

Kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo sinh kế thích ứng với biến đổi khí hậu của cộng đồng ngư dân ven biển và gợi mở cho Việt Nam

Trần Thị Tuyết Lan

Viện Kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Đảm bảo sinh kế bền vững (SKBV) cho Cộng đồng ngư dân ven biển (CĐNDVB) là vấn đề được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm, nhất là ở các nước phát triển. Đây không chỉ là vấn đề kinh tế, chính trị mà còn là vấn đề xã hội và nhân văn trong việc đảm bảo cuộc sống của ngư dân ven biển trước những tác động của Biến đổi khí hậu (BĐKH). Nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn phong phú của các quốc gia phát triển trong việc đảm bảo SKBV cho CĐNDVB mang lại nhiều gợi mở về giải pháp và chính sách cho Việt Nam.

1. Kinh nghiệm một số nước trên thế giới

1.1. Ở các nước Châu Âu

Thứ nhất, hệ thống phúc lợi và an sinh xã hội đối với ngư dân ven biển

Các nước Châu Âu chú trọng tới hệ thống phúc lợi và an sinh xã hội đối với người dân, đặc biệt là bộ phận người dân yếu thế và người dân làm việc trong môi trường nhiều rủi ro, trong đó có ngư dân ven biển trước tình trạng BĐKH ngày càng phức tạp, ảnh hưởng nặng nề tới sinh kế của họ. Cụ thể, các nước này hướng tới việc nói lỏng bảo hộ lao động, nâng cao quyền thương lượng giữa các bên để tạo tính linh hoạt cho thị trường lao động, nhờ đó hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp. Nhà nước phúc lợi xã hội ở Châu Âu chăm lo chu đáo cho lao động thất nghiệp do những biến đổi về điều kiện kinh tế - xã hội hoặc những biến đổi về điều kiện tự nhiên, khí hậu (đối với những lao động nông nghiệp như ngư dân ven biển)... Do đó, hệ thống phúc lợi và an sinh xã hội chính là tấm lưới bảo vệ cho họ trước tình trạng thất nghiệp, không có thu nhập do tình trạng BĐKH gây nên.

Thứ hai, cải cách chính sách thị trường lao động, đảm bảo việc làm và SKBV cho ngư dân ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu

Cải cách chính sách thị trường lao động, giải quyết triệt để vấn đề thất nghiệp, đảm bảo việc làm và SKBV cho người lao động nói chung và ngư dân ven biển nói riêng là một trong những vấn đề được Châu Âu đặc biệt quan tâm. Hầu hết các nước EU đều hướng tới các chính sách chung nhất như sau: (i) Nói lỏng Bộ luật Lao động hơn để tạo nên sự linh hoạt cho thị trường lao động; (ii) Tăng kinh phí cho đào tạo và tái đào tạo nguồn nhân lực, đặc biệt là

nguồn nhân lực chất lượng cao trong khai thác, nuôi trồng và chế biến thủy hải sản; (iii) Tăng cường liên kết giữa các nước thành viên nhằm tạo nên chuỗi liên kết và cung ứng sản phẩm thủy hải sản đảm bảo đời sống cho ngư dân trước tác động của BĐKH, trong đó, rất nhiều lao động là ngư dân ven biển, điển hình như ở Hà Lan, Pháp.

Thứ ba, tăng cường quản lý nhà nước và đầu tư nguồn lực cho việc khắc phục hậu quả của BĐKH

Ở nhiều nước Châu Âu đang chịu ảnh hưởng lớn của BĐKH như Hà Lan, Pháp, Anh,... họ đều rất chú trọng tới công tác quản lý nhà nước và đầu tư nguồn lực vào cải thiện cơ sở vật chất nhằm khắc phục các hậu quả do BĐKH gây ra.

Nhìn chung, hầu hết các nước EU đã có những chính sách khắc phục của riêng mình cũng như cũng phối hợp với các nước thành viên trong khối để hạn chế tỷ lệ thất nghiệp và tăng thêm nhiều việc làm mới do bị tác động bởi tình trạng BĐKH. Các nước EU hiện nay cần những giải pháp tăng tính linh hoạt của nền kinh tế, khuyến khích kinh tế biển phát triển, cùng với đó là nâng cao đời sống cho ngư dân, đảm bảo SKBV cho họ, đồng thời giúp họ thích ứng với tình trạng BĐKH thông qua các chính sách về phúc lợi; an sinh; tạo sự thay đổi việc làm linh hoạt; bồi dưỡng kỹ năng thích ứng với biến đổi môi trường biển; tăng cường quản lý nhà nước trong việc hoàn thiện cơ sở hạ tầng thích ứng với tình trạng nước biển dâng, xâm nhập mặn...

1.2. Ở Mỹ

Theo quan điểm của Mỹ: Trong tương lai, các đại dương, bờ biển và vùng hồ lớn phải sạch, an toàn, thịnh vượng và được quản lý một cách bền vững, sử dụng tốt hơn, hạn chế tác động của thời tiết xấu và các thảm họa thiên nhiên, giảm nhẹ thiệt hại về

người và tài sản. Trong bài phát biểu tại Diễn đàn Fullerton do Viện Nghiên cứu các vấn đề chiến lược quốc tế (IISS) tổ chức 27/7/2021 vừa qua, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Lloyd Austin nhấn mạnh: BĐKH là một "mối đe dọa hiện hữu". Do đó, Mỹ đã thực hiện nhiều chính sách để vừa phát triển kinh tế - xã hội, vừa khắc phục hậu quả của BĐKH, trong đó Chiến lược "Kinh tế biển xanh" là một trong những chiến lược tiêu biểu. Đối diện với những thách thức về môi trường biển trong quá trình khai thác biển, Mỹ nhận thức cần có sự thay đổi quá trình công nghiệp hóa biển và đại dương; quan tâm hơn đến giá trị lâu dài của sự phát triển kinh tế biển. Phát triển nền kinh tế biển xanh là cần thiết cho sức khỏe, sự thịnh vượng và hạnh phúc lâu dài của Mỹ.

Cùng với những chính sách cụ thể trong thực hiện Chiến lược "Kinh tế biển xanh" thì Mỹ cũng có những biện pháp cụ thể để khắc phục hậu quả của tình trạng BĐKH trên biển và cách thức để đảm bảo đời sống cho người dân ven biển, cho các lao động sống bằng nghề biển thông qua việc: Đầu tư nguồn lực lớn cho xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng vùng biển hiện đại, khắc phục hậu quả của bão lụt, nước biển dâng; xây dựng hệ thống máy móc tự động cảnh báo người dân về các tình huống BĐKH bất thường, tăng cường quản lý nguồn lợi thủy sản trên biển gắn với phát triển bền vững, vừa khai thác vừa bảo tồn, vừa phát triển kinh tế vừa bảo vệ môi trường.

1.3. Ở Canada

Trong lịch sử ngắn ngủi của mình, Canada đã nhanh chóng phát triển thành một nước có nền trí thức cao với hệ thống chính trị, thương mại, văn hóa và lối sống hàng đầu thế giới. Canada cam kết phát triển giáo dục, bảo vệ môi trường và duy trì một hệ thống an sinh, chăm sóc sức khỏe cho toàn dân. Họ có thể nhìn về tương lai một cách tự tin và tràn đầy hy vọng. Liên hợp quốc đã xếp hạng Canada là một trong những nước có chất lượng cuộc sống tốt nhất thế giới dựa trên mức sống, tuổi thọ người dân và trình độ học vấn của dân số.

Canada chú trọng vào các chính sách nhằm "giảm thiểu để bị tổn thương đối với sự thay đổi khí hậu". Chẳng hạn một nghiên cứu ở vùng Nunavut Canada cho thấy, các phản ứng chính sách hiện tại đối với thay đổi khí hậu đã tập trung chủ yếu vào việc giảm nhẹ tác động của nó đến đời sống người dân, đặc biệt là ngư dân vùng ven biển do chịu do chịu tác động mạnh bởi BĐKH. Tuy nhiên, do khả năng xảy ra nhiều tác động bất lợi của BĐKH, đã có một sự thúc đẩy mạnh mẽ cho các chính sách thích ứng. Các chính sách thích ứng BĐKH ở Canada bị giới hạn bởi những tác động thay đổi khí hậu, bởi

các lựa chọn thích ứng với sự thay đổi, bởi sự cạnh tranh của các ưu tiên chính sách, trong đó rõ nhất là tập trung vào việc giảm thiểu tác động và sự thiếu thốn về tài chính. Tuy nhiên, kinh nghiệm rút ra là, có nhiều cách để khoanh vùng các yếu tố ảnh hưởng đến tính dễ bị tổn thương trong các chương trình chính sách hiện tại. Chính sách thích ứng cần xác định 3 điểm: bảo tồn văn hoá, quản lý sinh vật biển và hỗ trợ ngư dân khai thác thủy, hải sản- và nhiều biện pháp khác để giảm nguy cơ BĐKH và tăng phúc lợi cho cộng đồng ngư dân ven biển.

Một kinh nghiệm nữa từ việc xây dựng chính sách của Canada: coi trọng tính bền vững và thích ứng của các chính sách trong các điều kiện biến đổi liên tục của kinh tế, xã hội, BĐKH... và luôn có sự tìm tòi, nghiên cứu kỹ lưỡng khi xây dựng bất cứ chính sách nào. Với quan niệm các chính sách không thể tiếp tục thực hiện hiệu quả trong các điều kiện năng động, có thể không đạt được mục tiêu đề ra của họ và có thể dẫn đến các chính sách không hiệu quả (tác dụng ngược). Các chính sách này có thể là một trở ngại cho khả năng của các cá nhân, các nhóm và các bên liên quan để đối phó hoặc thích ứng với các điều kiện thay đổi. Qua đánh giá các chính sách trong ngành nông nghiệp ở Canada, bảy công cụ mà các nhà hoạch định chính sách nên làm để tạo ra các chính sách thích ứng: (1) Sử dụng phân tích tích hợp và hướng tới tương lai; (2) Giám sát các chỉ số hoạt động chính để kích hoạt các điều chỉnh chính sách được xây dựng; (3) Thực hiện rà soát chính sách chính thức và học tập liên tục; (4) Sử dụng phương pháp thảo luận đa bên; (5) Cho phép tự tổ chức và mạng xã hội; (6) Phân quyền ra quyết định đến mức thẩm quyền thấp nhất và hiệu quả nhất; (7) Thúc đẩy sự khác biệt trong phản hồi chính sách.

2. Gợi mở cho Việt Nam

Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có thể rút ra một số gợi mở cho Việt Nam, cụ thể là:

Thứ nhất, nâng cao nhận thức và bồi dưỡng cho ngư dân ven biển về kỹ năng ứng phó trước những tác động của BĐKH

Ứng phó với BĐKH trước hết phải bắt đầu từ thay đổi nhận thức và phải bắt đầu từ các em học sinh, bởi đây sẽ là thế hệ phải đương đầu trực tiếp với kịch bản nước biển dâng. Do vậy, Chương trình hành động nâng cao nhận thức cần bắt đầu từ chiến dịch truyền thông trong trường học và hỗ trợ các hoạt động tuyên truyền về ứng phó với BĐKH cho các thôn, ấp nghèo xa trung tâm.

Cùng với đó, cần đẩy mạnh tổng kết, phổ biến, nhân rộng các mô hình sinh kế chủ động thích ứng

với BDKH và thông tin BDKH tới các cấp quản lý và người dân, đặc biệt là người nghèo, góp phần làm thay đổi các tập tục sản xuất và sinh hoạt gây tác hại đến môi trường, ảnh hưởng bất lợi cho phát triển bền vững.

Cần tạo sự chủ động từ chính phía người nghèo để họ tìm nguyên nhân và giải pháp - xác định họ có cái gì - cần hỗ trợ đến đâu - họ làm như thế nào. Nhà nước chỉ nên giữ vai trò đôn đốc, tập trung hỗ trợ kiến thức làm ăn, việc làm và cơ sở hạ tầng; cũng nên hỗ trợ người nghèo bằng vật tư hơn là đưa tiền trực tiếp.

Thứ hai, chú trọng xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng

Các quốc gia phát triển trên thế giới đầu tư rất mạnh nguồn lực cho việc xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng biển đồng bộ và hiện đại để đối phó với những tác động của BDKH, đồng thời xây dựng hệ thống cảnh báo phòng ngừa giảm thiểu rủi ro. Đây là một kinh nghiệm quý để Việt Nam vận dụng vào thực tiễn. Dựa vào nguồn lực của đất nước, chúng ta cũng cần có những giải pháp để cải tạo và xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng. Cụ thể:

- Nâng cấp đường giao thông để tránh úng ngập, bảo đảm giao thông thuận tiện ngay cả trong điều kiện ngập lụt do vỡ đê, sử dụng các đường giao thông như là các đê phụ phòng khi có vỡ đê, ngập lụt sẽ không xảy ra trên diện rộng.

- Nâng cấp các công trình tiêu thoát nước tại các khu vực có nguy cơ úng ngập cao để đảm bảo tiêu thoát nước nhanh sau khi mưa, phòng tránh úng ngập gây thiệt hại cho nông nghiệp.

- Nâng cấp một số công trình công cộng (như trường học, nhà ủy ban v.v.) để có thể sử dụng làm nơi sơ tán trong thiên tai bão, lụt.

- Quy hoạch ngành điện ở một số vùng ven biển đã không còn phù hợp.

- Xây dựng cơ sở hạ tầng như cảng cá, bến cá, khu neo đậu tàu thuyền, cơ sở bảo quản chế biến sản phẩm có tính đến các yếu tố về nước biển dâng và nhiệt độ tăng.

Thứ ba, đầu tư nguồn lực và xây dựng cơ chế tài chính thích hợp ứng phó với BDKH

Từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới cho thấy: ứng phó với BDKH và đảm bảo SKBV cho ngư dân ven biển đòi hỏi cần có nguồn lực lớn và cơ chế sử dụng nguồn lực hợp lý. Do đó, dựa trên thực tế nguồn lực ở Việt Nam thì để làm tốt điều này, chúng ta cần phải kết hợp, huy động đa dạng hóa các nguồn lực, nguồn vốn. Trong đó, ngân sách nhà nước thực hiện đầu tư và hỗ trợ đầu tư: xây dựng hệ thống kiểm soát an toàn thực phẩm theo phương

pháp tiếp cận chuỗi giá trị sản phẩm. Vốn của các tổ chức, cá nhân: Đầu tư xây dựng mới hoặc nâng cấp cơ sở chế biến theo hướng công nghiệp, hiện đại, đổi mới công nghệ và áp dụng công nghệ tiên tiến trong chế biến xuất khẩu nhằm tăng dần tỷ trọng xuất khẩu hàng có giá trị gia tăng cao, giảm tỷ trọng hàng sơ chế, hàng có giá trị gia tăng thấp; xây dựng và quảng bá thương hiệu cũng như các hoạt động xúc tiến thương mại của doanh nghiệp; đầu tư bảo đảm các điều kiện cho việc áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn bắt buộc và áp dụng các chương trình sản xuất tiên tiến và bảo vệ môi trường.

Thứ tư, hoàn thiện các chính sách về phúc lợi an sinh xã hội, về thị trường bảo vệ quyền lợi cho ngư dân ven biển

Thực hiện tốt chính sách phúc lợi, an sinh xã hội và linh hoạt trong chính sách về thị trường lao động là một trong những kinh nghiệm mà các nước phát triển thực hiện để đảm bảo đời sống cho ngư dân ven biển trước tác động tiêu cực của BDKH. Nghiên cứu xây dựng các giải pháp đồng bộ (dự báo thị trường, marketing, thể chế thị trường...) để người nghèo có thể tham gia hiệu quả vào thị trường; thiết kế cơ chế để giảm thiểu tác động tiêu cực của thị trường đối với ngư dân.

Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm nông nghiệp là một chương trình rất có ý nghĩa giúp cho các hộ ngư dân yên tâm ra khơi trước những tác động xấu của BDKH. Vì thế, chương trình này cần được tiếp tục thực hiện và triển khai có hiệu quả hơn nữa. Đồng thời, tiếp tục thực hiện có hiệu quả chính sách hỗ trợ ngư dân về giáo dục đào tạo, y tế, nhà ở, đất đai, trợ giúp thiệt hại nông nghiệp sau thiên tai,... Thực hiện tốt các vấn đề này sẽ góp phần hiệu quả vào việc đảm bảo SKBV cho ngư dân ven biển ứng phó với BDKH hiện nay./.

Tài liệu tham khảo

Tạ Văn Việt (2017), Quản lý nhà nước về ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.

http://www.canadainternational.gc.ca/vietnam/abouta_propos/index.aspx

<http://pubs.aina.ucalgary.ca/arctic/Arctic60-2-150.pdf>

Hà Thị Thanh Thủy, Kinh tế biển xanh của Mỹ, Trung Quốc và một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 7 (470), 7/2017, trang 91.