ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU CẤP ĐỊA PHƯƠNG: NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Nguyễn Kim Hoàng
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: hoangnk@neu.edu.vn

Mã bài: JED-1838
Ngày nhận: 30/06/2024
Ngày nhận bản sửa: 26/08/2024
Ngày duyệt đăng: 28/08/2024
DOI: 10.33301/JED.VI.1838

Tóm tắt:
Biến đổi khí hậu đang ngày càng trở nên nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến các đô thị, đặc biệt là tại các thành phố lớn như Hà Nội. Do đó, nghiên cứu này đánh giá các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu tại địa phương và xác định các yếu tố thúc đẩy hoặc cản trở việc thực hiện các kế hoạch này tại Hà Nội. Nghiên cứu với dữ liệu từ các báo cáo về việc thực hiện kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu, đặc biệt tập trung vào các mục tiêu đã hoàn thành trước năm 2020 của thành phố Hà Nội. Phương pháp nghiên cứu áp dụng khung phân tích của Shirai & Baba (2014), được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng bản chất của các biện pháp ứng phó được thể hiện thông qua tính cụ thể và đồng lợi ích, cam kết của lãnh đạo địa phương, và năng lực thể chế của chính quyền địa phương là những yếu tố chính thúc đẩy việc thực hiện các kế hoạch hành động về khí hậu ở Hà Nội.
Từ khoá: Biến đổi khí hậu, thành phố, chính quyền, chính sách.
Mã JEL: Q01, Q56.

Responding to climate change at the local level: The case of Hanoi
Abstract:
Climate change is becoming increasingly serious, greatly affecting urban areas, especially large cities such as Hanoi. Therefore, this research assesses local climate change response measures and identifies determinants that promote or hinder the implementation of these plans in Hanoi. The study employs data from reports on the implementation of climate change response plans, focusing specifically on the targets that have been achieved by 2020 in Hanoi. The research methodology applies the analytical framework of Shirai and Baba, adapted to the Vietnamese context. The results reveal that the nature of response measures expressed by concreteness and co-benefits, commitment of local leaders, and institutional capacity of local governments are the main determinants promoting the implementation.
Keywords*: Climate change, city, government, policy.*
JEL Codes: Q01, Q56.

1. Giới thiệu

Chính quyền thành phố trên thế giới đang đóng vai trò quan trọng trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH), với trách nhiệm không chỉ bảo vệ môi trường mà còn đảm bảo phát triển bền vững của các cộng đồng đô thị (World Bank, 2010). Biến đổi khí hậu gây ra những thách thức nghiêm trọng, bao gồm sự gia tăng của các hiện tượng thời tiết cực đoan, mực nước biển dâng cao và các vấn đề ô nhiễm môi trường, đòi hỏi chính quyền địa phương phải có những biện pháp ứng phó hiệu quả và kịp thời.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính quyền thành phố là phát triển và thực hiện các chính sách giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu. Chính quyền thành phố có thể xây dựng kế hoạch hành động khí hậu địa phương, tập trung vào việc giảm phát thải khí nhà kính (KNK), cải thiện hiệu quả năng lượng và thúc đẩy sử dụng năng lượng tái tạo. Trong trường hợp của Việt Nam, ứng phó với biến đổi khí hậu đã dần phát triển thông qua việc xây dựng kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương phù hợp với việc xây dựng chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu cấp quốc gia (Nguyen, 2017). Trong khi các thành phố nhìn chung phải đối mặt với những thách thức nhiều mặt trong giai đoạn thực hiện, kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy khoảng cách giữa tiến độ thực hiện và kế hoạch do sự phối hợp yếu kém theo chiều dọc (giữa chính quyền trung ương và địa phương) và chiều ngang (giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương) và sự thiếu năng lực của các nhà hoạch định chính sách và người thực hiện (Strauch & cộng sự 2018, Le & cộng sự 2018).

Trên cơ sở đó, tác giả nghiên cứu: (1) Tình trạng thực hiện của kế hoạch hành động khí hậu ở Hà Nội; (2) Các yếu tố ảnh hưởng đến tình trạng thực hiện kế hoạch khí hậu của Hà Nội qua áp dụng khung phân tích của Shirai & Baba (2014); và (3) Kết quả đánh giá các chỉ số được trình bày từ đó đưa ra các kết luận và hàm ý chính sách.

2. Tổng quan nghiên cứu

Để ứng phó với vấn đề đang nổi lên về biến đổi khí hậu, chính phủ Việt Nam đã phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu vào năm 2008. Năm 2011, chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu được ra đời do chính phủ có xu hướng hướng tới một nỗ lực ứng phó quốc gia đối với tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh sau đó được ban hành vào năm 2012, tập trung vào việc giảm nhẹ thông qua cải thiện hiệu quả năng lượng bên cạnh các mục tiêu kinh tế xã hội khác như sản xuất và tiêu dùng bền vững. Các cơ chế, thể chế để thực hiện các chính sách về biến đổi khí hậu đã được thành lập, cụ thể là Ủy ban Quốc gia về biến đổi khí hậu là cơ quan cấp cao nhất giám sát định hướng chính sách về biến đổi khí hậu. Chương trình mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016-2020, được ra mắt vào năm 2017 và bao gồm các biện pháp thích ứng và giảm thiểu.

Mặc dù tất cả các chính quyền địa phương ở Việt Nam đều phát triển kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu cấp địa phương trong giai đoạn đầu của chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu (2010-2013), nhưng có rất ít bằng chứng về tiến độ thực hiện (Tyler & cộng sự 2016; Nguyen & cộng sự 2015). Các nghiên cứu ban đầu chỉ ra rằng các rào cản về tiến độ thực hiện các biện pháp do thiếu phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang, tức là hạn chế sự tích hợp theo chiều dọc trong lập kế hoạch và lập ngân sách, cũng như các cơ chế điều phối biến đổi khí hậu theo chiều ngang yếu (Strauch & cộng sự, 2018).

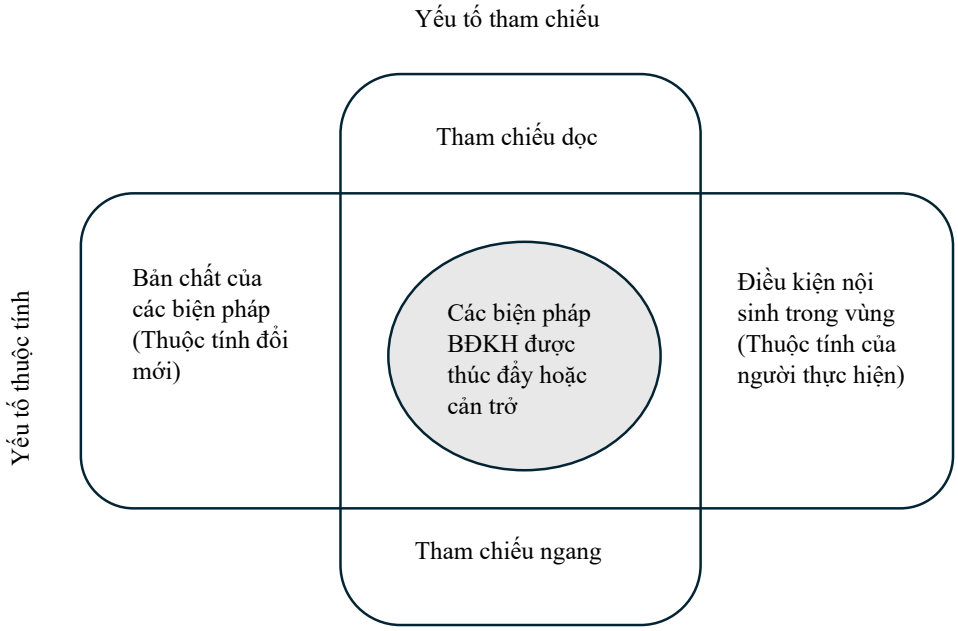
Có một số nghiên cứu tập trung vào các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện các hành động khí hậu ở địa phương, dù là các biện pháp giảm thiểu hay thích ứng. Salon & cộng sự (2014), qua nghiên cứu các yếu tố tạo điều kiện hay rào cản của các hành động khí hậu cấp địa phương, đã tóm tắt các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện hành động khí hậu ở địa phương như sau: thuộc tính của thành phố (quy mô dân số, nền kinh tế, văn hóa hoạt động vì môi trường), động cơ (đồng lợi ích về phát triển và môi trường của các biện pháp thực hiện và vị thế là người dẫn đầu về môi trường), các điều kiện nội sinh (sự hiện diện của các nhà lãnh đạo, hiểu biết về người dân địa phương, nguồn nhân lực và quỹ), sự sẵn có của dữ liệu làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách, nguồn lực kỹ thuật và hỗ trợ cũng như thẩm quyền.

Các nghiên cứu về quản trị đa cấp cho thấy rằng việc cải thiện sự phối hợp theo chiều ngang và chiều dọc có thể giúp lấp đầy những khoảng trống chính sách ở quốc gia liên quan và do đó tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương hành động về khí hậu (Corfee-Morlot & cộng sự, 2009).

Shirai & Baba (2014) đã nghiên cứu các yếu tố thúc đẩy hay cản trở việc áp dụng và thực hiện các biện

pháp thích ứng biến đổi khí hậu của chính quyền địa phương ở Nhật Bản. Các tác giả đã phát triển một khung phân tích kết hợp giữa nghiên cứu về phổ biến chính sách với các nghiên cứu trước đây về việc thực hiện các biện pháp giảm nhẹ tác động biến đổi khí hậu của chính quyền địa phương Nhật Bản (Baba, 2005). Khung phân tích bao gồm các yếu tố tham chiếu (liên kết dọc và ngang) và các yếu tố thuộc tính (bản chất của biện pháp và điều kiện nội sinh) được trình bày dưới dạng sơ đồ như trong Hình 1.

Hình 1: Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện các biện pháp ứng phó biến đổi khí hậu



Nguồn: Shirai & Baba (2014)

Mặc dù có một số nghiên cứu về các biện pháp thích ứng biến đổi khí hậu của chính quyền địa phương trên thế giới, tuy nhiên các nghiên cứu phân tích và đánh giá về các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch khí hậu của chính quyền các đô thị lớn ở Việt Nam còn hạn chế. Vì vậy nghiên cứu này qua cách tiếp cận của Shirai và Baba sẽ giúp lấp đầy khoảng trống nghiên cứu và tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu ở Hà Nội.

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Địa bàn nghiên cứu

Hà Nội là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa và giáo dục của cả nước, với tổng diện tích lên đến 3.359,82 km². Tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) Hà Nội năm 2023 đạt khoảng 1.297 nghìn tỷ đồng, tăng 8,3% so với năm 2022. GRDP bình quân đầu người năm 2023 theo giá hiện hành đạt 151,1 triệu đồng, tăng 6,5% so với năm 2022. Đây là một con số ấn tượng, cho thấy Hà Nội đóng góp đáng kể vào nền kinh tế quốc dân. Đồng thời, dân số Hà Nội năm 2023 ước tính khoảng 8,4 triệu người. Với mật độ dân số cao và sự đa dạng về thành phần dân cư, Hà Nội phải đối mặt với nhiều thách thức liên quan đến biến đổi khí hậu như ô nhiễm không khí, ngập lụt và biến động thời tiết cực đoan. Điều này làm cho Hà Nội trở thành địa phương lý tưởng để nghiên cứu và triển khai các biện pháp ứng phó biến đổi khí hậu, với hy vọng có thể nhân rộng mô hình ra các tỉnh, thành phố khác.

3.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội

Để xem xét các yếu tố ảnh hưởng đến tình trạng thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu, tác giả đã sử dụng và kiểm tra việc thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu cấp địa phương về các mục tiêu của Hà Nội đã hoàn thành việc thực hiện trước năm 2020.

Bảng 1: Kế hoạch thực hiện ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội

Mục tiêu	Mục tiêu chung: □ Chú trọng việc phòng ngừa, giảm thiểu các tổn thương, rủi ro trước các tác động của biến đổi khí hậu, nâng cao nhận thức và năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu của cả cộng đồng dân cư nhằm đảm bảo phát triển bền vững. □ Tham gia vào việc thực hiện kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu của quốc gia theo đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), giảm nhẹ phát thải khí nhà kính như cam kết của NDC Việt Nam theo Thỏa thuận Paris. Mục tiêu cụ thể: □ Lồng ghép các vấn đề biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh vào trong các chính sách, quy hoạch, kế hoạch, chương trình ưu tiên cho đầu tư phát triển. □ Định kỳ xây dựng Thông báo thích ứng quốc gia bao gồm cả tiến độ đạt được mục tiêu thích ứng trong NDC. □ Xây dựng khung huy động nguồn lực cho biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh bao gồm khu vực tư nhân; kế hoạch triển khai thực hiện phù hợp với Thỏa thuận Paris, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2016-2020. □ Xây dựng và thực hiện các đề xuất giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và tăng trưởng xanh phù hợp với điều kiện quốc gia. □ Đề xuất thông tin, nghiên cứu bổ sung và phương thức quản lý, chia sẻ dữ liệu tạo thuận lợi cho xây dựng cập nhật các báo cáo đóng góp của quốc gia về thích ứng với biến đổi khí hậu.
Số lượng biện pháp	53
Phân loại biện pháp	Các biện pháp phân theo 10 lĩnh vực kinh tế - xã hội: 1. Quy hoạch đô thị (2) 2. Năng lượng (4) 3. Giao thông vận tải (9) 4. Công nghiệp (1) 5. Quản lý nước (8) 6. Quản lý chất thải (1) 7. Xây dựng (2) 8. Y tế (3) 9. Nông nghiệp (13) 10. Du lịch (1) 11. Khác (9)

Nguồn: UBND Hà Nội (2017).

Tác giả chủ yếu tham khảo báo cáo tiến độ về kế hoạch thực hiện ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội đang diễn ra. Trong nghiên cứu này, tác giả đã áp dụng thực trạng thực hiện ngân sách để đưa ra các đánh giá về việc liệu các biện pháp tương ứng theo kế hoạch thực hiện ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội có được thực hiện hay không. Một biện pháp được coi là đã được thực hiện nếu ngân sách của biện pháp đó đã được thực hiện; trong khi một biện pháp được coi là không được thực hiện nếu các cơ quan liên quan vẫn đang trong quá trình phối hợp thực hiện ngân sách, hoặc nếu biện pháp đó yêu cầu phải làm rõ hơn để đảm bảo việc thực hiện, bao gồm cả việc chỉ định các cơ quan chịu trách nhiệm. Ngoài ra, khi thiếu mô tả đầy đủ về việc thực hiện trong báo cáo tiến độ, biện pháp này được coi là chưa được thực hiện. Trong trường hợp không có đủ thông tin để đánh giá, thông tin bổ sung được thu thập năm 2023 thông qua phỏng vấn các cơ quan chuyên môn và các bên liên quan khác cấp thành phố như Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Xây dựng, Sở Kế hoạch và Đầu tư ở Hà Nội về tình hình thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương, cách thực hiện chính sách khí hậu ở cấp địa phương, và những thách thức mà người được phỏng vấn gặp phải trong quá trình thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu và các giải pháp dự kiến để vượt qua những thách thức đó.

Ngoài ra, tác giả đã tham khảo khái niệm và khung phân tích của Shirai & Baba (2014) và điều chỉnh chúng cho phù hợp với bối cảnh của Việt Nam. Khung phân tích bao gồm hai yếu tố chính: yếu tố tham chiếu và yếu tố thuộc tính. Yếu tố tham chiếu được chia thành tham chiếu dọc và tham chiếu ngang, trong khi yếu tố thuộc tính bao gồm bản chất thuộc tính của các biện pháp và thuộc tính của người thực hiện. Bản chất của yếu tố thuộc tính còn được chia thành tính cụ thể của các biện pháp và sự đồng lợi ích của các biện pháp. Thuộc tính của người thực hiện liên quan đến chính quyền địa phương. Dựa trên các nghiên cứu trước đây đã xác định các yếu tố thúc đẩy hay rào cản đối với các hành động khí hậu ở địa phương, bao gồm cam kết của lãnh đạo chính quyền địa phương (Salon & cộng sự, 2014), thẩm quyền, phân bổ nguồn lực hành chính (Corfee-Morlot & cộng sự, 2009), và năng lực thể chế của chính quyền địa phương (Le & cộng sự, 2018). Dựa trên khung phân tích, các chỉ số và giả thuyết hoạt động cho các yếu tố tương ứng được tóm tắt trong Bảng 2.

Bảng 2: Các yếu tố và chỉ số thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương

Các yếu tố		Các chỉ số	Mục nghiên cứu
Yếu tố tham chiếu	Tham chiếu dọc	1) Sự tham gia của chính quyền trung ương: Càng nhiều các biện pháp chỉ đạo từ chính quyền trung ương, cung cấp hướng dẫn và hỗ trợ thì việc thực hiện các biện pháp ở địa phương càng tiến triển.	[1] Hướng dẫn quốc gia của Bộ Tài nguyên và môi trường
	Tham chiếu ngang	2) Tương tác với các thành phố khác: Thành phố càng có nhiều cơ hội tham khảo kinh nghiệm của các thành phố khác đã triển khai sớm thì việc thực hiện các biện pháp địa phương càng tiến triển.	[2] Hợp tác liên thành phố trong lĩnh vực biến đổi khí hậu
Yếu tố thuộc tính	Bản chất của biện pháp	(3) Tính cụ thể của các biện pháp: Biện pháp càng cụ thể (có số liệu và rõ ràng về cơ chế thực hiện) thì việc thực hiện càng tiến triển. (4) Đồng lợi ích của các biện pháp: Bên cạnh các tác động về khí hậu thì biện pháp nào mang lại thêm nhiều đồng lợi ích cho phát triển kinh tế xã hội địa phương thì biện pháp đó càng mang lại nhiều lợi ích hơn, việc thực hiện các biện pháp có thể tiến triển.	[3] Bản chất của biện pháp và nguồn ngân sách
	Thuộc tính của người thực hiện	(5) Cam kết của lãnh đạo địa phương: Cam kết của chính quyền cấp thành phố và Ủy ban nhân dân (UBND) càng mạnh thì việc thực hiện các biện pháp ở địa phương càng tiến triển. (6) Thẩm quyền và phân bổ nguồn lực hành chính: Thành phố càng thể hiện cam kết quản lý đối với thẩm quyền và nguồn lực hành chính địa phương (ví dụ: ngân sách, nguồn nhân lực), thì việc thực hiện các biện pháp tiến triển. (7) Năng lực thể chế của chính quyền địa phương: Năng lực của các lãnh đạo chính quyền địa phương trong việc kết nối kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu với chương trình nghị sự của địa phương càng cao thì việc thực hiện các biện pháp của địa phương càng tiến triển.	[4] Báo cáo và phát biểu người lãnh đạo về sự cam kết. [5] Vai trò và trách nhiệm của các chủ thể chính cũng như sự đa dạng của các cơ quan thực hiện các biện pháp khí hậu. [6] Báo cáo và tuyên bố về năng lực, sự phối hợp

4. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

4.1. Tình hình thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội

Theo các tiêu chí thực hiện trong nghiên cứu này, tỷ lệ thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội đến năm 2020 là 31%. Cần lưu ý rằng tỷ lệ thực hiện ở Hà Nội có vẻ thấp không nhất thiết có nghĩa là không đạt được tiến bộ nào. Dựa trên các cuộc phỏng vấn các bên liên quan, rõ ràng là đã có nỗ lực phối hợp ở địa phương nhằm mục đích thực hiện các biện pháp và 43% các biện pháp được liệt kê này đang tiến triển với các hoạt động chi tiết như xác định đơn vị thực hiện và các cách thức để có thể thực hiện ổn định liên quan đến các biện pháp. Tuy nhiên, xét trên thực tế, Hà Nội

đang trong giai đoạn triển khai thứ hai và được đánh giá là có kiến thức, kinh nghiệm nên thời gian triển khai không được coi là yếu tố thiết yếu quyết định tỷ lệ thực hiện. Theo các cuộc phỏng vấn các bên liên quan ở Hà Nội, sự chuẩn bị sẵn sàng cho việc bổ sung ngân sách tại thời điểm lập kế hoạch dường như có ảnh hưởng lớn hơn trong việc quyết định việc triển khai nhanh chóng các biện pháp sau khi được phê duyệt.

4.2. Đánh giá các chỉ số

Nghiên cứu này đã tìm hiểu các yếu tố ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội với bảy chỉ số tương ứng được nêu trong khung phân tích của Bảng 2.

Chỉ số 1: Sự tham gia của chính quyền trung ương

Liên quan đến tham chiếu theo chiều dọc, tác giả đưa ra giả thuyết rằng chính quyền trung ương càng cung cấp nhiều biện pháp chỉ đạo, hướng dẫn và hỗ trợ thì việc thực hiện các biện pháp ở địa phương càng tiến triển.

Vai trò của chính quyền trung ương là ban hành hướng dẫn rõ ràng cho chính quyền địa phương để giúp xây dựng và thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009) đã ban hành hướng dẫn số 3815 vào năm 2009, và do đó, tất cả 63 cơ quan chính quyền địa phương đã xây dựng kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương của mình. Vì hướng dẫn quốc gia là hướng dẫn duy nhất dành cho chính quyền địa phương nên chính quyền địa phương có toàn quyền quyết định cách tham gia vào chương trình này. Một số tỉnh/thành phố xây dựng quy hoạch với nội dung khá chuẩn mực, không phân biệt sự đa dạng về địa lý, trong khi các tỉnh/thành phố khác lại tính đến bối cảnh địa phương nhiều hơn khi xây dựng kế hoạch. Điều này cho thấy rằng cách các thành phố phản ứng với hướng dẫn là do chính quyền địa phương quyết định (Nguyen, 2017; Strauch & cộng sự, 2018).

Khi so sánh kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội với hướng dẫn quốc gia, có thể thấy rõ rằng thay vì tuân thủ hoàn toàn hướng dẫn quốc gia, Hà Nội đã áp dụng phong cách riêng phù hợp với tình hình địa phương. Tương tự như vậy, kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn 2012 – 2020 có sẵn để tất cả các chính quyền địa phương tham khảo khi xây dựng kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương. Do đó, tham chiếu theo chiều dọc không được coi là yếu tố quyết định trực tiếp ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương.

Chỉ số 2: Tương tác với các thành phố khác

Để đánh giá tham chiếu theo chiều ngang, tác giả khám phá xem liệu tuyên bố sau có đúng hay không: thành phố càng có nhiều cơ hội tham khảo kinh nghiệm của các thành phố khác đã phát triển và triển khai kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương thì việc thực hiện các biện pháp địa phương càng tiến triển.

Tham chiếu theo chiều ngang hay học hỏi lẫn nhau giữa các chính quyền địa phương được coi là một phương pháp hiệu quả để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi chính sách (UN-Habitat, 2001). Trong trường hợp của Hà Nội, có một số nền tảng phù hợp để tạo điều kiện học tập ngang hàng giữa các thành phố như diễn đàn Đô thị Việt Nam. Do kinh nghiệm về ứng phó với biến đổi khí hậu ở cấp địa phương hầu hết được tích lũy từ các thành phố của các nước phát triển, nên giá trị và lợi ích học được chủ yếu được tìm kiếm thông qua sự tương tác với các thành phố nước ngoài chứ không phải trong nước, vì vậy Hà Nội đã trở thành thành viên chính thức của Hội nghị thượng đỉnh Thị trưởng các thành phố dẫn đầu sáng kiến về Khí hậu (C40) từ năm 2007. Các cuộc phỏng vấn các bên liên quan đã xác nhận nhận thức này khi nói đến tương tác với các thành phố trong và ngoài nước. Ngoài ra, Hà Nội cũng có cách tương tác khác để bổ sung cho tham chiếu theo chiều ngang, đó là thực hiện các dự án hỗ trợ kỹ thuật do các đối tác phát triển và tổ chức nước ngoài cung cấp, giúp mang lại sự đối thoại lẫn nhau và khả năng tiếp cận phương tiện để xây dựng năng lực, các thông tin liên quan cần thiết để thực hiện các biện pháp liên quan đến khí hậu. Do đó, có thể suy ra rằng bản thân tham chiếu theo chiều ngang không phải là yếu tố trực tiếp ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội.

Chỉ số 3: Tính cụ thể của các biện pháp

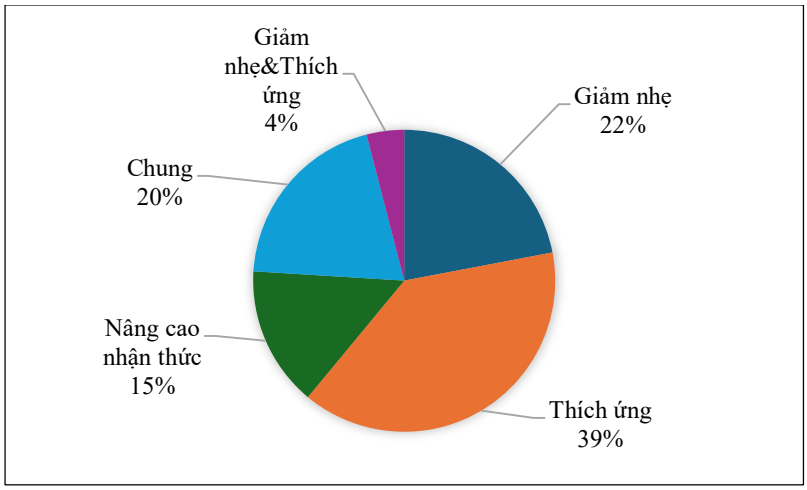
Khi xem xét bản chất thuộc tính của biện pháp, tác giả đã khám phá mối tương quan giữa tính cụ thể của biện pháp và tiến độ thực hiện biện pháp đó. Kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội bao gồm cả các

Bảng 3: Khung hợp tác liên đô thị trong lĩnh vực biến đổi khí hậu

STT	Hình thức hợp tác
1	Mạng lưới Thành phố (C40, CityNet); ODA liên quan đến khí hậu (Hỗ trợ kỹ thuật đa phương/song phương).
2	Hợp tác Hà Nội - Vùng Ile-de-France về lĩnh vực môi trường và phát triển bền vững.

biện pháp giảm thiểu và thích ứng, tập trung nhiều vào việc bổ sung môi trường thuận lợi bằng cách định hình các biện pháp chủ yếu là nghiên cứu phát triển chính sách khí hậu được hỗ trợ bởi chi phí hoạt động khoa học. Khi được phỏng vấn, các lãnh đạo Hà Nội đề cập rằng các dự án dạng đầu tư, chẳng hạn như dự án phát triển tuyến đường sắt đô thị, sẽ đòi hỏi công tác điều phối lớn và rất khó khi lồng ghép vào quy hoạch mặc dù tác động rất lớn của các dự án này đối với việc giảm khí nhà kính. Mặc dù biện pháp này thuộc loại biện pháp thích ứng trong kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu ở địa phương, nhưng các biện pháp càng cụ thể thì càng được kỳ vọng sẽ được thực hiện nhiều hơn vì các ý tưởng có thể được chia sẻ với nhiều bên liên quan. Vì vậy, chỉ số 3 được coi là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện.

Hình 2: Phân tích các biện pháp khí hậu trong kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội



Chỉ số 4: Đồng lợi ích của các biện pháp

Đồng lợi ích thể hiện khía cạnh quan trọng khác về bản chất của các biện pháp. Ngoài các tác động về khí hậu của biện pháp này, tác giả đã xem xét liệu việc đưa các đồng lợi ích phát triển kinh tế xã hội địa phương vào các biện pháp có làm tăng tiến độ thực hiện các biện pháp hay không.

Ngoài tính cụ thể của các biện pháp, như đã thảo luận ở chỉ số 3, đồng lợi ích các biện pháp được coi là quan trọng, đặc biệt đối với chính quyền địa phương có nguồn lực hạn chế. Trong khi các hoạt động nghiên cứu, chẳng hạn như những hoạt động trong chương trình thích ứng của Hà Nội là cần thiết, chính quyền địa phương cần dành thời gian và xây dựng các quy trình để đạt được kết quả cụ thể và đồng lợi ích. Các biện pháp định hướng cơ sở hạ tầng của thành phố như những biện pháp nổi bật trong các biện pháp thích ứng, có thể mang lại những lợi ích chung trên toàn thành phố; những đồng lợi ích đó có thể bao gồm việc nâng cao chất lượng cuộc sống nhờ việc nâng cấp và tăng cường khả năng sử dụng của cơ sở hạ tầng đô thị như cầu, đường và giao thông. Rõ ràng là các bên liên quan được thúc đẩy và kêu gọi áp dụng các biện pháp mang lại nhiều lợi ích đồng thời hoặc đa lợi ích hơn. Vì vậy có thể suy ra rằng chỉ số 4 được coi là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến tỷ lệ thực hiện.

Chỉ số 5: Cam kết của lãnh đạo chính quyền địa phương

Tác giả đã tìm hiểu xem liệu cam kết của chính quyền cấp thành phố và UBND càng mạnh thì khả năng tiến độ thực hiện các biện pháp ở địa phương càng nhanh.

Hà Nội sử dụng cơ chế hướng dẫn thực hiện kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu thông qua ban chỉ đạo cấp thành phố (được thành lập bởi UBND thành phố), nơi cung cấp một nền tảng toàn diện, xuyên suốt cho phép sự tham gia của nhiều bên liên quan giữa các sở, ngành. Cơ chế này có thể được coi là bằng

chứng cho thấy lãnh đạo thành phố nhận thức được tính chất xuyên suốt của biến đổi khí hậu và do đó đang áp dụng các phương pháp giám sát mới thay vì phương pháp chỉ huy và kiểm soát thông thường do cơ quan đầu mối thực hiện để giải quyết vấn đề.

Trên thực tế, thành công trong vai trò tiên phong của Hà Nội trong việc xây dựng và triển khai kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu cấp thành phố là nhờ sự tham gia tích cực và hỗ trợ chính trị của lãnh đạo cấp cao. Hà Nội đã cho thấy những tín hiệu và khát vọng tổng thể rõ ràng về việc "xanh hóa" thành phố như một chiến lược để phát triển thành phố, thể hiện qua nỗ lực của thành phố trong việc thu hút đầu tư phù hợp với chương trình tăng trưởng xanh.

Hà Nội cung cấp bằng chứng thực nghiệm cho thấy cam kết của cấp quản lý (chỉ số 4) có ảnh hưởng đáng kể đến việc áp dụng kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu sau đó cũng như tốc độ thực hiện kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu.

Chỉ số 6: Thẩm quyền và phân bổ nguồn lực hành chính

Tác giả đã nghiên cứu liệu cam kết quản lý ngày càng tăng của thành phố đối với thẩm quyền và các nguồn lực hành chính (ví dụ: ngân sách và nguồn nhân lực) có làm tăng tiến độ thực hiện các biện pháp hay không. Về vai trò và trách nhiệm của các tổ chức khi tham gia thực hiện kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu, thành phố Hà Nội đã chỉ định lãnh đạo Sở Tài nguyên và Môi trường làm đầu mối điều phối.

Khoảng 15 đơn vị tham gia thực hiện các biện pháp trong kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội. Mười trong số đó là các sở ngành, được xác định là có vai trò quan trọng ở Hà Nội, trong khi những cơ quan còn lại có chức năng hỗ trợ về an ninh, trật tự xã hội và tuyên truyền. Điều này rất có thể là do bản chất của các biện pháp (chỉ số 3) được áp dụng theo kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội. Tuy nhiên, do thẩm quyền của các đơn vị được chỉ định không có sự khác biệt rõ ràng nên chỉ số 6 (thẩm quyền và phân bổ nguồn lực hành chính) không được coi là yếu tố thể hiện sự khác biệt đáng kể ảnh hưởng đến việc thực hiện.

Chỉ số 7: Năng lực thể chế của chính quyền địa phương

Tác giả đưa ra giả thuyết rằng năng lực của các lãnh đạo chính quyền địa phương trong việc kết nối kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu với chương trình nghị sự của địa phương càng cao thì việc thực hiện các biện pháp của địa phương càng tiến triển.

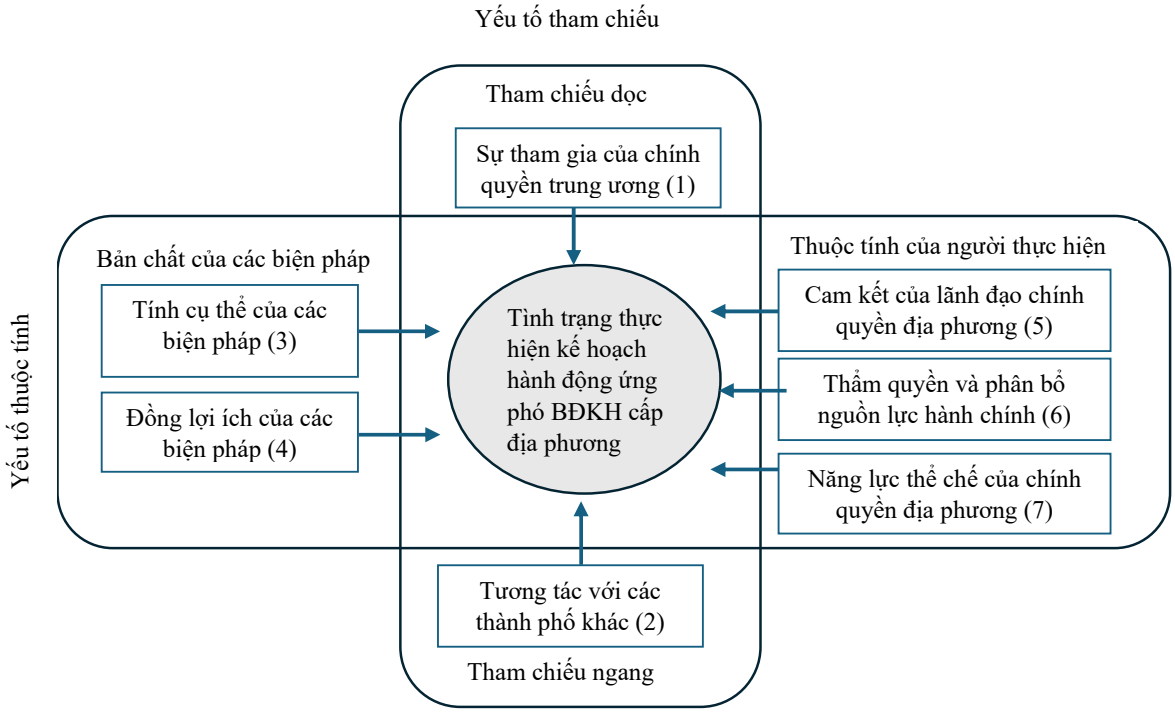
Khi phân tích kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu, chúng ta thấy rằng Hà Nội áp dụng cách tiếp cận về kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu nhằm đáp ứng mục tiêu của thành phố, phù hợp với bối cảnh địa phương. Với các lĩnh vực toàn diện và đa dạng được đề cập trong kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu (Bảng 1) cũng như việc phân công vai trò và trách nhiệm cho nhiều bên liên quan, có thể thấy rằng Hà Nội đã áp dụng cách tiếp cận từ dưới lên, theo đó các sở ngành và những bộ phận thực hiện khác đưa ra bàn biện pháp đề xuất. Điều này cho thấy Hà Nội có khả năng địa phương hóa các vấn đề toàn cầu và tạo môi trường thúc đẩy các biện pháp có sự tham gia của nhiều bên liên quan. Tuy nhiên, hầu hết các hoạt động do các phòng ban đề xuất đều có tính chất định tính, chẳng hạn như các hình thức nghiên cứu chung và các biện pháp xây dựng năng lực. Phát hiện này cũng được xác nhận bởi các cuộc phỏng vấn các bên liên quan, trong đó thảo luận về mức độ tham gia và mong muốn giữa các bộ phận trực tiếp, trong đó một số không chủ động lồng ghép biến đổi khí hậu vào các chương trình và dự án chính của họ mà thay vào đó, các biện pháp định tính đối với biến đổi khí hậu đã trở nên chiếm ưu thế. Vì vậy, chỉ số 7 có ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu cấp địa phương.

Hình 3 tóm tắt kết quả điều tra bảy chỉ số nêu trong Bảng 2. Kết quả cho thấy rằng Hà Nội có khả năng triển khai kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu bao gồm một bộ biện pháp cụ thể phản ánh các ưu tiên kinh tế xã hội của thành phố, đồng thời hiển thị chi tiết hoạt động về sắp xếp thực hiện cũng như nguồn và khối lượng ngân sách rõ ràng, có khả năng thúc đẩy việc triển khai nhiều biện pháp hơn một cách suôn sẻ.

4.3. Hỗ trợ quốc tế và nỗ lực trong nước tác động việc thực hiện kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu của Hà Nội

Hỗ trợ quốc tế có thể đóng vai trò trong việc nâng cao chất lượng và tính cụ thể của các biện pháp ứng phó biến đổi khí hậu, ví dụ các tổ chức quốc tế có thể hỗ trợ chính quyền địa phương chuẩn bị hướng dẫn kỹ thuật bao gồm các nghiên cứu điển hình từ các thành phố khác để tham khảo, kết hợp với đào

Hình 3: Các yếu tố ảnh hưởng đến kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu của Hà Nội



tạo tại chỗ, để các bên liên quan của thành phố đưa ra lựa chọn kết hợp các biện pháp tốt nhất. Trong khi đó, những nỗ lực trong nước có thể thúc đẩy hơn nữa việc tăng cường tính cụ thể. Qua trao đổi trong các cuộc phỏng vấn, nhu cầu chung về hướng dẫn kỹ thuật về cách thúc đẩy các thủ tục hành chính đều rất cần thiết để chuyển kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu sang giai đoạn thực hiện. Mặc dù cách làm tốt nhất hiện nay của Việt Nam là cho phép chính quyền địa phương có sự linh hoạt hoặc tự quyết định trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu phù hợp với bối cảnh địa phương cần được khuyến khích và duy trì, việc tiêu chuẩn hóa các tiêu chí phê duyệt xuyên suốt UBND các địa phương, đặc biệt là việc đưa vào dự toán ngân sách cho các biện pháp đề xuất, có thể nâng cao tính chắc chắn trong hoạt động.

Từ góc độ nỗ lực trong nước, những cam kết của lãnh đạo địa phương có thể được thể hiện dưới hình thức bổ nhiệm các lãnh đạo có kinh nghiệm để xử lý công tác phối hợp và truyền thông giữa các tổ chức trên toàn thành phố nhằm đạt được sự đồng thuận về nội dung của kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu và củng cố các thỏa thuận thực hiện, các chính sách trong nước và huy động nguồn lực.

5. Kết luận và hàm ý

Với sự nhận thức ngày càng tăng về vai trò của các tổ chức trong việc thực hiện Thỏa thuận Paris, nghiên cứu này làm sáng tỏ các kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu cấp địa phương, sử dụng Hà Nội làm nghiên cứu điển hình ở Việt Nam. Để xác định các yếu tố dẫn đến kết quả thực hiện kế hoạch hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở Hà Nội, tác giả đã xây dựng giả thuyết dựa trên các nghiên cứu có liên quan trước đó và điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh Việt Nam trên cơ sở tham khảo khung phân tích của Shirai & Baba (2014). Những giả thuyết này đã được xác nhận bằng bằng chứng thực nghiệm.

Trong số bảy chỉ số có thể được xem xét, tác giả đã xác định bản chất của các biện pháp được thể hiện bằng tính cụ thể và đồng lợi ích, cam kết của lãnh đạo địa phương và năng lực thể chế của chính quyền địa phương là những yếu tố chính thúc đẩy việc thực hiện. Kết quả khiến tác giả suy luận rằng những thành phố có khả năng trình bày các kế hoạch hành động về khí hậu với các biện pháp cụ thể lồng ghép các ưu tiên kinh tế xã hội, đồng thời thể hiện sự rõ ràng về mặt số liệu trong việc sắp xếp thực hiện cũng như nguồn và khối lượng ngân sách rõ ràng, có khả năng thúc đẩy việc thực hiện các biện pháp suôn sẻ hơn. Đồng thời, vai trò của các hỗ trợ quốc tế và nỗ lực trong nước cũng hỗ trợ thúc đẩy việc thực hiện kế hoạch hành động về biến đổi khí hậu của Hà Nội.

6. Hạn chế và hướng nghiên cứu tiếp theo

Nghiên cứu này còn một số hạn chế như: phạm vi nghiên cứu chưa đầy đủ do hạn chế về tiếp cận thông tin sơ cấp. Nghiên cứu này coi mỗi yếu tố có trọng số như nhau, nhưng trên thực tế, mức độ ảnh hưởng của từng yếu tố đến việc thực hiện có thể khác nhau. Do vai trò của khu vực tư nhân trong đầu tư phát triển thích ứng với biến đổi khí hậu ngày càng tăng nên các nghiên cứu sau này cần làm rõ được vị trí của khu vực tư nhân trong hành động ứng phó biến đổi khí hậu.

Tài liệu tham khảo

Baba, K. (2005), 'Policy Making Processes on Environmental and Energy Measures for Sustainable City by Japanese Local Government', *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 40 (3), 931-36.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Công văn số 3815/ BTNMT-KTTVBĐKH Khung hướng dẫn xây dựng Kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu,* ban hành ngày 13 tháng 10 năm 2009.

Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, L., Robert, A. & Teasdale, P.J. (2009), *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environment Working Papers No. 14. Paris: OECD, https://doi.org/10.1787/220062444715

Le, Thi Hong Phuong, Robbert Biesbroek, G. & Arjen E. J. Wals. (2018), 'Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: the case of Vietnam', *Journal of Environmental Policy & Planning,* 20 (4), 518-32.

Nguyen, Phuong Nam, Tran Thi Thu Trang, Stephen Tyler, Nguyen Quynh Anh, Bach Tan Sinh, Nguyen Ngoc Huy, Pham Khanh, & Dang Thi Huong (2015), 'Local planning for climate adaptation: Vietnam's experience', IIED.

Nguyen, Sy Linh (2017), 'Responding to Climate Change in Vietnam: Study of Climate Action Planning at Provincial Level', doctoral thesis, RMIT University.

Salon, D., Murphy, S. & Sciara. G. C. (2014), 'Local climate action: motives, enabling factors and barriers', *Carbon Management,* 5 (1), 67-79.

Shirai, N., & Baba, K. (2014), 'The situation and barriers on the implementation of climate change adaptation in local governments of Japan', *Environmental Science,* 27 (5), 324-334.

Strauch, L., Y. Robiou du Pont, & Balanowski, J. (2018), 'Multi-level climate governance in Vietnam', *Bridging national planning and local climate action*, Berlin: Adelphi.

Tyler, S., Q. A. Nguyen., T. S. Bach, & T. K. H. Nguyen. (2016), 'Integrating Climate Change into Socio-Economic Development Plans'*, ISET Working Paper*, October.

UBND Hà Nội (2017), 'Kế hoạch 228/KH-UBND thực hiện Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu trên địa bàn thành phố Hà Nội' ban hành ngày 2 tháng 11 năm 2017.

UN-HABITAT (2001), *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, Nairobi: UNCHS.

World Bank (2010), *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*, Washington DC: World Bank.