

TĂNG CƯỜNG LIÊN KẾT VÙNG TRONG CÔNG TÁC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Nguyễn Văn Huy
Ban Tổ chức Trung ương

Tăng cường liên kết vùng trong công tác bảo vệ môi trường (BVMT) và ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) là một trong những giải pháp đã được thực hiện từ nhiều năm qua nhằm phát huy thế mạnh của địa phương, khắc phục tình trạng sử dụng các nguồn lực một cách manh mún. Bên cạnh những kết quả tích cực, tác giả cũng nêu lên những tồn tại, hạn chế và khó khăn đặc thù, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm thúc đẩy công tác này trong thời gian tới đạt kết quả tốt hơn.

Mở đầu

Vấn đề tăng cường liên kết giữa các địa phương, vùng để phát huy tối đa tiềm năng, thế mạnh của các địa phương, tăng cường BVMT và nâng cao năng lực ứng phó BĐKH, đồng thời khắc phục tình trạng phát triển manh mún, sử dụng các nguồn lực tự nhiên kém hiệu quả đã được Đảng và Nhà nước quan tâm, chỉ đạo thực hiện. Nhiều nghị quyết, chính sách, văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành. Các địa phương, vùng trên cả nước đã tích cực triển khai thực hiện, bước đầu đạt những kết quả đáng ghi nhận. Trong bối cảnh các mối quan hệ, sự tác động qua lại giữa các địa phương, các vùng trong cả nước ngày càng sâu sắc, sự phát triển bền vững của một địa phương, vùng không thể đặt ra ngoài tổng thể mối liên kết chặt chẽ với các địa phương, vùng khác. Do vậy, cách tiếp cận tăng cường liên kết vùng trong công tác BVMT, ứng phó với BĐKH cũng cần được xem xét để đề ra những giải pháp phù hợp, tạo đà phát triển nhanh, bền vững của

các địa phương, các vùng trên cả nước.

Chủ động liên kết, hợp tác

Trong thời gian qua, liên kết BVMT giữa các địa phương và vùng đã ngày càng được quan tâm, chú trọng. Nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành và liên ngành ở các cấp đã được xây dựng, ban hành nhằm phòng ngừa, giảm thiểu, khắc phục sự cố môi trường. Các cơ chế, thể chế phối hợp liên ngành tiếp tục được hoàn thiện. Mô hình cơ quan BVMT cấp vùng, liên tỉnh đã được triển khai, hoạt động ngày càng chuyên nghiệp, đi vào nề nếp. Cụ thể gần đây, các Cục BVMT miền Bắc, Trung, Nam của Bộ Tài nguyên và Môi trường được xây dựng nhằm giải quyết các vấn đề quản lý nhà nước về môi trường cấp vùng, các vấn đề môi trường trọng điểm địa phương trong vùng. Nhiều mô hình liên kết quản lý lưu vực sông, gồm Ban Quản lý quy hoạch lưu vực sông (Hồng - Thái Bình, Đồng Nai, Cửu Long...), Hội đồng Quản lý lưu vực sông (Srêpôk và sông Cả) và Ủy ban BVMT lưu

vực sông (Cầu, Nhuệ - Đáy, Đồng Nai) đã được triển khai. Việc hình thành các tổ chức lưu vực sông này trong những năm qua là giải pháp quan trọng để thực hiện nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông vừa kết hợp với quản lý theo đơn vị hành chính. Các mô hình này đã góp phần quan trọng tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý, giám sát với mục tiêu liên kết cả theo chiều dọc và ngang trong BVMT, khắc phục tính chia cắt theo địa giới hành chính đối với công tác BVMT cấp vùng.

Đến nay, nhiều địa phương đã chủ động hợp tác với các địa phương lân cận trong công tác BVMT, kiểm soát ô nhiễm lưu vực sông, khai thác sử dụng các nguồn nước liên tỉnh; tăng cường liên kết bảo tồn, đặc biệt là các khu rừng đặc dụng, khu bảo tồn thiên nhiên; đã hình thành nhiều mô hình liên kết bảo vệ hành lang đa dạng sinh học và vùng đệm trong các khu bảo tồn thiên nhiên trên phạm vi cả nước như: hành lang xanh giữa các khu bảo tồn ở Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam, Gia Lai...; mô hình quản lý



UBND tỉnh Gia Lai đã chủ động phối hợp với các địa phương trong vùng kiểm soát ô nhiễm lưu vực sông Srêpôk.

tổng hợp dải ven biển ở các tỉnh Nam Định, Thừa Thiên - Huế, Bà Rịa - Vũng Tàu; sáng kiến bảo tồn đa dạng sinh học ở Trung Trường Sơn; mô hình quản lý lưu vực sông theo cách tiếp cận sinh thái - cảnh quan sông Cả (Nghệ An), sông A Vương (Quảng Nam), sông Đồng Nai... Việc đẩy mạnh thực hiện các quy định, công cụ, biện pháp, mô hình liên kết, hợp tác trong BVMT như đánh giá môi trường chiến lược đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh và vùng đã nâng cao năng lực dự báo, tăng cường khả năng phòng ngừa, góp phần hạn chế ô nhiễm môi trường, suy giảm đa dạng sinh học trong vùng và trên phạm vi cả nước.

Trong công tác ứng phó với BĐKH, phòng tránh thiên tai, công tác liên kết địa phương, vùng cũng được triển khai mạnh mẽ và thu được nhiều kết quả tích cực. Hệ thống thể chế về ứng phó với BĐKH ngày càng được hoàn thiện. Ở Trung ương, Ủy ban Quốc gia về BĐKH được thành lập do Thủ tướng

Chính phủ làm Chủ tịch với các thành viên bao gồm đại diện lãnh đạo các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan nghiên cứu đầu não của quốc gia; thực hiện nhiệm vụ là cơ quan tham mưu, đề xuất Thủ tướng Chính phủ các giải pháp quan trọng, liên ngành về ứng phó với BĐKH. Ở địa phương, tư duy quản lý lãnh đạo các cấp có nhiều chuyển biến tích cực trong quản lý các vấn đề liên ngành; việc thành lập các cơ quan đầu mối, ban chỉ đạo tham mưu về công tác ứng phó với BĐKH được chú trọng, tích cực triển khai với sự tham gia của nhiều cơ quan, ban, ngành, tổ chức ở địa phương. Qua đó, nâng cao hiệu quả công tác phối hợp liên ngành ở các cấp, tăng cường kết nối giữa các địa phương trong công tác ứng phó với BĐKH, phòng tránh thiên tai. Về mặt chính sách, công tác xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về ứng phó với BĐKH tiếp tục được đẩy mạnh; nhiều văn bản chính sách liên ngành quan trọng đã được ban hành thời gian qua như Nghị quyết số 24-NQ/TW, Chiến lược

quốc gia về BĐKH, Tăng trưởng xanh đều nhấn mạnh yêu cầu về tăng cường quản lý nhà nước trong ứng phó với BĐKH, đặc biệt là xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng trong công tác ứng phó với BĐKH. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành và địa phương đã chú trọng nội dung liên kết địa phương, vùng trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ứng phó với BĐKH.

Đến nay, tất cả các tỉnh/thành phố trên cả nước đều đã xây dựng được kế hoạch ứng phó với thiên tai và BĐKH phù hợp với điều kiện tự nhiên, sinh thái và kinh tế - xã hội của từng tỉnh. Nhiều địa phương, đặc biệt là ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long đã xây dựng kế hoạch và nội dung liên kết giữa một số tỉnh về ứng phó với BĐKH như chia sẻ thông tin; xây dựng hệ thống quan trắc, cảnh báo sớm thiên tai và BĐKH; xây dựng, củng cố hệ thống đê bao, hồ đập, các công trình ven biển; bảo vệ hệ sinh thái. Thông qua các kênh hợp tác, đầu tư phát triển, nhiều địa phương trên cả nước đã thu hút được nhiều chương trình, dự án hợp tác song phương và đa phương từ các cơ quan, tổ chức trong nước và quốc tế, bước đầu hỗ trợ hình thành được mạng lưới liên kết liên tỉnh để hỗ trợ hiệu quả và kịp thời hơn thông qua việc tiếp cận quy hoạch dựa vào hệ sinh thái, quy hoạch không gian vùng, lãnh thổ theo hướng hiện đại, tiếp cận đa ngành, liên vùng cùng với công cụ, cơ chế ra quyết định ứng phó với các sự cố linh hoạt, kịp thời...

Vẫn còn những bất cập, hạn chế

Mặc dù đạt được một số kết quả tích cực, nhưng công tác liên kết vùng trong BVMT, ứng phó với BĐKH vẫn còn bộc lộ một số bất cập, hạn chế như:

- Mặc dù liên kết BVMT, ứng phó với BĐKH nội vùng và liên vùng là

tất yếu của quá trình phát triển, là tiền đề cho nhu cầu mở rộng quy mô kinh tế cũng như tính lan tỏa phát triển của các địa phương trong vùng và giữa các vùng với nhau, nhưng trên thực tế nhiều địa phương chưa chủ động phối hợp, liên kết với các địa phương khác trong BVMT, ứng phó với BĐKH; việc xây dựng kế hoạch hành động hay đề xuất các đề tài/dự án đa phần chưa chú trọng tới nội dung liên kết giữa các địa phương, vùng, kể cả các dự án ưu tiên nằm trong Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH cũng chưa có dự án nào mang tính chất liên kết địa phương, vùng được thiết kế để thực hiện. Nhiều dự án vẫn tiến hành cục bộ trong từng ngành, từng lĩnh vực. Thậm chí, do thiếu tầm nhìn tổng thể, có dự án thủy lợi được thực hiện ở địa phương này, lại làm giảm sự bồi lắng phù sa, gia tăng xâm nhập mặn cho địa phương bên cạnh...

- Các quy định về nội dung, cách thức liên kết địa phương, vùng về BVMT, ứng phó với BĐKH còn chung chung, khó triển khai, thiếu cơ chế đảm bảo áp dụng trong thực tiễn. Đến nay, chưa có văn bản quy định cụ thể về hình thức và cơ chế, cũng như chưa xác định rõ việc triển khai thực hiện các nội dung liên kết trong BVMT, ứng phó với BĐKH giữa các địa phương, vùng theo quy trình nào, cách thức thực hiện ra sao. Cơ chế phân công nhiệm vụ của các địa phương trong tham gia liên kết BVMT chưa hiệu quả, thiếu cơ chế đảm bảo thực thi các quy định pháp lý liên quan đến hoạt động liên kết ở địa phương.

- Các quy hoạch ngành, quy hoạch phát triển địa phương, vùng chưa chú trọng nội dung phối hợp sử dụng hiệu quả các nguồn lực tự nhiên, phối hợp giải quyết các vấn đề môi trường liên tỉnh, liên vùng. Nội dung quy hoạch của cả cấp vùng lẫn cấp tỉnh đều bao gồm quá

nhiều mục tiêu (theo mong muốn chủ quan) và các giải pháp, nhất là những giải pháp liên quan đến huy động nguồn lực (đất đai, tài nguyên nước, rừng, đa dạng sinh học, khoáng sản...) thiếu cơ sở khoa học, do vậy tính khả thi của quy hoạch vùng, địa phương đều rất thấp. Nhiều địa phương chưa quan tâm đến các vấn đề liên quan đến tài nguyên, môi trường và BĐKH của vùng và địa phương lân cận; hầu hết các giải pháp đưa ra chỉ tập trung vào đánh giá tác động, giải pháp trong địa giới hành chính của mình.

- Thời gian qua một số tỉnh đã chủ động ký kết văn bản hợp tác, song các cam kết mới chỉ mang tính chất đồng thuận về nguyên tắc, còn việc triển khai cụ thể chưa được quan tâm đúng mức. Số lượng các thỏa thuận liên kết nhìn chung vẫn còn ít, nội dung, quy mô tương đối đơn điệu, vẫn chủ yếu thực hiện ở phạm vi nhỏ lẻ, sự vụ. Các liên kết mang tính lâu dài, chiến lược... vẫn còn nhiều hạn chế do cách tiếp cận truyền thống mang nặng tư duy quản lý theo lãnh thổ, địa phương và sự cát cứ theo ngành, lĩnh vực.

Một số đề xuất, kiến nghị

Để tăng cường liên kết vùng trong công tác BVMT, ứng phó với BĐKH, một số giải pháp sau cần được chú trọng triển khai, cụ thể là:

Thứ nhất, cần nâng cao nhận thức của cấp ủy, chính quyền các cấp về vai trò, tầm quan trọng của việc tăng cường liên kết địa phương, vùng trong BVMT và ứng phó với BĐKH. Phổ biến các cơ chế, chính sách, kinh nghiệm thực tiễn trong nước và quốc tế về liên kết trong sử dụng tài nguyên, BVMT, ứng phó với BĐKH cho các cán bộ trực tiếp tham mưu xây dựng chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở các cơ quan trung ương

và địa phương.

Thứ hai, kiện toàn thể chế, cơ chế liên kết, phối hợp giữa các địa phương, vùng trong BVMT, trong đó tập trung vào: 1) Hoàn thiện chính sách, pháp luật quy định về liên kết, phối hợp giữa các địa phương, vùng trong sử dụng tài nguyên, BVMT, ứng phó với BĐKH; 2) Đánh giá thực trạng hoạt động và đề xuất phương án kiện toàn mô hình tổ chức điều phối cấp vùng về quản lý tài nguyên, BVMT, ứng phó BĐKH; 3) Xây dựng chính sách, thể chế giải quyết xung đột môi trường; xây dựng biện pháp thích ứng với BĐKH dựa vào hệ sinh thái; lồng ghép nội dung ứng phó với BĐKH vào trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch vùng, địa phương, nhấn mạnh giải pháp liên kết vùng trong việc chia sẻ thông tin, dữ liệu quản lý tài nguyên, BVMT, ứng phó với BĐKH; 4) Xác định rõ hơn cơ chế phân công nhiệm vụ của các địa phương trong tham gia liên kết BVMT trong các mô hình liên kết đã có.

Thứ ba, cần tăng cường nguồn lực thực hiện liên kết địa phương, vùng trong BVMT, ứng phó với BĐKH. Trong đó, cần chú trọng: cơ chế huy động nguồn lực từ công tác hợp tác quốc tế, huy động nguồn lực xã hội hóa để đầu tư các dự án có thể sinh lời, tạo nguồn lực tái đầu tư phát triển như xây dựng khu xử lý chất thải vùng tập trung...; nghiên cứu hình thành cơ chế sử dụng quỹ phát triển vùng cho công tác phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và BĐKH liên tỉnh, liên vùng; xây dựng và thử nghiệm cơ chế chia sẻ lợi ích giữa các địa phương trong sử dụng tài nguyên dựa trên nguyên tắc người hưởng lợi phải trả tiền thông qua việc nộp thuế và phí