

Phương pháp đánh giá tính hiệu quả các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu

○ CHU THỊ THANH HƯƠNG

Cục Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu

HUỲNH THỊ LAN HƯƠNG, TRẦN THỰC

Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu

Trên thế giới cũng như ở Việt Nam, việc đánh giá các hành động thích ứng BĐKH là rất cần thiết để xác định mức độ hiệu quả và tác động của các hành động này trước, trong và sau khi được thực hiện. Không có nhiều các công trình nghiên cứu về đánh giá hiệu quả của các hành động thích ứng. Thực tế cho thấy, khó có thể có một phương pháp tổng quát để dùng chung cho mọi trường hợp. Tuỳ thuộc vào từng trường hợp cụ thể mà phương pháp phù hợp cần được áp dụng. Bài báo này trình bày kết quả nghiên cứu trên thế giới và trong nước về các phương pháp đánh giá hiệu quả của các hành động thích ứng với BĐKH, phân tích ưu nhược điểm của từng phương pháp để xác định phương pháp phù hợp với điều kiện của Việt Nam nhằm xác định thiếu hụt về tài chính, kỹ thuật và kiến thức trong việc thực hiện các giải pháp thích ứng với BĐKH.

Mở đầu

Nghiên cứu đánh giá hiệu quả của các hoạt động thích ứng với BĐKH là nhằm trả lời các câu hỏi: Hiệu quả của các hoạt động trong giảm mức độ tác động của BĐKH, và chính sách thích ứng nào là cần thiết cần được xây dựng và thực hiện. Các hoạt động thích ứng với BĐKH đã được thực hiện trong nhiều lĩnh vực và đã phát huy hiệu quả trong ứng phó với BĐKH, phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Tuy nhiên, vẫn chưa có nghiên cứu đầy đủ nào về các phương pháp đánh giá hiệu quả hoạt động thích ứng với BĐKH. Thực tiễn quản lý cho thấy, cần phải xây dựng phương pháp nhằm giám sát và đánh giá mức độ hiệu quả của các chính sách và hoạt động

thích ứng với BĐKH và áp dụng phương pháp này trong quản lý thực hiện các hoạt động thích ứng. Để có thể xây dựng cơ sở khoa học trong đánh giá hiệu quả của các hoạt động thích ứng góp phần làm giảm tổn thương cho môi trường tự nhiên trước BĐKH, trước tiên cần phải nghiên cứu, đánh giá được các ưu điểm và tồn tại của các phương pháp có liên quan trên thế giới và ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, mới có thể xác định được phương pháp phù hợp có thể áp dụng.

Hiệu quả của các giải pháp thích ứng trên thế giới và ở Việt Nam

Các kết quả nghiên cứu trên thế giới

Năm 2008, UNDP đã xây dựng một khung giám sát cho các

hoạt động thích ứng bao gồm các chỉ số nhằm đánh giá 5 quá trình thích ứng, bao gồm: Tăng cường năng lực; Quản lý thông tin; Quy hoạch và lập chính sách; Ra quyết định phục vụ phát triển; và Giảm thiểu rủi ro. Khung giám sát này được xây dựng nhằm hỗ trợ cho quá trình ra quyết định ở cấp quốc gia. GIZ (2013) đã phân tích và so sánh 10 hệ thống giám sát đánh giá thích ứng với BĐKH ở các cấp khác nhau như cấp quốc gia, cấp địa phương và cấp dự án. Nghiên cứu này đưa ra nhận xét, không có một cách tiếp cận chung nhất cho hệ thống giám sát đánh giá, mà phải dựa vào bối cảnh cụ thể. Nick Brooks và nnk. (2013) trong các nghiên cứu về BĐKH đã đề xuất Khung theo dõi thích ứng

và đo lường phát triển. Khung này thực chất cung cấp một bộ “khung đôi” để đánh giá và so sánh hiệu quả của các biện pháp can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp để giúp người dân thích ứng với BĐKH. Khung theo dõi thích ứng và đo lường phát triển khác với các khung đánh giá khác khi nhấn mạnh sự cần thiết phải đánh giá hoạt động phát triển có xem xét đến các rủi ro do BĐKH gây ra.

Viện Chiến lược môi trường toàn cầu Nhật Bản (IGES, 2014) đã công bố nghiên cứu về các công cụ nhằm sắp xếp thứ tự ưu tiên của các hoạt động thích ứng. Theo đó, các tác giả cho biết cách tốt nhất để đánh giá hiệu quả của hoạt động thích ứng là sử dụng công cụ phân tích đa tiêu chuẩn. Năm 2014, hai trường đại học ở Canada và Newzealand đã đưa ra phương pháp theo dõi các hoạt động thích ứng (TRAC3). Nghiên cứu trên quy mô toàn cầu, quốc gia, thành phố để theo dõi mức độ thực hiện của các kế hoạch thích ứng với BĐKH. UNEP (2014) đã đưa ra báo cáo về thiếu hụt trong hoạt động thích ứng. Phương pháp này có thể áp dụng ở cấp độ toàn cầu, khu vực và quốc gia, có thể đưa ra các tiêu chí, mục tiêu thích ứng của từng khu vực, quốc gia. Báo cáo đã phân tích, đưa ra ba thiếu hụt trong các hoạt động thích ứng, bao gồm thiếu hụt về tài chính, về KHCN và thiếu hụt về năng lực.

Để sắp xếp và lựa chọn các giải pháp thích ứng, UNFCCC (2011) đã đưa ra 3 cách tiếp cận nhằm đánh giá chi phí - lợi ích của các biện pháp thích ứng, bao gồm: Đánh giá chi phí - lợi ích; đánh giá chi phí - hiệu quả và phân tích đa tiêu chuẩn. Nhằm sắp xếp và lựa chọn thứ tự ưu tiên

Bảng 1. Ưu nhược điểm của một số phương pháp đánh giá hiệu quả và sắp xếp thứ tự ưu tiên của các hoạt động thích ứng

Nguồn: Dựa trên báo cáo của Prabhakar (2014) có bổ sung

Phương pháp	Ưu điểm	Nhược điểm
UNFCCC	So sánh giữa các hoạt động thích ứng của các khu vực khác nhau với cùng một điều kiện và mục tiêu; So sánh các chi phí thích ứng và chi phí giảm nhẹ của quốc gia.	Chỉ đưa ra sắp xếp thứ tự; Đòi hỏi phải có các giả định vĩ mô, khác xa với thực tế hoặc nhu cầu thích ứng vi mô; Cần nhiều số liệu và phân tích định lượng.
IGES	Phương pháp tiếp cận rộng; Có thể xếp hạng các hoạt động thích ứng dựa trên việc xem xét một lúc nhiều tiêu chí.	Chỉ đưa ra sắp xếp thứ tự; Cần đào tạo nguồn nhân lực, nhiều số liệu và phân tích; Đòi hỏi phải có các giả định vĩ mô, khác xa với thực tế hoặc nhu cầu thích ứng vi mô.
TAMD	Có thể đánh giá kết quả (cả ngắn hạn và dài hạn) của các biện pháp thích ứng ở cấp quốc gia đến cấp địa phương; Có thể đóng góp cho sự phát triển của hệ thống quản lý rủi ro khí hậu.	Phụ thuộc vào quyết định chủ quan của người dùng khi xác định các chỉ số; áp dụng cho các biện pháp thích ứng có liên quan tới rủi ro khí hậu.
GIZ	Có thể sử dụng nhiều tiêu chuẩn; Phương pháp tiếp cận rộng.	Cần nhiều số liệu và phân tích.
GEF	Xét khá toàn diện những tác động và ảnh hưởng của các hoạt động thích ứng trên nhiều lĩnh vực và khía cạnh, từ đó có lựa chọn đúng đắn khi quyết định thứ tự ưu tiên.	Đòi hỏi nhiều nguồn lực về tài chính và nhân sự, cần nhiều tư vấn và giúp đỡ của các chuyên gia từ các nước phát triển.
TRAC3	Theo dõi được các hoạt động thích ứng ở cấp quốc gia.	Theo dõi các hoạt động thích ứng đang thực hiện, không áp dụng cho các hoạt động thích ứng chưa được thực hiện.
UNEP	Đưa ra được mục tiêu thích ứng cho cấp toàn cầu, khu vực và quốc gia, từ đó tìm ra được thiếu hụt về mặt tài chính, công nghệ, kiến thức trong các hoạt động thích ứng với BĐKH.	Đòi hỏi nhiều nguồn lực về tài chính và nhân sự, cần nhiều tư vấn và giúp đỡ của các chuyên gia trong và ngoài nước để xây dựng được bộ tiêu chí.

cho các giải pháp thích ứng, Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF) đưa ra bốn tiêu chí riêng biệt, bao gồm: Tính liên quan, hiệu quả, năng suất và bền vững. Đây là một phương pháp khá hiệu quả và được nhiều tổ chức quốc tế và các quốc gia áp dụng cho nhiều dự án.

Ưu điểm và nhược điểm của các phương pháp nghiên cứu được tóm tắt trong Bảng 1.

Các kết quả nghiên cứu ở Việt Nam

Nghiên cứu về BĐKH ở Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả trong xác định các tác động của BĐKH, đánh giá tính dễ bị tổn thương, đề xuất các chính sách, chương trình dự án liên quan đến thích ứng với BĐKH. Tuy nhiên, chưa có nhiều nghiên cứu về các phương pháp đánh giá hiệu quả

của các giải pháp thích ứng với BĐKH. Một số nghiên cứu điển hình có thể kể tới như sau:

Nghiên cứu phát triển bộ chỉ số thích ứng với BĐKH phục vụ công tác QLNN về BĐKH (Huỳnh Thị Lan Hương, 2012). Mục tiêu của đề tài là nhằm xây dựng được cơ sở khoa học, đề xuất được bộ chỉ số đánh giá hoạt động thích ứng với BĐKH. Bộ chỉ số được xây dựng để áp dụng cho một đơn vị hành chính, có thể cấp quốc gia, cấp vùng hoặc địa phương chứ không phải từng hoạt động thích ứng riêng lẻ. Ưu điểm của bộ chỉ số là đưa ra được một đánh giá toàn diện, bao gồm cả về quá trình và kết quả thực hiện các hoạt động thích ứng. Tuy nhiên, hiện đề tài chưa kết thúc nên chưa có kết quả cụ thể.

Công cụ lựa chọn ưu tiên đầu tư cho thích ứng với BĐKH: Năm 2013, Bộ KH&ĐT phối hợp với Ngân hàng thế giới xây dựng công cụ lựa chọn ưu tiên đầu tư cho thích ứng với BĐKH. Đây là một công cụ hỗ trợ cho quá trình ra quyết định, được thiết kế nhằm giúp Chính phủ, các bộ, ngành và địa phương lựa chọn ưu tiên và lồng ghép ưu tiên đầu tư thích ứng với BĐKH trong lập kế hoạch phát triển KT-XH. Hệ thống chỉ tiêu theo dõi, giám sát và đánh giá Chương trình Mục tiêu ứng phó với BĐKH giai đoạn 2012-2015: Hệ thống này chủ yếu đánh giá mức độ hoàn thành của các nhiệm vụ mà chưa đi sâu vào phân tích tác động của các giải pháp thích ứng với BĐKH. Vì vậy, để đánh giá hiệu quả các hoạt động thích ứng BĐKH cần có phương pháp phân tích chi tiết, cụ

Bảng 2. Ưu nhược điểm của một số phương pháp đánh giá hiệu quả thích ứng với BĐKH tại Việt Nam

Phương pháp	Ưu điểm	Nhược điểm
Chỉ số thích ứng với BĐKH.	Phù hợp với đánh giá cấp quốc gia và địa phương; Kết hợp được nhiều tiêu chí.	Yêu cầu khối lượng lớn số liệu và thông tin.
Công cụ lựa chọn ưu tiên đầu tư cho thích ứng với BĐKH.	Đơn giản, dễ áp dụng.	Chỉ giúp sắp xếp thứ tự ưu tiên các hoạt động; Không đưa ra được một đánh giá chung về hiệu quả thực hiện thích ứng cho một địa phương.
Hệ thống chỉ tiêu theo dõi, giám sát và đánh giá Chương trình NTP-RCC giai đoạn 2012-2015.	Đơn giản, rõ ràng, áp dụng được cho quy mô quốc gia và địa phương.	Chỉ đánh giá qua mức độ hoàn thành các nhiệm vụ; Không đi sâu vào phân tác động của các giải pháp thích ứng với BĐKH.
Đánh giá tác động của Chương trình SP-RCC.	Đánh giá tác động lan toả của các chính sách dựa theo Chiến lược quốc gia về BĐKH.	Chủ yếu dựa vào phương pháp chuyên gia, mang nhiều tính chủ quan.
Tiêu chí đánh giá của Bộ NN&PTNT và các tổ chức phi chính phủ.	Dễ áp dụng.	Chỉ phù hợp với các dự án, mô hình quy mô nhỏ.
Tiêu chí đánh giá dự án ưu tiên theo Chương trình SP-RCC.	Đơn giản, dễ sử dụng.	Chủ yếu tập trung vào các hoạt động thích ứng với BĐKH, không tập trung đánh giá cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK; Bộ tiêu chí này nên được sửa đổi để lựa chọn các dự án ưu tiên.

thể hơn cách đánh giá tổng thể cả chương trình. Đánh giá tác động của Chương trình Hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC): Để đánh giá tác động của Chương trình SP-RCC, JICA đã thực hiện nghiên cứu nhằm đánh giá tác động của chính sách và đưa ra các đề xuất hành động chính sách trong tương lai. Tuy nhiên để đánh giá hiệu quả hay mức độ tác động của một hành động chính sách bất kỳ cần phải đợi khi hành động chính sách được áp dụng trong một thời gian dài và cần áp dụng thêm các phương pháp khác để có thể đánh giá đầy đủ tính hiệu quả của một chính sách đối với con người, môi trường.

Tiêu chí đánh giá các mô hình thích ứng với BĐKH: Hai mạng lưới các tổ chức phi chính phủ về BĐKH ở Việt Nam (CCWG và VNGO&CC) nghiên cứu về chỉ tiêu đánh giá các mô hình thích ứng với BĐKH đã triển khai tại Việt Nam. Qua đó, một mô hình ứng phó với BĐKH được đánh giá dựa trên 3 tiêu chí: Chỉ số thích ứng; chỉ số giảm nhẹ; chỉ số bền vững. Các tiêu chí đánh giá trên khá đơn giản và chỉ áp dụng được khi đánh giá các mô hình nhỏ. Các tiêu chí đánh giá dự án ưu tiên theo SP-RCC: Tiêu chí được xây dựng nhằm đưa ra danh mục ưu tiên các dự án đầu tư BĐKH, sử dụng vốn Chương trình SP-RCC. Tuy nhiên danh mục 62 dự án ưu tiên chủ yếu tập trung các dự án thích ứng, còn ít các dự án giảm nhẹ BĐKH, chưa thể hiện được mức độ ưu tiên theo ngành, còn dàn trải theo địa phương. Bộ tiêu chí này nên được rà soát lại để đưa ra danh mục dự án ưu tiên hơn, đầu tư có trọng tâm, trọng điểm nhằm sử dụng hiệu quả nguồn lực.

Kết luận

Nhìn chung, trên thế giới đã có một số nghiên cứu về đánh giá mức độ hiệu quả của các giải pháp thích ứng với BĐKH. Các nghiên cứu cũng cho thấy, không thể có phương pháp đánh giá được dùng chung cho tất cả các trường hợp. Tùy từng trường hợp cụ thể mà áp dụng phương pháp phù hợp trong đánh giá mức độ hiệu quả. Các cách tiếp cận là rất đa dạng. Một vài nghiên cứu đã đưa ra các hệ thống giám sát đánh giá như ACCRA, UNDP hay GIZ, TRAC3... trong đó sử dụng các bộ chỉ số khác nhau. Nghiên cứu của Nick Brooks và nnk đề xuất khung TAMĐ xem xét hiệu quả thích ứng trong bối cảnh quản lý rủi ro khí hậu. UNEP đưa ra báo cáo về thiếu hụt trong hoạt động thích ứng. Phương pháp này có thể áp dụng ở cấp độ toàn cầu, khu vực và quốc gia, đưa ra các mục tiêu thích ứng của từng khu vực, quốc gia, phân tích để từ đó tìm ra được thiếu hụt về mặt tài chính, công nghệ, kiến thức trong các hoạt động thích ứng với BĐKH.

Ở Việt Nam, đã có các nghiên cứu ban đầu về tác động của BĐKH và các giải pháp thích ứng với BĐKH. Tuy nhiên, các nghiên cứu về hiệu quả của các giải pháp thích ứng vẫn còn hạn chế. Hiện mới có bộ công cụ lựa chọn ưu tiên đầu tư cho thích ứng với BĐKH do Bộ KH&ĐT phối hợp với các bộ, ngành, địa phương và Ngân hàng thế giới xây dựng năm 2013; Mẫu hệ thống chỉ tiêu theo dõi và đánh giá việc thực hiện Chương trình NTP-RCC giai đoạn 2012-2015; Đánh giá tác động Chương trình SP-RCC; Tiêu chí đánh giá của các Tổ chức phi chính phủ, tiêu chí lựa chọn các

dự án đầu tư theo chương trình SP-RCC. Tuy nhiên, các công cụ này chưa đo lường và định lượng được các hiệu quả mà các giải pháp thích ứng đem lại. Để tìm ra thiếu hụt về tài chính, kỹ thuật và kiến thức trong việc thực hiện các hoạt động thích ứng với BĐKH, xác định các giải pháp thích ứng với BĐKH, cần có nghiên cứu lựa chọn phương pháp thích hợp; xây dựng bộ tiêu chí phù hợp và khả thi để đánh giá các hoạt động thích ứng ở cấp quốc gia, địa phương.

Tài liệu tham khảo

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

2) Bộ TN&MT (2013), *Hệ thống chỉ tiêu theo dõi, giám sát và đánh giá thực hiện Chương trình NTP-RCC giai đoạn 2012-2015*.

3) Chương trình Hợp tác giữa Cục KTTV và BĐKH và hai mạng lưới CCWG và VNGO&CC (2014), *Bài trình bày về Nghiên cứu, đánh giá các mô hình thích ứng với BĐKH đã triển khai tại Việt Nam, giai đoạn 2009 - 2014*.

4) Huỳnh Thị Lan Hương (2012), *Nghiên cứu phát triển bộ chỉ số thích ứng với BĐKH phục vụ công tác quản lý nhà nước về BĐKH*.

5) Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 1719/QĐ-TTg về Tiêu chí đánh giá dự án ưu tiên theo Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH*.

6) GEF (2014), *Results-based Management and Adaptation Monitoring and Assessment Tool (AMAT)*.

7) GIZ (2013), *Monitoring and Evaluating Adaptation at Aggregated Levels: A Comparative Analysis of Ten Systems*. ■