



BÁO CÁO RÀ SOÁT TÀI CHÍNH CHO THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

TÓM TẮT

CÁC PHÁT HIỆN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH

GIỚI THIỆU CHUNG

Báo cáo này là một phần của dự án thí điểm quốc tế về theo dõi các viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng với biến đổi khí hậu. Dự án có sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự ở sáu quốc gia đang phát triển (Ghana, Uganda, Ethiopia, Nepal, Việt Nam và Phi-lip-pin) để rà soát các hỗ trợ quốc tế song phương và đa phương đối với hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu của các quốc gia này.

Dự án đánh giá mức độ đáng tin cậy của các báo cáo về viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng với biến đổi khí hậu của các nhà tài trợ song phương và đa phương, cụ thể là mức độ chính xác có thể chấp nhận được của các số liệu báo cáo thông qua 23 dự án, trong đó có 10 dự án lớn nhất thực hiện ở Việt Nam trong giai đoạn 2013 - 2017. Dự án cũng xác định xem các hoạt động thích ứng này có định hướng hỗ trợ nhóm người nghèo nhất, dễ bị tổn thương nhất bởi biến đổi khí hậu và có nhạy cảm về giới.

Báo cáo này trình bày kết quả nghiên cứu ở Việt Nam. Tuy nhiên kết quả nghiên cứu của sáu nước sẽ được tóm tắt trong báo cáo toàn cầu; tất cả các báo cáo đánh giá được chia sẻ tại trang <https://careclimatechange.org/>.

Báo cáo hoàn chỉnh bằng tiếng Anh đánh giá các dự án ở Việt Nam được chia sẻ tại: <https://www.care.org.vn/wp-content/uploads/2020/06/Climate-Adaptation-Finance-Tracking-Full-Report-Vietnam-6.2020.pdf>

Đánh giá này do một nhóm cán bộ nghiên cứu của tổ chức CARE Quốc tế tại Việt Nam hợp tác với Trung tâm Phát triển Nông thôn Bền vững (SRD) thực hiện.

NHU CẦU TRONG NƯỚC VÀ QUỐC TẾ ĐỐI VỚI VIỆN TRỢ THỰC HIỆN MỤC TIÊU THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Tại Hội nghị các bên lần thứ 15 và 16 (COP 15 và COP 16) trong khuôn khổ Công ước khung Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) tổ chức ở Copenhague và Cancun, các quốc gia phát triển cam kết tài trợ cho các nước đang phát triển 100 tỷ Đô la Mỹ mỗi năm để giúp các nước này thực hiện các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu cần thiết. Tại COP21 ở Pa-ri, các bên yêu cầu hoạt động phân bổ vốn đầu tư phải đảm bảo cân bằng giữa mục tiêu thích ứng và mục tiêu giảm thiểu. Tuy nhiên, báo cáo gần đây của Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế (OECD) (năm 2019) cho thấy các nước không thực hiện được các mục tiêu và sự cân bằng nói trên do năm 2017, các nước phát triển mới tài trợ được 54,5 tỷ Đô la Mỹ cho hoạt động thích ứng công của các nước đang phát triển; trong đó chỉ 12,9 tỷ đô la Mỹ (tương đương 23% số vốn này) dành cho hoạt động thích ứng và chỉ 15% số vốn tài trợ được dành cho các nước kém phát triển nhất (LCD).

Theo Chỉ số Rủi ro Khí hậu Toàn cầu, Việt Nam là một trong các quốc gia chịu nhiều rủi ro nhất về thiên tai do biến đổi khí hậu khi so sánh với các nước khác trên thế giới. Các lĩnh vực dễ bị tác động nhất là nông nghiệp và an ninh lương thực, hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, tài nguyên nước, sức khỏe cộng đồng, nhà ở và hạ tầng kỹ thuật.

Chi phí thích ứng với biến đổi khí hậu ở Việt Nam đang ngày càng gia tăng và dự kiến tới năm 2030 sẽ chiếm 3 - 5% của GDP toàn quốc mỗi năm. Theo Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và số liệu của Chính phủ Việt Nam, quốc gia chỉ có thể trang trải được 30% chi phí của các hoạt động thích ứng, do vậy cần huy động thêm vốn tài trợ cho hoạt động thích ứng từ quốc tế. Cam kết đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (NDC) của Việt Nam gửi tới Ban Thư ký Công ước khung của LHQ về biến đổi khí hậu (UNFCCC) cho thấy quốc gia dự kiến dành khoảng 0,21% tổng GDP cho các hoạt động thích ứng của các Bộ. Ngoài ra, nếu hướng tới phương án chi 1,5% tổng GDP cho các hoạt động trên thì Việt Nam vẫn cần huy động thêm 3,5 tỷ đô la Mỹ mỗi năm, hay 35 tỷ đô la Mỹ trong giai đoạn 2021 - 2030.

TỔNG QUAN VỀ VIỆN TRỢ THỰC HIỆN ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU MÀ VIỆT NAM ĐÃ NHẬN ĐƯỢC

Trong giai đoạn 2013 - 2017 có 1.091 dự án liên quan đến biến đổi khí hậu được cam kết dành cho Việt Nam với tổng vốn cam kết cho các hoạt động thích ứng cũng như giảm nhẹ là 6,13 tỷ đô la Mỹ, trong đó 2,2 tỷ đô la Mỹ được cam kết năm 2016 và 2017 cho hơn 489 dự án. Bốn tổ chức viện trợ nhiều nhất cho hoạt động ứng phó biến đổi khí hậu là Ngân hàng Thế giới (WB), Nhật, Đức và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), lần lượt chiếm khoảng 33%, 28%, 16% và 6% tổng vốn tài trợ trong giai đoạn này.

Do vốn viện trợ được phân bổ cho cả hai mục tiêu, tỷ lệ vốn dành cho mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ mà Việt Nam nhận được lần lượt là 41% và 59%, với số vốn cam kết tương ứng là 1,8 tỷ đô la Mỹ và 2,6 tỷ Đô la Mỹ. Số liệu này cho thấy vẫn còn tồn tại khoảng chênh đáng kể về số vốn

dành cho thực hiện các mục tiêu nói trên (777 triệu đô la Mỹ) trong giai đoạn phân tích 5 năm của nghiên cứu này.

Phát hiện 1: Vốn viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu mà Việt Nam nhận được phần lớn nhằm thực hiện mục tiêu giảm nhẹ. Để đảm bảo mục tiêu cân bằng nêu trong Hiệp định Pa-ri, cần gia tăng đáng kể viện trợ phát triển dành cho các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu mà không ảnh hưởng đến mức tăng chung của tổng viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu dành cho Việt Nam.

Theo Sổ tay Hướng dẫn Định danh Rio của OECD (Phụ lục 18), các dự án chỉ được định danh là “hoàn toàn đáp ứng ở mức cao nhất ‘2’” cho cả 2 mục tiêu giảm nhẹ và thích ứng chỉ với “minh chứng rất rõ ràng”.¹ Quy định này là vì những trường hợp ngoại lệ mà trong đó cả hai mục tiêu giảm nhẹ và thích ứng đều có vai trò quan trọng hàng đầu đối với thiết kế và mục tiêu của dự án liên quan đến biến đổi khí hậu. Kết quả phân tích của nghiên cứu này cho thấy 106 dự án được tài trợ ở Việt Nam trong đó cả thích ứng và giảm nhẹ đều được định danh “2” , với lượng vốn đầu tư là 719 triệu đô la Mỹ, chiếm 12% tổng viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu cho Việt Nam; chủ yếu là các dự án do Mỹ (62) và Nhật Bản (18) báo cáo.

Phát hiện 2: 179 triệu đô la Mỹ, hay 12% tổng vốn viện trợ dành cho ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam đã được định danh là “đáp ứng cao nhất” cho cả hai mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ. Theo các hướng dẫn của OECD, kết quả này có rủi ro thổi phồng các con số viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu. Theo kết quả đánh giá của nghiên cứu này, 3 trong số 4 dự án được định danh khí hậu Rio là “2,2” lẽ ra nên được đánh giá là “2,1” hoặc thậm chí là 0 về mục tiêu thích ứng.

Kiến nghị:

- Cần xác định rõ mức độ mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ, và đặc biệt cần tránh hoặc có lập luận rất vững vàng khi định danh một dự án là hoàn toàn đáp ứng tối đa cả hai mục tiêu giảm nhẹ và thích ứng (định danh khí hậu Rio cho cả hai là 2).
- Các tổ chức viện trợ nên hiệu chỉnh hướng dẫn về theo dõi viện trợ cho hoạt động thích ứng để đảm bảo chỉ các dự án liên quan được đề cập và tính đến trong các báo cáo và tính toán của nhà tài trợ. Các tổ chức này cũng nên tránh ghi nhận các dự án đáp ứng mục tiêu thích ứng trừ khi có thể lý giải rõ ràng.

MỤC TIÊU THÍCH ỨNG

Nghiên cứu này áp dụng cách tiếp cận đa bước vốn được xây dựng trên cơ sở điều chỉnh cách đánh giá 3 bước của các ngân hàng phát triển đa phương, bao gồm đánh giá: (1) bối cảnh dễ bị tác động bởi biến đổi khí hậu của dự án; (2) mục tiêu của dự án và cân nhắc về các rủi ro đã được nhận dạng, tính dễ bị tổn thương và tác động; và (3) mối liên hệ trực tiếp giữa các rủi ro đã được nhận dạng, tính dễ bị tổn thương và tác động với các can thiệp dự án .

Phát hiện 3: Việc phân tích độc lập và chính xác tài chính thích ứng nói riêng và tài chính ứng phó biến đổi khí hậu nói chung bị hạn chế do các nhà tài trợ chưa sẵn sàng công khai các tài liệu dự án. Hoạt động thiếu minh bạch này khiến các đơn vị nhận được viện trợ ứng phó biến đổi khí hậu khó biết được mình có đáp ứng được các nhu cầu và ưu tiên của quốc gia, khu vực và địa phương hay không. Tài liệu và các báo cáo của dự án nên được chia sẻ trực tuyến để tiếp cận dễ dàng hơn.

Phát hiện 4: Những dự án thích ứng giải quyết tốt các nhu cầu thích ứng với biến đổi khí hậu tiến hành phân tích và thường xuyên cập nhật tính dễ bị tổn thương gắn với các can thiệp cũng như những đối tượng chịu tác động của dự án. Ngoài ra, kết quả nghiên cứu cho thấy các dự án này xem xét thỏa đáng bối cảnh tình trạng dễ bị tổn thương của biến đổi khí hậu thường đưa ra các biện pháp khắc phục các rủi ro, tính dễ bị tổn thương và tác động đã phân tích. Ngược lại, những dự án không xem xét đầy đủ bối cảnh thường không đáp ứng được nhu cầu thích ứng của các đối tượng chịu tác động của dự án.

Nhóm nghiên cứu đã đánh giá 2,4 tỷ Đô la Mỹ viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu trong 23 dự án, chiếm 39% tổng số viện trợ liên quan đến khí hậu mà Việt Nam nhận được trong giai đoạn 2013 - 2017. Trong đó 2,19 tỷ đô la Mỹ được các tổ chức tài trợ báo cáo là viện trợ để thực hiện mục tiêu thích ứng. Nhóm đánh giá nhận thấy một phần đáng kể các viện trợ cho hoạt động thích ứng mà Việt Nam nhận được có số liệu không chính xác và bị báo cáo quá mức. Đáng kể là bốn dự án do Cơ quan Hợp tác phát triển quốc tế Nhật Bản (JICA) tài trợ.

Phát hiện 5: Báo cáo này nhận thấy ngân sách của bốn dự án phát triển hạ tầng lớn mà Nhật Bản cung cấp đã được báo cáo là viện trợ liên quan đến ứng phó với biến đổi khí hậu là chưa chuẩn xác. Cả bốn dự án này đều được báo cáo là viện trợ cho hoạt động thích ứng, do vậy toàn bộ khoản viện trợ thích ứng này đã bị báo cáo đội lên. Số tiền bị Nhật Bản báo cáo quá mức là 852 triệu đô la Mỹ viện trợ cho hoạt động thích ứng.

Phát hiện 6: Trong số 2,19 tỷ đô la Mỹ viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng được xem xét trong nghiên cứu này, nhóm đánh giá ước tính 890 triệu đô la Mỹ bị JICA báo cáo quá mức, tương đương 55% lượng viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng mà Nhật Bản cam kết cung cấp cho Việt Nam trong giai đoạn 2013 - 2017, hay 27% lượng viện trợ cho hoạt động thích ứng mà các nhà tài trợ cam kết dành cho Việt Nam trong giai đoạn này.¹ Điều đó cho thấy chúng ta cần chú ý đến tác động lớn của việc phóng đại số liệu về tài chính viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng và ứng phó với biến đổi khí hậu mà các nước cam kết và giải ngân cho Việt Nam.

Nhóm đánh giá cũng xem xét hơn 1 tỷ Đô la Mỹ mà Ngân hàng Thế giới viện trợ cho hoạt động thích ứng ở Việt Nam và kết luận 827 triệu Đô la Mỹ, chiếm 82% lượng viện trợ này có liên quan đến mục tiêu thích ứng.

Phát hiện 7: Báo cáo này nhận thấy 214 triệu đô la Mỹ mà Ngân hàng Thế giới viện trợ cho hoạt động thích ứng trong 6 dự án ở Việt Nam đã bị báo cáo quá mức. Do vậy, trong số 2,19 tỷ đô la Mỹ viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng được đánh giá trong nghiên cứu này, đoàn đánh giá ước tính 1,12 tỷ đô la Mỹ đã bị báo cáo quá mức, 99% số này là từ dự án của Nhật Bản và Ngân hàng Thế giới.

Vốn vay để thực hiện các hoạt động thích ứng là một vấn đề công bằng xã hội, và các nước không thể thoát ra khỏi bẫy đói nghèo khi đánh đổi phát triển kinh tế bằng cách đi vay để khắc phục các rủi ro khí hậu và gánh chịu các khoản vay đó. Do vậy, các quốc gia đang phát triển có mức thu nhập thấp vốn tiềm ẩn rủi ro cao chịu tác động của biến đổi khí hậu cần được hỗ trợ bằng viện trợ không hoàn lại để thực hiện mục tiêu thích ứng, nhờ vậy động lực phát triển của các nước này không bị tác động nhiều.

Phát hiện 8: Tổng giá trị viện trợ thực hiện mục tiêu thích ứng dưới dạng các khoản vay của các dự án trong nghiên cứu này là 2 tỷ đô la Mỹ trong tổng số 2,4 tỷ đô la Mỹ viện trợ ứng phó với biến đổi khí hậu. Là quốc gia đang phát triển và thuộc nhóm các quốc gia chịu tác động mạnh nhất của biến đổi khí hậu, Việt Nam cần có nhiều hỗ trợ hơn dưới dạng viện trợ không hoàn lại và không hình thành các khoản nợ để có thể thực hiện các biện pháp thích ứng cho các cộng đồng nghèo. Để đạt được hiệu quả lớn nhất, lượng vốn này cần được phân cấp và trao cho các cộng đồng.

Trong 23 dự án thực hiện ở cấp cộng đồng được đánh giá trong nghiên cứu này, đoàn chuyên gia đã tham vấn để thu thập các bằng chứng quan sát được và đánh giá cao các sáng kiến sản xuất nông nghiệp thông minh ứng phó với biến đổi khí hậu. Theo phân tích dựa trên các nguồn quan sát, dự án Thích ứng với biến đổi khí hậu vùng đồng bằng sông Cửu Long (AMD) của Quỹ Quốc tế về Phát triển Nông nghiệp (IFAD) đạt số điểm đánh giá cao nhất là 10 điểm cho những hoạt động này. Theo cam kết đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định của Việt Nam, nông nghiệp là một trong những ngành chịu tác động lớn nhất của biến đổi khí hậu vì là nguồn sinh kế của 43% trong tổng số 92 triệu dân Việt Nam², có tiềm năng đồng hưởng lợi từ các hoạt động canh tác nông nghiệp thông minh ứng phó với biến đổi khí hậu, theo báo cáo của nghiên cứu này. Về minh bạch tài chính, nhóm đánh giá vẫn gặp khó khăn khi phân tích hầu hết các dự án do chưa thể dễ dàng tiếp cận các thông tin của dự án. Người dân chỉ biết được thông tin về ngân sách của dự án trong các buổi làm việc với cán bộ cộng đồng.

Khuyến nghị

- Các nhà tài trợ nên chú ý đảm bảo một trọng tâm nữa của các dự án thích ứng với biến đổi khí hậu trong tương lai, đó là tăng cường khả năng chống chịu trong ngành nông nghiệp Việt Nam và thúc đẩy thực hiện các sáng kiến nông nghiệp thông minh ứng phó với biến đổi khí hậu.
- Các dự án trong tương lai cần áp dụng cơ chế phản hồi có hệ thống để đảm bảo tính minh bạch và khuyến khích sự tham gia của các cộng đồng địa phương.

ĐỊNH HƯỚNG XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO, GIỚI VÀ NGUYÊN TẮC CHUNG CỦA CÁC HOẠT ĐỘNG THÍCH ỨNG

Phần này đánh giá xem các dự án được lựa chọn đã lồng ghép đầy đủ các nội dung về giới, xoá đói giảm nghèo và các Nguyên tắc chung thực hiện thích ứng trong thiết kế dự án chưa.

Các dự án này có trọng tâm và định hướng khác nhau về xoá đói giảm nghèo, tuy nhiên hầu hết các dự án đều được thực hiện trong các khu vực có tỷ lệ nghèo cao như ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Hầu hết các dự án này không tập trung cụ thể vào nhóm người nghèo nhất hoặc

² FAO, 2018

xác định số lượng người nghèo cần hỗ trợ. Đa số các dự án đều chậm thực hiện tiến độ, do vậy nghiên cứu này chưa nhìn rõ tác động của các hoạt động dự án mang lại cho người nghèo.

Phát hiện 9: Đa số dự án tập trung ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Trong tương lai gần, Việt Nam cần nỗ lực đảm bảo cân bằng giữa hỗ trợ thích ứng biến đổi khí hậu ở khu vực sông Cửu Long với các dự án ở khu vực miền núi - nơi có nhiều người nghèo và người dân tộc thiểu số sinh sống, cũng như ở khu vực đồng bằng sông Hồng - điểm nóng về mưa bão và là nơi các chiến lược về phát triển sinh kế rất nhạy cảm với biến đổi khí hậu.

Các bên ký Hiệp định Pa-ri đã nhận thấy tầm quan trọng của việc lồng ghép các nội dung bình đẳng giới vào các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên tiến trình này còn rất hạn chế.

Phát hiện 10: Chỉ 32% số dự án thích ứng được tài trợ đặt ra mục tiêu về giới, và 76% vốn viện trợ cho hoạt động thích ứng chưa thúc đẩy thực hiện bình đẳng giới. Đây là một điểm mù của các dự án thích ứng với biến đổi khí hậu ở Việt Nam.

Không dự án nào trong số các dự án được đánh giá được định danh “2” theo bảng đánh giá về giới của OECD, điều này cho thấy bình đẳng giới chưa được xem là động lực chính của dự án. Chỉ một số ít dự án phân tích tác động của biến đổi khí hậu tới sinh kế của nam và nữ, và có các chỉ số phân chia theo giới và hoạt động dành cho từng giới. Do vậy, các dự án này không giúp cải

Phát hiện 11: Các tổ chức tài trợ cần nỗ lực hơn để báo cáo các nội dung liên quan đến giới nhằm đảm bảo phản ánh kết quả tổng hợp và toàn diện cũng như đảm bảo đạt được bước tiến thực chất về bình đẳng giới. Một số dự án, ví dụ như các dự án của Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) đều tiến hành phân tích về giới và thực hiện các kế hoạch hành động về giới. Tuy nhiên, báo cáo của các dự án này chưa đưa nội dung giải quyết vấn đề về giới vào báo cáo.

thiện nhiều khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu cho phụ nữ và trẻ em gái.

Khuyến nghị

- Trong tương lai gần, Việt Nam cần nỗ lực đảm bảo cân bằng giữa hỗ trợ thích ứng biến đổi khí hậu ở khu vực sông Cửu Long với các khu vực khác như miền núi - nơi có nhiều người nghèo và người dân tộc thiểu số sinh sống, cũng như ở khu vực đồng bằng sông Hồng - điểm nóng về mưa bão và là nơi các chiến lược về phát triển sinh kế rất nhạy cảm với biến đổi khí hậu.

- Các dự án cần bắt đầu bằng cách tiến hành phân tích kỹ về giới và tình trạng dễ bị tổn thương, qua đó nắm được năng lực và nhu cầu thích ứng của cộng đồng dân cư.
- Cần phân bổ ngân sách cụ thể cho hoạt động phân tích và lập kế hoạch về giới trong các dự án. Các dự án cũng cần đưa các vấn đề về giới vào trong kế hoạch thực hiện cũng như khung theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện. Nhờ đó, kết quả các hoạt động về giới sẽ được ghi chép toàn diện, lồng ghép và phản ánh hiệu quả hơn, đảm bảo bước tiến thực chất trong bình đẳng giới.
- Các dự án cần chú trọng cải thiện sinh kế ứng phó với biến đổi khí hậu.