đáp ứng yêu cầu về báo cáo tài chính của cả Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển.

Tăng cường GS&ĐG và báo cáo trong năm

GS&ĐG cho ngân sách biến đổi khí hậu một cách hiệu quả là nội dung thiết yếu liên quan tới trách nhiệm giải trình đối với chi tiêu công. Như được nêu trong Phần 1, toàn bộ quá trình giám sát về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH bị hạn chế do mục tiêu dự án không được xác định một cách rõ ràng, thiếu chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động có thể kiểm chứng được, và cơ chế phân cấp quản lý ở mức cao tại chương trình quốc gia ứng phó với BĐKH. Thực hiện Phân loại chi tiêu cho BĐKH và tăng cường cơ chế báo cáo chi tiêu giúp giải quyết một số vấn đề kể trên, nhưng Chính phủ, với sự chỉ đạo của Ủy ban BĐKH, Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT cần xây dựng một kế hoạch chi tiết để tăng cường tất cả các nội dung của dự án ứng phó với BĐKH và theo dõi chương trình theo các mục đích,

mục tiêu, và mức sự kiện quan trọng. Những yếu tố này là cơ sở cho Khuyến nghị trong Chương 4 về xây dựng một hệ thống GS&ĐG gắn với ứng phó với BĐKH và xác định các chỉ tiêu đánh giá kết quả thực hiện quan trọng để đánh giá tác động của ứng phó với BĐKH. Chính sách thích ứng và giảm nhẹ có các yêu cầu GS&ĐG TD&ĐG khác nhau, và các yêu cầu này được thảo luận thêm trong phần 5.3.

Cần tiến hành GS&ĐG xuyên suốt chương trình ứng phó với BĐKH và cần tăng cường năng lực giám sát và đánh giá trong dài hạn. Như mô tả trong Chương 1&4, phân loại chi tiêu cho BĐKH và đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH sẽ giúp xác định các mục đích và mục tiêu rõ ràng hơn, nhưng các mục tiêu và mục đích này cần được giám sát chính thức tại cấp dự án và cấp chương trình, sau đó sẽ được đánh giá dựa trên các chỉ tiêu đánh giá kết quả thực hiện quan trọng ở cấp cao trong Báo cáo về khí hậu. Cuối cùng, công tác GS&ĐG phải được đánh giá độc lập bởi Kiểm toán Nhà nước và Quốc hội. Việc thực hiện GS&ĐG sẽ mất nhiều thời gian và phải được đào tạo rộng rãi tại tất cả các cấp, nhưng bản thân việc xúc tiến xây dựng một hệ thống như vậy sẽ mang lại độ tin cậy cho chương trình ứng phó với BĐKH của Chính phủ Việt Nam và sẽ được cộng đồng quốc tế hoan nghênh. Trong giai đoạn đầu triển khai, kết quả mong đợi chính là đưa ra đánh giá về công tác GS&ĐG hiện hành cũng như xác định nhu cầu đối với công việc này. Trên cơ sở đó, xác định lộ trình thiết lập hệ thống GS&ĐG về ứng phó với BĐKH, bao gồm các chỉ tiêu cấp cao để xử lý khả năng dễ bị tổn thương và giảm phát thải khí nhà kính, đồng thời đề ra phương án chuẩn bị và cấp vốn.

Chuẩn bị xây dựng Báo cáo về Khí hậu thí điểm

Xây dựng Báo cáo về Khí hậu thí điểm vào giữa năm 2016 sẽ là một đầu ra quan trọng. Như đã đề cập ngay từ phần đầu và được nhấn mạnh trong tiểu mục tiếp theo, sẽ mất vài năm để có thể xây dựng một Ngân sách cho biến đổi khí hậu được vận hành tốt và tích hợp đầy đủ vào Kế hoạch phát triển KT-XH cũng như chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm. Báo cáo thí điểm ban đầu cần tương đối đơn giản, về cơ bản là một báo cáo đánh giá thực hiện so với số vốn được phân bổ cho Ngân sách khí hậu và tóm tắt tổng quan của Báo cáo Ngân sách nhà nước hàng năm (ASBR). Báo cáo cần đề cập tới kết quả hoạt động so với các nội dung chính của chương trình tổng thể đã được xem xét trong hệ thống giám sát và đánh giá của chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH

(và các chương trình MTQG liên quan như chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả), đánh giá chung về tiến độ đã đạt được trong việc lồng ghép BĐKH vào chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm, và tiến bộ đạt được trong việc thực hiện Chiến lược BĐKH và Chiến lược TTX. Trong những năm tiếp theo, với nguồn thông tin tốt hơn được lấy từ hệ thống GS&ĐG tập trung cho ứng phó với BĐKH, Báo cáo Khí hậu cần cung cấp thông tin sâu hơn về:

- Thành tựu hướng tới các mục tiêu chính sách hài hòa đã đề ra trong khuôn khổ các chiến lược về BĐKH, TTX và các chương trình liên quan (trên cả hai khía cạnh đối chiếu mức chỉ tiêu cho các mục tiêu chính sách, và đánh giá tác động của các hành động can thiệp).
- Đánh giá tổng hợp thành tựu của tất cả các ngành và địa phương hướng tới mục tiêu và mục đích về thích ứng và giảm nhẹ. Báo cáo tình hình thực hiện mục tiêu chính sách và kết quả thích ứng/giảm nhẹ cho phép xác định những lĩnh vực quan trọng cần điều chỉnh/hoàn thiện chính sách trong Báo cáo về khí hậu qua các năm.

Báo cáo thí điểm nên sử dụng dữ liệu có sẵn để đánh giá tiến triển thực hiện Chiến lược quốc gia về BĐKH và Chiến lược Tăng trưởng Xanh. Điều quan trọng là sử dụng dữ liệu đã được phân loại chi tiêu cho BĐKH để báo cáo tiến trình thực thi các chính sách quan trọng hiện hành về ứng phó với BĐKH. Qua thời gian, cần chú trọng đánh giá tiến trình thực hiện các mục tiêu chính sách tổng thể về thích ứng và giảm nhẹ, bằng cách sử dụng các chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động có thể kiểm chứng được. Nhiệm vụ báo cáo này nên giao cho Nhóm công tác về BĐKH chủ trì. Cần tìm kiếm hỗ trợ kỹ thuật để thiết kế định dạng và nội dung cho cả Báo cáo ngân sách nhà nước hàng năm (ASBR) và Báo cáo Khí hậu hàng năm thí điểm để trình lên Ủy ban BĐKH cho chỉ đạo và phê duyệt. Hoạt động này cũng nên đưa ra một lộ trình xây dựng Ngân sách Khí hậu và thực hiện Báo cáo Khí hậu hàng năm trong trung và dài hạn. Qua thời gian, Báo cáo Khí hậu hàng năm sẽ phản ánh ngày càng tốt hơn sự phát triển chính sách và các thành tựu liên quan đến các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ của Chính phủ Việt Nam. Như được trình bày trong mục 5.3, mặc dù các mục tiêu này sẽ được xác định một cách độc lập với chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm,

những nội dung quan trọng sẽ dần được đưa vào kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và Chiến lược Phát triển KT-XH 10 năm tiếp theo; và những chính sách này sẽ ngày càng ảnh hưởng nhiều hơn đến quá trình thiết kế dự án, xác định ưu tiên và phân bổ ngân sách.

5.3 Tăng cường và điều phối thể chế, chính sách về BĐKH

Có hai mối quan ngại lớn: (i) điều phối việc thực hiện các hành động thích ứng với biến đổi khí hậu và giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, và (ii) thiết lập cơ chế tài chính ứng phó với BĐKH để bù đắp những thiếu hụt về vốn “đề làm” chính sách. Như nêu trong Chương 1 và Chương 4, xây dựng chính sách thích ứng và giảm nhẹ có những yêu cầu kỹ thuật rất khác nhau. Chính sách thích ứng là ưu tiên cao nhất trong ngắn hạn và đạt được tiến bộ nhiều nhất thông qua thiết lập nền tảng chiến lược và kỹ thuật xét trên góc độ duy trì công tác giám sát tính dễ bị tổn thương của các vùng và ngành khác nhau ở Việt Nam. Chính sách giảm nhẹ đã trở thành ưu tiên rõ ràng của quốc gia, được phản ánh cụ thể trong Chiến lược TTX, nhưng vẫn phụ thuộc vào những tiến bộ toàn cầu trong việc kiểm soát phát thải khí nhà kính và các cuộc đàm phán trong UNFCCC. Chính sách tài khóa, đặc biệt là những chính sách liên quan trực tiếp đến nhiên liệu hóa thạch và các DNNN trong ngành năng lượng, cần được xem xét—cần phải quản lý tài khóa tốt để đạt được các mục tiêu về tăng trưởng xanh và BĐKH. Xây dựng chính sách thích ứng và giảm nhẹ sẽ được thảo luận riêng rẽ trong các tiểu mục tiếp theo.

Điều phối chính sách thích ứng

Các chuyên gia về thích ứng và quản lý giảm thiểu rủi ro thiên tai cần hợp tác đánh giá và dự báo khả năng dễ bị tổn thương để kết nối chặt chẽ hơn việc giảm thiểu rủi ro. Cần cải thiện nền tảng tri thức cho thích ứng và quản lý và giảm thiểu rủi ro thiên tai thông qua việc cập nhật thường xuyên và tăng cường hấp thu những tiến bộ khoa học trong dự báo và đánh giá khả năng dễ bị tổn thương. Điều này cần được coi là một ưu tiên trong các chương trình quốc gia liên quan đến BĐKH. Các cách thức tiếp cận đánh giá tính dễ bị tổn thương phải bao gồm các mức độ tác động liên quan đến biến đổi khí hậu, từ các hiện tượng có tác động đơn lẻ ở mức cao/tần suất thấp (ví dụ như lốc

xoáy) đến tác động lan tỏa ở mức thấp/có tần suất cao (ví dụ như xâm nhập mặn của mức thủy triều cao vào ruộng lúa).

Hệ thống GS&ĐG cấp dự án phải gắn với đánh giá ở cấp cao các chỉ tiêu thích ứng quan trọng. Thiết kế một hệ thống GS&ĐG toàn diện, thực tế và tiết kiệm đòi hỏi phải cải thiện và hài hòa hệ thống hiện có, trên cơ sở thông lệ quốc tế tốt nhất về thích ứng với BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của địa phương. Trọng tâm ban đầu nên đặt vào *đầu ra và kết quả có tầm quan trọng chiến lược* để người triển khai hệ thống và người ra quyết định không bị quá tải với số lượng lớn dữ liệu chất lượng thấp. Sử dụng dữ liệu tốt sẽ giúp thu hút được nguồn tài trợ thích hợp và cải thiện cơ chế cấp vốn. Trong quá trình hài hòa hóa, cần xác định được các chỉ tiêu cho phép đo lường khả năng dễ bị tổn thương trong trung hạn có tính thực tế và khả dụng để đưa đến kết quả cuối cùng là quản lý rủi ro và khả năng dễ bị tổn thương một cách hiệu quả hơn. Cần triển khai các hoạt động nghiên cứu và xây dựng một hệ thống GS&ĐG chung cho thích ứng và quản lý rủi ro thiên tai căn cứ vào mức độ dễ bị tổn thương để tạo mối liên kết giữa những cơ quan tham gia thích ứng BĐKH và quản lý rủi ro thiên tai (như Cục Quản lý đê điều và Phòng chống lụt bão và Trung tâm phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai, đều thuộc Bộ NN&PTNT và Cục KTTV & BĐKH thuộc Bộ TN&MT. Diễn đàn Điều phối Quản lý rủi ro thiên tai/thích ứng với BĐKH có thể là một công cụ hiệu quả nhằm thúc đẩy quá trình hài hòa để giảm khả năng dễ bị tổn thương, nếu cơ quan này được thể chế hóa hợp lý và giúp giám sát tính nhất quán của các biện pháp ứng phó với khả năng dễ bị tổn thương.

Điều phối chính sách giảm nhẹ

Việt Nam cần các hệ thống giám sát, báo cáo và thẩm tra (MRV) cũng như các cơ chế xác định mục tiêu quốc gia để theo đuổi mục tiêu tăng trưởng xanh ít phát thải các-bon và thu hút sự hỗ trợ về mặt tài chính và kỹ thuật từ các nước phát triển. Hệ thống MRV được quốc tế công nhận (cho phát thải khí nhà kính) là yếu tố cơ bản để xây dựng hành động giảm phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA)⁸³, và có tác dụng đưa ra một đánh giá rộng rãi về tiến trình giảm nhẹ. Tương tự như hệ thống GS&ĐG cho thích ứng cấp cao, các hệ thống GS&ĐG cấp quốc gia và cấp ngành chỉ có thể đạt được trong dài hạn. Các hoạt động hướng tới mục tiêu này cần

Bộ TN&MT khởi xướng, đây là cơ quan quản lý điều tra KNK quốc gia, nhưng phối hợp chặt chẽ với các bộ ngành và các tỉnh chịu trách nhiệm về MRV cho các nguồn phát thải khác nhau trong ngành. Cần nỗ lực thực hiện chuyển giao kiến thức công nghệ và tăng cường năng lực để hỗ trợ thực hiện các hệ thống MRV theo ngành cho phù hợp với hệ thống điều tra KNK quốc gia. Nâng cao chất lượng các dữ liệu về phát thải KNK có khả năng giúp Việt Nam ứng dụng các phương pháp luận chi tiết khi sử dụng hướng dẫn của IPCC, trên cơ sở đó nâng cao chất lượng thông báo quốc gia và báo cáo cập nhật hai năm một lần lên UNFCCC. Thông qua các hệ thống MRV quốc gia và cấp ngành, các dữ liệu phát thải KNK chi tiết được thu thập và trình lên Ủy ban BĐKH để tăng cường điều phối hiệu quả các hành động ứng phó giảm nhẹ BĐKH. Tương tự như hệ thống GS&ĐG về thích ứng, bước khởi đầu cần đánh giá tình hình hiện nay và đề ra một lộ trình để thiết lập hệ thống MRV vận hành tốt.

Những nhiệm vụ trọng tâm để thực hiện chính sách giảm nhẹ là: (i) rà soát các hoạt động giảm nhẹ hiện tại, tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ cho giai đoạn sau 2020 và xây dựng lộ trình thực hiện cho các lựa chọn ít phát thải, và (ii) thiết lập một khung chính sách tài khóa thống nhất để khuyến khích giảm sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Một nhóm chuyên gia được điều phối tốt về chính sách giảm nhẹ và mức độ sẵn sàng của thị trường cần thuộc một cơ quan chính phủ phù hợp để tiến hành rà soát các hoạt động giảm nhẹ ứng phó với BĐKH hiện nay. Nhóm chuyên gia cần đánh giá tất cả hoạt động ứng phó hiện nay liên quan đến chính sách giảm nhẹ được xây dựng dựa trên khung Chương trình quản lý phát thải khí nhà kính quốc gia (Quyết định 1775 ban hành năm 2012), Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh/ Kế hoạch tăng trưởng xanh (kể cả những mục tiêu giảm phát thải KNK cụ thể cho ngành đã được xây dựng). Kết quả đầu ra chính là khuyến nghị cho Việt Nam tổng hợp các mục tiêu giảm phát thải KNK giai đoạn sau 2020, cùng một lộ trình tiến tới thực hiện các chính sách giảm nhẹ thống nhất và hiệu quả về chi phí nhất trong khả năng có thể, mà vẫn nhấn mạnh được các rủi ro chính sách và biện pháp để giảm những rủi ro này. Có thể thử nghiệm vai trò quan trọng của việc xóa bỏ trợ cấp gián tiếp cho năng lượng hóa thạch và theo đó là việc áp dụng giá các-bon trong tương lai cho cả thuế và quyết định đầu tư trong bối cảnh này, như vậy sẽ liên quan đến các mục tiêu của kế hoạch KNK về tín dụng các-bon (mục tiêu b). Rủi ro chính khi xây dựng

83. Xem thêm tại http://unfccc.int/files/focus/mitigation/application/pdf/towards_nama_readiness_inVietnam.pdf (chi tiết tại Chương 1 và Chương C4).

và áp dụng khung chính sách như vậy là sự cần thiết phải thiết lập quyền sở hữu và sự thống nhất của các bên liên quan—ví dụ các doanh nghiệp (bao gồm cả DNNN) và cộng đồng, những người có thể bị tổn thất do những thay đổi như vậy và có giải pháp khuyến khích sự tham gia toàn diện của những đối tượng này.

Cần xác định vai trò của REDD+ với tư cách là một bộ phận của khung tổng thể thống nhất về giảm nhẹ. REDD+ là một phần của công tác ứng phó giảm nhẹ vì nó giảm phát thải và tăng cường khả năng lưu giữ cacbon. Ngoài ra, triển khai REDD+ có thể mang lại lợi ích đáng kể trong việc giảm khả năng dễ bị tổn thương và tăng cường khả năng chống chịu, và những khoản đầu tư liên quan đến REDD+ cần được coi như một công cụ ứng phó với khí hậu một cách toàn diện chứ không chỉ là một cơ chế tích trữ đơn thuần. Cần làm rõ vai trò của REDD+ như một công cụ trong khung giảm nhẹ, và cần lồng ghép cũng như tích hợp trong hành động ứng phó với BĐKH quốc gia, bao gồm cả những lợi ích thích ứng; việc thực hiện REDD+ cần được giám sát bởi Ủy ban BĐKH. Một vấn đề quan trọng khác là những nỗ lực thực hiện REDD+ sẽ hỗ trợ thực hiện các mục tiêu của Chiến lược Phát triển lâm nghiệp quốc gia và triển khai thực hiện Chiến lược ở cấp trung ương và địa phương cũng như các giải pháp chính sách về REDD+ tương hỗ lẫn nhau.

Môi trường tài khóa và những rủi ro thể chế và chính sách đối với BĐKH

Môi trường tài khóa chung có ảnh hưởng lớn đến việc thực thi chính sách ứng phó với BĐKH. Giống như bất kỳ lĩnh vực chính sách nào khác, chi tiêu cho chính sách ứng phó với BĐKH và sử dụng các công cụ thuế đều gặp phải những hạn chế về tài khóa. Đề xuất đã nêu ở phần trên để tiến tới một Khung Tài chính Trung hạn (MTFF) có thể giúp những tác động này trở nên dễ dự đoán hơn, nhưng cho đến nay vẫn chưa có bất kỳ cam kết chắc chắn nào về tạo dựng một môi trường như vậy. Các nội dung chính sách này vậy nằm ngoài phạm vi Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH, nhưng do chính sách tài khóa vĩ mô có khả năng bị co hẹp, gây ra những rủi ro khi xây dựng Ngân sách cho BĐKH ổn định và hiệu quả (được chứng minh qua những phát hiện trong Chương 3). Khuyến nghị Bộ KH&ĐT cùng Bộ Tài chính nên cân nhắc những yếu tố này mỗi năm khi đánh giá Ngân sách cho biến đổi khí hậu và Báo cáo biến đổi khí hậu hàng năm. Những rủi ro tài khóa chung do DNNN cũng đã được nhận biết một cách rõ

nét⁸⁴. Mặc dù nằm ngoài phạm vi của Báo cáo Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho BĐKH, những nội dung này cũng cần được xem xét trong bối cảnh tài khóa vĩ mô.

Một số DNNN có liên quan trực tiếp đến dự toán chi cho ứng phó với BĐKH. Do đó, Báo cáo CPEIR quan tâm đến những rủi ro cụ thể do những DNNN tham gia trực tiếp vào việc thực hiện các chính sách ứng phó với BĐKH. Nếu những chính sách được trực tiếp thực thi thông qua DNNN chứ không phải từ ngân sách của Chính phủ, chi tiêu ngân sách nhà nước có thể không phản ánh chi tiêu thực tế, mà thay vào đó được ghi lại như một khoản chuyển giao cho DNNN, một lần nữa kèm theo một số yếu tố rủi ro tài khóa⁸⁵. Những rủi ro này cần được kèm theo trong việc lượng hóa và số liệu về chi tiêu phải được điều chỉnh để có thể sử dụng trong việc đánh giá hiệu quả của chính sách ứng phó với BĐKH.

Các hoạt động tài khóa tương tự của DNNN trong lĩnh vực năng lượng có thể tác động trực tiếp tới cơ chế cấp vốn và thực thi chính sách giảm nhẹ. EVN là nhà đầu tư và cung cấp điện chủ yếu cho người dân và cơ chế giá điện của EVN trực tiếp ảnh hưởng đến lượng tiêu thụ điện. Mặc dù Luật Điện lực yêu cầu bảng giá điện phải phản ánh chi phí, EVN vẫn tiến hành trợ cấp chéo và trợ cấp trực tiếp. Mặc dù Chính phủ Việt Nam đang tiến hành các bước đảm bảo sự độc lập tài chính của EVN nhưng vẫn đang có những áp lực về chính sách và giá. Tình hình tài chính của EVN đang được nghiên cứu chi tiết, và dữ liệu từ nghiên cứu này có thể đưa ra cơ sở để đánh giá lại các hoạt động tài khóa tương tự của EVN. Nghiên cứu theo hướng này nên được đưa vào nội dung công việc của nhóm chuyên gia về chính sách giảm nhẹ vào một thời điểm thích hợp và đóng góp cho các nghiên cứu đã và đang thực hiện.

5.4 Ma trận Tóm tắt Kế hoạch hành động

Các hoạt động mô tả ở trên cần được Chính phủ Việt Nam xem xét và phát triển hơn nữa để áp dụng cụ thể vào thực tế. Các khái niệm nêu ra trong các mục trước được đề cập tới một cách sơ bộ để giúp thực hiện nhiệm vụ này. Bảng 5.1 dưới trình bày dự thảo Khung Kết quả

84. Xem Hộp 2.1 và Báo cáo của WB (2013), *Đánh giá tính minh bạch tài khóa của Việt Nam: Phân tích và phản hồi của các bên liên quan về thông tin ngân sách nhà nước* (trang. 39–40).

85. Xem nghiên cứu điển hình ngành lâm nghiệp.

tóm tắt, trong đó liệt kê tất cả các hoạt động đề xuất trong những mục trước dưới dạng xác định các hoạt động chính và hoạt động hỗ trợ cần thiết để thực hiện những khuyến nghị chính của Báo cáo CPEIR. Khung Kết quả này xác định từng hoạt động theo mục tiêu và các hoạt động hỗ trợ cần thiết, đầu ra và kết quả kỳ vọng, mối liên hệ với các hoạt động khác (xét theo khía cạnh đóng góp cho hoặc nhận được từ các hoạt động đó), và mức độ rủi ro trong quá trình thực hiện có thể gặp phải và cần được giảm thiểu. Khung Kết quả này mới chỉ là dự thảo ban đầu, cần được các cơ quan Chính phủ Việt Nam xem xét và bổ sung, hoặc sửa đổi.

Khung Kết quả sẽ là cơ sở để xây dựng kế hoạch hành động (KHHD) có thể do Chính phủ Việt Nam hay bất kỳ đối tác phát triển nào thực hiện và theo dõi. Sau khi đạt được thỏa thuận về cấu trúc cơ bản của Khung kết quả, các ưu tiên và trình tự, các hoạt động đã được thống nhất sẽ được đưa vào kế hoạch hành động có giới hạn thời gian,

cho biết nhu cầu về nguồn lực của từng nội dung và mức sự kiện quan trọng phải đạt được theo các chỉ tiêu kết quả hoạt động trong giai đoạn thực hiện kế hoạch hành động. Mẫu kế hoạch hành động được trình bày trong Bảng 5.2. Hiện nay, mẫu kế hoạch hành động này chỉ đơn giản thể hiện cấu trúc hoạt động của Khung Kết quả, và biểu mẫu này sẽ thay đổi khi các hoạt động được điều chỉnh. Tuy nhiên, ngoài những thay đổi về cấu trúc, tất cả các cơ quan Chính phủ Việt Nam cần xác định toàn bộ mức sự kiện khả thi có thể đạt được trong thời gian thực hiện kế hoạch. Từ đây cho thấy khung kết quả này có thể kết hợp tất cả các hoạt động ứng phó với BĐKH phù hợp hiện đang được thực hiện, và những hoạt động này đang đóng góp vào mục tiêu xây dựng hạ tầng Chính sách và Quản trị (PG) cho ứng phó với BĐKH. Những hoạt động này có thể bao gồm các CTMTQG và Chương trình Hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu (SP-RCC). Sau khi hoàn thành Báo cáo CPEIR, Kế hoạch hành động sẽ được chuyển giao cho Chính phủ Việt Nam.

Bảng 5.1. Dự thảo Khung Kết quả của Kế hoạch Hành động về Ngân sách và cấp vốn cho BĐKH: Các hoạt động, Mục tiêu và Rủi ro chính

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
1. Đổi mới Lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho BĐKH				
<i>Mục tiêu: Thiết lập Ngân sách cho BĐKH, thực hiện Báo cáo BĐKH, và Báo cáo tình hình cấp vốn cho BĐKH</i>				
1.1 Chuẩn bị xây dựng KHPT KT-XH 2016–2020	<p>1.1.1 Tiến hành thảo luận với các bộ ngành và tỉnh thành có liên quan về lồng ghép ứng phó với BĐKH</p> <p>1.1.2 Cải thiện chiến lược ứng phó với BĐKH cho các bộ ngành và tỉnh thành</p> <p>1.1.3 Thiết lập chiến lược vùng để phối hợp hiệu quả những nỗ lực ứng phó với BĐKH của các ngành và địa phương</p>	<p>Xác định rõ ràng các chiến lược ứng phó với BĐKH trong từng lĩnh vực của KHPT KT-XH và kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH</p> <p>Xác định/khởi xướng cải cách pháp lý và chính sách trong những lĩnh vực ưu tiên</p> <p>Văn bản chiến lược ứng phó BĐKH cấp vùng xác định các nội dung chính của cách tiếp cận chiến lược cấp vùng để ứng phó với BĐKH</p>	Là điều kiện tiên quyết để tăng cường quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với BĐKH hàng năm	Rủi ro thấp: là một bộ phận của quy trình đã được thiết lập

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
<p>1.2 Áp dụng Hướng dẫn Phân loại chi tiêu cho BDKH</p> <p><i>Mục tiêu: Hướng dẫn và tăng cường năng lực cho các bộ ngành và các tỉnh khi thiết kế và đánh giá các khoản chi có liên quan đến BDKH</i></p>	<p>1.2.1 Xây dựng Hướng dẫn Phân loại theo chi tiêu cho BDKH, bao gồm nâng cao chất lượng văn kiện dự án, áp dụng trong quá trình dự toán ngân sách cho chi đầu tư và chi thường xuyên.</p> <p>1.2.2 Thiết kế một loạt hội thảo để đào tạo cán bộ ở tất cả các cấp về phân loại và đánh giá chi tiêu có liên quan đến BDKH.</p>	<p>Ban hành và phổ biến tài liệu Tài liệu Hướng dẫn đã hoàn thiện</p> <p>Mục tiêu cụ thể về BDKH trong văn kiện dự án và Quyết định đầu tư</p> <p>Cán bộ được đào tạo</p> <p>Xác định và phân loại rõ ràng các khoản chi cho ứng phó với BDKH trong ngân sách hàng năm</p>	<p>Là đầu vào quan trọng để thực hiện các khuyến nghị của Báo cáo CPEIR</p> <p>Mối liên hệ/tính đồng điệu đối với hướng aaxn phân loại chi tiêu (hướng dẫn, hội thảo, sự phát triển của những đối tượng có khả năng thành công cao.</p>	<p>Rủi ro thấp: có thể chậm trễ trong phê duyệt (và cần hỗ trợ kỹ thuật); tăng cường năng lực thực thi sẽ mất nhiều thời gian hơn. Tốt nhất nên sử dụng phương pháp tiếp cận theo giai đoạn, tập trung vào các đối tượng chủ yếu liên quan đến BDKH và phát triển những đối tượng có khả năng thành công cao.</p>
<p>1.3 Chuẩn bị ước tính chi tiêu cho ứng phó với BDKH (Dự thảo Ngân sách cho Biến đổi Khí hậu)</p> <p><i>Mục tiêu: Đưa ra tổng quan⁸⁶ về chi tiêu cho ứng phó với BDKH của các bộ ngành và tỉnh</i></p>	<p>1.3.1 Tổng hợp dữ liệu tổng chi về ứng phó với BDKH cho ngân sách hàng năm và đưa vào Báo cáo Ngân sách nhà nước hàng năm (ASBR)</p>	<p>Một báo cáo về ngân sách cho BDKH rõ ràng, có thể theo dõi được và các mục tiêu được nêu trong Báo cáo Ngân sách nhà nước hàng năm.</p>	<p>Là nội dung trọng tâm của Báo cáo Ngân sách cho biến đổi khí hậu, và cơ sở để giải trình các khoản chi tiêu cho ứng phó với BDKH.</p>	<p>Rủi ro thấp: phụ thuộc vào đào tạo và việc áp dụng Phân loại chi tiêu cho BDKH. Nên dần được cải thiện.</p>
<p>1.4 Các Bộ và sở tài chính ở cấp tỉnh báo cáo về tất cả dự án có liên quan đến BDKH.</p> <p><i>Mục tiêu: Để đảm bảo tất cả các nhà quản lý về ứng phó với BDKH nắm được được thực tế chi tiêu vào các dự án có liên quan đến BDKH trong tổng ngân sách</i></p>	<p>1.4.1 Bộ Tài chính hướng dẫn Vụ Tài chính của các Bộ và Sở Tài chính của tỉnh báo cáo về mức chi tiêu thực tế của tất cả các dự án và khoản chi có liên quan đến BDKH⁸⁷.</p> <p>1.4.2 Bộ KH&ĐT, các bộ ngành và địa phương sử dụng số liệu của Bộ Tài chính để ước tính chi tiêu ứng phó với BDKH trong mỗi khoản mục của ngân sách cho BDKH.</p>	<p>Ban hành báo cáo về dự án có liên quan đến BDKH</p> <p>Sử dụng các báo cáo công khai tài chính của Bộ KH&ĐT, các bộ ngành và địa phương để đưa ra ước tính chi tiêu cho ứng phó với BDKH.</p> <p>Tổng hợp số liệu ước tính chi ứng phó với BDKH</p>	<p>Là bước quan trọng để xây dựng Báo cáo biến đổi Khí hậu và theo dõi Ngân sách cho biến đổi Khí hậu.</p> <p>Việc thực hiện hiệu quả Hướng dẫn Phân loại chi tiêu cho BDKH (2.2) sẽ là chìa khóa dẫn tới thành công.</p>	<p>Rủi ro ban đầu cao: đảm bảo sự tuân thủ tại tất cả các Vụ/Sở Tài chính, các Bộ và địa phương là một nhiệm vụ quan trọng trong năm 2014; Đào tạo và tăng cường năng lực cần giảm thiểu rủi ro xuống mức thấp trong trung hạn.</p>

86. Lưu ý đây là tổng quan ở mức bút toán ghi nhớ ngân sách như đã miêu tả ở phần trên.

87. Như trình bày ở phần trên, Bộ KH&ĐT sẽ cung cấp cho Bộ Tài chính danh mục các dự án như vậy và các chi tiêu nằm trong ngân sách phát triển hàng năm, các vụ/sở tài chính sẽ báo cáo về tổng chi tiêu ở mỗi hạng mục/nhóm (có thể chi tiết hơn theo thời gian).

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
<p>1.5 Hải hoà và tăng cường giám sát và đánh giá các hoạt động ứng phó với BĐKH</p> <p><i>Mục tiêu: Thiết lập các chỉ số và mức sự kiện quan trọng có thể kiểm chứng, và theo dõi kết quả thực hiện so với mục tiêu đề ra đối với tất cả các khoản chi cho ứng phó với BĐKH.</i></p>	<p>1.5.1 Đánh giá thực tế hoạt động giám sát và đánh giá (GS&ĐG) hiện nay và phân tích các nhu cầu quan trọng dựa trên kinh nghiệm quốc tế và chuẩn bị lộ trình thực hiện GS&ĐG về ứng phó với BĐKH.</p> <p>1.5.2 Thí điểm tăng cường (GS&ĐG) những lĩnh vực quan trọng của ứng phó với BĐKH (cần hỗ trợ kỹ thuật).</p>	<p>Báo cáo đánh giá</p> <p>Lộ trình thực hiện</p> <p>Khởi động hệ thống GS&ĐG thí điểm</p>	<p>Mục tiêu này sẽ được thực hiện trong dài hạn và ban đầu chỉ tác động hạn chế tới các hoạt động khác.</p> <p>Tuy nhiên, thiết lập một hệ thống GS&ĐG hiệu quả có vai trò rất quan trọng đối với sự thành công về lâu dài, độ tin cậy và hoạt động cấp vốn của ngân sách cho ứng phó với BĐKH.</p> <p>Đảm bảo tính thống nhất giữa Khung hướng dẫn ưu tiên thích ứng với BĐKH trong lập kế hoạch PT KT-XH và TCCRE, gắn liền với GS&ĐG</p>	<p>Rủi ro trung bình: việc áp dụng một hệ thống GS&ĐG hiệu quả phải đối mặt với những yếu kém và hạn chế năng lực trong quá trình hoạt động, và đây là rủi ro điển hình mà một dự án dài hạn hay gặp phải.</p> <p>Đào tạo và nâng cao năng lực cần giảm rủi ro xuống mức trung bình khi một hệ thống cơ bản được triển khai thí điểm.</p>
<p>1.6 Tăng cường sử dụng hệ thống của quốc gia</p> <p><i>Mục tiêu: tăng số lượng các dự án dùng vốn ODA cho ứng phó với BĐKH có sử dụng KHPT KT-XH, ngân sách, và TABMIS để quản lý ngân sách và thực hiện thanh toán.</i></p>	<p>1.6.1 Thực hiện thí điểm với một số các dự án ODA về ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương và cấp tỉnh để quản lý ngân sách và báo cáo thông qua TABMIS.</p> <p>1.6.2 Xây dựng cơ chế báo cáo tốt hơn và đối chiếu dữ liệu của Chính phủ về vốn ODA dành cho ứng phó với BĐKH và dữ liệu của các Đối tác Phát triển.</p>	<p>Phối hợp các báo cáo ODA và báo cáo của Chính phủ Việt Nam về chi tiêu cho ứng phó với BĐKH.</p> <p>Cải thiện mục tiêu viện trợ Paris-Busan hiệu quả đối với viện trợ-theo-ngân sách và sử dụng hệ thống quốc gia.</p>		
<p>1.7 Chuẩn bị Báo cáo biến đổi Khí hậu (CR)</p> <p><i>Mục tiêu: Tăng cường trách nhiệm giải trình trước Chính phủ, Quốc hội và công chúng về kết quả hoạt động theo các chính sách và ngân sách ứng phó với BĐKH.</i></p>	<p>1.7.1 Chuẩn bị một Báo cáo Khí hậu thí điểm vào giữa năm 2016 và đề ra lộ trình xây dựng hoàn chỉnh Báo cáo Ngân sách cho biến đổi Khí hậu và Báo cáo biến đổi Khí hậu đầy đủ vào tháng 1 - 2017.</p>	<p>Báo cáo về biến đổi Khí hậu thí điểm vào giữa năm 2016</p> <p>Lộ trình thực hiện</p>	<p>Là một tài liệu quan trọng ghi nhận sự thành công của chính sách ứng phó với BĐKH.</p> <p>Báo cáo khí hậu sẽ được trình lên Ủy ban BĐKH để định hướng và phê chuẩn</p> <p>Phụ thuộc vào sự phối hợp hiệu quả của tất cả các hoạt động nêu trên.</p> <p>Thực hiện thành công Ngân sách cho biến đổi Khí hậu và Báo cáo biến đổi Khí hậu sẽ tăng cường uy tín quốc tế và khuyến khích tài trợ của quốc tế.</p> <p>Đầu vào từ Khung hướng dẫn ưu tiên thích ứng với BĐKH trong lập kế hoạch PT KT-XH</p>	<p>Rủi ro trung bình: có thể xây dựng thí điểm Báo cáo về biến đổi khí hậu; những rủi ro chủ yếu nằm ở chất lượng của sản phẩm cuối cùng. Hỗ trợ kỹ thuật sẽ giúp đảm bảo chất lượng ban đầu và thiết lập một lộ trình đáng tin cậy cho sự phát triển trong tương lai.</p>

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
1.8 Báo cáo tình hình cấp vốn cho ứng phó với BĐKH (CCR-FR) <i>Mục tiêu: Đánh giá Ngân sách cho biến đổi Khí hậu và hoạt động cấp vốn, xác định những thiếu hụt lớn về vốn, và triển khai biện pháp tìm kiếm nguồn vốn thích hợp.</i>	1.8.1 Đánh giá Báo cáo Ngân sách cho biến đổi Khí hậu, Báo cáo biến đổi Khí hậu, và vốn ODA ; xác định các nhu cầu tài chính cho ứng phó với BĐKH trong tương lai.	Báo cáo đánh giá Dự thảo Báo cáo tình hình cấp vốn cho ứng phó với BĐKH	Phụ thuộc vào sự thành công của Báo cáo Khí hậu. Sẽ nâng cao uy tín quốc tế và khuyến khích tài trợ của quốc tế.	Rủi ro trung bình: như đã nói ở trên, phụ thuộc vào tất cả các yếu tố đầu vào và chất lượng của sản phẩm cuối cùng.
2. Tăng cường điều phối Chính sách và thể chế cho BĐKH <i>Mục tiêu: Hải hoà thực hiện chính sách, tăng cường điều phối và xây dựng cơ chế tài chính cho BĐKH</i>				
2.1 Tăng cường điều phối và xác định ưu tiên cho chính sách thích ứng và giảm nhẹ gắn kết với quy trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách <i>Mục tiêu: Dần dần tăng cường gắn kết Chiến lược BĐKH, Chiến lược TTX và các chương trình khác liên quan đến BĐKH trong chu trình lập kế hoạch, với các cơ chế tài chính do Ủy ban BĐKH xác định để xác lập ưu tiên.</i>	2.1.1 Nâng cao vai trò của ủy ban quốc gia về BĐKH trong chỉ đạo thực hiện Chiến lược quốc gia về BĐKH và về tăng trưởng xanh, chương trình REDD+, chương trình hành động, và điều phối thực hiện các chiến lược, chương trình, bao gồm cả chương trình MTQG về sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả và quản lý giảm thiểu rủi ro thiên tai. 2.1.2 Xem xét các tiêu chí/ khung xác định ưu tiên chương trình/ dự án hiện nay và củng cố thành tiêu chí chung xác định ưu tiên và phân bổ vốn. 2.1.3 Tăng cường năng lực kỹ thuật ở Văn phòng thường trực của Ủy ban BĐKH, Bộ KH&ĐT, Bộ TN&MT, các bộ ngành và các tỉnh để cải thiện năng lực điều phối và nền tảng kỹ thuật nhằm gắn kết lập kế hoạch và dự toán ngân sách với ứng phó chiến lược với thích ứng và giảm nhẹ BĐKH, hỗ trợ quá trình ra quyết định của Ủy ban BĐKH	Tài liệu trình Ủy ban BĐKH giải thích mối liên hệ của các chiến lược chính dưới sự chỉ đạo của Ủy ban BĐKH với các chính sách và chương trình (liên quan đến BĐKH) khác. Tài liệu đánh giá theo các tiêu chí được đề xuất để xác định ưu tiên. Các báo cáo hoạt động và báo cáo đánh giá năng lực Báo cáo về cơ chế tài chính trong mối liên hệ với: (i) chu trình ứng phó với BĐKH; và (ii) thực hiện chính sách được đánh giá bởi hệ thống GS&ĐG hài hòa để tăng cường sự thống nhất giữa cơ chế tài chính và các chính sách	Tích cực ứng phó với BĐKH trong khuôn khổ của các công cụ tài chính. Đưa ra ưu tiên và lộ trình hướng tới thực hiện ứng phó với BĐKH hiệu quả hơn, bao gồm sự thống nhất giữa các công cụ (APRF).	Rủi ro trung bình: có thể từng bước nâng cao năng lực, nhưng vẫn không đủ để đảm bảo sự cải thiện đáng kể trong Kế hoạch PT KT-XH 5 năm tiếp theo. Cơ chế tài chính phải minh bạch, dễ tiếp cận và nên được đánh giá định kỳ ở cấp cao.

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
	<p>2.1.4 Tạo sự gắn kết rõ ràng giữa Chiến lược BDKH và Chiến lược TTX trong chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách</p> <p>2.1.5 Tăng cường thống nhất giữa các cơ chế tài chính, dự toán ngân sách và thực hiện chính sách thích ứng/giảm nhẹ để thúc đẩy ứng phó BDKH hiệu quả và hài hòa hơn.</p>			
<p>2.2 Tăng cường GS&ĐG và báo cáo cũng như hài hòa giữa giảm nhẹ và thích ứng</p> <p><i>Mục tiêu: Tạo hệ thống báo cáo và GS&ĐG hài hòa trong tất cả những cơ chế ứng phó với BDKH cũng như các hoạt động, và gắn kết với các chương trình và hành động liên quan, do Văn phòng thường trực Ủy ban BDKH chủ trì.</i></p>	<p>2.2.1 Xây dựng hệ thống GS&ĐG hài hòa cho ứng phó thích ứng và giảm nhẹ trong Chiến lược BDKH và Chiến lược TTX cũng như kế hoạch hành động của các chiến lược này, và các chương trình liên quan đến khí hậu khác, do Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH chủ trì.</p> <p>2.2.2 Kết nối hệ thống báo cáo và GS&ĐG cấp quốc gia và cấp ngành với chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách khí hậu</p> <p>2.2.3 Tăng cường hiệu quả và chất lượng các dòng thông tin GS&ĐG do Văn phòng thường trực trình lên Ủy ban BDKH, dựa trên những thông tin đầu vào của các đầu mối và đơn vị ở các bộ ngành và địa phương.</p>	<p>Hệ thống do Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH vận hành và các đầu mối/các văn phòng chương trình ở các bộ ngành và tỉnh</p>	<p>Hệ thống GS&ĐG liên ngành hài hòa cho phép Ủy ban BDKH xác định các ưu tiên thống nhất để có hành động ứng phó thích ứng và giảm nhẹ hiệu quả.</p>	

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
<p>2.3 Điều phối và hài hòa thực hiện thích ứng và quản lý rủi ro thiên tai</p> <p><i>Mục tiêu: Tăng cường điều phối và hài hòa việc thực hiện thích ứng và ứng phó quản lý rủi ro thiên tai</i></p>	<p>2.3.1 Tăng cường và thể chế hóa Diễn đàn quốc gia về giảm rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH</p> <p>2.3.2 Điều phối và hài hòa các biện pháp thích ứng với BĐKH và hành động giảm rủi ro thiên tai trong nội bộ và giữa các bộ TN&MT, NN&PTNT và các bộ ngành khác cũng như giữa những hành động trong Chương trình Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng, Kế hoạch BĐKH, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH và KHHĐ BĐKH của bộ ngành và địa phương</p> <p>2.3.3 Thực hiện điều phối đánh giá tính dễ bị tổn thương, ưu tiên theo vùng địa lý, thiên tai và những ngành cho thúc đẩy cả thích ứng với BĐKH và giảm rủi ro thiên tai</p> <p>2.3.4 Chính thức yêu cầu sử dụng các kịch bản BĐKH để lồng ghép các hành động vào kế hoạch PT KT-XH địa phương và kế hoạch ngành</p> <p>2.3.5 Tăng cường năng lực cho các bên liên quan, đặc biệt là cho địa phương, để cải thiện thiết kế dự án liên quan đến tính dễ bị tổn thương sử dụng các kịch bản BĐKH</p>	<p>Báo cáo về việc hài hòa tốt hơn thích ứng BĐKH và các hành động ứng phó quản lý rủi ro thiên tai</p> <p>Tăng cường sự thống nhất thể chế, điều phối và phân bổ hiệu quả hơn về thông tin giữa Bộ NN&PTNT và TN&MT cũng như các bộ khác liên quan đến các báo cáo theo dõi trình lên Ủy ban BĐKH</p> <p>Chủ động tham gia Diễn đàn quốc gia về giảm rủi ro thiên tai và thích ứng BĐKH theo báo cáo tại Diễn đàn</p> <p>Công bố các kịch bản BĐKH và cập nhật về rủi ro thiên tai, bản đồ hóa những khu vực dễ bị tổn thương và có hướng dẫn cụ thể cho các ngành sử dụng công cụ tương lai về khí hậu</p> <p>Các văn bản pháp lý cần chủ động sử dụng các kịch bản BĐKH;</p> <p>Các báo cáo về nhu cầu tăng cường năng lực và năng lực mới ở Văn phòng thường trực Ủy ban BĐKH, liên quan đến đầu mối ở các bộ ngành và tỉnh cũng như văn phòng thường trực của các chương trình liên quan</p>	<p>Liên quan chặt chẽ với việc xây dựng hệ thống GS&ĐG ở cấp độ dự án/chương trình, nhưng tập trung chủ yếu vào đánh giá toàn quốc</p> <p>Phụ thuộc lớn vào sự gắn kết và hỗ trợ quốc tế</p>	<p>Rủi ro thấp: Việc xây dựng và thực hiện cần sự đóng góp ở mức cao của khoa học và kỹ thuật cũng như tăng cường năng lực. Sự gắn kết với các mối quan ngại quốc tế về tính dễ bị tổn thương sẽ tăng cường nguồn hỗ trợ ODA, do đó sẽ giảm tính dễ bị tổn thương trong trung và dài hạn</p>

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
<p>2.4 Tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ và tăng cường thực hiện các chính sách giảm nhẹ</p> <p><i>Mục tiêu: Tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ ở cấp tỉnh, ngành và quốc gia cũng như tăng cường việc thực hiện các hành động giảm nhẹ.</i></p>	<p>2.4.1 Xây dựng nhóm công tác kỹ thuật liên bộ về giảm nhẹ để đánh giá và tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ trên cơ sở khoa học cho ngành và quốc gia (sau năm 2030) với đường cơ sở và mức tham chiếu KNK quốc gia thống nhất, dựa trên kết quả kiểm kê phát thải KNK cập nhật sẵn có</p> <p>2.4.2 Thông báo các mục tiêu quốc gia thống nhất, tổng hợp tới UNFCCC trong bối cảnh thỏa thuận toàn cầu sau giai đoạn 2020 (có sự khác biệt về nỗ lực và mục tiêu quốc gia để có được hỗ trợ kỹ thuật và tài chính quốc tế)</p> <p>2.4.3 Xây dựng hệ thống đo đạc, BC&TĐ (MRV) để kiểm kê, theo dõi phát thải KNK, trên cơ sở thống nhất các mục tiêu giảm nhẹ, với vai trò cụ thể của các bộ ngành và địa phương, hỗ trợ báo cáo lên Ủy ban BĐKH và UNFCCC (thông báo quốc gia và các báo cáo cập nhật 2 năm một lần)</p> <p>2.4.4 Đánh giá khung giảm nhẹ hiện thời (bao gồm cả REDD+) và xây dựng lộ trình thực hiện, bao gồm việc lồng ghép trong Kế hoạch PT KT-XH (2016-2020).</p> <p>2.4.5 Thúc đẩy cải cách để giảm trợ cấp gián tiếp cho nhiên liệu hóa thạch và đưa ra cơ chế giá các-bon để hỗ trợ hiệu quả năng lượng, năng lượng tái tạo và giảm nhẹ phát thải cũng như tăng cường không gian tài khóa công</p>	<p>Đánh giá các mục tiêu giảm nhẹ hiện tại và tiềm năng, đưa ra đề xuất mục tiêu giảm nhẹ quốc gia tổng hợp và cho các ngành.</p> <p>Các mục tiêu giảm nhẹ rõ ràng giai đoạn sau 2020 trong mối liên hệ với các nguồn tài trợ trong nước và quốc tế để thông báo lên UNFCCC</p> <p>Hệ thống MRV toàn diện cho phát thải KNK</p> <p>Gửi tới UNFCCC các thông báo quốc gia có chất lượng cao.</p> <p>Thúc đẩy cải cách trong ngành năng lượng và tăng cường sử dụng quy định có định mức trong ngành năng lượng nhằm giảm KNK</p> <p>Lồng ghép lâu dài các chính sách và kế hoạch giảm nhẹ vào Kế hoạch PT KT-XH và tạo môi trường thuận lợi cho việc xây dựng và thực hiện NAMAs.</p>	<p>Mục tiêu giảm nhẹ tổng hợp có gắn kết chặt với cơ chế tài chính và ngân sách khí hậu đã được mô tả trong nội dung 1.</p> <p>Thông báo các mục tiêu giảm nhẹ tới UNFCCC cần kết hợp với mức độ tham chiếu và cơ chế theo dõi phát thải đã được xác định một cách rõ ràng</p>	<p>Rủi ro ban đầu ở mức trung bình: như đã nêu ở phần trên, tiến độ xây dựng chính sách phụ thuộc vào các yếu tố đầu vào có tính khoa học và kỹ thuật cao. Nỗ lực giảm nhẹ phụ thuộc nhiều vào tiến triển trong các hiệp định toàn cầu về giảm lượng phát thải khí nhà kính. Hỗ trợ quốc tế cho những nỗ lực liên tục trong lĩnh vực này sẽ giúp hình thành một chương trình đáng tin cậy và có thể giải trình.</p>

Hợp phần/Hành động/ Mục tiêu	Nhiệm vụ/ Nhiệm vụ chi tiết	Đầu ra và Kết quả	Mối liên hệ	Rủi ro/Nhận xét
2.5 Tăng cường cơ chế tài chính cho BDKH do Ủy ban BDKH giám sát <i>Mục tiêu: Tăng cường cơ chế tài chính cho ứng phó với BDKH do Ủy ban BDKH giám sát và xác định các chính sách quan trọng, những rủi ro tài chính và khoảng thiếu hụt về vốn.</i>	2.5.1 Đánh giá sắp xếp bộ máy huy động, quản lý và thực hiện các nguồn lực tài chính (quốc tế và quốc gia) để thực hiện điều phối các ưu tiên cho tăng trưởng xanh và BDKH, phù hợp với quy định của DDA và chức năng của các bộ và báo cáo lên Ủy ban BDKH 2.5.2 Dựa theo các tiêu chí xác định ưu tiên tổng hợp, GS&ĐG hài hòa, xây dựng tổ chức bộ máy quản lý tài chính thực hiện các hành động ứng phó với BDKH và phân bổ mục tiêu phù hợp với các cơ chế tài chính trong nước và quốc tế, kết hợp với việc tăng cường chính sách để Ủy ban BDKH phê duyệt 2.5.3 Xây dựng và tăng cường năng lực cho (các) cơ quan thực hiện quốc gia để được tin cậy và có thể tiếp cận các nguồn tài chính quốc tế	Báo cáo Ủy ban BDKH về cơ chế cấp vốn cho ứng phó với BDKH trong mối liên hệ với các chính sách và mục tiêu ứng phó với BDKH. Xử lý những khoảng trống tài khóa mục tiêu thông qua các công cụ tài chính hiện có. Ủy ban BDKH sẽ đưa ra các quyết định chính sách định hỗ trợ ứng phó với BDKH và tối đa hóa các cơ hội tài chính.	Kết nối CCF-FR (1.7) với GS&ĐG giúp cung cấp thông tin cần thiết để xác định những hạn chế về tổ chức bộ máy để tài trợ cho BDKH.	Rủi ro trung bình: thay đổi trong môi trường tài chính rõ ràng cần phải được tính đến. Cơ chế tài chính không đầy đủ rõ ràng không thể bù đắp những nhu cầu tài chính còn thiếu hụt.

Bảng 5.2. Ngân sách cho biến đổi khí hậu và Tài trợ cho Kế hoạch Hành động: Khung Giám sát Kết quả

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD ⁸⁸			Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	
1 Lập kế hoạch, dự toán và tài trợ cho các hoạt động ứng phó BDKH					
1.1.1 Tiến hành thảo luận lồng ghép ứng phó BDKH với các bộ ngành và tỉnh liên quan đến BDKH/tăng trưởng xanh	Các định hướng chiến lược trong Chiến lược PT KT-XH trước 6/2015	Bắt đầu	Hoàn thành		
1.1.2 Tăng cường chiến lược ứng phó BDKH ở các bộ ngành và địa phương		Bắt đầu	Hoàn thành		

88. Bảng này là có thể được chính phủ tiếp tục điều chỉnh: nói chung, bảng này xác định nhu cầu cần được xem xét để xây dựng lộ trình và thời gian thực hiện để có thể cải thiện một cách có hệ thống Chú trọng phân bổ vàng.

89. Đây là những gợi ý ban đầu. Chi tiết phân công trách nhiệm do Chính phủ quyết định.

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD				Trách nhiệm	Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	2017 và xa hơn nữa		
1.1.3	Xây dựng chương trình cấp vùng để điều phối hiệu quả các nỗ lực ứng phó BĐKH cấp tỉnh và ngành	Đánh giá và quyết định về chiến lược cấp vùng	Tài liệu đánh giá trước 8/2014	Quyết định của Thủ tướng Đang thảo luận		Bộ KH&ĐT, các bộ ngành và tỉnh liên quan	
1.2	Thông qua Hướng dẫn về tiêu chí phân loại chi tiêu					Bộ KH&ĐT, Bộ TN&MT và Bộ Tài chính	PG:cải thiện quá trình thẩm định BĐKH
1.2.1	Xây dựng hướng dẫn sử dụng tiêu chí phân loại chi tiêu đã nâng cấp/ sửa đổi/hoàn thiện, bao gồm các tài liệu dự án, để áp dụng vào quá trình ngân sách đầu tư và chi thường xuyên hàng năm	Hoàn thiện Hướng dẫn để sử dụng trong Chiến lược PT KT-XH	Tài liệu hoàn thành vào 7/2014	tiêu chí phân loại chi tiêu là công cụ dùng cho quá trình Chiến lược PT KT-XH	Tương tự như 2015		
1.2.2	Thực hiện chương trình đào tạo cho tất cả các cán bộ ở tất cả các cấp để phân loại và đánh giá mức độ liên quan đến BĐKH/tăng trưởng xanh của các khoản chi trong chính sách ngành và ưu tiên chi tiêu của họ	Số lượng hội thảo (#) Số lượng người được tập huấn (#)	Đang thảo luận	Đang thảo luận	Đang thảo luận	Bộ KH&ĐT phối hợp với Bộ TN&MT	PG3.3 tăng cường năng lực ứng phó với BĐKH
1.3	Chuẩn bị dự toán ứng phó với BĐKH (Dự thảo Ngân sách cho BĐKH)					Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính	PG4: Hỗ trợ luật ngân sách cho ứng phó với BĐKH
1.3.1	Tổng hợp các khoản chi cho ứng phó với BĐKH để có luật ngân sách hàng năm và được đưa vào ASBR	Tuyên bố về Ngân sách cho khí hậu trong ASBR2015	11/ 2014	Thực hành	Thực hành		
1.4	Báo cáo các dự án liên quan đến BĐKH/tăng trưởng xanh từ các Vụ và Sở Tài chính của các bộ ngành và tỉnh						PG3: (Nội dung mới) trong báo cáo chi tiêu
1.4.1	Bộ Tài chính hướng dẫn các Sở và Vụ tài chính ở các bộ ngành và địa phương báo cáo thực chi cho tất cả các dự án và khoản chi liên quan đến BĐKH và TTX	Ban hành báo cáo về các dự án liên quan đến BĐKH	Báo cáo thí điểm được ban hành vào 7/ 2014	Xây dựng theo giai đoạn các dự án liên quan đến BĐKH	Báo cáo toàn diện về các dự án liên quan đến BĐKH	Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT	

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD				Trách nhiệm	Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	2017 và xa hơn nữa		
1.4.2 Bộ KH&ĐT, các bộ ngành và địa phương sử dụng dữ liệu của Bộ Tài chính để ghi chép dự toán chi tiêu ứng phó BĐKH trong mỗi nội dung của ngân sách BĐKH	Điều tra sử dụng ở các địa phương và bộ ngành (%)	Chuẩn bị kế hoạch phân theo giai đoạn				Bộ KH&ĐT	PG3: (nội dung mới) Báo cáo chi tiêu cho BĐKH
1.5 Hải hòa và tăng cường GS&ĐG ứng phó với BĐKH						Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT	PG3.3: Tăng cường năng lực ứng phó với BĐKH
1.5.1 Đánh giá thông lệ GS&ĐG hiện hành và phân tích các nhu cầu chính trên cơ sở thông lệ quốc tế	Phân tích nhu cầu và đưa ra lộ trình	Thực hiện đánh giá và chuẩn bị lộ trình					
1.5.2 Tăng cường GS&ĐG thí điểm cho các lĩnh vực chính trong ứng phó với BĐKH	Tăng cường thí điểm GS&ĐG tại các bộ ngành và các tỉnh chủ chốt	Thực hiện tăng cường GS&ĐG	Thực hiện tăng cường GS&ĐG				
1.6 Tăng cường sử dụng hệ thống quốc gia							
1.6.1 Các dự án ODA ứng phó với BĐKH được lựa chọn thí điểm ở cấp trung ương và địa phương quản lý ghi ngân sách và báo cáo thông qua TABMIS	Số lượng các dự án ODA sử dụng TABMIS	Bắt đầu thí điểm	Mở rộng chương trình			Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT và các đối tác phát triển	PG3: (nội dung mới) báo cáo chi tiêu ứng phó BĐKH
1.6.2 Xây dựng cơ chế báo cáo và tổng hợp tốt số liệu của chính phủ về các dự án ODA cho BĐKH và dữ liệu của các đối tác phát triển	Giảm thời gian chết khi tổng hợp các số liệu về ODA	Đánh giá quy trình hiện tại và xây dựng lộ trình					
1.7 Chuẩn bị Báo cáo Khí hậu (CR)						Các Bộ: KH&ĐT, Tài chính và TN&MT phối hợp với các bộ ngành và các tỉnh	PG3: (nội dung mới) báo cáo chi tiêu BĐKH
1.7.1 Chuẩn bị báo cáo khí hậu thí điểm vào giữa năm 2016 và lộ trình để có Ngân sách khí hậu và Báo cáo khí hậu vào tháng 1/2018	Lộ trình Báo cáo khí hậu thí điểm	Chuẩn bị lộ trình và bắt đầu thí điểm Báo cáo khí hậu	Thực hiện lộ trình				

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD				Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	2017 và xa hơn nữa	
1.8 Báo cáo tài trợ cho ứng phó BĐKH (CCR-FR)						PG 5.2: Tăng cường tài trợ quốc tế
1.8.1 Đánh giá Ngân sách khí hậu, Báo cáo khí hậu, ODA và xác định nhu cầu tài trợ cho ứng phó BĐKH trong tương lai	Thiết kế thí điểm CCR-FR phù hợp với dữ liệu sẵn có, chuẩn bị lộ trình để sử dụng trong tương lai	Thí điểm CCR-FR	Thực hiện lộ trình			
2 Điều phối chính sách và tăng cường thể chế						
2.1 Tăng cường điều phối chính sách và xác định ưu tiên giữa các chính sách thích ứng và giảm nhẹ trong mối liên kết chặt chẽ với chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách						PG 1 và 2
2.1.1 Thành lập các nhóm kỹ thuật ở Bộ TN&MT, Văn phòng thường trực, Bộ KH&ĐT và các bộ ngành để đánh giá khung/tiêu chí xác định ưu tiên cho chương trình/dự án hiện thời và tổng hợp thành một bộ tiêu chí xác định ưu tiên và phân bổ tài chính tổng thể.	Các Nhóm kỹ thuật được thành lập (#) Điều tra tác động của các nhóm này		Thành lập các nhóm và kế hoạch hoạt động năm của các nhóm	Các nhóm thực hiện Đang thảo luận	Bộ TN&MT và Bộ KH&ĐT phối hợp cùng các bộ ngành và các tỉnh	PG 1 và 2
2.1.2 Phân tích và đánh giá các lựa chọn để tăng cường và ưu tiên mối liên kết giữa các cơ chế tài chính, dự toán ngân sách và thực hiện chính sách	Đánh giá cơ chế tài chính, lộ trình xây dựng cơ chế tài chính		Thực hiện đánh giá và chuẩn bị lộ trình	Thực hiện lộ trình	Bộ KH&ĐT và Bộ TN&MT	PG 1
2.1.3 Tăng cường năng lực về các vấn đề kỹ thuật cho văn phòng thường trực Ủy ban BĐKH và đầu mối tại các bộ ngành và tỉnh về sự gắn kết giữa hoạt động ứng phó với BĐKH và chu trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách	Số lượng các bên liên quan tham gia các phiên		Các phiên tăng cường năng lực cho văn phòng thường trực, các bộ ngành và địa phương	Các phiên tăng cường năng lực cho văn phòng thường trực, cá bộ ngành và địa phương	Bộ TN&MT, Bộ KH&ĐT và các bộ ngành	PG 3.3

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD				Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	2017 và xa hơn nữa	
2.2 Tăng cường và hài hòa GS&ĐG và báo cáo về các ứng phó thích ứng và giảm nhẹ						Các Bộ: TN&MT, NN&PTNT và GTVT PG1 và ST1
2.2.1 Các nhóm chuyên gia tại Bộ TN&MT, Bộ GTVT và Bộ NN&PTNT đánh giá các mẫu và yêu cầu về báo cáo và GS&ĐG hiện hành để khuyến nghị các bước hài hòa hóa	Đánh giá tài liệu và khung thí điểm	Xác định và thành lập các nhóm chuyên gia tại Bộ TN&MT, Bộ GTVT và Bộ NN&PTNT	Xác định các mẫu GS&ĐG và báo cáo để tiến hành hài hòa hóa	Giai đoạn thí điểm để lựa chọn các dự án thực hiện theo mẫu báo cáo và TD&ĐG đã được hài hòa hóa		
2.2.2 Đánh giá các dòng thông tin báo cáo và GS&ĐG hiện tại từ tỉnh và bộ ngành đến Văn phòng thường trực và Ủy ban BDKH, đề xuất các phương án tăng cường tính hiệu quả của các dòng thông tin gửi đến Ủy ban BDKH	Đánh giá tài liệu và đề xuất tăng cường hiệu quả		Đánh giá thực hành ở Văn phòng thường trực của Ủy ban BDKH cũng như các tỉnh và bộ ngành được lựa chọn	Đề xuất tăng cường chất lượng các dòng thông tin	Văn phòng thường trực Ủy ban BDKH, các tỉnh và các bộ ngành được lựa chọn	
2.3 Điều phối và hài hòa việc thực hiện các hành động thích ứng và quản lý rủi ro thiên tai						
2.3.1 Tiến hành đánh giá kỹ thuật các lựa chọn tăng cường và thể chế hóa Diễn đàn quốc gia về giảm rủi ro thiên tai và thích ứng với BDKH kết hợp với các hoạt động tăng cường năng lực	Báo cáo các phương án tăng cường hơn nữa và cải thiện Diễn đàn quốc gia		Bắt đầu đánh giá	Hoàn thành đánh giá bắt đầu tăng cường năng lực	Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT	PG 1
2.3.2 Thành lập nhóm kỹ thuật thực hiện đánh giá tính dễ tổn thương ở những khu vực địa lý có ưu tiên cao kết hợp với việc tập trung vào quản lý rủi ro thiên tai ài thích ứng với BDKH	Đánh giá tính dễ bị tổn thương kết hợp với quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng BDKH		Bắt đầu đánh giá	Trình bày kết quả đánh giá chính cho các bên liên quan tại Diễn đàn quốc gia	Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT	PG 1
2.3.3 Văn bản pháp quy yêu cầu sử dụng tích cực các kịch bản BDKH trong lập kế hoạch tỉnh và địa phương			TBD	TBD	Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT	PG 3.2

Nội dung/Hoạt động/Chi tiết hoạt động	Các chỉ số thực hiện quan trọng	Các mốc trong KHHD				Mục tiêu dài hạn/Mục tiêu ngắn hạn/ Kết quả đầu ra
		2014	2015	2016	2017 và xa hơn nữa	
2.4 Tổng hợp các mục tiêu giảm nhẹ và thúc đẩy thực hiện các chính sách giảm nhẹ						
2.4.1 Hình thành nhóm công tác kỹ thuật liên bộ để đánh giá và tổng hợp mục tiêu phát thải KNK cụ thể theo ngành và quốc gia dựa trên bằng chứng khoa học cho giai đoạn sau 2020	Báo cáo các mục tiêu cụ thể theo ngành và quốc gia đã được tổng hợp		Thành lập nhóm công tác kỹ thuật liên bộ	Dự thảo Báo cáo đầu tiên được gửi đến các bên liên quan chính	Các Bộ: TN&MT, KH&ĐT và Tài chính cùng các bộ ngành chính	PG 2
2.4.2 Các hoạt động tăng cường cải cách ngành năng lượng và đẩy mạnh các quy định dựa trên định mức trong ngành năng lượng	TBD		TBD	TBD	Các Bộ: KH&ĐT, Tài chính, CT và các DNNN trong lĩnh vực năng lượng	PG 2
2.4.3 Đề xuất hệ thống MRV về KNK theo ngành hiệu quả và tương thích với hệ thống kiểm kê KNK quốc gia	Cơ chế MRV cụ thể cho ngành		Đề xuất hành động cho các ngành sử dụng nhiều năng lượng nhất	Giai đoạn thí điểm hệ thống MRV theo ngành sau đó phân bổ các dữ liệu KNK cho kiểm kê quốc gia	Các Bộ: CT, TN&MT và NN&PTNT	ST 1.1
2.5 Tăng cường tổ chức quản lý tài chính khí hậu được giám sát bởi Ủy ban BDKH						
2.5.1 Đánh giá cơ cấu tổ chức quản lý tài chính trong bối cảnh các chính sách quốc gia và các mục tiêu ứng phó BDKH	Báo cáo về cơ cấu tổ chức quản lý tài chính		Bắt đầu đánh giá	Dự thảo báo cáo gửi cho các bên liên quan chính	Các Bộ: KH&ĐT, TN&MT và Tài chính	PG 1+2
2.5.2 Sáng kiến tăng cường năng lực cho (các) cơ quan thực hiện quốc gia để được công nhận đủ điều kiện tiếp cận các nguồn tài chính BDKH quốc tế	TBD		TBD	TBD	Các Bộ: Tài chính, KH&ĐT và TN&MT	PG2



PHỤ LỤC

PHỤ LỤC I. Nghiên cứu điển hình— Lồng ghép ứng phó BĐKH: Tiến bộ và một số vấn đề trong Ngành lâm nghiệp

Phát thải khí nhà kính từ đất do con người tạo ra trên toàn cầu chiếm khoảng 10% tổng phát thải khí nhà kính. Do đó giảm lượng phát thải từ đất, bao gồm từ ngành lâm nghiệp, được xem là một trong những biện pháp chi phí hiệu quả nhất trong giảm nhẹ BĐKH.

Mặc dù đã đóng góp của ngành lâm nghiệp GDP quốc gia giảm sút, chủ yếu do định giá thấp các dịch vụ rừng, rừng của Việt nam chiếm 13,862,043 ha⁹⁰, trong đó rừng đặc dụng chiếm 2,021,995 ha (14.58%), rừng phòng hộ 4,675,604 ha (33.72%) và rừng sản xuất chiếm 6,964,415 ha (51.70%), ngày càng đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế của Việt Nam. Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam 2006–2020 nhấn mạnh cần tiếp tục bảo vệ rừng, tăng độ che phủ rừng và tạo công ăn việc làm từ rừng. Mục tiêu của Chiến lược quốc gia cũng nhất quán với các mục tiêu ứng phó với BĐKH nhằm nâng cao khả năng chống chịu cho các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng và giảm phát thải khí nhà kính thông qua tăng khả năng lưu giữ CO₂. Nghị quyết 24 (NQ/TW, 2013) nêu rõ Việt Nam xem rừng là một thành tố quan trọng trong hoạt động ứng phó với BĐKH quốc gia cả về thích ứng (như tăng cường sử dụng đất bền vững) và giảm nhẹ (thông qua lưu giữ cacbon và nỗ lực chống mất rừng và suy thoái rừng).

Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng xác định các lĩnh vực chính cần can thiệp, gồm trồng rừng ngập mặn chống xói mòn ven biển, rừng phòng hộ đầu nguồn, tăng năng suất rừng sản xuất và làm giàu rừng tự nhiên. Chiến lược quốc gia về BĐKH xác định ngành lâm nghiệp đóng góp cho phòng chống thiên tai và lợi ích giảm nhẹ thông qua sử dụng đất bền vững. Lợi ích của rừng đóng góp giảm nhẹ khí nhà kính được nêu trong Chiến lược tăng quốc gia về

trường xanh (giải pháp 5 về giảm khí nhà kính), và trong mục tiêu của Bộ NN&PTNT nhằm giảm 20% phát thải khí nhà kính trong ngành nông nghiệp và PTNT tới năm 2020 so với năm 2000, tương đương với giảm 18.87 triệu tấn CO₂⁹¹. Giảm mất rừng và suy thoái rừng đóng góp một phần đáng kể để đạt được mục tiêu này.

Cần phối hợp hành động để gắn kết các mục tiêu này với các mục tiêu của quốc gia, của ngành và của tỉnh, với lộ trình và tiến độ có thể giám sát được qua từng giai đoạn. Ngoài ra, sự kết nối giữa Chiến lược phát triển lâm nghiệp, Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng với sự phát triển chung của ngành lâm nghiệp vẫn chưa thể hiện hiện rõ ràng theo cách có thể khuyến khích tất cả các bên tham gia cùng phối hợp hành động ứng phó với BĐKH.

Có thể gắn kết Chiến lược phát triển lâm nghiệp, Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng với các chính sách về BĐKH trên cơ sở mục tiêu chung nhằm đạt các đồng lợi ích phát triển rừng và ứng phó với BĐKH. Các ví dụ cụ thể sau:

- Nhằm tăng năng suất rừng, Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đặt mục tiêu độ che phủ rừng 44%–45% vào năm 2020. Nghị quyết 24, Chiến lược tăng quốc gia về BĐKH, Chiến lược tăng quốc gia về trường xanh và REDD+ cũng đặt mục tiêu độ che phủ rừng 45% trong nỗ lực thích ứng và giảm nhẹ BĐKH. Các mục tiêu chung cũng được đưa vào các lĩnh vực quản lý nguồn lợi rừng bền vững, tạo việc làm và giảm nghèo.
- Đẩy nhanh việc thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng với cách tiếp cận của REDD+ chi trả các

90. Theo Quyết định của Bộ NN&PTNT số 1739/QĐ-BNN-TCLN ngày 31/7/2013 thông báo hiện trạng rừng năm 2012.

91. Quyết định của Bộ NN&PTNT số 3119/QĐ-BNN-KHCN ngày 16/12/2011 phê duyệt cắt giảm khí nhà kính trong dự án NN&PTNT.

dịch vụ môi trường rừng cho người dân địa phương nhằm cải thiện công tác bảo vệ rừng có thể đo đếm được.

- Hải hòa các chính sách về BDKH và Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng thông qua xác định ưu tiên và lồng ghép, do Bộ NN&PTNT chủ trì ở cấp trung ương, và mở rộng ở cấp địa phương thông qua các đơn vị thực hiện.

Để đẩy nhanh việc thực hiện các chính sách về BDKH trong ngành lâm nghiệp, cần phải tăng cường phối hợp giữa các chính sách của ngành và của địa phương, và xây dựng các mục tiêu rõ ràng ở từng cấp nhằm tăng cường công tác giám sát. Điều làm được điều này, có thể cần phải có một tổng quan chiến lược của ngành nhằm hài hòa quá trình quy hoạch ngành lâm nghiệp (chủ yếu tại Bộ NN&PTNT và Sở NN&PTNT) cũng như nâng cao khả năng của các đơn vị lâm nghiệp trực thuộc tỉnh trong thích ứng và giảm nhẹ BDKH.

Ví dụ, chỉ đạo của Ủy ban quốc gia về BDKH tháng 2/2014 xác định trồng rừng ngập mặn và rừng đầu nguồn được ưu tiên đầu tư từ nguồn vốn SP-RCC. Ủy ban quốc gia về BDKH yêu cầu Bộ NN&PTNT tập trung nguồn lực cho trồng rừng ngập mặn ven biển và nhanh chóng hoàn thiện đề án trồng và phát triển rừng ngập mặn ứng phó với BDKH trình Thủ tướng chính phủ phê duyệt.

Cũng cần lưu ý rằng các công ty lâm nghiệp nhà nước thực hiện phần lớn công tác phát triển và bảo vệ rừng ở địa phương. Các công ty lâm nghiệp này trước đây là các lâm trường quốc doanh mà từ năm 2012 phần lớn đã chuyển đổi thành các công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước, hoặc ban quản lý rừng, và một số ít thành công ty cổ phần. Đối với các công ty lâm nghiệp nhà nước, chính phủ đang xem xét chính sách cổ phần hóa nhằm khuyến khích các cộng đồng địa phương và doanh nghiệp tham gia nhiều hơn vào công tác quản lý và vận hành của công ty. Khối các đơn vị nhà nước quản lý trực tiếp khoảng 50% tổng diện tích rừng, gồm cả rừng đặc dụng, 65% rừng đầu nguồn và 30% rừng sản xuất.

Cần giải quyết một số vấn đề nhằm đảm bảo tính hiệu quả của các công ty lâm nghiệp nhà nước để thực hiện vai trò thúc đẩy phát kinh tế rừng và khuyến khích ứng phó hiệu quả với BDKH. Ví dụ, hợp lý hóa khung chính sách, bao gồm quy hoạch và quyền sử dụng đất, đơn giản hóa cổ phần hóa để thu hút các nhà đầu tư, và ban hành các chính sách có định hướng kinh doanh rõ ràng. Cũng cần có thêm

những khuyến khích khác như tạo cơ chế cho ngân hàng và các tổ chức tín dụng cho vay dài hạn, chương trình chi trả dịch vụ môi trường rừng, trong đó bao gồm bảo vệ chống xói lở và bồi lắng, điều tiết và duy trì cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt, lưu giữ cacbon, bảo vệ cảnh quan và đa dạng sinh học.

Trên cơ sở một nghiên cứu điển hình ở công ty lâm nghiệp nhà nước Lộc bắc và Di linh tỉnh Lâm đông, nổi trội hai vai trò của công ty lâm nghiệp nhà nước: cung cấp dịch vụ công và kích thích hoạt động kinh tế. Ví dụ công ty lâm nghiệp nhà nước hợp đồng với các hộ dân bảo vệ rừng đầu nguồn và đất rừng khỏi các hoạt động chặt phá rừng, khai thác khoáng và xâm phạm rừng bất hợp pháp. Đơn giá chi trả dịch vụ môi trường sinh thái rừng của địa phương cho các hộ dân là VND300,000/ha/năm từ Quỹ bảo vệ và phát triển rừng địa phương. Cũng cần có thêm các khuyến khích khác cho các công ty lâm nghiệp nhà nước sử dụng rừng bền vững, bao gồm phân chia lợi ích theo sáng kiến REDD+.

Các công ty lâm nghiệp nhà nước làm rừng sản xuất thương mại cũng quản lý một số diện tích rừng phòng hộ và rừng đặc dụng (khoảng 18% diện tích đất) và được nhà nước bao cấp trong công tác bảo vệ và trồng rừng. Trong khi phần lớn rừng đặc dụng do các Ban quản lý rừng quản lý, do nhà nước bao cấp hoàn toàn, một số công ty lâm nghiệp nhà nước quản lý một diện tích nhỏ rừng đặc dụng và khoảng vài chục công ty lâm nghiệp nhà nước quản lý rừng phòng hộ. Sau đây là một số vấn đề chính sách quan trọng cần được phát triển một cách rõ ràng:

- Quy định sự khác biệt giữa khu vực rừng khai thác bền vững cho mục đích thương mại và khu vực cần có các hoạt động ứng phó với BDKH có các lợi ích công và được đầu tư từ ngân sách nhà nước.
- Xác định rõ bản chất của chi tiêu cho ứng phó với BDKH trong ngân sách quốc gia và ngân sách tỉnh là các khoản bao cấp gián tiếp và hỗ trợ hành chính cho các công ty lâm nghiệp nhà nước chứ không phải là đầu tư trực tiếp.
- Làm rõ mục tiêu đầu tư của các công ty lâm nghiệp nhà nước cho ứng phó với BDKH và có cá chỉ số để giám sát và đánh giá việc thực hiện so với mục tiêu do các công ty lâm nghiệp nhà nước đề ra.

Về nguyên tắc, doanh thu của các công ty lâm nghiệp nhà nước, trong đó phần lớn là từ chi trả dịch vụ môi trường rừng, cần giúp khuyến khích cải thiện công tác quản lý môi

trường rừng. Nhưng thực tế là các chi trả này không gắn liền với các dịch vụ hữu hình và các chỉ số đo lường việc thực hiện; trong nhiều trường hợp, đây là nguồn bao cấp từ các công ty đang hoạt động (đặc biệt là các trạm thủy điện) cho các công ty lâm nghiệp nhà nước. Do đó hiệu ứng tổng cộng có thể không khuyến khích được việc sản xuất năng lượng sạch và có thể gây hậu quả xấu trong quản lý rừng.

Hiện nay Bộ NN&PTNT đang thực hiện Chương trình giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và tăng cường lưu giữ cacbon từ rừng tại Việt Nam (UN-REDD Việt Nam) giai đoạn II do từ tháng 7/2013 do chính phủ Na uy tài trợ. Mục tiêu chung của chương trình là nâng cao năng lực để Việt Nam có thể hưởng lợi từ việc chi trả dựa vào kết quả thực hiện REDD+ trong tương lai và hỗ trợ tái cơ cấu ngành lâm nghiệp⁹². Chương trình tập trung nhằm hoàn thiện năng lực và hỗ trợ kỹ thuật giúp xây dựng khung thực hiện REDD+ của Việt Nam, gồm năng lực cho các cơ quan và các nhóm có liên quan chính ở

cấp trung ương và địa phương. Ở giai đoạn này, chương trình tập trung hỗ trợ sáu tỉnh để thiết lập thí điểm REDD+ tại cấp tỉnh và xã, cùng với các chủ rừng là các nhóm cộng đồng, công ty lâm nghiệp nhà nước và ban quản lý rừng.

Báo cáo CPEIR khuyến nghị xem xét và lồng ghép các chính sách ứng phó với BĐKH của tất cả các ngành vào kế hoạch PT KT-XH 2016–20 và kế hoạch dự toán ngân sách 2015 là bước khởi đầu quan trọng hướng tới làm rõ các chính sách ứng phó với BĐKH trong ngành lâm nghiệp. Bộ NN&PTNT sẽ có lợi khi tiến hành rà soát các hoạt động quản lý rừng gắn với lồng ghép các chính sách ứng phó với BĐKH, do báo cáo CPEIR không tiến hành nghiên cứu chi tiết vấn đề này. Các hoạt động đang tiến hành hiện nay giúp Việt Nam tăng khả năng sẵn sàng thực hiện REDD+ gồm nhấn mạnh nội dung gắn với chi trả cho những kết quả giảm phát thải khí CO₂ thông qua quản lý rừng hiệu quả hơn. Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có thể mở rộng phạm vi theo cách tiếp cận của REDD+ cho nhiều loại dịch vụ hệ sinh thái. Những đánh giá chuyên sâu cũng sẽ giúp đưa ra các đề xuất giúp tạo sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa các sáng kiến REDD+ với các mục tiêu về BĐKH và quản lý ngành lâm nghiệp.

92. Thuật ngữ “chi trả dựa trên kết quả” nói tới một cách giải ngân của nguồn vốn quốc tế giúp Việt Nam.

PHỤ LỤC II: Kinh nghiệm quốc tế trong lập kế hoạch, phân bổ, giám sát và đánh giá chi tiêu cho ứng phó BĐKH

II.1 Cách thức Hàn Quốc quản lý Ứng phó với BĐKH⁹³

Năm 2008, Chính phủ Hàn Quốc tuyên bố tầm nhìn quốc gia mới về “Giảm phát thải các-bon và tăng trưởng xanh”, đặt mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính 30% vào năm 2020 so với BAU. Để thực hiện được tầm nhìn này, lãnh đạo Hàn Quốc đã sử dụng cách thức chiến lược, theo đó chính phủ đóng vai trò chủ động. Chính phủ thành lập cơ cấu quản trị để thực hiện các sáng kiến tăng trưởng xanh một cách hệ thống, thành lập khung luật pháp cho ít phát thải các-bon và tăng trưởng xanh, tạo các chính sách tài khóa và nguồn lực ngân sách để hỗ trợ chắc chắn cho những sáng kiến này.

Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện ba nội dung tổ chức thể chế quan trọng: (i) ban hành chiến lược và kế hoạch hành động; (ii) chính sách cụ thể ở cấp cao về tăng trưởng xanh; và (iii) thành lập thể chế liên bộ. Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (2009–2050) được phê chuẩn cùng với Kế hoạch năm năm về Tăng trưởng xanh (2009–2013). Thông qua kế hoạch này, các mục tiêu và chương trình thích ứng cũng như giảm nhẹ BĐKH được lồng ghép vào tất cả các bộ liên quan. Để ứng phó hiệu quả với BĐKH và đạt được sự độc lập về năng lượng, chính phủ đã có những hành động cụ thể như đặt ra các mục tiêu giảm phát thải trung và dài hạn, tăng cường sử dụng các nguồn năng lượng mới và tái tạo, và tăng cường quản lý nguồn nước để tăng cường năng lực thích ứng với BĐKH. Ngoài ra, để tạo động lực mới cho tăng trưởng trên nhiều phương diện, chính phủ đã đặt trọng tâm vào các khoản đầu tư chiến lược cho nghiên cứu và triển khai cũng như phát triển công nghệ xanh. Đồng thời, đã lập một vị trí mới là Tổng thư ký cao cấp về Tăng trưởng xanh, đặt tại Văn phòng Tổng

thống. Vị trí này đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển tải những quyết định của tổng thống thành việc thực hiện cụ thể những sáng kiến tăng trưởng xanh. Ngoài ra, Hàn Quốc đã thành lập Ủy ban Tổng thống về Tăng trưởng xanh (PCGG) với tư cách là cơ quan liên bộ cao nhất. Ủy ban này sẽ giám sát và khuyến khích việc thực hiện các kết quả đã định trong lập kế hoạch và thực hiện các sáng kiến tăng trưởng xanh.

Để hỗ trợ việc thực hiện thống nhất và hiệu quả, cách tiếp cận trên cơ sở luật pháp tổng hợp là rất cần thiết trong toàn bộ cơ cấu tổ chức xã hội, bao gồm kinh tế, công nghiệp, kỹ thuật, sử dụng đất, môi trường và đồng thuận quốc gia. Do đó, năm 2010 Đạo Luật khung về ít phát thải cácbon và Tăng trưởng xanh, một đạo luật cơ bản và toàn diện, đã được ban hành. Các văn bản luật hỗ trợ ban hành tiếp theo đó hỗ trợ việc ứng phó với BĐKH trong các lĩnh vực chính như vận chuyển hàng hóa bền vững, lưới điện thông minh và các tòa nhà xanh.

Về những điều chỉnh tài khóa để giúp Hàn Quốc thực hiện tăng trưởng xanh, có ba điểm có thể xem xét: (i) tăng trưởng xanh phải được tiên tệ hóa dưới hình thức một chính sách ngân sách; (ii) cơ quan lập kế hoạch và tài chính cấp trung ương đóng vai trò chủ đạo; (iii) tăng ngân sách cho tăng trưởng xanh không có nghĩa là giảm ngân sách cho y tế và giáo dục.

Để tiên tệ hóa tăng trưởng xanh, đầu tiên phải xác định được các khoản chi cho tăng trưởng xanh. Trong quá trình xây dựng Kế hoạch năm năm, có khoảng 680 hành động ngân sách tại 26 cơ quan được xác định là có liên quan đến tăng trưởng xanh. Để làm được điều này, người ta đã áp dụng phương thức tham vấn từ trên xuống theo định hướng mục tiêu. Mục tiêu của Hàn Quốc, theo định nghĩa của riêng mình, là để đạt được một thời kỳ phát triển mới cho quốc gia và tạo ra những động lực mới cho phát triển

93. Đóng góp của Sang Dae Choi, Chuyên gia Kinh tế cao cấp, Ngân hàng Thế giới.

thông qua năng lượng sạch, ví dụ, tăng trưởng bền vững mà giảm phát thải KNK và ô nhiễm môi trường. Để đạt được mục tiêu này, PCGG đã xác định 3 mục tiêu, 19 định hướng chính sách và 50 dự án trọng điểm. Và sau đó, tiến hành tham vấn giữa PCGG, Bộ Chiến lược và Tài chính (MOSF) với tư cách là cơ quan lập kế hoạch và tài chính cấp trung ương cùng các bộ liên quan khác, đã xác định được các hoạt động ngân sách để hỗ trợ cho 50 dự án trọng điểm. Vấn đề thứ hai là Chính phủ cần xác định nên đầu tư bao nhiêu cho các hành động ngân sách đó. Chính phủ đã thiết lập “nguyên tắc 2% ngân sách”, là chính sách phân bổ 2% ngân sách cho việc thực hiện các chiến lược tăng trưởng xanh. Lượng đầu tư này chiếm khoảng 7–8% tổng chi tiêu hàng năm và vượt đề xuất định mức đầu tư cho tăng trưởng xanh của UNEP là 1% GDP. Nhờ nguyên tắc này mà yêu cầu hỗ trợ tài khóa trong Kế hoạch năm năm cho tăng trưởng xanh được phản ánh toàn bộ trong Kế hoạch quản lý tài khóa quốc gia năm năm (2009–2013), kế hoạch chi tiêu trung hạn của Hàn Quốc, cũng như ngân sách hàng năm tiếp theo.

Ngoài ra, Hàn Quốc đã thực hiện một số nội dung để thúc đẩy sự chủ động của cơ quan lập kế hoạch và tài chính cấp trung ương trong việc chủ trì hỗ trợ tài khóa cho các chương trình tăng trưởng xanh. Đầu tiên, tăng trưởng xanh là một nội dung ưu tiên trong chương trình nghị sự của tổng thống và PCGG đối thoại trực tiếp thường xuyên với cơ quan này. Thứ hai, Kế hoạch năm năm về tăng trưởng xanh bao gồm cả kế hoạch về đầu tư cho giai đoạn 2009–2013, như vậy đã đưa ra trước tổng số tiền dự kiến và các chương trình mục tiêu, tất cả đều được đồng thuận với cơ quan lập kế hoạch và tài chính. Thứ ba, quy trình và thông lệ ngân sách của Hàn Quốc đã được thống nhất tốt để lồng ghép chính sách vào quá trình phân bổ ngân sách trong kế hoạch trung hạn và hàng năm. Đặc biệt, kế hoạch chi tiêu trung hạn là công cụ chủ yếu để lồng ghép các sáng kiến tăng trưởng xanh trong ngân sách quốc gia. Trong quá trình hình thành, Tổng thống chủ trì Cuộc họp Nội các về Chiến lược Tài khóa (FSCM)⁹⁴ hàng năm, thảo luận về tất cả các vấn đề chính sách và tài khóa cũng như đưa ra trần chi tiêu cuối cùng. Trong các cuộc họp từ năm 2009, tăng trưởng xanh đã trở thành vấn đề trọng tâm. Quan điểm trung hạn đã trở nên thực sự quan trọng khi chính phủ cố chuyển dịch các nguồn lực dành cho các ưu tiên chính sách

94. Cuộc họp này được khởi xướng năm với sự tham gia của các thành viên nội các và các Cố vấn cao cấp của Tổng thống cũng như các chuyên gia từ khu vực tư nhân. Trong cuộc họp này, các vấn đề tài khóa và chương trình nghị sự về các chính sách liên quan được thảo luận, để đạt được sự phê chuẩn về trần chi tiêu trung hạn theo ngành và theo bộ.

mới nổi như tăng trưởng xanh. Thông thường, không gian tài khóa sẽ tăng trong những năm ngoài của kế hoạch chi tiêu trung hạn do doanh thu cơ sở tăng và các cam kết chi tiêu đã bị xóa bỏ.

Đồng thời, ở bên ngoài, cũng có lo ngại rằng việc tăng ngân sách cho tăng trưởng xanh sẽ dẫn đến ảnh hưởng tới chi tiêu cho những mục ngân sách quan trọng khác như y tế và giáo dục. Tuy nhiên, số liệu từ năm 2007 cho thấy không phải như vậy. Lượng ngân sách và tỷ lệ trong tổng ngân sách chi cho các hàng hóa công đó vẫn tiếp tục tăng—y tế và phúc lợi tăng từ 25,8% năm 2007 lên 28,5% năm 2013, trong đó giáo dục tăng từ 13% lên 14,6% trong cùng kỳ. Các quỹ cần thiết được huy động thông qua quá trình đánh giá chi tiêu, trong đó cắt chi tiêu của các chương trình với tỷ lệ giải ngân thấp và triển khai yếu kém. Do thực hiện theo hệ thống Ngân sách dựa trên Kết quả Thực hiện, Hàn Quốc có hai công cụ hữu hiệu: Công cụ Xếp loại Đánh giá Chương trình (Program Assessment Rating Tools—PART), và Nghiên cứu sâu. Khi dùng PART, ngân sách của các dự án chậm giải ngân sẽ bị cắt 10% hoặc hơn so với tổng ngân sách được phân bổ ban đầu. Nghiên cứu sâu cho phép cơ quan ngân sách và bộ ngành cắt giảm ngân sách nếu phát hiện có dự án bị trùng lặp. Sẽ có nguồn lực bổ sung nếu có nỗ lực giảm chi tiêu hành chính công ở mức 10%. Do đó, rõ ràng là ngân sách phân bổ cho tăng trưởng xanh và các ngành quan trọng khác không nhất thiết phải thực hiện theo quy luật tổng bằng không (a zero-sum game, tức là ưu tiên ngành này thì phải hy sinh ngành khác).

Về phương diện lồng ghép các chính sách tăng trưởng xanh trong khung tài khóa, Hàn Quốc sử dụng cách tiếp cận có nhiều thực tiễn tốt có thể áp dụng ở nhiều nước khác. Tuy nhiên về phương diện quản lý tổng hợp và hệ thống báo cáo về các hoạt động ngân sách cho tăng trưởng xanh, cũng có nhiều vấn đề thách thức cần phải giải quyết. Các hoạt động ngân sách liên quan đến tăng trưởng xanh cũng phải trải qua quá trình theo dõi thực hiện với cùng các hoạt động ngân sách khác trong cơ chế PART và nghiên cứu sâu. Khi so sánh với các lĩnh vực đa ngành khác như ngân sách cho R&D và ngân sách có tính đến độ nhạy về giới (Gender Sensitive budgets), ngân sách cho tăng trưởng xanh lại cần phải được cải thiện trong hệ thống báo cáo và theo dõi công. Ví dụ, ngân sách cho R&D được quản lý theo Hệ thống Thông tin Quản lý Tài khóa (FMIS) bằng cách có mã ngành kinh tế. Ngân sách có tính đến độ nhạy về giới lại được quản lý bằng cách gán một mã đặc biệt trong FMIS, cung cấp báo cáo ngân sách về giới và trình lên quốc hội theo Luật Quản lý Tài khóa Quốc gia. Ngân sách cho Tăng

trường xanh chưa được quản lý trong FMIS, và chưa có hệ thống báo cáo riêng biệt về ngân sách cho tăng trưởng xanh trình lên Quốc hội.

II.2 Theo dõi và đánh giá chi tiêu đóng góp cho việc thực hiện chính sách chống BĐKH ở Pháp⁹⁵

I. Văn bản chính sách đa ngành hỗ trợ chương trình nghị sự về khí hậu ở Pháp

Từ năm 2001 vấn đề giảm nhẹ và thích ứng với BĐKH đã được xây dựng thành ưu tiên quốc gia trong Luật của Pháp. Kể từ đó, Pháp đã tự đặt ra mục tiêu tham vọng về giảm phát thải KNK ở mức 75% cho giai đoạn 2005 và 2050. Mục tiêu này đã được thể chế hóa trong Luật khung về Chính sách năng lượng năm 2005. Việc thông qua Gói Năng lượng và Khí hậu của EU cũng là ưu tiên của Pháp trong nhiệm kỳ làm Chủ tịch Liên minh Châu Âu năm 2008 và cũng là một phần thực hiện mục tiêu tham vọng nói trên của Pháp. Gói Năng lượng và Khí hậu của EU được thiết kế để đạt được sự cắt giảm 20% từ năm 1990 đến 2020, năng lượng tái tạo chiếm 20% tổng tiêu thụ năng lượng trong EU vào năm 2020 và tăng hiệu suất năng lượng thêm 20%. Chính phủ cũng tổ chức tranh luận cấp quốc gia về chuyển đổi năng lượng trong kỳ đầu tiên năm 2013. Sau đó sẽ được đưa vào Luật chuyển đổi năng lượng, đưa ra lịch trình tái tổ chức cơ cấu năng lượng của Pháp và thúc đẩy tiết kiệm năng lượng hơn.

Vụ trưởng Vụ Năng lượng và Khí hậu, Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững và Năng lượng tham gia vào quá trình xây dựng và điều phối chính sách thích ứng và giảm nhẹ nội địa⁹⁶, cũng như với việc báo cáo các chính sách quốc gia ở cấp quốc tế hoặc châu Âu. Tuy nhiên cũng có nhiều Vụ trưởng, các bộ và chính quyền địa phương tham gia vào việc thực hiện chính sách khí hậu này.

Ngân sách Nhà nước được cấu trúc theo nhiệm vụ, chương trình và hành động, nhưng các chính sách thích ứng và giảm nhẹ lại không thể hạn chế cài vào một trong những

mục này. Từ năm 2008, cuộc chiến chống lại BĐKH là một trong 15 chính sách đa ngành nằm trong Văn bản Chính sách Đa ngành (Cross-cutting Policy Document—*Document de Politique Transversale*—DPT). Nó đã được hình thành như một công cụ để i) hỗ trợ lồng ghép BĐKH vào tất cả các bộ; ii) thông báo cho Nghị viện trong suốt quá trình tranh luận bỏ phiếu cho Luật Tài chính.

Nội dung của Văn bản Chính sách Đa ngành (DPT)

“Văn bản Chính sách Đa ngành về khí hậu” đã tập trung tổng hợp các khoản chi của nhà nước cho các hành động ứng phó với BĐKH, trong tất cả các nội dung từ giảm nhẹ đến thích ứng trong suốt ba năm. Nó được Vụ Năng lượng và Khí hậu của Bộ Sinh thái, PTBV và Năng lượng dự thảo. Tài liệu bày tập hợp các thuyết trình về ngân sách (trợ cấp, đầu tư...) và tài chính (các khoản tín dụng thuế...) chỉ tiêu trong suốt ba năm i. các khoản chi tiêu thực hiện trong những năm trước đó, ii. Ngân sách được phê chuẩn trong luật tài chính ban đầu cho năm hiện tại, và iii. Ngân sách do chính phủ đề xuất. Tuy nhiên nó chưa đưa ra một đánh giá tổng thể về tất cả các biện pháp, do vậy đây chưa phải là tài liệu đánh giá tác động. Nó cũng tập trung vào các chỉ tiêu đánh giá thực hiện liên quan từ các chương trình đa dạng, phù hợp với Luật Hiến pháp về các Đạo luật ngân sách năm 2001 (“*Loi Organique relative aux lois de finances*”), theo đó đã hình thành quy trình quản lý tài chính công dựa trên kết quả thực thi chính sách được đo bằng các chỉ số định lượng.

Xây dựng tỷ lệ ngân sách dành cho khí hậu hỗ trợ Văn bản Chính sách Đa ngành

Đối với các khoản chi tiêu ngân sách, các khoản được nêu trong Văn bản Chính sách Đa ngành giới hạn trong “tỷ lệ dành cho BĐKH” của các khoản chi lớn hơn. Tỷ lệ này được cơ quan chịu trách nhiệm của mỗi chương trình đánh giá với sự điều phối của Vụ Năng lượng và Khí hậu thuộc Bộ Sinh thái, PTBV và Năng lượng. Những “tỷ lệ dành cho khí hậu” này cho phép các hoạt động theo dõi như sau:

- Các khoản chi ở cấp độ chi tiết hơn các hành động nêu trong Ngân sách nhà nước. Ví dụ nó đưa ra tỷ lệ tín dụng cho các nghiên cứu không gian tài trợ cho các vệ tinh dùng để giám sát biến đổi khí hậu trong một chương trình lớn có tên “Chương trình châu Âu về Theo dõi Môi trường và An ninh toàn cầu”;
- Mức độ quan trọng tương đối của giảm nhẹ so với các mục tiêu khác mà chính sách đang thực hiện. Ví dụ, tỷ lệ dành cho khí hậu đã được quyết là 50% để thực hiện

95. Bài trình bày chung của Vụ Tác động GHG thuộc Bộ Sinh thái, PTBV và năng lượng Pháp (MEDDE/DGEC/DLCES) và ADETEF, cơ quan hợp tác kỹ thuật quốc tế của các Bộ các vấn đề Kinh tế và Tài chính và PTBV.

96. Lần lượt bởi Vụ Tác động Khí nhà kính và Ban Giám sát Quốc gia về tác động của BĐKH.

Chương trình Phát triển đất có mục tiêu môi trường và nông nghiệp, bởi vì nó giúp duy trì khả năng lưu giữ cacbon trong đất và tăng tính chống chịu của các loại đất dễ bị tổn thương. Chương trình này cũng mang lại lợi ích về mặt đa dạng sinh học và bảo vệ đất mà đã được tính trong một phụ lục khác của dự án ngân sách nhà nước.

Ví dụ về Tài khóa và các khoản chi ngân sách

Các chính sách liên quan đến BDKH (và đặc biệt là liên quan đến giảm nhẹ) liên quan đến các khoản chi hàng năm trị giá vài tỷ euro (một khi chỉ tính đến tỷ lệ dành cho BDKH của các khoản chi này). Một tỷ lệ lớn của các khoản chi này có định hướng dài hạn, với các khoản chi ngân sách cao nhất dành cho nghiên cứu và phát triển, và cơ sở hạ tầng giao thông ít phát thải cacbon, và các khoản chi tài khóa lớn để duy trì việc làm mới hệ thống nhiệt trong các tòa nhà. Đối với một số các khoản chi như giảm thuế cho PTBV (khuyến khích các hộ gia đình tiến hành sửa hệ thống nhiệt trong nhà), đánh giá chi phí giảm phát thải công cộng (lượng euro tiết kiệm được khi chi tiêu công cho việc giảm một tấn CO₂) được báo cáo theo năm trong khung Dự án Luật Tài chính.

II. Đánh giá

Đánh giá sau, khí đã thực thi các chính sách công

Đánh giá kinh tế xã hội sau khi thực hiện là một công cụ tốt để tối đa hóa việc sử dụng các chính sách và biện pháp có thể so sánh được. Theo quan điểm này, việc đánh giá chi phí (xã hội và công chúng) của việc giảm phát thải là một trong những chỉ tiêu chính để đánh giá tính hiệu quả của các chính sách giảm nhẹ.

Các công cụ đã được xây dựng để hỗ trợ đánh giá khí đã thực hiện xong các chính sách công:

- SceGES, cho phép đánh giá lượng khí nhà kính giảm so với các kịch bản thông thường BAU trong khung so sánh với kiểm kê quốc gia. Đối với các biện pháp chính của chính sách giảm nhẹ quốc gia, các đánh giá được công bố rộng rãi theo định kỳ, trong các bản tin cập nhật của Kế hoạch hành động quốc gia, các báo cáo được gửi tới Ủy ban châu Âu (RMS) và Thông báo quốc gia chuẩn bị cho Công ước khung về BDKH của Liên hợp quốc UNFCCC.
- NECATER[®] được xây dựng để đảm bảo tính trung lập của phát thải khí nhà kính từ các khoản đầu tư của các

Quỹ Cơ cấu Châu Âu và Các Hợp đồng quy hoạch vùng cấp bang.

- Để lồng ghép đánh giá sau về tác động của dự án tới phát thải khí nhà kính, Cơ quan Quản lý Năng lượng và Môi trường pháp đã xây dựng một bộ công cụ để đánh giá tác động theo phát thải khí nhà kính (Bilan Carbone, Clim'Agri, Dia'Terre) và duy trì cơ sở dữ liệu với các dữ liệu đã được hài hòa về các yếu tố phát thải (ADEME Base Carbone). Các công cụ khác như Barometre Carbone cho phép đánh giá kỹ hơn các dự án phát triển theo địa phương dành cho các khu vực cụ thể.
- Các dự án do AFD tài trợ cũng tuân thủ các đánh giá tác động dự báo về phát thải theo cách thức được hài hòa hóa (tính toán một cách hệ thống dấu chân sinh thái, ma trận lựa chọn, v.vv...).

Khi các lợi ích về mặt giảm nhẹ được lồng ghép vào các đánh giá kinh tế xã hội rộng hơn, chúng được ghi giá trị trên cơ sở giá trị hạn mức quốc gia được xây dựng trong báo cáo “Quinet” (với giá tăng theo thời gian từ 30€ một tấn CO₂ tương đương năm 2010 đến 100€ năm 2030 và vẫn tiếp tục tăng trong thời gian tiếp theo). Phương pháp luận này chủ yếu được sử dụng để ưu tiên các dự án cơ sở hạ tầng, đặc biệt trong lĩnh vực vận tải. Trong trường hợp khác, chi phí công của hành động có thể được thể hiện bằng giá trị euro của việc giảm lượng CO₂ theo tấn và sau đó so sánh với giá trị định mức này.

Về mặt thích ứng, việc tổng quan các đánh giá tính dễ bị tổn thương là nội dung chính cho các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng và trục cơ cấu của các dự án phát triển không gian khu vực.

Kiểm toán và đánh giá độc lập

Cứ hai năm một lần, Pháp gửi lên Ủy ban Châu Âu một báo cáo về các chính sách và biện pháp đã được thực hiện, tác động tổng hợp, về mặt dự báo phát thải khí nhà kính (các tiếp cận từ trên xuống), và nếu có thể, về các tác động riêng biệt (ước tính từ dưới lên). Pháp cũng thường xuyên báo cáo về các chính sách và biện pháp ứng phó với BDKH tới UNFCCC thông qua Thông báo Quốc gia (và các báo cáo cập nhật hai năm một lần từ năm 2013 về sau). Các báo cáo này gắn với một cơ chế đánh giá.

Tổng Kiểm toán (“*Cour des Comptes*”) tiến hành kiểm toán thường xuyên của nhiều tài khoản thương mại và có mục đích đặc biệt ví dụ như các tài khoản quản lý tài sản cacbon của Pháp và cơ chế giảm phí (được thành lập để khuyến

khích giảm phát thải từ xe ô tô). Cả hai đều được đánh giá vào tháng 5/2013. Tổng kiểm toán cũng sử dụng quyền lực khá rộng của mình về đánh giá và kiểm tra nhằm đánh giá sâu các chính sách công. Ví dụ, trong số những chính sách và biện pháp chủ chốt trong Kế hoạch hành động Giảm nhẹ quốc gia, Tổng kiểm toán đã công bố các báo cáo về:

- Các chính sách ủng hộ phát triển năng lượng tái tạo (7/2013), hoàn thiện đánh giá các công cụ đặc biệt được sử dụng để: Đóng góp cho Dịch vụ điện công, theo đó đảm bảo tài trợ thuế bù trừ cho năng lượng tái tạo (7/2012) và các biện pháp khuyến khích phát triển nhiên liệu sinh học (01/2012) ;
- Cơ chế Giấy chứng nhận trắng để khuyến khích hiệu quả năng lượng (10/2013).

Kể từ khi cải tổ Hiến pháp năm 2008, vai trò của Nghị viện trong việc đánh giá các chính sách của Chính phủ đã được củng cố (Điều 51-2 của Hiến pháp). Mặc dù độc lập trong lập pháp và hành pháp của chính phủ nhưng Tổng kiểm toán hỗ trợ Nghị viện và Chính phủ trong việc đánh giá các chính sách công (Điều 47-2). Ví dụ, đánh giá của Tổng kiểm toán về việc thực hiện gói Năng lượng—Khí hậu của Châu Âu ở Pháp đang thực hiện theo đặt hàng của ủy ban giám sát và đánh giá quốc hội.

II.3 Giám sát chi tiêu công cho chính sách BDKH ở Philippines

I. Chính sách đa ngành xác định chương trình nghị sự về BDKH ở Philippines

Chính phủ Philippines đã thể hiện cam kết mạnh mẽ, và tiếp tục dẫn đầu, chương trình cải tổ dành cho BDKH trong việc thống nhất với các hoạt động giảm rủi ro thiên tai. Để hướng dẫn các chính sách và các chương trình để điều phối thể chế và tài trợ cho các hành động khí hậu, Chính phủ đã ban hành Đạo luật Cộng hòa số. 9729 hay còn gọi là Đạo luật về BDKH 2009 trong đó yêu cầu tất cả các cơ quan chính phủ và các tổ chức lồng ghép BDKH vào trong nhiều giai đoạn của quá trình hình thành, thực hiện các kế hoạch, chiến lược xóa đói giảm nghèo và các công cụ và kỹ thuật phát triển khác. Đạo luật BDKH vừa được chỉnh sửa với Đạo luật Cộng hòa số 10174, thành lập Quỹ Cứu giúp Người dân (PSF) để hỗ trợ các biện pháp thích ứng ở địa phương.

Như Đạo luật đã nêu, Ủy ban BDKH đã xây dựng Khung Quốc gia về BDKH năm 2010, tiếp theo đó phê duyệt Kế hoạch trung và dài hạn để thực hiện chiến lược—Kế hoạch hành động quốc gia về BDKH 2011–2028 (NCCAP). Nhận thức được mức độ dễ bị tổn thương cao từ những biểu hiện khí hậu hiện nay và mức tăng rủi ro từ BDKH, Chính phủ đã xây dựng một luật bổ sung, chiến lược và KHHĐ—Đạo luật Quản lý và Giảm rủi ro thiên tai Philippines (PDRRMA), Khung quản lý và giảm rủi ro thiên tai quốc gia (NDRRMF) và KHHĐ (NDRRMA)—theo đó phê chuẩn một sự dịch chuyển mẫu tiên tiến phòng và tránh thiên tai. Với những thay đổi này, các chính sách quản lý và giảm rủi ro thiên tai đã tập trung vào các chính sách BDKH về thích ứng. Về mặt giảm nhẹ, NCCAP đã đồng lựa chọn các chính sách ngành và những cải cách để hỗ trợ BDKH như Đạo luật về Năng lượng Tái tạo.

NCCAP xác định bảy ưu tiên chiến lược: lương thực, nước, sự ổn định về môi trường và sinh thái, an ninh con người, các ngành công nghiệp và dịch vụ thông thái với khí hậu, năng lượng bền vững, xây dựng kiến thức và năng lực. Nó xác định hành động công để ưu tiên thích ứng đồng thời thiết lập môi trường cho khu vực tư nhân tối đa hóa các cơ hội giảm nhẹ. NCCAP bao gồm bộ các kết quả đầu ra cụ thể trong sáu kỳ liên tiếp để hỗ trợ một loạt các kết quả đầu tư trung và dài hạn.

Thống nhất môi trường, thích ứng và giảm nhẹ BDKH là một trong năm Kết quả chính của Hợp đồng Xã hội của Tổng thống với người dân Philipin. Kế hoạch phát triển Philipin (PDP) 2011–2016 xác định rủi ro khí hậu là một trong những thách thức lớn của đất nước để đạt được các mục tiêu tăng trưởng toàn diện. Tiếp theo các đánh giá nội bộ giữa kỳ về các tiến bộ đạt được đối với các mục tiêu của PDP, Chính phủ chuẩn bị lộ trình ba năm để xác định rõ cách thức đạt được các mục tiêu của PDP trong thời gian còn lại của PDP đến năm 2016.

II. Khung thể chế và tài chính để hỗ trợ cho Chương trình Nghị sự BDKH

Chính phủ tiếp tục tăng cường sắp xếp thể chế để có thể đạt được các kết quả khí hậu, bắt đầu với việc thành lập Ủy ban BDKH (CCC) năm 2009. Trực tiếp dưới sự chỉ đạo của Tổng thống, Ủy ban BDKH tạo ra diễn đàn tập trung để chỉ đạo việc xây dựng các chính sách khí hậu trong toàn bộ chính phủ theo quy định của Đạo luật BDKH. Các chính sách và chương trình khí hậu lại được thực hiện bởi các cơ quan ngành tương ứng ở cấp quốc gia. Để tăng cường

điều phối và thực hiện các kết quả, Nội các đã được tái tổ chức thành các nhóm hoạt động theo năm nội dung kết quả chính, một trong số đó là Nhóm về BĐKH. Ngoài ra, Ủy ban BĐKH và Hội đồng Quản lý giảm rủi ro thiên tai quốc gia đã ký Biên bản ghi nhớ để tăng cường sắp xếp thể chế trong việc thực hiện các chính sách về phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH.

Tiến tới thực hiện ứng phó với các thách thức BĐKH, Chính phủ đã chủ động huy động tài chính. Năm Chính phủ đã thực hiện Đánh giá Thể chế và Chi tiêu công cho BĐKH, qua đó cho thấy chi tiêu của Chính phủ tăng 2,5 lần theo giá thực trong vòng 5 năm qua, đạt 2 phần trăm tổng ngân sách vào năm 2012. Những khoản chi tiêu này chủ yếu tập trung vào thích ứng và đã được tài trợ từ nguồn trong nước. Ngoài ra, từ năm 2013, Chính phủ đã thông qua Các tiếp cận Ngân sách theo Chương trình để tạo kênh cho không gian tài khóa sẵn có cho các chương trình ưu tiên tập trung vào việc thực hiện các nội dung kết quả chính. Mức phân bổ cho chương trình BĐKH theo cơ chế này đã tăng gấp bốn lần từ khoảng USD 325 triệu năm 2013 lên hơn USD 1.200 triệu năm 2014.

Ở cấp địa phương, Chính quyền Địa phương (LGUs) là những cơ quan đi đầu trong việc xây dựng, lập kế hoạch và thực hiện các KHHĐ BĐKH trong khu vực tương ứng của mình. LGUs được giao xây dựng KHHĐ BĐKH địa phương và KH giảm rủi ro thiên tai địa phương và lồng ghép thích ứng BĐKH và giảm rủi ro thiên tai trong các Kế hoạch sử dụng đất tương ứng phù hợp với Hướng Dẫn Bổ sung do Ban Điều chỉnh Sử dụng Đất và Nhà. Để tài trợ cho các kế hoạch này, chính quyền địa phương được giao 5% trong tổng số Quỹ chung để giảm rủi ro thiên tai với trọng tâm cụ thể về phòng chống. Ngoài ra, Chính quyền trung ương phân bổ đợt đầu các nguồn lực cho Quỹ Cứu giúp Người dân với mục tiêu tài trợ cho các chương trình thích ứng với BĐKH của chính quyền địa phương và các cộng đồng.

Tiếp theo sau tác động kinh hoàng của Con bão Yolanda, Chính phủ bắt đầu khởi xướng các sáng kiến để Xây dựng lại Tốt hơn. Song song, Chính phủ, dưới sự chủ trì của Bộ Tài chính, đã huy động một loạt các chiến lược thu hút thêm các nguồn lực trong nước và quốc tế, và đang xây dựng một cơ chế mới: Quỹ Chống chịu thiên tai và Thích ứng BĐKH (Climate Adaptation and Disaster Resiliency Fund) để mở rộng các hoạt động ứng phó với BĐKH và giải quyết những thiếu hụt lớn về tài chính hiện thời. Sáng kiến của Chính phủ nhằm xây dựng một Quỹ Công/Tư cho

BĐKH và Chống chịu với BĐKH bao gồm cả cơ chế bảo hiểm rủi ro và cơ chế cho đầu tư.

III. Thực hiện và Theo dõi Chương trình nghị sự về BĐKH

Mặc dù có chương trình nghị sự cải cách mạnh mẽ và nhiều tiến bộ trong quá trình thực hiện, nhưng CPEIR năm 2013 cũng đã chỉ ra những lỗ hổng hơn quan trọng trong quá trình thực hiện. Để xử lý, các cơ quan chính chịu trách nhiệm giám sát tổng thể (DBM, CCC, NEDA, và DOF) đã xây dựng một kế hoạch hoạt động ba năm tập trung vào việc tăng cường khung lập kế hoạch, thực thi và tài trợ, tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua theo dõi, đánh giá và giám sát cũng như xây dựng năng lực và quản lý sự thay đổi.

Đặc biệt, hài hòa sự khác biệt trong nhiều nội dung giữa các cơ quan với nhau về định nghĩa ứng phó với BĐKH là một thách thức lớn. Để giải quyết thách thức này, Vụ Ngân sách và quản lý cùng với Ủy ban BĐKH đã cùng nhau xây dựng cách tiếp cận chung để xác định chương trình, dự án khí hậu và Hướng dẫn sử dụng phương pháp luận để xác định hành động ứng phó BĐKH. Tất cả các bộ được yêu cầu sử dụng cách tiếp cận này để gắn mã cho đề xuất ngân sách 2015 của họ và để xác định tỷ lệ ngân sách cho mỗi chương trình, hoạt động và dự án được coi là hướng tới đạt được các kết quả và đầu ra về BĐKH.

Các kết quả gắn mã đã giúp chi đạo đánh giá một cách hệ thống theo các chính sách và kế hoạch khí hậu và đã thông báo các quyết định trong đề xuất Cơ quan ngân sách của các cơ quan liên quan và Vụ Quản lý Ngân sách (DBM). Kinh nghiệm từ nỗ lực gắn mã chi tiêu thực hiện năm 2005 được kỳ vọng để dẫn dắt sự tinh chỉnh Hướng dẫn gắn mã chi tiêu trong năm 2016. Việc này sẽ bao gồm các cách thức để tăng cường sự chính xác và độ tin cậy của các dữ liệu chi tiêu công được thu thập. Kết quả ban đầu từ nỗ lực này cũng đã cung cấp thông tin cho việc thiết kế và thực hiện các thí điểm tương tự để gắn mã cho các khoản ngân sách của chính phủ đang được thực hiện vào nửa cuối năm 2014.

Hiện tại, các phương pháp hệ thống chưa có để theo dõi giải ngân của các khoản chi cho BĐKH của khoản ngân sách đã được gắn mã. Chính phủ đang xây dựng kế hoạch hành động năm 2015 cho một Cấu trúc Mã Tài khoản Thống nhất (a Unified Accounts Code Structure—UACS) giúp theo dõi, giám sát một cách tin cậy và báo cáo chính xác các khoản chi đã được phân bổ ngân sách trong Chính

phủ. CCC và DBM đã có những bước ban đầu để lồng ghép hệ thống gắn mã các khoản chi cho BĐKH với UACS mới để bổ sung chức năng cho việc theo dõi ngân sách đã được gắn mã cho BĐKH. Phạm vi cụ thể để theo dõi sẽ được hoàn thiện.

Để đảm bảo trách nhiệm giải trình tốt hơn với tất cả các khoản chi công, Chính phủ đã đưa ra hệ thống phân bổ ngân sách dựa theo kết quả thực hiện và hệ thống phân bổ ngân sách thông thường (the zero based budgeting). Theo những sáng kiến này, các Bộ của Chính phủ phải xác định các kết quả đầu ra và kết quả dài hạn được kỳ vọng sẽ đạt được từ ngân sách đề xuất tương ứng. Phê duyệt ngân sách cho các chương trình của các Bộ thường dựa theo các thành công đã đạt được của những chương trình đó. Theo dõi việc thực hiện các chương trình của Chính phủ tập trung cho ứng phó với BĐKH thường phụ thuộc vào sự thiếu hụt các chỉ tiêu khí hậu thống nhất và những yêu cầu báo cáo phức tạp. Ủy ban BĐKH đã có những bước ban đầu để xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả cho tất cả chương trình nghị sự tổng thể về khí hậu có thể cung cấp hướng dẫn về các chỉ tiêu thực hiện và giám sát cho các chương trình cụ thể. Việc lồng ghép những chỉ

tiêu này vào quá trình phân bổ ngân sách dựa trên kết quả thực hiện sẽ là cơ chế mạnh để tăng cường hiệu quả chi tiêu công cho BĐKH.

Ngoài việc cải thiện công tác lập kế hoạch, phân bổ vốn và giám sát, đảm bảo việc đạt được các kết quả khí hậu đòi hỏi phải có điều tra về các thực tiễn tốt để có thể nhân rộng. Hướng tới việc thực hiện các thực tiễn đó, Chính phủ đã bắt đầu đánh giá tình hình thực hiện Phương thức Tiếp cận Ngân sách theo Chương trình BĐKH (Program Budget Approach on climate change) là một phần của quy trình xây dựng và thực hiện ngân sách năm 2015. Điều này đã thúc đẩy những nỗ lực đánh giá một cách hệ thống việc xây dựng các chương trình, xem xét mức đóng góp cho chương trình nghị sự khí hậu vào công tác thể chế hóa sự thống nhất trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện tại các bộ. Ngoài ra, các trường hợp điển hình về việc thực hiện một số hoạt động trong Phương thức Tiếp cận Ngân sách theo Chương trình BĐKH cho năm 2015 được kỳ vọng sẽ giúp theo dõi các khoản chi trong ngân sách và giải ngân các khoản chi để đạt được các sản phẩm đầu ra và kết quả mong đợi.

PHỤ LỤC III: Phương pháp luận CPEIR

Phụ lục III.1 Các mục tiêu Chính sách về BĐKH và Tăng trưởng xanh

Chiến lược BĐKH—10 Nhiệm vụ Chiến lược

Chủ động Phòng tránh thiên tai và theo dõi khí hậu—cảnh báo sớm, DRR (CC1)

An ninh nước và lương thực (CC2)

Bảo vệ và phát triển bền vững rừng, tăng cường xóa bỏ các-bon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC3)

Các hành động chủ động ứng phó phù hợp với nước biển dâng ở các khu vực dễ bị tổn thương (CC4)

Giảm phát thải KNK để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu— Hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, quản lý chất thải rắn và nông nghiệp (CC5)

Tăng vai trò của chính phủ trong công tác ứng phó với BĐKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)

Xây dựng năng lực cho cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực và sinh kế của cộng đồng, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)

Phát triển khoa học và kỹ thuật để ứng phó với BĐKH (CC8)

Hợp tác và hội nhập quốc tế để nâng cao vị thế quốc gia trong các vấn đề BĐKH (CC9)

Đa dạng hóa các nguồn lực tài chính và tăng cường hiệu quả đầu tư (CC10)

Chiến lược TTX—17 Giải pháp

Tuyên truyền nâng cao nhận thức và khuyến khích hỗ trợ thực hiện (GG1)

Tăng năng suất năng lượng, hiệu quả năng lượng, giảm lãng phí năng lượng trong các hoạt động sản xuất, giao thông và thương mại (GG2)

Thay đổi cơ cấu nhiên liệu trong sản xuất và giao thông (GG3)

Thúc đẩy khai thác hiệu quả và tăng tỷ lệ nguồn năng lượng mới và tái tạo trong sản xuất và tiêu thụ năng lượng quốc gia (GG4).

Giảm phát thải KNK thông qua việc phát triển nông nghiệp hữu cơ bền vững, tăng cường tính cạnh tranh của sản xuất nông nghiệp (GG5)

Đánh giá và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dân hạn chế phát triển các ngành kinh tế “ô nhiễm/phá hủy môi trường” và tạo điều kiện để phát triển các ngành sản xuất xanh mới (GG6)

Sử dụng hiệu quả và tiết kiệm các nguồn tài nguyên (GG7)

Thúc đẩy phát triển nhanh các ngành kinh tế xanh để tạo việc làm, tăng thu nhập và làm giàu vốn tài nguyên (GG8)

Phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho: GTVT, năng lượng, thủy lợi và các công trình đô thị (GG9)

Thúc đẩy đổi mới công nghệ và khuyến khích sản xuất sạch hơn (GG10)

Đô thị hóa bền vững—quy hoạch, cơ sở hạ tầng và các khu vực đô thị xanh (GG11)

Xây dựng mô hình nông thôn mới với nếp sống hòa hợp với môi trường (GG12)

Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng nếp sống xanh (GG13)

Huy động các nguồn lực để thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh (GG14)

Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực (GG15)

Nghiên cứu phát triển khoa học và công nghệ, ban hành hệ thống tiêu chuẩn kinh tế và kỹ thuật và thiết lập cơ sở thông tin/dữ liệu về tăng trưởng xanh (GG16)

Hợp tác quốc tế (GG17)

Phụ lục III.2 Sự liên kết giữa phương pháp luận chi tiêu cho BDKH và các chiến lược quốc gia về BDKH, tăng trưởng xanh và phòng chống, giảm nhẹ rủi ro thiên tai

Ba cấp độ của phương pháp luận (trụ cột, Nhóm, nhiệm vụ) được trình bày trong ba cột bên tay trái, sau đó các nội dung chính sách của NCCS (2011; “Các mục tiêu chiến lược”), VGGS (2012; “Các giải pháp”) và NSD (2007; “Trách nhiệm chung và giải pháp”) được kết nối với nhau ở cấp độ nhiệm vụ của phương pháp luận (ô trắng để trống thể hiện không có nội dung chính sách liên quan).

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BDKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
1 Trụ cột BDKHs: Chính sách và Quản trị				
PG1—Khung quốc gia về thích ứng và giảm thiểu.	PG1.1—Xây dựng hướng dẫn thích ứng BDKH và quy định kỹ thuật	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)		
	PG1.2—Xây dựng/Điều chỉnh chính sách, kế hoạch và cơ chế đề ứng phó với BDKH và triển khai thực hiện trong chính phủ, doanh nghiệp và cộng đồng	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)		Củng cố hệ thống luật, chính sách và cơ chế (NSD1) Củng cố cơ cấu tổ chức (NSD2)
	PG1.3—Quản lý và theo dõi việc thực hiện các chính sách thích ứng	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)		
PG2—Khung chính sách giảm nhẹ quốc gia thống nhất và toàn diện	PG2.1—Xây dựng chính sách, thuế và cơ cấu khuyến khích năng lượng sạch, tiết kiệm năng lượng và ít phát thải GHG.	Giám phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dần hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (GG6)	
	PG2.2—Phát triển/Điều chỉnh kế hoạch ngành và điều phối thực hiện giữa các vụ/sở, các doanh nghiệp và các tỉnh	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6) Giám phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dần hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (GG6)	Củng cố cơ cấu tổ chức (NSD2)

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BDKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
<p>PG3—Kế hoạch hành động và Đánh giá tác động ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp ngành để đưa chính sách và quản trị thành các hành động cụ thể và có kết quả.</p>	<p>PG2.3—Quản lý và theo dõi việc thực hiện cá chính sách giảm nhẹ.</p>	<p>Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)</p> <p>Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dẫn hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (CC5)</p>	<p>Huy động nguồn lực để thực hiện Chiến lược Tăng trưởng xanh (GG14)</p>	
	<p>PG3.1—Hành động và Kế hoạch ngành</p>	<p>Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)</p> <p>Giám phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)</p>	<p>Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dẫn hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (GG6)</p> <p>Sử dụng tiết kiệm và hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên (GG7)</p>	<p>Củng cố hệ thống luật, chính sách và các cơ chế (NSD1)</p>
	<p>PG3.2—Đánh giá tác động của BDKH</p>	<p>Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)</p>	<p>Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dẫn hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (GG6)</p> <p>Sử dụng tiết kiệm và hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên (GG7)</p>	
	<p>PG3.3—Xây dựng năng lực BDKH</p>	<p>Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH—năng lực lồng ghép và thể chế (CC6)</p>	<p>Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dẫn hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (GG6)</p>	<p>Phát triển nguồn nhân lực và huy động sự tham gia của xã hội (ND3)</p>

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BDKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
PG4—Khung luật pháp để thực hiện các chính sách BDKH (tất cả các nội dung chính sách BDKH/Tăng trưởng xanh)	PG4.1—Các công cụ giảm nhẹ	Rà soát và điều chỉnh các quy hoạch của các ngành sản xuất và dần hạn chế phát triển các ngành gây ô nhiễm và suy thoái môi trường và tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các ngành sản xuất xanh (CC5)	Sử dụng tiết kiệm và hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên (GG7)	
	PG4.2—Các công cụ thích ứng	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH (CC6)		Củng cố hệ thống luật, chính sách và cơ chế (ND1)
	PG4.3—Các công cụ thích ứng và giảm nhẹ	Tăng cường vai trò của Chính phủ trong ứng phó với BDKH (CC6)		
PG5—Hợp tác quốc tế, lồng ghép và đa dạng hóa cũng như tăng cường hiệu quả đầu tư cho BDKH	PG5.1—Tăng cường hợp tác và đối tác với cộng đồng quốc tế về các vấn đề BDKH	Hợp tác quốc tế và hội nhập để tăng cường vị thế quốc gia trong các vấn đề BDKH (CC9)	Hợp tác quốc tế (GG17)	
	PG5.2—Quản lý hiệu quả và điều phối đầu tư trong và ngoài nước	Hợp tác quốc tế và hội nhập để tăng cường vị thế quốc gia trong các vấn đề BDKH (CC9)	Huy động các nguồn lực để thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh (GG14)	Các nguồn lực tài chính (ND4)
1 Trụ cột BDKHs: Năng lực khoa học, kỹ thuật và xã hội (ST)				
ST1—Phát triển khoa học và công nghệ thành cơ sở hình thành chính sách, đánh giá tác động, và xác định các giải pháp về thích ứng và giảm nhẹ BDKH.	ST1.1—Xây dựng thông tin và cơ sở dữ liệu.	Phát triển khoa học và công nghệ để ứng phó với BDKH (CC8)	Thúc đẩy đổi mới công nghệ và khuyến khích sản xuất sạch hơn (GG10) Nghiên cứu phát triển khoa học và kỹ thuật, ban hành hệ thống tiêu chuẩn kinh tế và kỹ thuật để xây dựng trung tâm thông tin/dữ liệu về tăng trưởng xanh(GG16)	Phát triển khoa học và công nghệ liên quan đến phòng tránh thiên tai, ứng phó và giảm nhẹ (ND7)
	ST1.2—Khí tượng thủy văn và hệ thống cảnh báo sớm và dự báo BDKH	Chủ động phòng tránh thiên tai và theo dõi khí hậu— cảnh báo sớm, DRR (CC1) Phát triển khoa học và kỹ thuật để ứng phó với BDKH (CC8)		Phát triển khoa học và công nghệ liên quan đến phòng tránh thiên tai, ứng phó và giảm nhẹ (ND7) Thúc đẩy hợp tác và hội nhập quốc tế (ND9)
	ST1.3—Tăng cường nguồn gen và sinh học.	Phát triển khoa học và kỹ thuật để ứng phó với BDKH (CC8) An ninh nước và lương thực (CC2)		

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BĐKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
<p><i>ST2—Nâng cao nhận thức về BĐKH</i></p> <p><i>ST3—Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH.</i></p>	ST1.4—Điều tra và đánh giá tác động của BĐKH	<p>Các hành động ứng phó chủ động phù hợp với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)</p> <p>Phát triển khoa học và kỹ thuật để ứng phó với BĐKH (CC8)</p>		
	ST1.5—Kỹ thuật để giảm phát thải và ít phát thải GHG	Giám phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC8)	Thúc đẩy đổi mới công nghệ và khuyến khích sản xuất sạch hơn (GG10)	
	ST2.1—Tăng cường năng lực nhận thức về BĐKH trong các giáo trình của giáo dục tiểu học đến bậc sau đại học.	Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực cộng đồng và sinh kế, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)	Truyền thông, nâng cao nhận thức và khuyến khích hỗ trợ thực hiện (GG1)	Phát triển nguồn nhân lực và huy động sự tham gia của xã hội (ND3)
	ST2.2—Nhận thức về BĐKH được lồng ghép trong nhiều sáng kiến đào tạo và giáo dục cho những người đi học quá độ tuổi đi học	Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực cộng đồng và sinh kế, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)	Truyền thông, nâng cao nhận thức và khuyến khích hỗ trợ thực hiện (GG1)	Phát triển nguồn nhân lực và huy động sự tham gia của xã hội (ND3)
	ST3.1—Hỗ trợ xây dựng sinh kế cho cộng đồng trong bối cảnh BĐKH	<p>Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực cộng đồng và sinh kế, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)</p> <p>Các hành động chủ động phù hợp ứng phó với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)</p>	<p>Truyền thông, nâng cao nhận thức và khuyến khích hỗ trợ thực hiện (GG1)</p> <p>Xây dựng mô hình nông thôn mới với lối sống hòa hợp với môi trường (GG12)</p> <p>Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực (GG15)</p>	Nâng cao nhận thức cộng đồng (ND5)
	ST3.2—Năng lực của cả cộng đồng trong ứng phó với BĐKH	Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực cộng đồng và sinh kế, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)	<p>Truyền thông, nâng cao nhận thức và khuyến khích hỗ trợ thực hiện (GG1)</p> <p>Xây dựng mô hình nông thôn mới với lối sống hòa hợp với môi trường (GG12)</p> <p>Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng nếp sống xanh (GG13)</p> <p>Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực (GG15)</p>	Nâng cao nhận thức cộng đồng (ND5)

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BĐKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
1 Trụ cột BĐKHs: Thực hiện các kết quả ứng phó với BĐKH (CCD)				
CCD1—Tài nguyên thiên nhiên	CCD1.1—Bảo vệ bờ biển và đê ven biển	Các hành động chủ động phù hợp ứng phó với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)		Đảm bảo an ninh cho đê, hồ chứa và hệ thống đập (ND8)
	CCD1.2—Xâm nhập mặn	Các hành động chủ động phù hợp ứng phó với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)		Đảm bảo an ninh cho đê, hồ chứa và hệ thống đập (ND8)
	CCD1.3—Thủy lợi	An ninh nước và lương thực (CC2)		
		An ninh nước và lương thực (CC2)	Giảm phát thải GHG thông qua phát triển nông nghiệp hữu cơ bền vững, tăng tính cạnh tranh của sản xuất nông nghiệp (GG5)	
	CCD1.4—Đê sông và kè biển	Các hành động chủ động phù hợp ứng phó với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)		Đảm bảo an ninh cho đê, hồ chứa và hệ thống đập (ND8)
	CCD1.5—Chất lượng và cung cấp nước	An ninh nước và lương thực (CC2)		Đảm bảo an ninh cho đê, hồ chứa và hệ thống đập (ND8)
	CCD1.6—Phát triển nông thôn và an ninh lương thực	An ninh nước và lương thực (CC2)	Giảm phát thải GHG thông qua phát triển nông nghiệp hữu cơ bền vững, tăng tính cạnh tranh của sản xuất nông nghiệp (GG5)	
			Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	Phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho: giao thông vận tải, năng lượng và các công trình đô thị (GG9)
CCD1.7—Phát triển rừng	Bảo vệ và phát triển bền vững rừng, tăng xóa bỏ cacbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC3)			
CCD1.8—Đánh bắt cá & thủy sản	Các hành động chủ động ứng phó hợp lý với nước biển dâng ở các vùng dễ bị tổn thương (CC3)			
		Bảo vệ và phát triển bền vững rừng, tăng xóa bỏ cacbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC4)		

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BĐKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
Khả năng thích ứng với BĐKH của xã hội	CCD1.9—Đa dạng sinh học & bảo tồn	Bảo vệ và phát triển bền vững rừng, tăng xóa bỏ cacbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC4)	Sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên thiên nhiên (GG7)	
	CCD2.1—Y tế công & dịch vụ xã hội	Xây dựng năng lực cộng đồng để ứng phó với BĐKH—năng lực cộng đồng và sinh kế, y tế công và trao đổi kiến thức (CC7)		
	CCD2.2—Tính chống chịu của các khu vực thành phố và dân cư	An ninh nước và lương thực (CC2) Bảo vệ và phát triển bền vững rừng, tăng xóa bỏ cacbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC4) Xây dựng năng lực cộng đồng ứng phó với BĐKH (CC7)	Phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho: giao thông vận tải, năng lượng và các công trình đô thị (GG9) Đô thị hóa bền vững—quy hoạch, cơ sở hạ tầng và các vùng đô thị xanh (GG11)	
	CCD2.3—Giao thông	Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	Nâng cao năng suất năng lượng, sử dụng hiệu quả, giảm lãng phí năng lượng trong các hoạt động sản xuất, giao thông và thương mại (GG2) Thay đổi cơ cấu nhiên liệu trong sản xuất và giao thông (GG3)	
	CCD2.4—Quản lý và xử lý chất thải”	Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng lối sống xanh (GG13)	
	CCD2.5—Cơ sở hạ tầng chuyên biệt chống chịu thiên tai	Chủ động phòng tránh thiên tai, theo dõi khí hậu—cảnh báo sớm, DRR (CC1)		
	CCD2.6—Tăng cường giảm rủi ro thiên tai	Chủ động phòng tránh thiên tai, theo dõi khí hậu—cảnh báo sớm, DRR (CC1)		

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BDKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
CCD3—Doanh nghiệp và sản xuất	CCD3.1—Sản xuất năng lượng	Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	<p>Nâng cao năng suất năng lượng, sử dụng hiệu quả, giảm lãng phí năng lượng trong các hoạt động sản xuất, giao thông và thương mại (GG2)</p> <p>Thúc đẩy khai thác hiệu quả và tăng tỷ lệ nguồn năng lượng mới và tái tạo trong sản xuất và tiêu thụ năng lượng quốc gia (GG4).</p> <p>Phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho: giao thông, năng lượng, thủy lợi và các công trình đô thị (GG9)</p>	
	CCD3.2—Hiệu quả năng lượng	Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu—hệ thống năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, nông nghiệp và quản lý chất thải rắn (CC5)	<p>Nâng cao năng suất năng lượng, sử dụng hiệu quả, giảm lãng phí năng lượng trong các hoạt động sản xuất, giao thông và thương mại (GG2)</p> <p>Thúc đẩy khai thác hiệu quả và tăng tỷ lệ nguồn năng lượng mới và tái tạo trong sản xuất và tiêu thụ năng lượng quốc gia (GG4)</p> <p>Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng lối sống xanh (GG13)</p>	
	CCD3.3—Cơ sở hạ tầng và xây dựng	<p>An ninh nước và lương thực (CC2)</p> <p>Chủ động phòng tránh thiên tai, theo dõi khí hậu—cảnh báo sớm, DRR</p>	Phát triển cơ sở hạ tầng bền vững cho: giao thông, năng lượng, thủy lợi và các công trình đô thị (GG9)	

2 Nhóm	Nhiệm vụ	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về BĐKH	Nội dung chính sách của chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	Nội dung chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống, giảm nhẹ thiên tai
	CCD3.4—Công nghiệp & thương mại	Giảm phát thải GHG để bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu (CC5)	<p>Nâng cao năng suất năng lượng, sử dụng hiệu quả, giảm lãng phí năng lượng trong các hoạt động sản xuất, giao thông và thương mại (GG2)</p> <p>Thúc đẩy phát triển các ngành kinh tế xanh để tạo việc làm, tăng thu nhập và làm giàu nguồn vốn tự nhiên (GG8)</p>	
	CCD3.5—Du lịch	Bảo vệ và phát triển rừng bền vững, thúc đẩy xóa bỏ cacbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CC4)		

PHỤ LỤC IV: Giá trị tăng thêm của CPEIR

CPEIR sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách của chính phủ Việt Nam đánh giá hiện trạng ứng phó với BĐKH quốc gia và sự sẵn sàng về thể chế và chính sách để mở rộng tiếp cận và thực hiện các nguồn tài chính cho tăng trưởng xanh và biến đổi khí hậu. CPEIR thực hiện bằng cách sử dụng phương pháp luận chi tiêu cho ứng phó BĐKH để đưa ra ước tính theo chi số của nguồn lực công (bao gồm cả ODA) được dành cho giải quyết BĐKH và đánh giá mức độ định hướng của các chính sách và thể chế đối với các khoản chi này. Ngoài ra, CPEIR xây dựng tính làm chủ trong chính phủ đối với công tác ứng phó với BĐKH được ưu tiên và có mục tiêu thông qua quá trình trao đổi liên tục với sự tham gia của nhiều cơ quan và các tỉnh. Đặc biệt, CPEIR đã có thêm giá trị ở chỗ:

Đóng vai trò làm cơ sở hiệu quả cho chính phủ xây dựng khung phân bổ nguồn lực cho tăng trưởng xanh và BĐKH. CPEIR:

- *Cung cấp thông tin cho các quyết định chính sách của chính phủ về BĐKH và tăng trưởng xanh* thông qua việc sản xuất những con số thống kê về phân bổ nguồn lực; theo dõi chi tiêu cho ứng phó BĐKH và đưa ra cơ sở để đánh giá tác động của các khoản chi tới BĐKH.
- *Đưa ra mô hình chỉ ra cách thức sử dụng quy trình ngân sách để gắn mã các khoản chi liên quan đến BĐKH, và theo dõi các khoản chi thực tế.* Như vậy có thể tạo ra sự minh bạch trong toàn bộ quá trình phân bổ ngân sách cho các chương trình và xác định rõ các kết quả đầu ra có thể thực hiện cũng như kết quả dự kiến (bao gồm tất cả các khoản chi từ các doanh nghiệp nhà nước và các quỹ tài chính/ngân sách bổ sung cho khí hậu từ bên ngoài, nếu được xây dựng).
- *Đưa ra cơ sở để xây dựng hướng dẫn cụ thể về việc xem xét đưa các vấn đề BĐKH và tăng trưởng xanh vào quá trình lựa chọn và thẩm định dự án,* bao gồm yêu cầu mô tả các mục tiêu chính sách và các kết

quả kỳ vọng cũng như giải trình sự phản ánh các mục tiêu, kết quả này trong các đề xuất ngân sách. Các tiêu chí lựa chọn và thẩm định được sử dụng để đảm bảo rằng BĐKH được lồng ghép vào trong các dự án đầu tư.

- *Hỗ trợ sự “sẵn sàng” của Việt Nam để tiếp cận, quản lý và điều phối các dòng tài chính khí hậu trong và ngoài nước* thông qua việc xây dựng phương pháp luận để phân loại các khoản chi cho BĐKH, giúp theo dõi các khoản chi cho ứng phó BĐKH, và thông qua một kế hoạch hành động chiến lược để thực hiện những khuyến nghị của CPEIR, đề ra con đường ý nghĩa để xây dựng hệ thống lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho BĐKH.

Thúc đẩy sự thống nhất giữa các chính sách và chương trình ngành bằng cách gắn chặt ngân sách với chính sách BĐKH và tăng trưởng xanh. CPEIR:

- *Đánh giá hiệu quả khung thể chế cho theo dõi và báo cáo BĐKH.* Phương pháp luận cho phép theo dõi việc thực hiện NCCS và VGGS.
- *Các biện pháp cần phân tích tổng thể về mức độ năng lực thể chế của chính phủ cho ứng phó với BĐKH đáp ứng được nhu cầu của Việt Nam* và tính hiệu quả của nó khi đưa những mục tiêu chính sách thành các kết quả phát triển trong thực tế.
- *Đánh giá chất lượng của quá trình ra quyết định về thích ứng* thông qua việc phân tích mức độ cân nhắc BĐKH trong quá trình ra quyết định về năng lực thích ứng của khu vực công. CPEIR đưa ra gợi ý giúp lồng ghép những cân nhắc về BĐKH trong quy trình ra quyết định thông thường đang được sử dụng. Phương pháp này cũng đưa ra cơ sở để xây dựng hệ thống theo dõi để đánh giá giá trị của chi tiêu cho thích ứng mềm vì hình thức này là cơ sở cho khả năng thích ứng trong dài hạn.

