

Môi trường, Chính trị và Nghèo đói:

Bài học rút ra từ việc đánh giá quan điểm của các bên liên quan đến Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo



Canadian
International
Development
Agency

Agence
canadienne de
développement
international

DFID Department for
International
Development

gtz



commissioned by

Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

IDS 

Canada 

Môi trường, Chính trị và Nghèo đói:

Bài học rút ra từ việc đánh giá quan điểm của các bên liên quan đến Tài liệu

Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo

Báo cáo tổng hợp

Linda Waldman

với sự tham gia đóng góp của

**A. Barrance, R.F. Benítez Ramos, A. Gadzekpo, O. Mugenyi, Q. Nguyen,
G. Tumushabe & H. Stewart**

Năm 2005

Gợi ý tham khảo:

Linda Waldman với sự tham gia đóng góp của A. Barrance, R.F. Benítez Ramos, A. Gadzekpo, O. Mugenyi, Q. Nguyen, G. Tumushabe & H. Stewart. 2005. Môi trường, Chính trị và Nghèo đói: Bài học rút ra từ việc đánh giá quan điểm của các bên liên quan đến Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo. Báo cáo tổng hợp. Nghiên cứu được khởi xướng bởi Nhóm cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP), và được đồng tài trợ và quản lý bởi CIDA, DFID and GTZ .

Các nghiên cứu khác trong tập này gồm: Đánh giá của các quốc gia

Đánh giá của GHANA:

A. Gadzekpo & L. Waldman. Tháng 1/2005. 'Tôi đã từng nghe về nó nhưng chưa từng thấy nó': Những cân nhắc về vấn đề môi trường trong Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo của Ghana. Nghiên cứu được khởi xướng bởi Nhóm cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP), và được đồng tài trợ và quản lý bởi CIDA, DFID and GTZ.

Đánh giá của HONDURAS:

R.F. Benítez Ramos, A. Barrance & H. Stewart. Tháng 1/2005. Có phải bài học từ trận bão quét Mitch đã bị quên lãng?: Vai trò quan trọng trong quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên bền vững với công tác xoá đói giảm nghèo ở Honduras. Nghiên cứu được khởi xướng bởi Nhóm cộng tác Môi trường và đói nghèo (PEP), và được đồng tài trợ và quản lý bởi CIDA, DFID and GTZ .

Đánh giá của UGANDA:

O. Mugenyi, G. Tumushabe & L. Waldman. Tháng 1/2005. 'Tiếng nói của tôi cũng ở đó': Lồng ghép các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường vào Kế hoạch Hành động và Xóa đói Giảm nghèo ở Uganda. Nghiên cứu được khởi xướng bởi Nhóm cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP), và được đồng tài trợ và quản lý bởi CIDA, DFID and GTZ.

Đánh giá của VIỆT NAM:

Q. Nguyen & H. Stewart. Tháng 1/2005. 'Phân tích mối liên hệ giữa môi trường và nghèo đói còn rất yếu kém...' Môi trường và quá trình xây dựng Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo – Trường hợp của Việt nam. Nghiên cứu được khởi xướng bởi Nhóm cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP), và được đồng tài trợ và quản lý bởi CIDA, DFID and GTZ .

Nội dung	
Tóm tắt thực hiện	iv
Các cụm từ viết tắt	vi
Lời nói đầu	vii
Phần 1: Giới thiệu	1
Phần 2: Sự tham gia của các bên liên quan đến môi trường vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP	3
Phần 3: Động cơ thúc đẩy các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường tham gia lồng ghép các mối liên hệ môi trường/đói nghèo vào trong Các Tài liệu PRSP.	10
Phần 4: Quan niệm của Tài liệu PRSP về các vấn đề môi trường khi kết nối với xóa đói giảm nghèo	10
Phần 5: Các trở ngại trong lồng ghép các mối liên kết môi trường - đói nghèo ở trong các Tài liệu PRSP	14
Phần 6: Các hoạt động mở rộng và hoạt động mới dành cho các cơ quan môi trường	17
Phần 7: Khả năng cấp vốn và thực hiện chính sách	18
Phần 8: Các hoạt động thực thi cấp ngành với hoạt động lồng ghép những vấn đề môi trường.	20
Phần 9: Mức độ mà thành phần môi trường được lồng ghép vào hệ thống quan trắc hiện nay của tài liệu PRSP là gì?	23
Phần 10: Bài học kinh nghiệm, các bước chủ chốt tiếp theo và quá trình thực hiện PRSP trong tương lai.	23
Tài liệu tham khảo	30

Tóm tắt thực hiện

Báo cáo này nghiên cứu các quá trình liên quan đến việc gắn kết các vấn đề môi trường vào trong các Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRSP) ở Ghana, Honduras, Uganda và Việt Nam. Báo cáo cho rằng các nguồn tài nguyên môi trường nói chung từ xa xưa đã không được quan tâm một cách đầy đủ. Xem xét xu thế chủ đạo các vấn đề môi trường trong các tài liệu PRSP, nghiên cứu đã ghi chép lại nhiều ví dụ về lồng ghép. Tuy nhiên các thí dụ nêu ra trong báo cáo đều có tính chọn lọc cao: tồn tại một xu hướng để đánh giá các Tài liệu CPRP là tái tạo lại những quan điểm/lập luận nhằm tìm kiếm các giải pháp kỹ thuật và loại bỏ những quan điểm/lập luận thu hút sự quan tâm đến các khía cạnh chính trị của môi trường. Các quan điểm/lập luận trong tài liệu PRSP, trong khi lơ đãng những cuộc đấu tranh có tính chính trị cao đối với việc kiểm soát môi trường và quyền đối với các nguồn tài nguyên, đã đưa ra một ảo tưởng đòi hỏi phải quản lý tốt hơn các nguồn tài nguyên thiên nhiên và phải cải tiến hơn nữa hệ thống pháp lý để đảm bảo rằng người nghèo sẽ được hưởng lợi. Đã có một số dẫn chứng đã được đưa ra ở Uganda và Honduras về sự hợp nhất các quan điểm/lập luận mang tính "chính trị" nhiều hơn, đề cập đến việc bắt đầu chú trọng đến các câu hỏi liên quan đến quyền sử dụng các nguồn tài nguyên và mối quan hệ cụ thể giữa các tổ chức dân sự và chính phủ. Sự hợp nhất này phản ánh bản chất của quá trình tham gia soạn thảo Tài liệu PRSP ở các quốc gia nêu trên - nơi đã tạo ra một số cơ hội, mặc dù còn hạn chế, cho các tổ chức dân sự được chất vấn các chính sách của chính phủ.

Ở cả bốn quốc gia, quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu PRSP đã mang lại một loạt các cơ hội cho các nhà tài trợ, các cơ quan chính phủ và tổ chức dân sự. Tại Việt Nam: việc đưa các vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS (Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo) dường như được thúc đẩy bởi sự vận động của các nhà tài trợ và bởi sự quan tâm của Chính phủ. Sự tham gia gắn kết các vấn đề môi trường vào quá trình CPRGS của các tổ chức phi chính phủ (NGO) còn bị hạn chế. Tuy nhiên, các phương tiện truyền thông ở nước này đã đóng một vai trò tích cực trong việc nâng cao nhận thức của công chúng về những mối liên kết giữa môi trường và đói nghèo, và gây sức ép lên Chính phủ Việt Nam đối với việc cần phải giải quyết ngay những trường hợp suy thoái trầm trọng của môi trường. Thêm vào đó, quá trình xây dựng các tài liệu qui hoạch quốc gia cũng giúp tăng thêm sự hiểu biết cho giới lãnh đạo về các mối liên kết giữa đói nghèo và môi trường. Ở **Ghana**: sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường và sự tham gia của các cơ quan chính phủ vào chiến lược GPRS (Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo của Ghana) còn bị hạn chế, nhưng đã được cải thiện nhờ thực hiện Đánh giá Môi trường Chiến lược. Một số tổ chức dân sự cũng được mời tham gia soạn thảo chiến lược GPRS, nhưng với những người đưa ra các quan điểm/lập luận khác hay có ý chỉ trích/phê phán Nhà nước thường bị đẩy ra ngoài quá trình này. Tại **Uganda**: Kế hoạch PEAP (Kế hoạch Hành động Xoá đói giảm nghèo) đầu tiên ở nước này đã chú trọng đến các vấn đề môi trường theo cách tương tự như Tài liệu PRSP tạm thời của Việt Nam và Chiến lược GPRS của Ghana. Những bước xây dựng tiếp theo đã mang lại cho kế hoạch PEAP 2000 một hợp phần môi trường mạnh hơn, bao hàm trong đó cả sự tham vấn của các cấp cơ sở và của các tổ chức phi chính phủ. Kế hoạch PEAP 2004 thể hiện sự vận động mạnh mẽ xung quanh các vấn đề môi trường, nhưng cũng như ở Việt Nam sự vận động này chủ yếu dựa vào sự hỗ trợ và cộng tác của các nhà tài trợ và của các cấp chính quyền cũng như các bên liên quan đến môi trường. Ở **Honduras**: mối quan tâm lớn của các tổ chức dân sự đến vấn đề quản lý môi trường và nguồn tài nguyên đã được thúc đẩy mạnh sau những thảm họa môi trường xảy ra ở thời điểm trước đó, đặc biệt là sau trận bão quét Mitch năm 1998. Tổ chức dân sự và các cơ quan chính phủ của nước này đã tham gia vào các "Ủy ban ngành" và đã thúc đẩy các vấn đề môi trường. Tuy nhiên Chính phủ mới (được bầu năm 2002) đã quyết định đóng cửa Ủy ban ngành môi trường (và các Ủy ban khác) để tập trung Chiến lược phát triển của

Hoduras vào một số ít các Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (hay gọi là SWAp). Do đó, cam kết của Tài liệu PRSP đối với vấn đề cải thiện môi trường hầu như đã bị lãng quên.

Tại cả 4 quốc gia, các tài liệu PRSP đều đã tạo nên những khả năng mới, giúp các nhà hoạch định chính sách của các chính phủ xem xét một cách nghiêm túc đến các vấn đề môi trường. Cụ thể, các Bộ 'yếu hơn' và các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường đã được hưởng lợi. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, vẫn đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của nhà tài trợ để có thể đảm bảo rằng các vấn đề môi trường vẫn tiếp tục nhận được sự quan tâm sau khi đã hoàn tất quá trình tham vấn và soạn thảo Tài liệu PRSP. Mặc dù đã tạo ra được những khả năng mới, nhưng các cơ chế ra quyết định có sự tham gia vẫn còn lâu mới được coi hoàn chỉnh và cần phải được kiện toàn thêm để cải thiện mối quan hệ giữa các ngành và các Bộ trong hệ thống chính quyền. Cụ thể, cần chú trọng đến phân cấp quản lý và tiếp tục nghiên cứu từng trường hợp cụ thể để giúp duy trì thực thi các đường lối, chính sách của Tài liệu PRSP.

Tài liệu PRSP của cả 4 quốc gia, ở các mức độ khác nhau, đều chú trọng đến các vấn đề môi trường. Quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường đã phải trải qua một số rào cản, bao gồm: bị gạt ra khỏi các quá trình dự thảo, bị gạt ra khỏi quá trình dự tính ngân sách, hay bị gạt ra do thay đổi ưu tiên của chính phủ v.v. Điều này đã cản trở việc đưa các ưu tiên môi trường nêu ở trong Tài liệu PRSP vào các chương trình thực hiện. Nói chung, các chính phủ thường dành ít ưu tiên cho vấn đề môi trường, đặc biệt khi vấn đề này được đem ra so sánh với các 'ưu tiên' phát triển khác như tăng trưởng kinh tế vĩ mô hay công nghiệp hóa. Vì lí do này, quyết định của các nhà tài trợ trong việc tài trợ cả gói có thể, trong một thời gian dài, sẽ làm xói mòn những nỗ lực phục hồi môi trường. Quan trắc sự xuống cấp của môi trường cũng đã gây trở ngại đến những nỗ lực lồng ghép ở tất cả các quốc gia, biểu lộ sự nghi ngờ về phía người dân về năng lực và nguồn lực của các cơ quan chính phủ trong thực hiện quan trắc và trong thực thi quy định môi trường. Ở đây, năng lực thể chế của chính phủ nên được hiểu ở trong bối cảnh dàn xếp chính trị rộng rãi hơn: đặc biệt là sự thiếu tin tưởng của công chúng về năng lực quản lý chung; về thành kiến chính trị và tệ nạn tham nhũng, về việc phân bổ các nguồn lực có tính đến những ưu ái chính trị, về quyền làm chủ của giới lãnh đạo và việc coi nhẹ các bên liên quan của địa phương.

Do vậy báo cáo này cũng cho rằng, lối nói hoa mỹ chung về sự tham gia đã cho phép các Tài liệu PRSP che đậy những lí do tại sao một số người lại nghèo và tại sao môi trường tại một số vùng lại bị xuống cấp. Việc bỏ qua các nguyên tắc kinh tế và chính trị cơ bản, và thất bại trong việc giải quyết không công minh đã làm suy giảm các sáng kiến xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế. Việc công bố các Tài liệu PRSP để tranh luận về các vấn đề liên quan đến quyền lợi, quyền sở hữu và kiểm soát đã gọi ra cho thấy rằng, có thể các Tài liệu PRSP phải đặt ra những câu hỏi khác nhau về các nguồn tài nguyên môi trường. Thay vì đi tìm hiểu những vấn đề môi trường là gì (chủ yếu liên quan đến người nghèo nhưng không phải như người nghèo xác định ra), việc làm đó có thể khám phá ra các định nghĩa khác nhau về các vấn đề môi trường và có thể cố gắng tìm kiếm các giải pháp hoà giải giữa một loạt các quyền lợi khác nhau - giữa các ngành công nghiệp khai thác, những người dân sống dựa vào đất, các nhà lãnh đạo truyền thống, chính phủ v.v... - để cố gắng tìm ra cách thức cùng nhau làm việc vì những lợi ích chung và để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Cuối cùng, một phương pháp tiếp cận như vậy có thể gọi cho thấy rằng, có thể cần phải cân nhắc đến các loại hình tham gia mới. Các loại hình đó có thể bao hàm cả các hình thức tham gia đảm bảo một cách hợp pháp các cơ hội cho người dân được tham gia vào các Tài liệu PRSP và cho phép họ được thể hiện những quan tâm lo lắng của mình, và kết hợp cùng với trách nhiệm chính thức của chính phủ để giải quyết những quan ngại đó.

Các cụm từ viết tắt

AENRP	Hiệp hội Bảo vệ Môi trường và các Nguồn Tài nguyên Thiên nhiên
AFE-COHDEFOR	Cơ quan Quản lý Lâm nghiệp Nhà nước – Tổng công ty Phát triển Lâm nghiệp Honduras
BMUs	Các Đơn vị Quản lý bờ biển
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
CSOs	Các tổ chức dân sự
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
DAs	Hội đồng huyện
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh
Eco-Eco	Viện Kinh tế Sinh thái
ENR SWG	Nhóm Hỗ trợ Ngành Tài nguyên và Môi trường
ENR	Các Nguồn Tài nguyên Thiên nhiên và Môi trường
ENRS	Ngành Tài nguyên và Môi trường
EPA	Cơ quan Bảo vệ Môi trường
GoG	Chính phủ Ghana
GPRS	Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo ở Ghana
GTZ	Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức
HIPC	Sáng kiến dành cho các Nước nghèo có Nợ nhiều
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IDS	Viện Nghiên cứu Phát triển
I- PRSP	Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời
IWRM	Quản lý Nguồn nước tổng hợp
MAAIF	Bộ Nông nghiệp, Công nghiệp gia súc và Thủy sản
MDAs	Các Bộ, Sở và Cơ quan
MDGs	Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
MFPED	Bộ Tài chính, Kế hoạch và Phát triển Kinh tế
MoF	Bộ Tài chính
MONRE	Bộ Tài Nguyên và Môi trường
MPs	Đại biểu Quốc hội
MPRT	Kế hoạch Tổng thể về Tái thiết và Chuyển đổi
MTEF	Khung Chi phí theo Kỳ trung hạn
NAADS	Dịch vụ Tư vấn Nông nghiệp quốc gia
NDPC	Ủy ban Qui hoạch Phát triển Quốc gia
NGOs	Các Tổ chức Phi chính phủ
PAF	Quỹ Hoạt động về Nghèo đói
PEAP	Kế hoạch Hành động Xoá đói Giảm nghèo
PIP	Kế hoạch Đầu tư công
PPA	Đánh giá Nghèo đói có sự Tham gia của người dân
PRSP	Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo
PTF	Nhóm Hành động chống Nghèo đói
SEA	Đánh giá Môi trường Chiến lược
SERNA	Bộ Các Nguồn Tài nguyên và Môi trường
SIP	Kế hoạch Đầu tư Ngành
SWAp	Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành
TWN	Mạng lưới Thế giới thứ 3
UFFCA	Hiệp hội Bảo tồn cá và Thủy sản Uganda
UMA	Ban Môi trường Đô thị
UNDP	Chương trình Phát triển của LHQ
VCE	Văn hóa Việt nam về Môi trường
VFEJ	Diễn đàn Việt nam dành cho Phóng viên Môi trường

Lời nói đầu

Báo cáo này tổng hợp những kết quả tìm được từ các nghiên cứu cụ thể ở bốn quốc gia và từ hoạt động nghiên cứu bối cảnh lồng ghép những cân nhắc môi trường vào Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRSPs). Mục đích của báo cáo là đóng góp vào cuộc tranh luận về các vấn đề môi trường và phát triển vì người nghèo nhằm giúp cải thiện sinh kế cho người nghèo và hướng tới sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đồng thời cũng thông tin cho biết các mối quan hệ tài trợ được thúc đẩy bởi phương pháp tiếp cận của Tài liệu PRSP.

Kinh nghiệm từ trước đến nay cho thấy rằng, ngay cả khi các vấn đề môi trường đã được đưa vào Tài liệu PRSP thì người ta vẫn còn hiểu rất ít về lý do tại sao mà chúng lại được đưa vào Tài liệu PRSP. Và cũng không có một thảo luận đầy đủ nào được đưa ra để bàn về việc thực thi các vấn đề này một khi chúng đã được đưa vào các Tài liệu PRSP. Nghiên cứu các vấn đề nêu trên đã được thực hiện ở Ghana, Honduras, Việt nam và Uganda từ giữa tháng 8 - 10/2004. Đây là báo cáo kết quả của các nghiên cứu thực hiện ở các nước trên. Nghiên cứu được thực hiện nhằm xem xét lại quá trình dự thảo và thực hiện Chiến lược Xoá đói giảm nghèo ở mỗi nước để phân tích xem nếu có thì lý do tại sao và bằng cách nào mà các chính sách môi trường¹ vì người nghèo, các hoạt động và các kết quả của chúng đang được lồng ghép với nhau. Nghiên cứu cũng khảo sát mức độ ảnh hưởng của quá trình xây dựng Tài liệu PRSP đến sự lựa chọn các chính sách môi trường, đến các thay đổi về thể chế, nhân lực và ngân sách, tranh luận của quần chúng, nhận thức của các tổ chức dân sự và cuối cùng là cải thiện các tác động đến môi trường.

Dự án nghiên cứu được định hình và khởi xướng bởi Nhóm Cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP) – là một mạng lưới không chính thức gồm khoảng 30 nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ (NGO) đã làm việc cùng nhau để đẩy mạnh mối liên kết giữa xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường trong hợp tác phát triển. Kể từ khi thành lập (năm 2001) đến nay, mạng lưới này được coi là một diễn đàn trao đổi kinh nghiệm, thực hiện các ý tưởng và các phân tích, điều phối sự hỗ trợ cho các quốc gia đối tác, và xây dựng các chỉ số và quan trắc (giám sát) một cách hiệu quả hơn những thành quả về môi trường. Trong phạm vi nhóm Cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP), CIDA, DFID và GTZ là các tổ chức tài trợ và quản lý quá trình nghiên cứu này.

Nghiên cứu được thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS), Sussex, cộng tác cùng với các chuyên gia tư vấn quốc gia và quốc tế. Các chuyên gia tư vấn quốc gia dưới đây đã đóng góp những kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn vô giá: Audrey Gadzekpo (ở Ghana), Onesmus Mugenyi and Godber Tumushabe (ở Uganda), René Benítez Ramos and Adrian Barrance (ở Honduras) và Nguyễn Quang (ở Việt nam). Các chuyên gia tư vấn quốc gia đã phối hợp chặt chẽ cùng với các chuyên gia tư vấn quốc tế là Howard Stewart và Linda Waldman.

Cuối cùng, chúng tôi đánh giá cao sự giúp đỡ nhiệt tình của người dân ở các nước Ghana, Honduras, Uganda và Việt nam. Những người đã tự nguyện dành thời gian quý báu của mình để chia sẻ kinh nghiệm của họ với chúng tôi. Nhiều người công tác tại các cơ quan chính phủ, các tổ chức tài trợ cũng luôn sẵn sàng hỗ trợ chúng tôi, giải thích cặn kẽ việc các vấn đề môi trường đang được chú trọng như thế nào ở nước của họ và cung cấp cho chúng tôi những tài liệu liên quan. Đại diện các tổ chức dân sự, tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường và các cơ

¹ Thuật ngữ “môi trường” được định nghĩa rất rộng nhằm bao hàm cả các nguồn tài nguyên thiên nhiên (các nguồn nước, đất, rừng, thủy sản và đới ven bờ, v.v...) và những mối nguy hại của môi trường đến nước, đất và không khí (cả ở trong nhà và ngoài nhà).

quan thông tấn cũng sẵn sàng nói chuyện và thảo luận với chúng tôi về những vấn đề nhạy cảm. Tương tự, các nhà lãnh đạo truyền thống, dân cư nông thôn, những người bị ảnh hưởng bởi những lạm dụng môi trường và dân cư đô thị cũng chia sẻ với chúng tôi ý kiến của họ. Chúng tôi rất biết ơn họ vì những giúp đỡ đó. Không có sự đóng góp hỗ trợ của người dân Ghana, Honduras, Uganda và Việt nam, nghiên cứu này sẽ không thể thực hiện được.

Phần 1: Giới thiệu

Báo cáo này nghiên cứu các mối liên kết giữa môi trường và nghèo đói, được đề cập ở trong các Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRSPs) tại bốn quốc gia. Uganda, Ghana, Honduras và Việt nam đều đặc trưng bởi các hình thái môi trường và nghèo đói riêng. Tuy nhiên, cả bốn quốc gia đều có tỷ lệ dân nghèo nông thôn cao và có xu hướng sống dựa vào nền công nghiệp khai thác, như đốn gỗ hoặc khai thác mỏ, để làm giàu. Tất cả các quốc gia này đều xây dựng Tài liệu PRGS nhằm để tiếp cận được với Sáng kiến Dành cho Các Nước nghèo có Nợ nhiều (HIPC), và trong số đó chỉ có Việt nam là nước có khả năng thể hiện sự không bị phụ thuộc quá nhiều vào các nhà tài trợ quốc tế.

Cả bốn quốc gia đều có các cơ cấu Chính phủ khác nhau và có các mối quan hệ khác nhau với các nhà tài trợ quốc tế. Uganda, Honduras và Ghana là các nước đặc trưng bởi một nền dân chủ cho phép công dân của các nước này được phép tham gia vào các quá trình hoạch định chính sách ở các mức độ khác nhau. Ở Uganda, hệ thống chính trị "không đảng" của Museveni có mong muốn ngăn chặn các bè phái chính trị và bạo lực sắc tộc, nhưng lại không cho phép có cạnh tranh trong bầu cử. Ghana, một trong những nước có lịch sử thành công ở Châu Phi, đã thiết lập được nền dân chủ năm 1993. Tháng 12/ 2004, cuộc bầu cử dân chủ lần thứ tư ở Ghana đã lựa chọn Tổng Thống Kufuor tiếp tục làm tổng thống nhiệm kỳ thứ 2. Honduras, dưới sự trị vì của Tổng Thống Carlos Flores Facussé thuộc đảng Tự do dân chủ đã xây dựng Tài liệu PRSP của mình vào năm 2001, nhưng cuộc bầu cử năm 2002 đã lập lên một chính Đảng quốc gia mới nằm dưới sự cầm quyền của Tổng thống Ricardo Maduro. Trái lại, Việt nam lại do Đảng Cộng sản Việt nam lãnh đạo, tồn tại với rất nhiều hoạt động chông chéo giữa Nhà nước và Đảng cộng sản. Tự do hóa nền kinh tế năm 1986 đã tạo ra bối cảnh cho ra đời Tài liệu PRSP và làm tăng thêm đối thoại giữa Chính phủ với các nhà tài trợ quốc tế và với các tổ chức phi chính phủ.

Cả bốn nước trong nghiên cứu đều có mức đói nghèo cao, trên 20% dân số có mức sống ít hơn 1 USD/ 1 ngày (Xem bảng 1). Việt Nam có dân số lớn nhất (81,3 triệu dân) và Honduras có dân số ít nhất (7 triệu dân). Theo danh mục kinh tế của Ngân hàng Thế giới (Tháng 7/1991), các nước Châu Phi như Uganda, Ghana đều được xếp loại có thu nhập thấp, trong đó Ghana là nước mắc nợ vừa phải còn Uganda mắc nợ ít hơn. Việc xây dựng lên Chiến lược xoá đói giảm nghèo của Ghana là nhằm giải quyết sự phụ thuộc của nước này vào môi trường (thông qua nông nghiệp, công nghiệp khai thác gỗ và khai thác mỏ) và cải thiện việc sử dụng các nguồn tài nguyên môi trường để khuyến khích tăng trưởng kinh tế và phát triển vì người nghèo. Tại Uganda, các nguồn tài nguyên thiên nhiên quốc gia được coi là nền tảng để đạt được các mục tiêu quốc gia về tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Uganda, vì vậy, đã cố gắng giải quyết các vấn đề môi trường. Ví dụ, Uganda là quốc gia đầu tiên ở Châu Phi ban hành chính sách quốc gia quản lí các vùng ngập nước. Honduras được xếp vào loại quốc gia có thu nhập trung bình thấp, nghĩa là nợ vừa phải. Quốc gia này dựa chủ yếu vào nền sản xuất sơ chế - đặc biệt là trong nông nghiệp, lâm nghiệp và khai thác mỏ - và dễ bị ảnh hưởng bởi những tổn thương của môi trường do các quá trình tự nhiên gây ra. Do vậy, ngoài các kế hoạch xoá đói giảm nghèo trước đây, Tài liệu PRSP của Honduras còn xây dựng thêm các kế hoạch, chẳng hạn như Kế hoạch Tổng thể về Tái xây dựng và Đổi mới (MPRT) mà đã được đưa vào thực hiện sau trận bão Mitch quét qua đất nước này năm 1998. Đông Nam á, ví dụ như Việt nam, được xếp là quốc gia có thu nhập thấp và có ít nợ hơn. Kể từ khi ban hành chính sách Đổi Mới năm 1986, Việt nam đã chuyển đổi nhanh từ nền kinh tế tập trung do Nhà nước bao cấp sang một hệ thống phi tập trung hơn - đặc trưng bởi nền kinh tế thị trường quá độ. Đồng hành với sự tăng

trường kinh tế ở Việt nam là gia tăng suy thoái chất lượng môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Uganda, Việt nam và Honduras được Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB) cho là các quốc gia sớm có 'Các Tài liệu PRSP' bởi vì các tài liệu chiến lược của họ đã được rà soát lại vào năm 2002. Ghana đã hoàn thành công việc rà soát lại Tài liệu PRSP của mình vào năm 2003, và do đó tài liệu này được coi là 'một Tài liệu PRSP mới nhất' (IMF/WB, 2003). Uganda là một trong bốn quốc gia duy nhất đã hoàn tất hai hay trên hai Tài liệu PRSP, và vì vậy đất nước này có nhiều kinh nghiệm hơn 3 nước còn lại. Sự trải dài về mặt địa lý của bốn quốc gia tham gia vào nghiên cứu – một ở Châu Mỹ La tinh, hai ở Châu Phi và một ở Đông Nam Á – đánh giá kinh nghiệm của họ đối với vấn đề đói nghèo, sự lệ thuộc cao của họ vào nền sản xuất sơ chế và đặc trưng bởi các chế độ dân chủ khác nhau, các quốc gia này có thể đại diện cho các quốc gia trên các lục địa về việc xây dựng các Tài liệu PRSP. Tuy nhiên, nghiên cứu thêm về lĩnh vực này cũng cho thấy rằng, những khác biệt đáng kể trong quá trình lập kế hoạch giữa Chính phủ Châu Á và chính phủ Châu Phi có thể có ảnh hưởng đến các Tài liệu PRSP và đến quá trình thực thi nó. Liên quan đến khía cạnh lồng ghép các mối liên kết môi trường với xóa đói giảm nghèo, các quốc gia này đã đạt được những tiến triển nhất định và các Tài liệu PRSP hoàn chỉnh của họ cũng đạt được những cải thiện đáng kể so với các Tài liệu I-PRSP trước đây (Bojő, and Reddy, 2002; 2003). Tuy một số khía cạnh nhất định còn bị coi nhẹ, như quan hệ về giới và sử dụng các nguồn tài nguyên môi trường, ô nhiễm môi trường trong nhà (in door), môi trường đô thị v.v... nhưng Ghana và Honduras đã xây dựng được các Tài liệu PRSP trong đó đã lồng ghép được một số vấn đề môi trường. Còn Uganda và Việt nam lại không thành công bằng hai quốc gia trên trong quá trình này (Bojő and Reddy, 2002; 2003), cho dù nghiên cứu này không thực hiện đánh giá các Tài liệu PRSP được ban hành trong thời gian gần đây nhất.

Bảng 1.1: So sánh số liệu thống kê giữa các nước

	Ghana	Honduras	Uganda	Vietnam
Dân số	20.4 triệu	7 triệu	25.5 triệu	81.3 triệu
Tổng thu nhập quốc dân/người, 2002	\$270	\$930	\$240	\$430
Dân số sống trong nghèo đói (dưới US\$1/ngày)	40%	23.8%	38%	29%
Xếp loại chỉ số phát triển con người	131	115	146	112
Chỉ số cảm nhận về tệ nạn tham nhũng	70	106	113	100

Nguồn: Trang Hồ sơ các nước của Ngân hàng TG (2004), Tổng thu nhập quốc dân (GNI) trên đầu người lấy từ các chỉ số phát triển của Ngân hàng thế giới (năm 2004), Chỉ số phát triển nhân sự (HDI) lấy từ Báo cáo Phát triển nhân sự của UNDP (2004), và Cảm nhận về tệ nạn tham nhũng lấy từ nguồn chỉ số nhận thức tham nhũng quốc tế (2003).

Kết cấu và luận chứng của báo cáo: Báo cáo này tổng hợp những nghiên cứu của bốn quốc gia, bao gồm cả các chi tiết bổ sung và những luận cứ tổng hợp có sẵn. Thông qua các nghiên cứu định tính và những so sánh giữa bốn quốc gia, báo cáo này có mong muốn chứng minh rằng, nếu có thì lý do tại sao mà các tổ chức liên quan khác nhau lại coi trọng các vấn đề môi trường trong xóa đói giảm nghèo nhằm để đưa ra các khuyến nghị có tính thực tiễn về mặt chính sách và đưa ra chỉ dẫn, bằng cách nào có thể thực thi được các chính sách của Tài liệu PRSP. Báo cáo cũng lý luận rằng, vì việc tạo ra các môi trường hướng nghèo cũng phải đề cập đến các vấn đề kinh tế và chính trị nên một số các chỉ số thực thi thông thường có thể sẽ có ít liên quan hơn. Điều quan trọng là thay đổi mối quan hệ quyền lực đối với việc quản lí các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Đây là một quá trình lâu dài, tốn kém thời gian, nên các Tài liệu PRSP có thể có, hoặc cũng có thể không có, đóng góp gì cho quá trình này. Cách thức mà qua đó một Tài liệu PRSP được xây dựng lên, có thể đề cập đến các mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị này, nhưng trên thực tế các vấn đề đó thường không được đề cập đến. Nhìn chung, báo cáo cho rằng Các Tài liệu

PRSP không giúp ích gì cho quá trình thay đổi các mối quan hệ về quyền lực và việc lồng ghép các mối liên kết giữa đói nghèo và môi trường thường giúp củng cố cơ cấu quyền lực hiện hành nhiều hơn là tạo ra bối cảnh mà ở đó môi trường vì người nghèo được xem xét hoặc chú trọng đến.

Báo cáo được kết cấu như sau: Phần 2 nghiên cứu các bên liên quan đến môi trường mà đã tham gia vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP; Phần 3 xem xét động lực tham gia của các bên; Phần 4 tìm hiểu quan niệm đối với các vấn đề môi trường và nghèo đói như đã đề cập trong các Tài liệu PRSP của các quốc gia. Báo cáo cũng so sánh quan điểm của Tài liệu PRSP với các cách hiểu khác về mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo; Phần 5 bàn về các vướng mắc khi lồng ghép các vấn đề môi trường; Phần 6 nghiên cứu các hoạt động mới mà các cơ quan môi trường đang tiến hành; Phần 7 và 8 khai thác các khả năng cấp vốn/tài trợ, gắn liền với việc thực thi các chính sách và các hoạt động thực thi của ngành về các vấn đề môi trường. Cuối cùng, Phần 9 là thảo luận về các hoạt động quan trắc (giám sát) hợp phần môi trường của Tài liệu PRSP. Phần 10 kết thúc báo cáo và đưa ra các bài học kinh nghiệm chính, giúp thực thi chiến lược PRSP trong tương lai.

Phần 2: Sự tham gia của các bên liên quan đến môi trường vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP

Ở cả bốn nước, tham gia chủ yếu vào quá trình xây dựng tài liệu PRSP là các cơ quan chính phủ (bao gồm cả các Bộ và các Sở Tài nguyên), các tổ chức dân sự (đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ và các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường), các nhà tài trợ quốc tế, và ở phạm vi hạn chế hơn là các viện nghiên cứu. Tại Ghana, Uganda và Honduras, các tổ chức chính tham gia vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP là các cơ quan Chính phủ, nhà tài trợ quốc tế và các hiệp hội. Tại Việt nam chủ yếu là các cơ quan Chính phủ và các nhà tài trợ quốc tế.

2.1: Sự tham gia của các Bộ và các cơ quan Chính phủ: Tại cả bốn quốc gia, các chính phủ đã thực nghiệm các cách tốt nhất để giải quyết những vấn đề môi trường, nảy sinh ra trong những bối cảnh cụ thể của nước mình (và đôi khi các tác động bên ngoài cũng khuyến khích các quốc gia này đi theo một lộ trình riêng biệt). Điều đó có nghĩa là những vấn đề môi trường đôi khi đã không được chú ý tới trong các Tài liệu PRSP, đôi lúc chúng được gom lại dưới một tiêu đề hay một cột riêng biệt, đôi lúc chúng được giải quyết như một vấn đề "liên ngành" và thỉnh thoảng chúng được coi như một ngành độc lập có quyền hạn riêng của mình (Xem Bảng 2.1 - Tổng quan về cách thức mà các quốc gia khác nhau giải quyết những vấn đề môi trường). Có một điều chắc chắn có thể rút ra được từ tất cả các quốc gia là nhận thức, kiến thức và năng lực quản lý môi trường của các Bộ thuộc các Chính phủ đã được nâng lên trong quá trình tham gia soạn thảo tài liệu PRSP.

Bảng 2.1: Các phương pháp tiếp cận đặc trưng của mỗi quốc gia đối với những vấn đề môi trường được đề cập ở trong các Tài liệu PRSP

	Ghana	Honduras	Uganda	Vietnam
Tài liệu I-PRSP	Các vấn đề về môi trường đã bị lơ đi	Chủ đề riêng biệt	Không có	Tư vấn các hộ gia đình nghèo thông qua PPAs, Nhưng các vấn đề về môi trường đã hoàn toàn bị lãng quên
Tài liệu PRSP đầu tiên	Phần lớn những vấn đề môi trường đã bị bỏ qua, được coi là 'những tàn dư' và sử dụng phương pháp "gắn thêm"	Chủ đề riêng biệt thông qua Ủy ban Ngành Môi trường; một vài tổ chức dân sự tham gia trình bày một đề xuất đối ngược.	Các tổ chức dân sự rất ít tham gia; Các vấn đề môi trường phần lớn bị lãng quên hoặc được giải quyết theo phương pháp tự phát	Chỉ thêm phần cơ sở hạ tầng
Các quá trình bổ xung để cải thiện những cân nhắc về môi trường	Được giải quyết trong SEA	"Vấn đề liên ngành" được giải quyết thông qua việc xây dựng Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps)	PPA xem xét định nghĩa đói nghèo do người dân nông thôn đưa ra và ý nghĩa của môi trường đối với sinh kế của họ	Ban chỉ đạo giám sát thực hiện
Tài liệu PRSP lần 2	Không có	Không có	Vấn đề môi trường được lồng ghép vào đánh giá PPAs, có ý kiến đóng góp của dân nghèo. Một số các tổ chức phi chính phủ cũng tham gia vào quá trình này	Không có
Tài liệu PRSP lần 3	Không có	Không có	Chủ đề riêng biệt và được lồng ghép	Không có

Tham gia của chính phủ vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP tập trung chủ yếu vào những sắp đặt có tính tập trung. Tại ba trong bốn quốc gia nêu trên, quá trình xây dựng Tài liệu PRSP đều chịu sự giám sát của các Bộ trực thuộc trung ương: tại Ghana là Ủy ban Qui hoạch Phát triển Quốc gia (NDPC), tại Việt nam là Bộ Tài Chính (MoF) và tại Uganda là Bộ Tài Chính, Kế hoạch và Phát triển Kinh tế (MFPEP). Tại Honduras, nhờ thiết lập lên một Nhóm kỹ thuật quốc gia² để hỗ trợ cho công tác chuẩn bị, Ủy ban Xã hội của Chính phủ³ đã đứng ra điều phối quá trình xây dựng Tài liệu PRSP. Tại Ghana, Uganda và Việt nam, các Bộ tham gia vào quá trình xây dựng tài liệu PRSP thường là các Bộ lớn, nắm quyền về kinh tế, tài chính và kế hoạch, nên đã không chú trọng đến sự tham gia của các cơ quan môi trường của Chính phủ ở vòng đầu tiên của các tài liệu PRSPs (hay I-PRSP). Tại Uganda, các kế hoạch Hành động Xoá đói Giảm nghèo (PEAPs) tiếp theo đã chính thức hóa sự tham gia của các cơ quan môi trường của chính phủ qua ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS). Tại Honduras, ban đầu các Ủy ban ngành đã cử ra một ban chuyên biệt để xử lý các vấn đề môi trường. Sau này, các vấn đề môi trường đã được chuyển thành một đề tài "liên ngành", thách thức năng lực của Bộ Tài Nguyên & Môi trường trong việc tác động đến những kế hoạch phát triển của các Ủy ban

² Bộ Tài chính; Ngân hàng Trung ương Honduras; Bộ Tài nguyên và Môi trường; Chương trình Trợ cấp gia đình; Viện Trẻ em và Gia đình Honduras; Viện Phụ nữ quốc gia; và Ban Nhà ở thuộc Bộ Công trình Công cộng, Giao thông và Nhà ở Honduras.

³ Tổng thống, Bộ Y tế, Bộ Lao động và An ninh xã hội; Bộ Nông nghiệp và Gia súc; Bộ Văn hoá, Nghệ thuật và Thể thao; Bộ Kỹ thuật và Hợp tác quốc tế; Viện Thổ nhưỡng Quốc gia; và Quỹ Đầu tư Xã hội Honduras.

Ngành còn lại, dựa trên Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp). Tại Việt nam, các vấn đề này đã trở lên phức tạp hơn do quá trình tái cơ cấu tổ chức (tách bộ) - để nâng cao năng lực cho các cơ quan quản lý môi trường cấp trung ương. Quá trình tái cơ cấu đã làm cho cơ quan quản lý môi trường cấp trung ương của Việt Nam bị tách ra khỏi quá trình xây dựng Tài liệu PRSP.

Ngoài ra, một số Bộ khác cũng đã tham gia đóng góp cho quá trình xây dựng Tài liệu PRSP và đã tranh thủ được các cơ hội mà quá trình này có thể đem lại cho họ. Ví dụ, ở Ghana, Bộ Lương thực và Nông nghiệp đã không được tham gia xây dựng dự thảo Tài liệu PRSP, nhưng bởi vì Bộ này đã tiếp cận được các ý kiến chuyên môn nhờ mối quan hệ trước đây của Bộ với các nhà tài trợ, nên Bộ đã ở vị trí có thể hưởng ứng nhanh chóng và đã có những đóng góp cho tài liệu PRSP theo cách có thể giúp hoàn thiện thêm cho các kế hoạch phát triển riêng của Bộ mình. Tại Uganda, Bộ Nông nghiệp vẫn tiếp tục dự thảo các kế hoạch của Bộ như trước đây, mặc dù Bộ đã nhận thức được tầm quan trọng của mối quan hệ giữa môi trường và đói nghèo. Trung tâm Dịch vụ Tư vấn Nông nghiệp Quốc gia (NAADS) Uganda có ý định giúp cho nông dân tiếp cận được với các thông tin, kiến thức và công nghệ nhằm nâng cao năng suất mùa màng. Mặc dù Trung tâm này không bị ảnh hưởng nhiều bởi những vấn đề môi trường nêu trong kế hoạch PEAP, nhưng do quyết định của Nhóm Hỗ trợ Ngành Tài Nguyên và Môi trường (ENR SWG) là tăng thêm mô tả về các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường nên Trung tâm cũng đã đưa vấn đề môi trường vào chương trình hỗ trợ của mình (mặc dù trên thực tế người nông dân không yêu cầu các thông tin đó). Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) của Việt nam cũng tham gia vào quá trình xây dựng CPRGS, nhưng Bộ đã tập trung tham gia đóng góp các vấn đề liên quan đến môi trường/ đói nghèo cho công tác quản lý rừng.

Cuối cùng, các Bộ mạnh hơn đã thể hiện rằng họ không cần phải tập trung vào các vấn đề môi trường/đói nghèo đói và họ có thể thực hiện lồng ghép các hoạt động của họ vào các Tài liệu PRSP mà không cần phải xây dựng những phương pháp tiếp cận mới. Dù sao, các Tài liệu PRSP cũng đã tạo ra một số cơ hội cho các Bộ môi trường yếu hơn hoặc các cơ quan dưới Bộ. Tại Uganda, Vụ Thủy sản đã có khả năng mở rộng phạm vi hoạt động của mình để tái tổ chức lại Vụ trong phạm vi Ngành Tài Nguyên Môi trường (ENRS) (hơn là trong phạm vi Bộ Nông Nghiệp, Công nghiệp Gia súc và Thủy sản (MAAIF)) và để nhận được sự quan tâm nhiều hơn của Chính phủ (sẽ được thảo luận ở dưới đây). Tương tự ở Ghana, chiến lược Xóa đói Giảm nghèo của Ghana (GPRS) và bước thực hiện SEA sau đó được thiết kế để khắc phục những thiếu sót của chiến lược GPRS đối với mối liên hệ giữa môi trường/đói nghèo, đã giúp cải thiện được mối quan hệ giữa Ủy ban Quy Hoạch Phát triển Quốc gia (NDPC) và các cơ quan môi trường, chẳng hạn như sự tham gia của Cục Bảo vệ Môi trường (EPA) vào các Tài liệu PRSP sau này.

Ở cả bốn quốc gia, vòng soạn thảo đầu tiên các Tài liệu PRSP đã phớt lờ đi sự tham gia của chính quyền vùng, chính quyền huyện hoặc chính quyền địa phương, cho dù trên thực tế các cấp này đã nhấn mạnh đến nhu cầu cần thực hiện phân cấp. Về nguyên tắc, tài liệu này nên dành chỗ cho sự tham gia của dân nghèo và dân địa phương. Tại Việt nam, cấp tỉnh biết rất ít về CPRGS, chủ yếu do các cơ quan chính quyền địa phương ít có cơ hội tham gia vào quá trình soạn thảo CPRGS; còn cấp huyện và cấp xã thì hoàn toàn không biết gì về chiến lược này. Những thiếu sót tương tự xảy ra ở Ghana đã được sửa sai bằng việc áp dụng SEA. SEA đã củng cố được các mối quan hệ giữa các bộ và địa phương và ủy ban soạn thảo chiến lược GPRS. Ở Honduras, phân cấp đã trở thành một nguồn xung đột tiềm năng giữa chính quyền địa phương và các bộ trung ương. Luật Thành phố năm 1990 đã quy định phân cấp quản lý và điều tiết các nguồn tài nguyên thiên nhiên cho chính quyền các khu đô thị còn Ban Giám đốc Cơ quan Quản lý Môi trường của Bộ Tài nguyên và

Môi trường (SERNA) sẽ chịu trách nhiệm giám sát việc thành lập và hỗ trợ các Đơn vị Môi trường Đô thị (UMAs) tại mỗi đô thị trong cả nước. Tuy nhiên, trên thực tế, Cơ quan Quản lý Lâm Nghiệp - Tổng Công ty Phát triển Lâm Nghiệp Honduras (AFE-COHDEFOR) and SERNA tỏ ra miễn cưỡng khi phải từ bỏ quyền kiểm soát của họ đối với các qui định môi trường, mặc dù khả năng thực hiện vai trò này của họ là rất hạn chế.

Chính quyền địa phương tại Uganda hiện nay đã được trao một số quyền tự chủ. Sự phân quyền, tại nước này, đã làm được nhiều điều hơn là chỉ trao quyền cho các Bộ thuộc Chính phủ và cũng đã chuyển giao được một số quyền cho những cộng đồng đánh cá. Đó là ví dụ duy nhất trong bốn quốc gia trong nghiên cứu này đã thực hiện chuyển giao được một số quyền lực - thông qua việc ban hành pháp luật mới – nhằm chính thức hóa và hợp pháp hóa sự tham gia của địa phương vào quá trình phát triển vì người nghèo và trong các tình huống môi trường (sẽ được thảo luận thêm ở dưới đây).

2.2: Quốc hội và Các Tài liệu PRSPs: Rất ít người nhắc đến vai trò của quốc hội trong nghiên cứu này. Có thể một phần do nhận thức rằng các cơ quan lập pháp thường không thực hiện hiệu quả các chức năng của mình. Ở Châu Phi, Quốc hội không được coi là dân chủ, và do đó các cơ quan này thường bị gạt ra ngoài quá trình xây dựng tài liệu PRSP (Eberlie và Henn, 2003: 11). Tại Uganda và Ghana, người ta thường tham vấn các thành viên quốc hội trước khi xây dựng các Tài liệu PRSP, nhưng dường như thu được rất ít thông tin cụ thể từ quá trình tham vấn này để có thể hỗ trợ cho quá trình xây dựng tài liệu PRSP. Mặc dù có sự hứa hẹn sẽ chú trọng đến mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo trong chiến lược GPRS nhưng sự tham gia của Quốc hội vẫn chỉ giới hạn ở mức tham dự vào một hội thảo "giữa chừng" được tổ chức trong quá trình xây dựng chiến lược này, và theo như nhận xét thì sự tham gia này chẳng làm thay đổi được gì cả. Quốc hội Uganda được ủy quyền xây dựng các luật về quản lý môi trường bền vững⁴ – một quá trình khó có thể đảm bảo sự chắc chắn cho những định nghĩa mang tính cạnh tranh mà đã được đưa ra để xử lý các vấn đề môi trường bất hợp pháp (sẽ được thảo luận chi tiết ở phần 5.6 dưới đây). Tại Ghana, các nhà tài trợ quốc tế đã đưa ra yêu cầu, rằng chiến lược GPRS và ngân sách phải được Quốc hội thông qua. Đầu tiên, các Đại biểu Quốc hội thuộc phe đối lập đã nhìn nhận chiến lược GPRS như là sáng kiến của Chính phủ và Ngân hàng thế giới. Theo quan điểm của một đại biểu quốc hội thuộc phe đối lập thì GPRS giống như là một 'văn bản xin tài trợ' nhiều hơn, có nghĩa là GPRS đảm bảo cho Ghana có thể nhận được tài trợ. Do đó, các thành viên quốc hội cho rằng họ không liên quan gì đến quá trình này cho đến khi – theo quan điểm của họ – các nhà tài trợ thể hiện mối quan tâm của họ về việc tại sao Quốc hội lại không tham gia vào quá trình này. Sau đó, ngân sách đã được trình lên Quốc hội để xem xét kỹ lưỡng và một ủy ban nhỏ trong Quốc hội đã được thành lập để giải quyết các vấn đề liên quan đến chiến lược GPRS.

2.3: Sự tham gia của các tổ chức dân sự: ở bốn quốc gia, đóng góp của các tổ chức dân sự (CSOs) thay đổi khác nhau, tùy thuộc vào phạm vi và phương pháp mà các tổ chức này tham gia vào quá trình xây dựng Tài liệu PRSP. Sự tham gia của các tổ chức dân sự ở Uganda, qua Nhóm Hỗ trợ Ngành Tài nguyên và Môi trường (ENR SWG), đã thể hiện một 'quan điểm chung' với chính phủ về những mối quan tâm lo lắng đến môi trường và các kế hoạch phát triển. Các bên liên quan tham gia vào nhóm ENR SWG đã có khả năng, kết hợp cùng với một số quan điểm/lập luận khác về các vấn đề và giải pháp môi trường, gây ảnh hưởng đến chính sách của chính phủ ở một chừng mực nhất định.

⁴ ibid, Article 245

Sự tham gia của các tổ chức dân sự ở Ghana bị hạn chế, phụ thuộc vào việc tán thành các hành động của Chính phủ. Các tham vấn chính thức cho chiến lược GPRS đã được tiến hành với một loạt đối tượng, nhưng sự tham gia của những nhà hoạt động trong lĩnh vực môi trường lại bị hạn chế. Cùng với sự tham gia của các tổ chức tôn giáo và các nhà lãnh đạo truyền thống, các tổ chức phi chính phủ ở Ghana đã không có vai trò quan trọng gì đối với các vấn đề môi trường. Tại các đô thị, cũng khó nhận được sự đảm bảo nào cho sự tham gia rộng rãi của đại diện các tổ chức dân sự. Vì vậy, sự cộng tác thường chỉ hạn chế cho những ý kiến ủng hộ chính phủ, còn đối với những quan điểm đối lập thì thường không có chỗ. Các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực đói nghèo/môi trường ở Ghana - những bên trực tiếp tham gia giải quyết những vấn đề môi trường, và/hoặc những tổ chức thẳng thắn phê phán vai trò của chính phủ trong việc kéo dài mãi sự suy thoái môi trường, ví dụ như Mạng lưới Thế giới Thứ ba (TWN) và Liên đoàn các Nhà báo Môi trường, đã bị loại ra khỏi quá trình xây dựng chiến lược GPRS.

Các tổ chức dân sự ở Honduras đã nhận thức được rất rõ các vấn đề môi trường và họ đã chuẩn bị sẵn sàng để bày tỏ quan điểm của mình với chính phủ. Tháng 6/2003 và một năm sau đó, hàng ngàn người đã diễu hành đến thủ đô của quốc gia này. Các 'Cuộc biểu tình vì cuộc sống' đã phản đối việc xem nhẹ quyền lợi của dân địa phương trong các luật và chính sách lâm nghiệp, xem nhẹ các tác động của việc phá rừng, giải quyết chưa thỏa đáng trong cải tổ ruộng đất và tư hữu hóa công tác quản lí và cấp nước sạch. Các cuộc diễu hành này đã diễn ra ngoài 'phạm vi' tham gia chính thức - không chỉ bởi vì các 'phạm vi' này bị thu nhỏ lại và biểu hiện tượng trưng cho sự thay đổi trong chính phủ và sau đó là do chuyển dịch sang xây dựng một Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp) - mà còn chứng tỏ sự không hài lòng đối với sự tham gia trong phạm vi 'cho phép'.

Tại Việt nam, Đảng Cộng sản nhấn mạnh đến tầm nhìn chủ nghĩa xã hội về công bằng và sự thịnh vượng (Piron and Evans, 2004). Các cộng đồng và các tổ chức dân sự đã không có nơi nào để thể hiện quan điểm độc lập của họ trong chính phủ, bởi vì sự đại diện của họ chỉ có thể diễn ra thông qua cơ chế Đảng - Nhà nước. Tuy nhiên, một số ít các cơ quan địa phương và các tổ chức phi chính phủ đã được mời tham gia vào quá trình xây dựng chiến lược CPRGS và tham gia chuẩn bị 'Chính sách môi trường vì người nghèo'. Đóng góp hạn chế của Viện Kinh tế Sinh thái (Eco-Eco) và Hiệp Hội Bảo vệ Tài Nguyên và Môi trường (AENRP) đã chú trọng nhiều vào các hoạt động xoá đói giảm nghèo hơn là chú trọng đến các mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo, bởi vì mức độ nhận thức và hiểu biết về mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo của họ còn bị hạn chế. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã lên tiếng đòi cho các tổ chức đoàn thể địa phương (local NGOs) được phép tham gia nhiều hơn cho dù trên thực tế sự tham gia của các tổ chức này bị hạn chế bởi các yếu tố sau: có rất ít các tổ chức đoàn thể hoạt động ở Việt nam, họ không được Chính phủ Việt nam đánh giá cao và đóng góp của họ cho các vấn đề môi trường còn rất hạn chế. Một số tổ chức quần chúng quan trọng, như Hội Phụ nữ, đã tham gia đánh giá dự thảo CRPGS nhưng không tham gia viết dự thảo này. Những tổ chức quần chúng khác⁵ (như Hội Nhà báo và cơ quan trực thuộc tổ chức này là Diễn đàn Các Nhà báo Môi trường Việt nam (VFEJ), Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt nam, hoặc Tổ chức Văn hóa và Môi trường Việt nam (VCE)) đã có thể xây dựng các chính sách môi trường vì người nghèo, nhưng lại không được mời tham dự. Do đó sự tham gia của các tổ chức dân sự ở Việt nam vào quá trình xây dựng CPRGS còn rất hạn chế.

⁵ Các tổ chức quần chúng ở Việt nam được Chính phủ coi là 'các tổ chức cơ sở'. Các tổ chức này gắn liền với, và được kiểm soát bởi cơ cấu Đảng - Nhà nước.

Tuy nhiên, các phương tiện truyền thông của Việt Nam đã đóng một vai trò hết sức có ý nghĩa ở bên ngoài quá trình CPRGS và đã nhấn mạnh đến nhận thức về môi trường/đói nghèo. Hiện nay, bản tin môi trường, phát rộng rãi trên đài, vô tuyến và ở một số báo, cho rằng vấn đề môi trường đang ngày càng thách thức quá trình phát triển dài hạn của Việt nam. Thịnh thoảng, báo chí Việt nam cũng nêu lên các vấn đề nhạy cảm liên quan đến những cộng đồng người nghèo đã phải gánh chịu hậu quả như thế nào do suy thoái môi trường gây ra. Hoạt động này đã lôi kéo sự quan tâm của người dân và các cấp chính quyền và cũng đã dẫn đến việc Chính phủ phải uốn nắn lại một số chính sách của mình.

2.4. Sự tham gia của các tổ chức tài trợ: Các nhà tài trợ quốc tế đã tham gia lồng ghép các mối liên kết môi trường với các vấn đề đói nghèo tại bốn quốc gia. Tại Ghana, các nhà tài trợ đã đóng một vai trò quan trọng hỗ trợ cho việc xây dựng SEA và, như sẽ thảo luận ở dưới đây, giúp thúc đẩy các Phương pháp Lập kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp). Tại Uganda, các nhà tài trợ là công cụ giúp Ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS), không chỉ trong lĩnh vực tài chính và thể chế mà còn trong soạn thảo kế hoạch PEAP cuối cùng. Nói cách khác, vai trò này cũng có thể được đảm đương bởi các tổ chức dân sự - những tổ chức mà đại diện của họ đã bị loại ra khỏi quá trình dự thảo và không có khả năng đề tự bảo vệ ý kiến của mình. Tương tự, ở Honduras, các nhà tài trợ đã đóng một vai trò to lớn giúp cho các tổ chức dân sự đưa ra tiếng nói của mình với các cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng Tài liệu PRSP và hỗ trợ cho các hoạt động của các tổ chức dân sự. Tại Việt nam, có ý kiến cho rằng các tổ chức nhận được nhiều kinh nghiệm tham gia nhất, trớ trêu thay, lại là các tổ chức phi chính phủ quốc tế (NGOs). Đó là các tổ chức mà theo truyền thống thường có vị trí bấp bênh ở Việt nam và nói chung không được tiếp cận đầy đủ đến các quá trình hoạch định chính sách, đặc biệt là ở cấp trung ương (Pincus và Thang, 2004: 28). Sự tham gia của NGOs quốc tế vào Nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF) cũng như sự hỗ trợ của họ cho Phương pháp tiếp cận 'liên ngành' mà đều có một mục tiêu chung là bảo vệ môi trường và xóa đói giảm nghèo, đã đưa nhóm PTF tham gia thực hiện đánh giá PPAs tại 12 tỉnh và bao gồm cả việc xem xét các công cụ PPAs đối với cách thức làm thế nào có thể liên kết các vấn đề môi trường với các kinh nghiệm xóa đói giảm nghèo của Việt nam. Điều này thể hiện một căng thẳng tiềm ẩn giữa vai trò của các nhà tài trợ và vai trò của các tổ chức dân sự. Các nhà tài trợ bị đặt vào một vị trí khó xử - một vị trí yêu cầu họ phải tích cực tham gia và hỗ trợ các sáng kiến của các tổ chức dân sự, nhưng đồng thời cũng yêu cầu họ phải nhạy bén đối với sự tham gia của mình vì sự tham gia đó có thể ngăn cản sự tham gia của các tổ chức dân sự.

2.5. Các loại hình tham gia: Có rất nhiều hình thức 'tham gia' ở Honduras, Việt nam, Ghana và Uganda, nhưng sự tham gia ở những nước này không hoàn toàn đồng đều nhau. 'Tham gia' trên diện rộng chủ yếu là để phổ biến thông tin. Ví dụ tại Ghana, tham gia trên diện rộng thường coi nhẹ các vấn đề môi trường nhưng đảm bảo quyền 'làm chủ của nhà nước' và quyền tham vấn. Mặc dù đây là sự tham gia chặt chẽ nhất vào Tài liệu PRSP nhằm đạt được sự thương lượng trên diện rộng, nó đã không tạo ra được một diễn đàn cho nhiều người, đặc biệt là cấp cơ sở để họ bày tỏ quan điểm của mình. Như trường hợp mà Honduras đã đưa ra, những cuộc biểu tình như thế của công chúng có xu hướng tồn tại bên ngoài phạm vi đối thoại của Tài liệu PRSP. Tham vấn với dân nghèo nông thôn, chủ yếu thông qua các hoạt động Đánh giá Nghèo đói có sự Tham gia (PPA), đã mang lại nhiều kết quả hơn. Tại Uganda, các phương pháp đánh giá PPAs đã cho phép hợp nhất các quan điểm/lập luận môi trường khác vào kế hoạch PEAP, trong khi ở Việt nam các đánh giá PPAs lại lờ đi các vấn đề về môi trường. Nhìn chung, dân cư nông thôn có xu hướng tham gia gián tiếp vào quá trình xây dựng PRSP, thông qua các đánh giá PPAs. Tại Uganda, Ghana và Việt nam, người dân nông thôn chỉ nhận được một số cơ hội để tác động lên quá trình xây dựng Tài liệu PRSP và họ không có cơ hội tham gia thảo

luận về các vấn đề môi trường. Honduras, do bị ảnh hưởng bởi trận bão xoáy Mitch, đã đưa ra một ngoại lệ cho phép người dân nông thôn thể hiện sự quan tâm tích cực của họ đối với các vấn đề môi trường như đã nêu trong Tài liệu PRSP (sẽ được thảo luận ở dưới đây).

Sự tham gia của các tổ chức dân sự (CSOs) nói chung thường bao gồm cả cơ hội cho các tổ chức này được tham gia rà soát lại các dự thảo của Tài liệu PRSP. Các tổ chức dân sự ở Ghana, Honduras, Việt nam thỉnh thoảng đã có dịp tham gia nhận xét các dự thảo Tài liệu PRSP (bằng tiếng Anh) của quốc gia mình. Tuy nhiên, thời gian dành cho họ tham gia đóng góp ý kiến cho các tài liệu này rất bị hạn chế ở Ghana và Honduras (chỉ có 24 giờ đối với trường hợp của Honduras). Cùng với những trở ngại về ngôn ngữ, điều này đã làm giảm khả năng đưa ra các nhận xét và thảo luận kỹ lưỡng hơn về tài liệu này cũng như làm giảm khả năng tham gia của các tổ chức này vào các bước tiếp theo.

Các cơ quan Chính phủ ở Ghana cũng nhận thấy sự tham gia của họ vào quá trình rà soát lại các văn kiện dự thảo vẫn còn bị hạn chế. Chỉ có một ví dụ hy hữu về một Bộ phận của Chính phủ (Bộ Lương thực và Nông nghiệp) ở Ghana là đã có khả năng tận dụng cơ hội tham gia của mình và sử dụng cơ hội này để được tiếp tục tham gia nhiều hơn vào quá trình hoạch định chính sách.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia, các hội thảo tham vấn cũng đã được tổ chức ở Việt nam, Uganda và Ghana. Quy mô các hội thảo này có thể tương đối lớn (lên đến 1000 người ở Uganda) hay rất nhỏ (khoảng 100 các nhà hoạch định chính sách và các viên chức của các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ). Các hội thảo với các bên liên quan như vậy đã tạo lên một cảm giác được tham gia, nhưng thường có xu hướng để báo cáo lại tình hình. Điều này hạn chế mức độ tham gia thực sự của các tổ chức dân sự (CSOs) và các bên liên quan khác vào quá trình soạn thảo chính sách môi trường của chính phủ. Tuy nhiên, các tổ chức dân sự (CSOs) ở Honduras đã sử dụng thành công hình thức tham gia này để xây dựng một đề xuất trái ngược với Tài liệu PRSP của nước này. Có thể coi bốn mức tham gia này nằm trong 'các phạm vi cho phép', trong đó các đại biểu ít nhắc đến cơ cấu tham gia của họ hay đến các chương trình nghị sự.

Phạm vi tham gia hữu hiệu nhất cho các cơ quan chính phủ hay cho tổ chức dân sự diễn ra khi số lượng người tham gia giảm đến mức đủ cho phép một quá trình tham dự có sự điều phối của các bộ và các nhà tài trợ, nhưng không hạn chế đến mức phải loại bỏ các tổ chức dân sự ra khỏi quá trình này. Ở mức này, sự tham gia của các tổ chức dân sự cũng được chính thức thừa nhận, tạo cho các bên liên quan một vai trò nhất định trong quá trình hoạch định chính sách. Ở Honduras, người ta đã sử dụng các Hội đồng Ngành để khuyến khích các cuộc đối thoại với các tổ chức dân sự (CSOs) trong quá trình xây dựng Tài liệu PRSP. Điều này đã tạo cho các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường một không gian hợp pháp để liên kết với chính phủ và cố gắng gây ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách môi trường.⁶ Ở Uganda, Nhóm Hỗ trợ Ngành đã tạo dựng cho các tổ chức dân sự và các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường một vai trò tương tự, hợp pháp và được công nhận chính thức.

⁶ Mặc dù việc này thường không thành công và một số bên tham gia đã rút lui khỏi các cuộc đàm phán chính thức.

Phần 3: Động cơ thúc đẩy các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường tham gia lồng ghép các mối liên hệ môi trường/đói nghèo vào trong Các Tài liệu PRSP.

Các tổ chức môi trường, tổ chức dân sự và các cơ quan chính phủ của Uganda và Honduras đã chủ động vận động đưa các vấn đề môi trường vào Tài liệu PRSP. Động lực lồng ghép các vấn đề môi trường ở các quốc gia này là khác nhau: tại Honduras, động lực này bắt nguồn từ những lo lắng từ lâu đời về các thảm họa và tình trạng tổn thương của môi trường song hành cùng với ý nghĩ cho rằng Chính phủ đã không chú trọng đầy đủ đến các mối liên kết giữa môi trường và nghèo đói ở trong các chính sách của mình và, thay vào đó các chính phủ đã hỗ trợ cho phát triển kinh tế mà sự phát triển này đang làm xói mòn dần các sáng kiến môi trường vì người nghèo. Ở Uganda, động cơ lồng ghép các mối liên kết giữa môi trường/đói nghèo vào kế hoạch PEAP bắt nguồn từ nhận thức – có được nhờ sự tham gia của các tổ chức dân sự và các cơ quan chính phủ vào các kế hoạch PEAPs tiếp theo – rằng, cần phải chấp nhận sự ưu tiên hoá và quan tâm đến PEAP để đảm bảo nhận được sự hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ và từ các cơ quan tài chính của chính phủ trong tương lai.

Ở Ghana và Việt nam, tầm quan trọng của việc lồng ghép các vấn đề môi trường (như một công cụ xoá đói giảm nghèo) đã phát triển song hành cùng với sự phát triển của Tài liệu PRSP – hơn là với sự hình thành lên một tiêu điểm mạnh trong Tài liệu PRSP – nhưng những động lực chính chỉ đạo quá trình lồng ghép này lại phần lớn xảy ra ở bên ngoài quá trình hình thành Tài liệu PRSP. Ở Ghana, chiến lược GPRS được hỗ trợ bằng hoạt động Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA) và hoạt động này đã tạo điều kiện thuận lợi để lồng ghép các vấn đề môi trường vào các tài liệu PRSP tiếp theo. Tại Việt nam, các vấn đề môi trường đã được chú trọng đến bởi Nhóm Hành động Chống Nghèo đói (PTF) (được thành lập với sự tham gia của chính phủ, nhà tài trợ, và các tổ chức dân sự). Nhóm này đã hỗ trợ thực hiện các đánh giá Nghèo đói có sự tham gia (PPAs) tại 12 tỉnh, bao gồm cả việc xem xét đến các mối liên kết giữa nghèo đói - môi trường ở cấp xã. Như đã đề cập ở trên, các nhà tài trợ đã tạo ra một động lực mạnh mẽ thúc đẩy bổ sung thêm những mối liên kết giữa môi trường/đói nghèo.

Phần 4: Quan niệm của Tài liệu PRSP về các vấn đề môi trường khi kết nối với xoá đói giảm nghèo

Cả bốn quốc gia đều đã chú trọng đến các vấn đề môi trường - dù ít hay nhiều – và đều coi các vấn đề này như một phần trong mối quan tâm lớn hơn của họ đến các vấn đề xoá đói giảm nghèo nêu ra trong các Tài liệu PRSP. Các Tài liệu PRSP của Uganda, Honduras, Việt Nam và Ghana đều ủng hộ quan điểm/lập luận⁷ cho rằng người nghèo bị sa lầy vào một vòng xoáy, đẩy họ đến việc sử dụng các nguồn tài nguyên môi trường vượt trên mức bền vững cho phép (bảng 4.1). Việc làm này đã dẫn đến sự xuống cấp của môi trường và sự xuống cấp này lại tiếp tục làm tăng thêm cảnh nghèo đói. Quan điểm/lập luận này đã đưa ra một cách tiếp cận “thuận lợi” để tranh cãi về các vấn đề đói nghèo và môi trường. Tuy nhiên, lập luận đó đã không chú trọng đến những mối quan hệ giữa việc kiểm soát và tiếp cận các nguồn lực mà chi phối đến hành vi của người nghèo; bỏ qua các phương thức mà theo đó người nghèo có đóng góp tích cực cho môi trường, bao gồm cả các kiến thức và thực tiễn bản địa (Leach và Forsyth 1998) và lờ đi những ảnh hưởng của giới lãnh

⁷ Các quan điểm PRSP về các vấn đề môi trường có khuynh hướng thể hiện dưới dạng “tường thuật” hay là “các câu chuyện” ngắn trong đó xác định một vấn đề, nguyên nhân gây ra vấn đề đó và các giải pháp có thể có.

đạo tới môi trường. Hơn nữa, nó cũng không đếm xỉa gì đến việc không quan tâm đến một số các nhóm xã hội, trong khi có thể làm hài lòng giới lãnh đạo của các chính phủ bằng cách đổ lỗi lên những người công dân bị tước hết quyền lợi. Điều này là thiếu công bằng và làm lỡ mất các cơ hội hiểu các vấn đề môi trường theo một góc độ khác từ nhiều nhóm người khác nhau.

Bảng 4.1: Chia sẻ các quan điểm/lập luận môi trường ở các nước có Tài liệu PRSP

Các quan điểm/lập luận trong Tài liệu PRSP	Ghana	Honduras	Uganda	Vietnam
'Vòng xoáy: đói nghèo gây ra suy thoái môi trường và suy thoái môi trường từ đó lại gây ra nghèo đói'	✓	✓	✓	✓
'Các chính sách môi trường và việc xây dựng một hệ thống quản lý nhà nước sẽ giữ gìn được môi trường và ngăn ngừa được suy thoái môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế'.	✓	✓		✓
'Quản lý bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên tương thích với công bằng xã hội và nguồn lợi kinh tế'.	✓			✓
'Hiện nay tăng trưởng kinh tế quan trọng hơn các vấn đề môi trường'.				✓
'Các phân tích thống kê, các mục tiêu toàn cầu và các mối liên kết đến các quá trình toàn cầu'.			✓	
'Di dân trên qui mô lớn đang gây ra suy thoái môi trường ở các khu đô thị và nông thôn'		✓		
'Tăng cường sử dụng đất và công nghiệp hóa nông thôn là các phương pháp tốt nhất để giảm nhẹ các tác động tiêu cực lên môi trường do thói quen sử dụng đất hiện có và do các sinh kế nông thôn trong điều kiện tăng trưởng vì dân số gây ra'	✓			
'Luôn cần có sự cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường. Những việc này phải được giải quyết thông qua đánh giá và kiểm toán hợp lý về mặt kỹ thuật'	✓			
'Môi trường là một tài sản cho sinh kế nông thôn'.			✓	

Các lập luận lồng ghép trong Tài liệu PRSP đến lượt mình lại phải đối phó với những lập luận đối lập do các tổ chức dân sự và các bên liên quan khác đưa ra. Ở cả bốn quốc gia, các lập luận khác - các lập luận mà đã không được đưa vào trong các Tài liệu PRSP - đều chỉ ra vai trò mà giới lãnh đạo đã và đang tiếp tục gây ảnh hưởng đến sự xuống cấp của môi trường (Bảng 4.2). Điều gây ấn tượng là chỉ có Uganda là thành công trong việc lồng ghép một số lập luận khác vào kế hoạch PEAP của mình và các lập luận này cũng mới chỉ được đưa vào chiến lược xoá đói giảm nghèo gần đây nhất của nước này mà thôi.

Các lập luận trong Tài liệu PRSP, đưa ra ở Ghana và Honduras, đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của công nghệ, hiện đại hoá và quản lý bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên như một phương tiện để giải quyết sự xuống cấp của môi trường. Ở Việt Nam, tồn tại một hình thức lập luận cực đoan hơn, cho rằng các hoạt động phát triển tất yếu sẽ dẫn đến các ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường. Tính bền vững của môi trường, vì thế, trong một thời gian ngắn, có thể sẽ phải chịu hy sinh để đạt được tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Khi Việt Nam phát triển về mặt kinh tế và trở thành một nước giàu có thì đất nước này sẽ có khả năng chú trọng đến vấn đề quản lý môi trường bền vững. Những lập luận này nói chung đã bị phản bác bởi một số các lập luận khác cho rằng, việc sử dụng đa nguồn lực và tính phụ thuộc vào môi trường là các cấu phần cốt yếu của sinh kế của người nghèo. Các lập luận khác này nói chung đã không được đưa vào các chiến lược xoá đói giảm nghèo, dù rằng chiến lược CPRGS của Việt Nam cũng đã có đề cập ngắn gọn đến các cộng đồng người nghèo, và Tài liệu PRSP của Honduras có hợp nhất được một số khía

ạnh đối lập của các tổ chức dân sự. Một lần nữa, Uganda lại là một ngoại lệ khi nó nhấn mạnh đến tầm quan trọng của các kế sinh nhai ở vùng nông thôn Uganda - dựa trên cơ sở môi trường - ở trong kế hoạch PEAP năm 2000. Điều này nhờ cậy đáng kể vào các đánh giá PPAs, được tiến hành rộng rãi ở nông thôn Uganda và vào việc coi người nghèo như 'các chuyên gia mới' về đói nghèo.

Các nỗ lực của Uganda nhằm giải quyết các vấn đề môi trường, liên quan đến chiến lược xoá đói giảm nghèo của nước này, được đánh giá là phức tạp hơn so với Ghana, Việt Nam và Honduras. Việc đưa một vài lập luận khác vào trong kế hoạch PEAP là một dấu hiệu tích cực, được phản ánh cả ở trong các đánh giá PPAs và trong các hoạt động của các tổ chức dân sự và các tổ chức môi trường. Tuy nhiên, việc hợp nhất các lập luận khác vẫn còn chưa nhất quán theo thời gian, với nhiều lập luận khác nhau xuất hiện trong các kế hoạch PEAP khác nhau. Các nhà hoạt động môi trường đã không có khả năng duy trì các lập luận này. Hầu hết những tuyên truyền tích cực đều tập trung đóng góp và giúp hiểu sâu thêm về lập luận chủ đạo đó, dựa trên một số phân tích thống kê và kết hợp cùng với phân tích bổ xung các quá trình môi trường trên toàn cầu.

Bảng 4.2: So sánh các quan điểm/lập luận khác của các nước

Các quan điểm/ lập luận khác	Ghana	Honduras	Uganda	Vietnam
'Tăng trưởng kinh tế cho phép giới lãnh đạo gây ra nhiều tổn hại hơn đến môi trường'	✓	✓	✓	✓
'Tăng trưởng kinh tế gây sức ép lên môi trường và tạo ra những chi phí mới mà người nghèo phải gánh chịu '	✓			✓
'Chính sách kinh tế của Nhà nước đang gây áp lực lên môi trường do đẩy mạnh/thiếu sự điều tiết của nền công nghiệp khai thác'	✓			✓
'Sử dụng hỗn hợp các nguồn tài nguyên là phương pháp đảm bảo sinh kế cho dân cư nông thôn và tăng cường tiềm năng kiếm sống cho họ '	✓		✓	
'Thiếu công bằng, chứ không phải nghèo đói, dẫn đến suy thoái môi trường '		✓		
'Quốc gia hóa không phải là phương pháp hiệu quả trong quản lý các nguồn tài nguyên môi trường. Các phương pháp tiếp cận theo vùng, đô thị hay địa phương để giải quyết đói nghèo và môi trường cần có một vai trò lớn hơn nữa trong quản lý môi trường và trong xoá đói giảm nghèo'		✓		
'Cũng cần phân tích cả chi phí/lợi nhuận để đưa ra cân nhắc kỹ lưỡng của địa phương đối với việc cân bằng, kiểm soát và tiếp cận'	✓			
'Đất, được coi là một tài sản, sẽ tước đi quyền công dân của người nghèo. Do đó, cần trao một số quyền cho địa phương để cho phép họ đảm bảo các cơ chế đền bù hữu hiệu'	✓			

Nghiên cứu này ghi nhận nhiều ví dụ lồng ghép các vấn đề môi trường vào các Tài liệu PRSP. Tuy vậy, các ví dụ đều có tính chọn lựa cao: có một xu hướng để đánh giá các Tài liệu PRSP là tái tạo lại các lập luận nhằm tìm kiếm các giải pháp kỹ thuật, và loại bỏ các lập luận hướng sự chú ý vào các khía cạnh có tính chính trị cao như kiểm soát môi trường và quyền đối với các nguồn lực. Mặc dù các nguồn tài nguyên môi trường tạo nên cơ sở thịnh vượng về vật chất ở cả bốn quốc gia và các vấn đề nghèo đói và không công được gắn liền một cách chặt chẽ với việc kiểm soát các nguồn tài nguyên môi trường, các lập luận đưa ra trong các Tài liệu PRSP lại mâu thuẫn với quan điểm này và tạo ra một ảo tưởng coi các nguồn tài nguyên như là một hàng hoá công cộng đòi hỏi phải được quản lý tốt hơn và lập pháp phải được đề cao hơn để đảm bảo rằng tất cả mọi người đều được hưởng lợi .

Các Tài liệu PRSP nói chung đã không tập trung nâng cao khả năng kiểm soát và quản lý các nguồn tài nguyên môi trường cho người nghèo (Reed, 2004). Mặc dù thực hiện các nỗ lực giảm nghèo – đồng thời chú trọng đến các vấn đề môi trường – các Tài liệu PRSP hiếm khi đảm nhận vai trò khởi xướng, thực hiện nghiên cứu các động lực phức tạp giữa người dân nghèo nông thôn, các nhà hoạt động quyền lực khác và môi trường ở một số địa phương cụ thể. Nói chung, các Tài liệu PRSP đã không chú trọng đến việc cải thiện công tác quản lý hay đến quyền sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên cho những người nghèo. Sự tái tạo lại các lập luận về các vấn đề môi trường và bản chất của “sự tham gia” – trong đó chính phủ quyết định ai tham gia và với điều kiện gì – đã làm giảm bớt những hiểu biết về môi trường ở trong các điều kiện kinh tế và chính trị nhất định. Biện pháp tiếp cận ‘phi chính trị’ này được củng cố thêm nhờ soạn thảo ra các báo cáo môi trường mang tính kỹ thuật (như Đánh giá môi trường chiến lược ở Ghana và báo cáo về Vai trò của Môi trường trong tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo ở Uganda). Ở Ghana, Uganda, Honduras và Việt Nam, ảnh hưởng tích cực của quá trình xây dựng Tài liệu PRSP đã củng cố thêm cho một ‘lập luận có tính khủng hoảng’ – đưa ra giả thuyết rằng môi trường hiện đang trong tình trạng xuống cấp nghiêm trọng – và cố gắng giải quyết cuộc khủng hoảng này bằng cách chú trọng đến hành vi và lối sống của người nghèo. Không đâu trong các quá trình xây dựng Tài liệu PRSP lại đề cập đến các tranh luận liên quan đến các vấn đề quyền lực, hoặc các chính sách và quyền lực có quan hệ với nhau thế nào.

Như đã đề cập đến ở trong các lập luận khác, tồn tại dai dẳng sự lạm dụng môi trường của giới lãnh đạo - thường có dính líu hoặc liên kết chặt chẽ đến các chính phủ - là một đặc điểm có ở cả bốn quốc gia tham gia vào nghiên cứu này. Ở Honduras, dự thảo pháp chế mới cho ngành lâm nghiệp đã bị chỉ trích nặng nề bởi các tổ chức dân sự. Các tổ chức này tin rằng dự thảo đã dành ưu ái cho lĩnh vực tư nhân của ngành công nghiệp này và đã không đưa ra đầy đủ các điều khoản cho lợi ích và quyền tham gia của các cộng đồng địa phương. Ở Uganda, bảo vệ các vùng đất ngập nước đã không ngăn cản được các ngành công nghiệp gây ô nhiễm đến các khu ngập nước này, do loại thải ra các loại hóa chất hoặc do xây dựng các trung tâm thương mại ở trong các khu vực đó. Hướng tiếp cận của Việt Nam nhấn mạnh rằng, phát triển kinh tế có thể sẽ gây tổn hại cho môi trường, ít nhất là trong một thời gian ngắn hạn. Tuy nhiên, quá trình phát triển kinh tế cũng có thể chứng tỏ cho thấy các hậu quả lâu dài của nó đối với các mối liên kết môi trường và đói nghèo. Thách thức mà chính phủ Ghana phải đối mặt là tìm ra phương thức phát huy các ngành công nghiệp khai thác – như công nghiệp khai thác gỗ và khai thác mỏ - trong khi vẫn phải duy trì tốt các hoạt động thực tiễn về môi trường - nghèo đói. Giải pháp của Ghana là thúc đẩy phương thức tiếp cận “hai bên cùng có lợi” trong đó các mỏ vàng thực hiện phục hồi và trồng cây gây rừng trên đất đai bị tàn phá do các hoạt động khai thác mỏ gây ra. Thách thức chính của phương thức này là sử dụng các ngành công nghiệp khai thác để nâng cao sinh kế cho đại bộ phận dân cư Ghana chứ không phải là mang lại lợi ích cho giới lãnh đạo. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu trên, cần chú trọng đến các lợi ích kinh tế và chính trị có liên quan. Điều này phụ thuộc vào việc nhận ra và hiểu thấu đáo các mối quan hệ trong phạm vi và giữa ngành lâm nghiệp với ngành nông nghiệp địa phương; và giữa khai thác vàng bất hợp pháp, đồn gỗ bất hợp pháp và khai thác mỏ với ngành lâm nghiệp hợp thức. Nó cũng đòi hỏi phải có nhận thức đầy đủ về việc các quyền lợi kinh tế đan xen như thế nào với các cơ cấu của nhà nước, qua đó có thể xác định được các hoạt động bất hợp pháp và qua đó khuyến khích các hoạt động khác, và hiểu rõ được cách thức hình thành các chính sách của nhà nước trong ‘các phạm vi phi chính trị không chính thức’.

Phần 5: Các trở ngại trong lồng ghép các mối liên kết môi trường - đói nghèo ở trong các Tài liệu PRSP

Các trở ngại liên quan tới bản chất của sự tham gia, ngôn ngữ dùng để xây dựng các tài liệu chính sách, và khoảng thời gian ngắn dành cho tham vấn đã được đề cập đến trong phần 2 ở trên. Phần này cũng cho thấy các bộ và các cơ quan môi trường của các nước có xu hướng có các mối liên kết thể chế yếu kém như thế nào - với các bộ khác của chính phủ (và đặc biệt với các Bộ thực hiện điều phối quá trình soạn thảo Tài liệu PRSP) và với các nhà tài trợ - những tổ chức cũng có thể gây trở ngại đến khả năng tham gia của họ.

5.1 Loại trừ ra khỏi quá trình dự thảo: Một trở ngại chính xảy ra ở cả bốn quốc gia tham gia vào nghiên cứu này là đều liên quan đến quá trình dự thảo các Tài liệu PRSP. Ở cả bốn quốc gia, sự tham gia vào quá trình soạn thảo tài liệu PRSP thường chỉ giới hạn cho các bộ kế hoạch, thỉnh thoảng làm việc chặt chẽ với các nhà tài trợ quốc tế - là các tổ chức thực hiện giám sát quá trình này. Ở cả bốn quốc gia, các tổ chức dân sự hay các tổ chức cấp cơ sở đều không được tham gia vào quá trình dự thảo. Ở Việt Nam, chỉ ở vào giai đoạn khá muộn của quá trình dự thảo chiến lược CPRGS, Cục Môi trường Quốc gia mới thành lập một nhóm chuyên trách cao cấp (chịu ảnh hưởng chủ yếu của chính phủ và các nhà tài trợ) để đưa ra các khuyến nghị lồng ghép các vấn đề môi trường vào trong tài liệu này. Tuy nhiên, các tổ chức cấp cơ sở và các tổ chức cộng đồng cũng không có một vai trò nào trong nhóm chuyên trách này. Ở cả Honduras và Uganda, các tổ chức dân sự (CSOs) đã than phiền rằng các ý kiến đề trình của họ hoặc đã bị thay đổi trong quá trình dự thảo hoặc không hề được đề ý đến.

5.2 Bị loại trừ về mặt tài chính: Trở ngại thứ hai liên quan đến các thỏa thuận về tài chính. Khu vực sâu thẳm cuối cùng trong quá trình ra quyết định cho Tài liệu PRSP là phân bổ ngân sách mà tại đó các tổ chức dân sự liên quan đã bị loại ra ngoài. Ở đây, các ưu tiên trong Tài liệu PRSP được chuyển thành các dự án, có sự hỗ trợ về mặt tài chính để thực hiện. Vì thế, đây chính là nơi đưa ra các quyết định quan trọng, và đây cũng là nơi các tổ chức dân sự ít có cơ hội tham gia nhất. Các quyết định đưa ra ở đây cũng chịu ảnh hưởng bởi các thỏa thuận tài chính mà các chính phủ nhận được từ phía các nhà tài trợ. Ví dụ, việc sử dụng các Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps) đã tạo ra những phân nhánh đáng kể về những gì đã diễn ra trong các cuộc họp liên quan đến ngân sách. Ở Ghana, các bộ ngành môi trường đều yếu kém về mặt thể chế và phải chịu thiệt thòi cả trong các quá trình lên kế hoạch ngân sách lẫn trong khả năng của họ trong việc đề xướng Phương pháp SWAps. Ở Uganda, ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS) đã nhận thấy rằng, cho dù có tồn tại một liên minh mạnh giữa các bên liên quan ngành môi trường và các nhà tài trợ thì họ vẫn gặp phải khó khăn trong việc xây dựng lên các khung tài chính cần thiết và vẫn tiếp tục bị loại trừ ra khỏi quá trình phân bổ ngân sách. Một số Ủy ban Ngành ở Honduras đã chuẩn bị các đề xuất tài chính cho các hoạt động của mình như là một phần lên kế hoạch cho Tài liệu PRSP của họ. Tuy nhiên, có một điều chưa rõ ràng là mức độ mà hoạt động này sẽ được lồng ghép vào trong các hoạt động tiếp theo là như thế nào. Ở Việt Nam, vì Chiến lược CPRGS, trên thực tế, không có liên quan gì tới Kế hoạch đầu tư công của chính phủ (PIP) hay ngân sách của chính phủ (IMF-IDA, 2004: 3), nên điều đó đã làm cho các chính quyền địa phương và trung ương, và các nhà tài trợ của họ gặp khó khăn khi bàn bạc và định ra các chương trình cụ thể trong chiến lược CPRGS.

5.3: Các quá trình bầu cử và các chính phủ: chính phủ, quá trình dân chủ và các quan điểm chính trị nội bộ cũng có thể gây trở ngại cho việc định hướng các mối liên kết môi trường tới công tác xóa đói giảm nghèo. Cách thức mà Tổng thống Facussé xây dựng Tài liệu PRSP, đã cho phép các bên liên quan được tham gia ở quy mô

rộng rãi và cho phép họ được phát biểu các quan điểm khác của họ về các vấn đề môi trường. Sau cuộc bầu cử năm 2001, khi chính phủ của ông Maduro lên nắm quyền thì tài liệu này lại được soạn thảo theo một hướng khác đi. Chính phủ mới có xu hướng thay đổi các chính sách của chính phủ cũ và áp đặt các chương trình mới. Ghana cũng đã trải qua kinh nghiệm tương tự như vậy khi thực hiện soạn thảo Tài liệu I-PRSP. Khi được bầu lên vào năm 2001, chính phủ mới cũng đã lờ tài liệu chiến lược tạm thời đi. Những quá trình như vậy thường củng cố vai trò của chính phủ trong các Tài liệu PRSP chứ không làm tăng thêm quyền làm chủ của họ. Các tài liệu chính sách này thường được hiểu như là một tài liệu của chính phủ cầm quyền chứ không phải là một tầm nhìn mang tính quốc gia thể hiện cách thức làm thế nào để có thể giảm được đói nghèo cho đất nước này. Ngược lại, Uganda, một quốc gia “thành công” nhất trong việc lồng ghép các vấn đề môi trường vào trong kế hoạch PEAP, cũng đã duy trì được tính liên tục lớn nhất trong việc soạn thảo cả ba kế hoạch PEAPs trong thời gian Museveni và Phong trào Kháng chiến Quốc gia làm chủ. Do không có đủ các ứng cử viên cho các cuộc bầu cử ở Uganda nên điều đó đã tạo ra một tính liên tục (về mặt chính trị) cho quá trình xây dựng kế hoạch PEAP và cho các mạng lưới các tổ chức hoạt động xung quanh quá trình xây dựng chính sách này. Bản chất của Phong trào và tính chính trị liên tục đã cho phép kế hoạch PEAP trở thành một ‘tài liệu hoạch định chính sách quan trọng nhất’ và đã tạo ra một thoả hiệp giữa các chu trình lập kế hoạch xin viện trợ quốc tế và chu trình lập kế hoạch của chính phủ Uganda (Piron và Evans, 2004: 15). Hiện nay, Uganda đang chịu sức ép của các nhà tài trợ về việc phải tổ chức các cuộc bầu cử có tính cạnh tranh. Nếu thành công, các nhà tài trợ có thể nhận ra rằng, động lực tạo ra bởi kế hoạch PEAP và bởi tình trạng hiện nay của nó - được coi như là một quá trình chủ đạo định hướng các chính sách của đất nước này - sẽ bị suy yếu đi khi một chính phủ mới lên cầm quyền.

5.4: Hạn chế của các Tổ chức Tài chính Quốc tế: Hoạt động của các chính phủ bị chi phối bởi các nhà tài trợ quốc tế - những tổ chức cho rằng một số khía cạnh trong Tài liệu PRSP còn cứng nhắc so với những tài liệu khác. Ví dụ, một số ấn phẩm đã chỉ ra rằng có sự chấp nhận một cách mù quáng các chiến lược phát triển kinh tế vĩ mô nêu ở trong các Tài liệu PRSP (Possing, 2003, Hickey, 2003, Wilks và Lefrancois, 2002 và Wood, 2004). Tuy vậy, các vấn đề môi trường đã không được chú trọng lắm trong các chương trình nghị sự của chính phủ cũng như trong các chương trình của các nhà tài trợ quốc tế (Goodland và Daly, 1996), cho dù đã có cam kết được đưa ra và đã dành một nguồn nhân lực đáng kể để làm việc với các cơ quan môi trường của chính phủ cũng như với các cơ quan tài trợ. Chính vì vậy, các vấn đề môi trường đã trở thành một “không gian” mà qua đó các chính phủ có thể sử dụng để phát triển tính linh hoạt và mềm dẻo của họ đối với các ưu tiên đưa ra trong Tài liệu PRSP. Như đã đề cập đến trong ví dụ của Honduras, vị thế thấp của các vấn đề môi trường và thiếu cam kết cho sự tham gia của các tổ chức dân sự đã làm cho các vấn đề này trở thành những nơi lý tưởng để các chính phủ triển khai cắt giảm hoặc thực hiện các chiến lược mới của mình mà không phải gặp phải rắc rối gì với các nhà tài trợ. Các động lực mà qua đó các chính phủ có liên kết với, hoặc từ bỏ những nỗ lực của các chính phủ trước kia để khởi xướng các chiến lược xóa đói giảm nghèo sẽ trở nên nổi trội hơn khi các nước này tiếp tục tạo thêm các Tài liệu PRSP, thế hệ thứ hai hay thứ ba.

5.5: Quyền lợi bất di bất dịch: Mặc dù không đề cập đầy đủ ở trong các Tài liệu PRSP, cả bốn quốc gia đều có mối quan tâm lớn đến kinh tế và chính trị gắn liền với các nguồn tài nguyên. Trường hợp các ngành công nghiệp khai thác ở Ghana và cuộc tìm kiếm một giải pháp “hai bên cùng có lợi” đã cho chúng ta một ví dụ về: cách thức quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên cho mục đích xóa đói giảm nghèo có thể bị xói mòn dần đi bởi các lợi ích to lớn hơn về chính trị của giới lãnh đạo. Việc khai thác vàng và sản xuất gỗ, và việc thực hiện những chính sách môi trường vì

người nghèo liên quan đến các ngành công nghiệp trên, bị ảnh hưởng bởi việc ai sở hữu đất đai, ai có quyền khai thác gỗ và ai sẽ được hưởng lợi từ hiện trạng đó. Những diễn giải về các vấn đề môi trường như vậy được thể hiện rất rõ trong các lập luận khác mà đã bị loại ra khỏi chiến lược GPRS ở Ghana về các vấn đề môi trường. Các lập luận khác này đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc sử dụng hỗn hợp các nguồn lực cho người nghèo, đến nhận thức về sự thoả hiệp, các hoạt động kiểm soát và quyền sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và tính bền vững, và về một thực tế quan trọng rằng đất đai, như một giá trị tài sản, sẽ tước đi quyền công dân của người nghèo. Thêm vào đó, các lập luận khác cũng chỉ ra rằng các chính sách kinh tế của nhà nước và quyền lợi chính trị của giới chóp bu, nhằm thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp khai thác, đang tạo ra sức ép lên môi trường và làm suy giảm dần tính bền vững của nó. Ví dụ, cho đến hai năm trước đây, người ta vẫn cho phép tự do chuyển nhượng quyền khai thác gỗ và việc chuyển nhượng này lại được phân phối bởi chính phủ Ghana để tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các quan hệ xã hội với các chính trị gia quyền lực và để thưởng công cho sự trung thành về mặt chính trị. Sự xuống cấp của rừng vì thế không chỉ đơn thuần vì người nghèo khai thác chúng, hoặc do nhóm lâm tặc khai thác bất hợp pháp để thu lợi nhuận cho mình mà còn bởi vì các chính trị gia quan trọng – đang hoạt động ở các cấp cao nhất trong chính phủ - và những giới chóp bu khác với các quyền lợi kinh tế bất di bất dịch trong công nghiệp sản xuất gỗ và trong điều kiện còn chưa có đầy đủ các quy trình quan trắc/giám sát chặt chẽ. Qua nhiều năm, các giấy phép khai thác gỗ đã tạo ra những liên minh chính trị đầy quyền lực. Việc khai thác gỗ bừa bãi, cộng với đầy dẫy những ưu ái về chính trị và hối lộ, lại được biện minh dưới dạng các nguồn thu lớn kiếm được từ hoạt động xuất khẩu. Các nỗ lực của chính phủ nhằm thực hiện các thay đổi, vì thế, là một kế hoạch nhạy cảm và khó khăn và, cho đến nay, vẫn bị lãng tránh hoặc không được đồng tình ủng hộ trong việc xử lý các quan hệ quyền lực này. Một lý do khác nữa, thu được từ những đánh giá bổ xung, cho thấy rằng các nhân viên kiểm lâm đã không đạt được nhiều thành công trong các hoạt động kiểm soát của mình. Các hoạt động kiểm soát này bao gồm cả việc kiểm soát các nhóm lâm tặc có câu kết với các cảnh sát ăn dút lót, với các hội đồng huyện (DAs) và các cộng đồng địa phương và các chính sách đối lập được áp dụng ở cấp địa phương. Ví dụ, trong khi các hội đồng huyện có nghĩa vụ phải bảo vệ rừng, họ cũng lại có quyền xem xét cấp giấy phép đốn cây, vì họ đánh thuế lên các cây gỗ bị chặt để làm than. Mặc dù không có ý định khuyến khích việc đốt than nhưng điều này lại biến các hội đồng quận thành ‘cảnh sát của chính mình’.

Nếu như các Tài liệu PRSP đề cập đến các vấn đề nêu trên, việc khám phá ra các vấn đề môi trường có thể sẽ được nhìn nhận theo một hướng hoàn toàn khác. Thay vì đi tìm kiếm xem các vấn đề môi trường là gì (chủ yếu liên quan đến người nghèo nhưng không phải như những người nghèo xác định ra), một hoạt động như vậy có thể sẽ giúp khám phá ra các định nghĩa khác nhau về các vấn đề môi trường. Thay vì chú trọng đến vấn đề quản lý môi trường vì người nghèo thông qua các hành vi của họ, hay thay vì đi tìm kiếm một phương thức tiếp cận ‘hai bên cùng có lợi’ giữa hai nhà công nghiệp khai thác hùng mạnh; một phương án tiếp cận như vậy có thể sẽ cố gắng tìm ra cách hài hoà các quyền lợi bất di bất dịch có thể có cho các ngành công nghiệp khai thác, cho những người sống trên mảnh đất đó, các nhà lãnh đạo truyền thống, chính phủ, các hội đồng huyện, các bộ trung ương, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực môi trường. Phương án tiếp cận đó cũng có thể sẽ cố gắng tìm ra các phương thức đưa các lợi ích khác nhau lại cùng nhau để cùng hưởng lợi và để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Một phương thức tiếp cận như vậy có thể đòi hỏi phải thực hiện điều tra công khai xem ai hiện đang được hưởng lợi từ các nguồn tài nguyên môi trường.

5.6: Tham nhũng: Các quyền lợi bất di bất dịch mô tả ở trên cũng đưa ra những câu hỏi về năng lực và các nguồn lực của các cơ quan chính phủ trong việc quan trắc và

thực hiện các quy định môi trường ở bốn quốc gia. Ở cả bốn quốc gia, các nhà hoạt động không thuộc chính phủ đã chỉ ra các tệ nạn tham nhũng ở trong các chính phủ và tình trạng 'bất lực' của các nhà nước này trong việc kiểm soát các nguồn tài nguyên môi trường. Sự lo lắng này đặc trưng cho sự yếu kém trong năng lực thực thi điều hành của các nhà cầm quyền ở Việt Nam và Honduras. Các ban ngành trong chính phủ Honduras, do làm việc thiếu hiệu quả và do thiếu năng lực điều hành, đã phải gánh chịu sự chậm chễ trong thực hiện phân cấp quản lý và điều tiết các nguồn tài nguyên thiên nhiên cho các chính quyền đô thị (mặc dù luật Đô thị đã được ban hành năm 1990). Dù hình thành trong bối cảnh còn nợ nần, đói nghèo và tệ nạn tham nhũng xảy ra trong các chính phủ, các Tài liệu PRSP đã không hề chú ý đến các tệ nạn tham nhũng của chính phủ có liên quan tới các nguồn tài nguyên môi trường và đói nghèo. Ở Việt Nam, các chính quyền địa phương không đặt các vấn đề quản lý môi trường ở mức cao trong chương trình đầu tư và phát triển của mình và họ cũng có rất ít hoặc thậm chí không có đủ năng lực để giải quyết những vấn đề này. Điều này càng được củng cố bởi lập luận chung cho rằng có thể phải hy sinh môi trường, trong một thời gian ngắn, để giúp tăng trưởng và phát triển kinh tế. Tương tự, ở Uganda nơi xảy ra tham nhũng tràn lan (Ireland và Tumushabe, 2004), thách thức trong thu hút đầu tư cũng có nghĩa là các chính quyền địa phương có thể sẽ phải hy sinh các nguồn tài nguyên môi trường để đảm bảo đạt được các thoả thuận đầu tư và đạt được tăng trưởng kinh tế. Nhiều nỗ lực khác nhau đã được thực hiện nhằm giải quyết các tệ nạn tham nhũng, bao gồm cả một cam kết nêu ra trong kế hoạch PEAP năm 2000 để giảm thiểu tệ nạn này. Cho dù đã khám phá ra một vài vụ tham nhũng lớn liên quan đến môi trường, có liên đới đến cả cảnh sát, quân đội và Chính quyền Revenue (Bainomugisha và Tumushabe, 2004), Chính phủ Uganda vẫn còn rất chậm chạp trong việc đưa ra các giải pháp cho những khám phá này. Nhiều ví dụ khác, được các tổ chức không thuộc nhà nước cho là tham nhũng nhưng vẫn chưa được chính phủ nhà nước này công nhận. Ở đây, chính phủ Uganda đã tạo ra sự mềm dẻo và tính linh hoạt cho mình trong việc xác định xem vấn đề nào được coi là tham nhũng. Cho dù tham nhũng là một quan tâm lớn của các tổ chức tài chính quốc tế, các vấn đề môi trường vẫn không được đánh giá là quan trọng. Vì vậy, các 'quan điểm chính trị', được thẩm nhuận bởi nhu cầu cân bằng các quá trình tạo ra những hỗ trợ nội bộ (qua việc bảo vệ các quyền lợi môi trường của giới lãnh đạo) mà thường đối ngược với những quan tâm của các nhà tài trợ bên ngoài (đối với vấn đề tham nhũng), sẽ đóng một vai trò chủ đạo trong việc xác định ra hoạt động môi trường nào sẽ được chú trọng đến trong những nỗ lực thực hiện chống tham nhũng của chính phủ này. Thông lệ 'chính trị' 'không chính thức' này đang ngày càng được nhắc đến nhiều hơn như một trở ngại cho công tác xoá đói giảm nghèo ở Uganda (Hickey, 2003: 10).

Phần 6: Các hoạt động mở rộng và hoạt động mới dành cho các cơ quan môi trường

Ở cả bốn quốc gia, các cơ quan môi trường đang cố gắng tham gia vào quá trình soạn thảo Tài liệu PRSP. Việc làm này đã mang lại một số tiến bộ mới và tạo ra các phương thức làm việc mới. Một phạm vi mở rộng đã có ảnh hưởng đến nghiên cứu bao gồm cả việc định hình chi tiết cách thức quản lý mối liên kết môi trường/đói nghèo ở mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, CPRGS là tài liệu chính thức đầu tiên, như là một phần của một quá trình lập kế hoạch riêng rẽ, có chú trọng đến tính bền vững của môi trường và đến công tác xoá đói giảm nghèo. Thêm nữa, mười hai tỉnh thành đã được tham dự vào các đánh giá nghèo đói có sự tham gia (PPAs) và vào các đánh giá nghèo trong vùng, trong đó có xét đến các mối liên kết nghèo đói/môi trường. Nghiên cứu các mối liên kết đói nghèo/môi trường thông qua các đánh giá PPAs sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc lồng ghép các vấn đề này vào các chương trình phát triển ở cấp địa phương, đặc biệt khi chính phủ Việt Nam quyết định trao

quyền cho các chính quyền cấp tỉnh được phép tiến hành đánh giá tác động môi trường (EIAs) cho các dự án đầu tư công. Chính phủ cũng đã chuyển sang thực hiện hệ thống phí 'người gây ô nhiễm phải trả tiền', đánh vào tất cả các nơi thải ra nước thải công nghiệp và nước thải đô thị. Tuy những động thái này đã không được phối hợp cùng với quá trình CPRGS, nhưng việc tạo ra một hệ thống phí cũng đã giúp tập trung giải quyết các vấn đề nước thải.

Ở cả Uganda và Ghana, nghiên cứu đã cố gắng tìm hiểu sâu hơn các mối liên kết môi trường/đối nghèo và giúp cải thiện xu hướng chủ đạo trong Tài liệu PRSP. Ở Ghana, Đánh giá môi trường chiến lược (SEA) đã cung cấp một công cụ để đánh giá một cách chiến lược các vấn đề môi trường và đảm bảo tái đưa các vấn đề này vào các quá trình lập kế hoạch và hoạch định chính sách của chính phủ. Tuy nhiên, chú trọng ban đầu của chính phủ là 'xác định các cơ quan bộ ngành nào cần được tham vấn trong quá trình nghiên cứu ngành' và 'xác định các cơ quan bộ ngành nào có trách nhiệm cải tiến các chính sách để có thể lồng ghép vấn đề môi trường vào trong Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo' (NDPC/EPA, 2004: 4). Các kết quả đánh giá SEA sẽ được đưa vào chiến lược GPRS tiếp theo của Ghana, có nhấn mạnh nhiều hơn đến thực hiện phân cấp và đến vai trò của các hội đồng huyện/quận. Về mặt này, SEA có tiềm năng ảnh hưởng đáng kể đến chương trình nghị sự chính sách, tuy rằng hiện nay nó vẫn chưa thể hiện được tiềm năng này. Mặc dù vậy, SEA cũng đã có một vai trò đáng kể trong việc nâng cao nhận thức cho các nhà hoạch định chính sách.

Phần 7: Khả năng cấp vốn và thực hiện chính sách

Ở cả bốn quốc gia, việc thực hiện chính sách của Tài liệu PRSP đã bị cản trở bởi những thay đổi trong chính phủ (Honduras), bởi sự thiếu nhất quán giữa chính sách và cách điều hành diễn ra trên thực tế ở cấp địa phương (Việt Nam), bởi thiếu vốn đầu tư vào các dự án đối nghèo - môi trường (Uganda, Ghana, Việt Nam) và bởi khả năng đạt được sự nhất trí trong việc đưa chính sách nào của PRSP vào thực hiện trong thực tế và khi nào thì phù hợp (Honduras và Việt Nam). Quan trọng hơn, các chính phủ của các quốc gia Uganda, Honduras, Việt Nam và Ghana đều bị hạn chế về khả năng nâng cao tổng thu nội tại và bị hạn chế về các nguồn mà họ có thể sử dụng cho chi tiêu công. Vấn đề rắc rối ở chỗ là, trong khi các tài liệu PRSPs tạo ra được một danh sách các ưu tiên của đất nước cho xóa đói giảm nghèo thì chúng lại không dành ưu tiên cho danh sách các ưu tiên đó. Khi đưa ra thực thi – và cụ thể là khi xem xét các khía cạnh tài chính đi cùng với quá trình thực hiện – những cân nhắc về môi trường thường bị gạt sang một bên vì các chính phủ đều tập trung thực hiện hiện đại hóa nền kinh tế đất nước và tập trung vào các hoạt động thu hút đầu tư và phân bổ tiền cho các vấn đề xã hội và y tế cấp thiết hơn. Vì vậy, tồn tại một nguy cơ là các vấn đề môi trường sẽ không được xác định như một ưu tiên phát triển và sẽ không nhận được ủng hộ đầy đủ về mặt tài chính từ các chính phủ này. Ví dụ, những người tham gia phỏng vấn ở Việt Nam có ý kiến cho rằng chính phủ đã không phân bổ ngân quỹ cho bộ môi trường và vì thế, không có 'dự án/chương trình nào trong chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia được bắt đầu đưa vào thực hiện'. Như Bojō và Reddy (2002, 2003) đã nêu ra, năng lực thực hiện quan trắc vẫn còn thiếu ở nhiều nước và việc xác định ra các chỉ tiêu và chỉ số phù hợp để có thể đo được khả năng thực thi các hoạt động liên quan đến đối nghèo và môi trường là một điều hết sức cần thiết.

Có thể nói rằng, với những yếu tố hạn chế nêu trên, cùng với một khoảng thời gian không dài kể từ khi hoàn thành xong các Tài liệu PRSP và với một chương trình nghiên cứu bị hạn chế, nghiên cứu này chỉ có thể xem xét được một vài ví dụ liên quan đến quá trình thực thi PRSP. Ghana dự định bắt đầu thực hiện các khuyến

ngộ do đánh giá môi trường chiến lược (SEA) đưa ra vào năm 2005 và sử dụng SEA để xây dựng chiến lược GPRS tiếp theo. Dù sao, SEA cũng đã có các tác động quan trọng đến chiến lược GPRS tiếp theo của Ghana. Bị ảnh hưởng bởi SEA và đấu tranh để giảm áp lực lên các nguồn tài nguyên rừng, Bộ Đất đai và Lâm nghiệp (MLF) Ghana đã phê duyệt nội dung kế hoạch tiếp thị mây, tre. Vì SEA cũng mang lại sự cải thiện các mối quan hệ và liên kết liên bộ nên cả MLF và Cục Bảo vệ Môi trường (EPA) đều phối hợp cùng nhau để tiếp thị các sản phẩm mây tre và đồng thời cũng bảo vệ được việc cây tre mọc tự nhiên dọc theo các bờ sông của Ghana. Tương tự ở Việt Nam, CPRGS đã tạo ra nhiều kế hoạch thực hiện trong tương lai, với rất nhiều hỗ trợ của các nhà tài trợ cho các chương trình thử nghiệm lồng ghép tài liệu CPRGS vào quá trình lập kế hoạch của địa phương ở một số tỉnh được chọn lựa. Các chương trình thử nghiệm cấp tỉnh đã được đề xuất ra nhằm giúp các tỉnh này xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo hướng vì người nghèo, trong đó việc phân bổ và quản lý ngân sách sẽ được thực hiện theo hướng để đạt được các mục tiêu và chính sách ưu tiên của CPRGS. Việc 'triển khai' các chương trình CPRGS ở cấp tỉnh bao gồm các hoạt động như: đưa ra một tầm nhìn, xác định các chỉ tiêu tương ứng, hình thành lên các chính sách, liên kết các nguồn lực, theo dõi và đánh giá kết quả, và sử dụng một cách có hệ thống các ý kiến đóng góp của dân chúng. Tuy vậy, vì quá trình này vẫn còn đang ở trong giai đoạn ban đầu và dự kiến hoàn thành vào năm 2008, nên rất khó đánh giá mức độ thành công của việc thực thi. Tuy nhiên, vẫn có những ví dụ nêu ra ở các địa phương về các hoạt động, mặc dù không được nhắc đến trong chiến lược CPRGS, cố gắng tìm ra các cách để xây dựng lên các làng sinh thái, để cải tiến các kỹ thuật sản xuất nông nghiệp mới, và tận dụng nguồn năng lượng tái chế. Các nhóm cộng đồng ở Việt Nam cũng đã tìm cách nâng cao năng suất và phát triển kinh tế - xã hội, thông qua thực hiện các chương trình năng suất xanh. Tư liệu về các trường hợp điển hình này và kinh nghiệm học được qua việc nhân rộng chúng sẽ cung cấp thêm các cơ hội cho việc thực thi tài liệu CPRGS.

Ở Uganda, các nỗ lực giải quyết vấn đề xoá đói giảm nghèo thông qua tài liệu PRSP đã dẫn dắt đến việc hình thành các chính sách, pháp chế, và quy định về môi trường. Thêm vào đó, Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp) cũng đã được ban hành nhằm thể chế hoá việc thực thi các hoạt động có liên quan đến ngành. Tuy Ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS) đã trải qua những khó khăn trong việc xây dựng các công cụ tài chính này, thực hiện phân cấp đã hỗ trợ thêm cho hoạt động thực thi chính sách của kế hoạch PEAP. Một vài tổ chức phi chính phủ, như tổ chức Cảnh báo Môi trường, đang tìm cách lồng ghép môi trường vào các kế hoạch phát triển cấp huyện. Khả năng thực hiện nỗ lực này của họ đang gặp trở ngại do thiếu ngân sách và do một thực tế là các kế hoạch phát triển môi trường thường vẫn không được cấp kinh phí (cho dù đó là các kế hoạch tốt). Rút cục thì dù có nỗ lực để nâng cao nhận thức môi trường thì họ vẫn không thể đưa hoạt động này vào thực tiễn được và hầu hết kinh phí của địa phương đều dành để chi cho các kế hoạch phát triển như hố xí thùng hay rác thải. Tuy nhiên, các tổ chức này cũng đã đạt được một số thành công nhất định với các cá thể nông dân, bằng cách thuyết phục họ không nên sử dụng đất liên tục mà không có biện pháp gì để cải tạo đất và ngừng chặt cây rừng. Thay vào đó, các nông dân đã trồng các loại cây cung ứng gỗ và họ đã có thể có thêm thu nhập bằng cách bán gỗ thừa đi.

Khả năng bền kết của phát triển kinh tế và phát triển môi trường bền vững ở ngành thủy sản Uganda đã đem lại những kết quả thực hiện tốt cho ngành này. Pháp luật đảm bảo thực hiện phân cấp quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và chuyển giao các quyền lực cần thiết cho chính quyền địa phương. Phân cấp ở ngành thủy sản đã được hỗ trợ nhờ thiết lập lên các quyền sở hữu cho các cộng đồng. Từ đó đã tạo ra các động cơ cho người nghèo được quản lý các nguồn tài nguyên môi trường của mình theo cách thức bền vững và có lợi về kinh tế. Hiện đã nhận được một số

thông tin phản hồi tích cực, cả trong lĩnh vực xoá đói giảm nghèo lẫn trong tăng cường quản lý môi trường. Các Đơn vị Quản lý Bờ biển (BMUs), lực lượng tiên phong ở Uganda, đã trình bày một tình huống, trong đó kết hợp cả các hoạt động của cấp trên với quá trình vận động từ dưới lên, đã đem lại sự hợp nhất các vấn đề môi trường vào hoạt động xoá đói giảm nghèo. Các nhà hoạt động môi trường trước kia bị gạt ra bên lề thì nay đã có thể nói lên tiếng nói của mình và qua quá trình xây dựng kế hoạch PEAP, và đã định hình được các chương trình nghị sự cho mình. Các đơn vị MBUs được đánh giá là một câu chuyện thành công, cả trong thực hiện phân cấp lẫn trong việc trao quyền cho các cộng đồng. Các tổ chức này đã phản ánh được các khía cạnh tích cực của việc lồng ghép các vấn đề môi trường vào các kế hoạch PEAP và họ đã chứng tỏ cho thấy sự tham gia của tổ chức phi chính phủ, đặc biệt là sự tham gia của Hiệp hội Bảo tồn cá và Thủy sản Uganda (UFFCA), đã có thể vận động được các ưu tiên trong kế hoạch PEAP như thế nào. Các sắp xếp tổ chức này chứng tỏ tầm quan trọng của sự tham gia ở cấp cơ sở, quyền làm chủ và tinh thần trách nhiệm trong quá trình thực hiện. Các ví dụ thành công của BMUs trong việc thực hiện các dự án xoá đói giảm nghèo/môi trường bền vững ở cấp địa phương cần được nhân rộng hơn nữa.

Ở Uganda, hình thức kinh phí đảm bảo nhất của chính phủ là nguồn kinh phí lấy từ Quỹ Hành động vì Đói nghèo (PAF). Quỹ này, một khi đã phân bổ, sẽ không thể phân bổ lại cho các ưu tiên khác được nữa. Kinh phí của PAF được dành riêng cho công tác xoá đói giảm nghèo và cho các mục tiêu xây dựng đường nông thôn, khuyến nông, nước và vệ sinh nông thôn, và chăm sóc sức khoẻ ban đầu (PEAP, 2001: 155). Ngành Tài Nguyên và Môi trường (ENRS) đã không đạt được mấy thành công trong việc xin kinh phí của PAF. Cho dù có sự tham gia phối hợp của các tổ chức dân sự, của các cơ quan chính phủ và của các đối tác phát triển nhưng ENRS cũng chỉ nhận được 0,64% tổng kinh phí cần thiết cho các hoạt động của ngành từ ngân sách của PAF và số vốn này lại được định rõ để chi cho các vùng ngập nước và cho công tác bảo tồn các vùng ngập nước.

Việc thực thi Tài liệu PRSP ở Honduras cũng bị ngăn trở bởi các các hiểu khác nhau về ý nghĩa và tầm quan trọng của PRSP. Điều này đã gây ra một thế bế tắc mà ở đó, trước sự phản đối của các tổ chức dân sự, việc thực hiện các khuyến nghị của Tài liệu PRSP cho pháp chế mới của chính phủ đã bị trì hoãn lại. Tuy nhiên, vẫn có những ví dụ kể về việc các Ủy ban ngành đã hoạt động hiệu quả, đã đạt được một số tiến bộ trong lồng ghép và giải quyết các vấn đề môi trường/đói nghèo. Trong năm 2003, một Diễn đàn toàn quốc về Nước đã được tổ chức ở Honduras nhằm thúc đẩy Quản lý tổng hợp các Nguồn Nước (IWRM). IWRM đã thúc đẩy phát triển và quản lý có điều phối và hợp tình hợp lý các nguồn nước, đất đai và các nguồn tài nguyên liên quan nhằm tối đa hoá sự thịnh vượng về kinh tế - xã hội và để duy trì các hệ sinh thái bền vững. Diễn đàn về nước đã đóng một vai trò quan trọng trong việc khơi lại các tranh luận về Luật Nước được đề xuất ở thời gian trước đó và đã tránh được các hoạt động tụ tập có ảnh hưởng đặc thù tới các tranh cãi về các vấn đề liên quan đến môi trường ở Honduras. Là một uỷ ban hoạt động và cân bằng tốt nên việc đảm bảo các cơ sở hoạt động lâu dài cho Ủy ban này là rất cần thiết.

Phần 8: Các hoạt động thực thi cấp ngành với hoạt động lồng ghép những vấn đề môi trường.

Như đã đề cập ở trên, những ngành mạnh có khuynh hướng tiếp tục 'hoạt động như thường lệ' và các bộ có liên quan (ví dụ như) đến nông nghiệp, y tế hay lâm nghiệp thì không tham gia đầy đủ vào các cuộc thảo luận môi trường/đói nghèo. Các bộ mạnh đã tham gia soạn thảo Tài liệu PRSP (của nước họ), thường với nhiều thành công hơn so với các bộ môi trường yếu hơn, và chịu ảnh hưởng của các bộ môi

trường trong việc đưa một số vấn đề môi trường/đói nghèo vào trong tài liệu PRSPs, mặc dù những vấn đề này chẳng mấy liên quan đến tiêu điểm chính của họ. Tại bốn quốc gia, biện pháp tiếp cận thành công nhất để hướng sự quan tâm vào các vấn đề môi trường/đói nghèo là chính thức hoá sự tham gia của các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường ở một ngành hoặc một uỷ ban riêng biệt nào đó. Ưu điểm của việc làm này, tại Uganda và cả ở Honduras, là đã đưa được các vấn đề môi trường/đói nghèo vào chương trình của PRSP. Chính thức hoá sự tham gia cũng đã có những tác động đến các giai đoạn tiếp theo và đã khiến cho các Bộ, ngành khác trong chính phủ nhận ra rằng, họ nên quan tâm đến những vấn đề môi trường/đói nghèo dù chỉ là chút ít.

Có một biện pháp, được sử dụng như một công cụ tổ chức tài chính, để đưa các vấn đề môi trường/đói nghèo vào các hoạt động của ngành và tập trung thực hiện chúng là Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp). Ghana, Uganda và Honduras đều đã sử dụng biện pháp này để đưa các mối liên kết môi trường - đói

nghèo vào PRSPs.⁸ Tuy nhiên, SWAps lại được sử dụng theo nhiều cách khác nhau và có sự phân nhánh đáng kể đối với các vấn đề môi trường. Uganda và Honduras được coi là những trường hợp bất thường, ở chỗ là cả hai đều muốn SWAps được kết nối một cách cụ thể với các bộ, ngành môi trường. Tại Uganda, để có thể bảo đảm nhận được sự hỗ trợ tài chính của chính phủ, Ngành tài Nguyên và Môi trường (ENRS) đã phải xây dựng kế hoạch SWAps và Kế hoạch Đầu tư ngành (hay SIP). Việc xây dựng các kế hoạch này bao gồm: xây dựng lên một tầm nhìn trọng điểm duy nhất cho đói nghèo – căn cứ vào các mục đích chính sách rõ ràng, các mục tiêu chiến lược chung và chia sẻ một chương trình chi tiêu chung cùng với một kế hoạch chi tiêu chi tiết. ENRS đã gặp khó khăn trong việc xây dựng những công cụ tài chính này. Việc xây dựng SWAp đã bị trì hoãn bởi những quyết định liên quan đến cơ cấu của ENRS, các vấn đề lãnh đạo và 'sự quá tải của uỷ ban'; SIP, vì những hàm ý ngân sách thể chế nhất định, có thể gây phương hại đến ENRS. Hiện nay, phần lớn hỗ trợ tài chính của ngành đều nằm dưới dạng hỗ trợ của các nhà tài trợ cho các dự án cụ thể. Một khi hoàn chỉnh, SIP sẽ được tổng hợp vào kế hoạch ngân sách ba năm của Bộ Tài chính, Kế hoạch và Phát triển kinh tế (MFPED) hoặc vào Khung Chi tiêu theo kỳ trung hạn (MTEF). ENRS sau đó có thể sẽ nhận được 'tài trợ cả gói' (basket funding) và mức trần tổng hợp cao nhất, chịu sự kiểm soát của MFPED⁹. Tuy nhiên hiện nay, nhiều nhà hoạt động môi trường coi phần tài trợ nhỏ nhoi này của chính phủ là bằng chứng cho sự thiếu cam kết của chính phủ về các vấn đề môi trường và chuyển sang nghi ngờ nguồn ngân quỹ do chính phủ kiểm soát. Vì ENRS chuyển dần sang hỗ trợ cho các dự án theo dạng tài trợ cả gói, nên nhiều dự án nhỏ đang nhận tài trợ độc lập của các nhà tài trợ sẽ bị ngừng lại và các ngành yếu - hoặc tiểu ngành – có thể sẽ phải gánh chịu vấn đề này. Về cơ bản, SWAp cho phép ENRS tiếp cận các nhà tài trợ để nhận được những khoản tài trợ trợ đáng kể và nó sẽ, kết hợp cùng với SIP, hướng ENRS vào mục đích xoá đói giảm nghèo lớn hơn của chính phủ. Mặc dù, có thể đây chỉ là trường hợp điển hình, những ngành 'yếu

⁸ Khung Lập kế hoạch khái quát sẽ tạo nên tầm nhìn chung cho toàn ngành và các ưu tiên trung trong lập kế hoạch. (Việt Nam đã thông qua một phần của phương pháp này). Điểm nổi bật của phương pháp này là sử dụng hệ thống tài chính quốc gia để cho phép chuyển quyết định của nhà tài trợ thành trách nhiệm của chính bản thân quốc gia đó (mặc dù các nhà tài trợ vẫn có quyền giới hạn hoặc dừng hỗ trợ tài chính). Hỗ trợ ngân sách được xem là hợp lý hơn vì nó tránh được việc tạo ra những cơ cấu tài trợ song song mà có thể làm suy yếu dần năng lực quốc gia. Archarya, de Lima and Moore (2004) có ý kiến cho rằng quyết định của nhà tài trợ trong việc góp vốn và hỗ trợ cho một lĩnh vực hoạt động hay một ngành riêng đã hình thành lên một số đặc điểm nhất định của phương pháp SWAps. Tuy nhiên, họ cũng chỉ ra rằng chi phí thực hiện SWAps có thể làm suy yếu tiềm năng của các phương pháp này và làm giảm lợi ích thực tế, do cần một khoảng thời gian đáng kể để xây dựng một phương pháp SWAp.

⁹ Mục đích cơ bản là tăng trưởng vì người nghèo, chi tiêu công cũng phải hướng đến người nghèo. Tài trợ cả gói cho phép chính phủ 'tập trung tài chính một cách phù hợp, sử dụng các chỉ tiêu của kế hoạch PEAP có vẻ như là đối ngược lại với việc tiếp tục 'hoạt động như thường lệ'.

hơn' - chẳng hạn như ngành ENRS mà dựa chủ yếu vào nguồn ngân sách tài trợ dành cho các dự án cụ thể - sẽ phải đối mặt với nguy cơ nhận được ít hỗ trợ tài chính hơn trong quá trình quá độ này và không có một sự đảm bảo chắc chắn nào cho việc họ sẽ nhận được nhiều tài trợ hơn, sau khi quá trình quá độ này kết thúc .

Tại Ghana, người ta sử dụng Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAp) như là một phương tiện để nhận được 'nhiều' hỗ trợ hơn của chính phủ cho một ngành cụ thể nào đó. Các vấn đề môi trường không giành được nhiều quan tâm trong GRSP và không được ưu tiên trong các cuộc thảo luận ngân sách kín, nơi mà vốn ngân sách được phân bổ một cách rất chặt chẽ cho GPRS. Đối lập trực tiếp với mô hình của Uganda, SWAp của Ghana lại được sử dụng nhằm để đưa những vấn đề môi trường lên hàng đầu và để giảm bớt sự phụ thuộc vào ngân sách của chính phủ, dù rằng điều này cho đến nay vẫn chưa thực hiện được. Thông qua quá trình hoàn thiện SWAps, các Bộ, Ban ngành và các cơ quan của Ghana (MDAs) có thể tăng thêm thu nhập cho ngành của họ, và cho các dự án không được đề cập đến ở trong GRSP và vì vậy mà cũng không được nhận ngân sách phân bổ từ Bộ tài chính. Các bộ trưởng thường lôi kéo sự chú ý đến một dự án cụ thể thông qua việc xây dựng một kế hoạch chiến lược ngành để trình cho một số tài trợ lựa chọn. Việc làm này cho phép các nhà tài trợ đưa ra các khuyến nghị phân bổ thêm ngân sách cho một số Bộ nhất định để chú trọng đến Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps) mà được hưởng lợi từ nguồn tài trợ bổ xung này và không nằm trong phạm vi của GPRS. Phương thức này giúp tìm ra cách khắc phục khó khăn của chính phủ trong ưu tiên chi tiêu (về các vấn đề y tế hoặc hạ tầng cơ sở) và trong việc chính phủ dành ít ưu tiên cho các vấn đề môi trường.

Có thể thấy rằng ở Honduras, Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps) đã làm cho phạm vi tham gia bị thu hẹp lại và khiến cho quá trình xây dựng các chính sách tập trung nhiều ở phạm vi nội bộ. Sự biến họ ban đầu cho việc thiết lập lên các Ủy ban Ngành (Mesas Sectoriales) là tăng cường các cuộc thảo luận giữa chính phủ, tổ chức dân sự và các nhà tài trợ. Nhưng trở trêu thay, 'tăng cường sự phối hợp với các cơ quan hợp tác quốc tế và các tổ chức dân sự' cũng lại là nguyên nhân cơ bản dẫn đến việc giảm số lượng Ủy ban ngành từ 14 xuống còn 6. Sự chuyển dịch sang sử dụng SWAps cho phép chính phủ Honduras đảm bảo nguồn tài chính cho lợi ích của chính mình trên cơ sở phát triển cơ sở hạ tầng hơn là tập trung giải quyết những vấn đề môi trường/đói nghèo. Vẫn còn quá sớm để có thể khẳng định được tác động của sự chuyển dịch sang sử dụng SWAps là gì, nhưng những chỉ số ban đầu đã cho thấy phạm vi tham gia đang bị thu hẹp dần lại và tầm quan trọng của các vấn đề môi trường cũng đang ngày càng bị giảm đi.

Sự khác biệt giữa các quốc gia cho thấy SWAps, giống như những công cụ tài chính cung cấp cho chính phủ một khung lập kế hoạch và dẫn dắt các hỗ trợ của các nhà tài trợ, không phải là một biện pháp trung lập. Đối với công tác quản lý môi trường và xóa đói giảm nghèo, những biện pháp này có khả năng tạo ra cả các kết quả tích cực lẫn kết quả tiêu cực. Về mặt tích cực, SWAps có thể là cầu nối giữa những chi tiêu của chính phủ và của các nhà tài trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho việc lồng ghép những mối liên kết môi trường - đói nghèo vào các ngành khác nhau. Do vậy, SWAps có thể cung cấp một biện pháp hỗ trợ các bộ ngành mạnh hơn và khuyến khích các ngành hợp nhất rộng rãi các vấn đề đói nghèo và môi trường. Biện pháp này cũng có thể giúp xây dựng những kế hoạch chủ chốt để lồng ghép các vấn đề môi trường và xóa đói giảm nghèo, hơn là hỗ trợ cho những dự án riêng biệt. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, SWAps cũng có thể được sử dụng như một biện pháp bóp chết các cơ hội. Đây thường là trường hợp kể về những hạn chế mà các bộ môi trường yếu hơn đã trải qua. Như vậy, các nhà tài trợ cần phải lưu tâm rằng tài trợ cả gói và SWAps chứa đựng những hàm ý mà có thể, hoặc có thể không, cải thiện được các mối liên kết giữa môi trường - đói nghèo nêu ở trong PRSPs và trong quá

trình thực hiện chiến lược này trong tương lai. Việc từ bỏ ý định hỗ trợ cho một dự án cụ thể cũng có thể gây bất lợi cho các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và các tổ chức dân sự (CSOs) hoạt động trong lĩnh vực môi trường – các tổ chức mà đã được tham gia vào quá trình PRSPs và là phương tiện đảm bảo cho sự xuất hiện – và tồn tại - của những mối liên hệ giữa môi trường - đói nghèo trong các chương trình nghị sự chính trị.

Phần 9: Mức độ mà thành phần môi trường được lồng ghép vào hệ thống quan trắc hiện nay của tài liệu PRSP là gì?

Trong quá trình soạn thảo tài liệu PRSR, cả Uganda, Ghana và Việt Nam đều tập trung vào các chỉ số số lượng, như một phương tiện để định lượng hoá các điều kiện môi trường và đánh giá xem nó tác động tới người nghèo như thế nào. Tại Việt Nam, người ta đã nhắc đến tầm quan trọng của các chỉ số số lượng dùng để tư liệu hoá độ che phủ rừng, các nhà ổ chuột, nước sạch và nước thải, nhưng với các vấn đề khác có liên kết chặt chẽ với xoá đói giảm nghèo như cải thiện công tác quản lý đất, lưu vực sông và các vùng ven biển thì lại bị lơ đãng. Điều cần được tiếp tục thực hiện ở Việt Nam là tăng cường thực hiện quan trắc các chỉ số môi trường/đói nghèo. Tại Ghana, đã có những chú trọng đáng kể đến việc định lượng hoá các khu đất rừng bị xuống cấp và - như một dấu hiệu của sự cải thiện – định lượng hoá các khu đất rừng đã được phục hồi so với các bảng ma trận trong GPRS. Quá trình này đã bị các nhà hoạt động môi trường (hầu hết là những người không được tham dự vào quá trình PRSP) chỉ trích. Họ cho rằng định lượng hoá môi trường không thể hiện cho thấy chất lượng của các nguồn tài nguyên môi trường (và do đó không cho thấy sự đóng góp của các nguồn tài nguyên môi trường này vào công cuộc xoá đói giảm nghèo). Họ nêu ra ví dụ chẳng hạn như, rừng tự nhiên của Ghana đã cung cấp một loạt các nguồn tài nguyên phong phú cho dân nghèo, nhưng việc trồng cây gây rừng để phục hồi lại những khu khai thác mỏ và để tạo cảnh quan, thì cho ít nguồn tài nguyên hữu dụng hơn nhiều. Tuy nhiên, Uganda đã tiến hành quá trình lượng hoá sâu rộng hơn cả ba quốc gia còn lại và đã cố gắng tập trung vào môi trường, như một nguồn tư bản để phát triển. Điều này bao hàm cả hoạt động đánh giá các đóng góp tài chính mà các nguồn tài nguyên thiên nhiên đem lại cho công cuộc xoá đói giảm nghèo và tạo lập nên dữ liệu thống kê nhằm đưa giá trị tiền tệ vào các mối liên kết môi trường/đói nghèo. Mặc dù phương án này đã được đưa vào kế hoạch PEAP 2000 và 2004, việc xây dựng các chỉ số kinh tế vẫn là một công việc mới. Các bên liên quan thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS) hiện đang đàm phán với Tổng cục thống kê Uganda về cách thức xây dựng một hệ thống dữ liệu thống kê như thế nào cho phù hợp.

Phần 10: Bài học kinh nghiệm, các bước chủ chốt tiếp theo và quá trình thực hiện PRSP trong tương lai.

10.1: Bản chất của sự tham gia vào PRSP không phải là sự tham gia với trách nhiệm ngang bằng nhau.

Các tổ chức dân sự liên quan và những thành viên khác ‘được mời’ tham gia vào ‘những phạm vi tham dự’ khác nhau để từ đó cố gắng gây ảnh hưởng tới chính sách của chính phủ. Trách nhiệm soạn thảo tài liệu PRSP chắc chắn đặt lên vai một bộ hoặc một bộ phận chuyên trách nào đó của chính phủ. Các tổ chức dân sự có thể có những cam kết mạnh về những vấn đề này, nhưng họ không có trách nhiệm phải theo đuổi dự án đến cùng. Khi bị loại ra khỏi những quá trình nhất định, hoặc khi những đề xuất của họ không được xem xét một cách nghiêm túc, thì họ khó có thể làm gì để thay đổi được tình huống. Không hề có một thoả thuận chính thức nào để chỉ đạo sự tham gia này. Tại một số quốc gia, các tổ chức dân sự có thể cố gắng

vận động (hành lang) những thành viên của nghị viện (hay MPs), nhưng xét cho cùng thì họ chẳng có một hệ thống nguồn lực chính thức nào để có thể buộc các nhà tạo lập chính sách của chính phủ và các nhà hoạch định kế hoạch tham gia cùng với họ một cách nghiêm túc. Giới hạn tham gia của các tổ chức dân sự, tổ chức phi chính phủ và đóng góp của các bên liên quan cuối cùng cũng được các chính phủ xác định là “nghĩa vụ” để thể hiện quyền làm chủ đất nước, sự tham gia và hợp tác của chính phủ với các đoàn thể dân sự và các nhà tài trợ quốc tế nhằm nhận được tài trợ và đặc biệt là vốn hỗ trợ cho những Nước đứng đầu thế giới về Nghèo đói và Mắc nợ Nặng nề (HIPC). Vì các nhà lập pháp (đại biểu quốc hội) hỗ trợ cho mối liên kết giữa những cử tri nghèo tại khu vực bỏ phiếu của họ và cấp soạn thảo chính sách trong chính phủ, nên nâng cao năng lực cho họ để họ có thể bảo vệ quyền lợi của các cử tri trong các chương trình môi trường/đói nghèo là rất quan trọng. Tại Ghana, các nhà lãnh đạo truyền thống đã bày tỏ sự không hài lòng về vai trò của các thành viên nghị viện trong chiến lược GPRS. Vì tự bản thân các nhà lãnh đạo này không được tham gia vào các hoạt động chính trị và không thể tham dự vào các phiên họp quốc hội nên cách duy nhất để thể hiện quyền lực chính trị của họ là thông qua các thành viên nghị viện. Những thành viên nghị viện này đã không vận động cho chiến lược GPRS hay cho các liên kết môi trường/đói nghèo. Tại Uganda, người ta đã nêu ra sự cần thiết phải đưa kế hoạch PEAP ra thảo luận tại quốc hội nhằm đạt được sự ủng hộ/tán thành.

Khuyến nghị 1: Tăng cường vai trò của quốc hội đối với tài liệu PRSPs.

Nên tìm ra những cơ hội cho Quốc hội được tham gia một cách có hiệu quả vào quá trình PRSPs, có thể thông qua quá trình cải thiện pháp chế để từ đó giúp các đại biểu quốc hội có thể đưa ra những phản đối cho những vấn đề bất công. Vì những hạn chế về hạ tầng cơ sở, tăng cường vai trò cho các đại biểu quốc hội trong quá trình PRSP sẽ lôi kéo được sự hỗ trợ về thể chế và tài chính, và thêm vào đó là tìm ra được những cách thức nâng cao nhận thức và tri thức cho họ về các mối liên kết môi trường/đói nghèo.

10.2. Thứ tự ưu tiên các vấn đề môi trường trong tài liệu PRSP không cản trở việc chúng bị loại trừ ra khỏi các giai đoạn khác trong quá trình xây dựng chính sách của chính phủ.

Những ưu tiên môi trường trong các tài liệu PRSPs không tự động được chuyển thành những chương trình giải quyết các vấn đề môi trường. Cho dù các vấn đề môi trường và các nhà hoạt động vì môi trường đã nhận được sự quan tâm ở trong các tài liệu PRSPs - nơi họ được xác định như một ‘ưu tiên’, thì thay vào đó họ vẫn có thể bị loại ra khỏi các quá trình sau đó, ví dụ như bị loại ra khỏi quá trình phân bổ ngân sách. Khi PRSP được đưa vào thực hiện, các vấn đề qui hoạch môi trường có khuynh hướng bị loại ra khỏi danh sách ưu tiên khi chúng được đem ra so sánh với những ‘ưu tiên’ phát triển khác. Đầu tư nước ngoài, những ngành công nghiệp khai khoáng và quá trình công nghiệp hoá thường được coi là quan trọng hơn (ít nhất là trong một giai đoạn ngắn hạn) so với những ưu tiên về môi trường. Tương tự như vậy, đầu tư của chính phủ thường trực tiếp hướng tới những vấn đề cấp bách, và bỏ các vấn đề môi trường lại cho những dự án nhận được tài trợ cụ thể giải quyết. Vì lý do này, quyết định của các nhà tài trợ đối với việc tài trợ cả gói có thể, trong giai đoạn dài hạn, sẽ làm suy yếu đi những nỗ lực phục hồi môi trường. Một biện pháp có thể giải quyết vấn đề này là nâng cao tính trách nhiệm giữa chính phủ và các tổ chức đoàn thể xã hội. Cùng với khuyến nghị một nêu ở trên, việc này đòi hỏi phải tìm ra những biện pháp xây dựng tính trách nhiệm giữa chính phủ và các đoàn thể xã hội, dịch chuyển từ việc cộng tác cùng tham gia sang thành trách nhiệm giải trình.

Khuyến nghị 2: Khám phá cách thức dịch chuyển sự ‘tham gia’ của tổ chức dân sự sang cộng tác với chính phủ.

Cần cơ cấu lại cách thức mà qua đó các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và các tổ chức dân sự có thể tham gia phối hợp hoạt động cùng với chính phủ để nâng cao trách nhiệm của chính phủ (để chỉ rõ ra những gì đang xảy ra với những đệ trình của PRSP) và để tạo cơ hội cho các nhà hoạt động không thuộc chính phủ cùng tham gia đánh các giá ưu tiên cho ngân sách. Như đã trình bày trong trường hợp về các Đơn vị Quản lý Bờ biển (BMUs) của Uganda, một biện pháp để có thể đạt được kết quả này là khuyến khích thực hiện phân cấp quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên kết hợp cùng với chính thức hoá trách nhiệm cho các cộng đồng trong quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và chính thức hoá quyền sử dụng các lợi ích tích lũy.

10.3: Cơ chế tham gia đã tạo cơ hội (dù hạn chế) cho các bộ yếu của chính phủ, nhưng lại miễn cho các cơ quan mạnh hơn của chính phủ khỏi phải quan tâm đến những vấn đề môi trường/đói nghèo và trách nhiệm của họ đối với những vấn đề này.

Lồng ghép những vấn đề môi trường qua việc khuyến khích áp dụng các cơ chế tham gia vào quá trình ra quyết định đã tạo ra một số cơ hội được tham dự nhiều hơn vào quá trình ra quyết định của chính phủ. Đây là một tiến bộ đáng kể ở cả bốn quốc gia, đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự cộng tác có hiệu quả hơn, giữa các bộ hoặc các cơ quan môi trường với bộ chịu trách nhiệm toàn quyền về soạn thảo tài liệu PRSP. Các Tài liệu PRSPs cũng tạo ra những cơ hội mới cho các nhà hoạch định chính sách xem xét một cách nghiêm túc các vấn đề môi trường cùng với lợi ích của Cục bảo vệ môi trường (EPA) Ghana, Bộ Tài nguyên và Môi trường Honduras và ngành Tài nguyên và Môi trường (ENRS) Uganda. Mặc dù đã tạo ra được những cơ hội mới nhưng các cơ chế tham gia vào quá trình ra quyết định này vẫn còn lâu mới được coi là hoàn thiện. Trong hầu hết các trường hợp, yêu cầu bắt buộc để nhận được hỗ trợ từ các nhà tài trợ là phải đảm bảo rằng các vấn đề môi trường vẫn tiếp tục nhận được sự quan tâm sau khi quá trình tham vấn và soạn thảo tài liệu PRSP đã kết thúc.

Thêm vào đó, cơ chế tham gia cũng đã tạo ra các cơ hội mới cho các bộ ‘mạnh hơn’ có thể lôi kéo được sự giúp đỡ của các nhà tài trợ và những kiến thức công nghệ của các chuyên gia để giúp họ kết nối các kế hoạch ngành với các ưu tiên của PRSP. Điều này giúp tiếp cận được tốt hơn tới các hoạt động phân bổ ngân sách của chính phủ, giúp lập qui hoạch chiến lược cho các bộ và có thể nhận được thêm sự ủng hộ nhờ sử dụng Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps). Tuy nhiên, việc này cũng có nghĩa là, mặc dù các tài liệu PRSPs đã có những tác động đến các hoạt động tiếp theo - cảnh báo các bộ mạnh hơn về tầm quan trọng của những liên kết giữa môi trường/đói nghèo - nhưng những bộ này vẫn có khuynh hướng tiếp tục thực hiện các kế hoạch phát triển theo cách như khi chưa có tài liệu PRSPs. Vì vậy, sự tham gia và phương pháp SWAps, kết hợp cùng với hỗ trợ của các nhà tài trợ cho các bộ ‘mạnh’, có thể miễn cho những bộ này khỏi phải chú trọng đến những vấn đề môi trường ở trong các kế hoạch xoá đói giảm nghèo và thay vào đó là những xem xét chiếu lệ của họ đối với các vấn đề môi trường này.

Khuyến nghị 3a: Khám phá những phương thức mà qua đó các nhà tài trợ có thể nâng cao vai trò của các bộ môi trường trong các tài liệu PRSPs

Các bộ môi trường dường như vẫn còn thiếu những mối liên kết chặt chẽ về thể chế mà các tổ chức khác, như Bộ nông nghiệp và Lâm nghiệp, có. Vì vậy,

hỗ trợ tài chính và thể chế của nhà tài trợ cho các bộ môi trường phải được coi là những dự án dài hạn mà phạm vi của chúng không chỉ dừng ở giai đoạn tham gia soạn thảo tài liệu PRSP mà còn ở giai đoạn trước và sau khi tham gia chính thức vào quá trình này. Trong quá trình cung cấp hỗ trợ tài chính và công nghệ cho các bộ môi trường, các nhà tài trợ có thể thúc đẩy mối quan hệ của những bộ này với các bộ khác và củng cố năng lực cho họ trong việc phổ biến thông tin liên quan đến quá trình soạn thảo chính sách của PRSP.

Khuyến nghị 3b: Khám phá các phương thức thiết lập lên những liên kết vững chắc hơn với các bộ ‘mạnh hơn’ của chính phủ nhằm khuyến khích trao đổi thông tin giữa các ngành về những liên kết môi trường với xoá đói giảm nghèo.

Thực hiện lồng ghép các vấn đề môi trường vào xoá đói giảm nghèo cũng sẽ mang lại một số lợi ích nhất định trong việc khuyến khích các bộ ‘mạnh’ xây dựng một cách thận trọng các chiến lược định hướng sử dụng các nguồn tài nguyên môi trường cho xoá đói giảm nghèo. Vì vậy, việc tìm ra các phương thức mà qua đó các bộ môi trường có thể thiết lập lên các liên kết thể chế tốt hơn với các bộ ‘mạnh hơn’ là điều cần thiết. Nghiên cứu để đánh giá xem các bộ khác nhau đang sử dụng các Phương pháp Lập Kế hoạch theo định hướng Ngành (SWAps) như thế nào trong lập kế hoạch và lồng ghép những kế hoạch này vào các tài liệu PRSPs cũng là một việc làm thiết yếu. Trang bị thêm kiến thức và tạo lập lên các mối quan hệ tốt hơn với các bộ ‘mạnh hơn’ sẽ giúp làm thay đổi quan điểm của các bộ ‘mạnh hơn’ đối với vấn đề môi trường - đói nghèo và cũng tạo điều kiện thuận lợi để phát triển các mối liên kết liên ngành. Ngược lại, việc làm này cũng hỗ trợ cho các bộ môi trường lập kế hoạch phát triển tương quan với các hoạt động của các bộ khác và hạn chế được nguy cơ phát triển đối nghịch với các bộ đó. Hiểu biết sâu hơn các phương pháp SWAps và các kế hoạch phát triển của các bộ ‘mạnh hơn’ cũng sẽ hỗ trợ tìm ra các phương thức lồng ghép những mối liên kết môi trường - đói nghèo vào các dự án cấp huyện và cấp địa phương.

10.4. Năng lực quan trắc quy định môi trường của chính phủ vẫn còn là một vấn đề cần xem xét.

Việc định hướng những liên kết môi trường/đói nghèo cần phải được cân nhắc cùng với quy định quản lý các nguồn lực. Tại tất cả các quốc gia, người ta vẫn nghi ngờ về năng lực và nguồn lực của các cơ quan chính phủ trong quan trắc và thực hiện các quy định môi trường và trong việc ngăn ngừa sự xuống cấp của môi trường. Năng lực quan trắc các quy định môi trường của chính phủ còn bị hạn chế bởi các môi trường làm việc quan liêu, bởi thiếu năng lực và thiếu nhu cầu hỗ trợ cho phát triển kinh tế. Điều này có nghĩa là các chính phủ thường nhận thấy mình ở trong một vị thế, có thể nói là, phải tự quan trắc/kiểm soát chính mình. Điều này, cùng với nạn tham nhũng, thành kiến chính trị và việc phân phối các nguồn tài nguyên môi trường nhằm đảm bảo sự ủng hộ về chính trị, đã cho thấy rằng các chính phủ nói chung thường không ở trong một vị thế tốt nhất để có thể quan trắc các quá trình môi trường. Nhìn chung, chỉ trong những trường hợp cá biệt thì nhân dân và phương tiện thông tin đại chúng mới có thể buộc các chính phủ phải giải quyết những hậu quả môi trường do đầu tư nước ngoài hoặc do tệ nạn tham nhũng gây ra. Tuy nhiên, kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy các phương tiện thông tin đại chúng, cho dù bị loại khỏi quá trình soạn thảo PRSP, vẫn có thể vận động để tạo ra những nhận thức rộng rãi về những vấn đề môi trường - đói nghèo và buộc chính phủ phải có trách nhiệm.

Khuyến nghị 4: Tăng cường các cơ hội cho các phương tiện thông tin được quan trắc các quy định môi trường.

Vì tổ chức dân sự và các cộng đồng nông thôn nói chung đều có nhận thức về những quá trình này nhưng họ không thể gây được ảnh hưởng lớn, nên các phương tiện thông tin sẽ giúp đưa ra những cảnh báo cho các chính phủ về sự cần thiết phải chú trọng đến tình trạng xuống cấp của môi trường và đến các tệ nạn tham nhũng. Một trong các biện pháp giải quyết vấn đề này là tạo ra các cơ hội cho các nhà báo được điều tra về những lạm dụng môi trường, được so sánh kinh nghiệm của các quốc gia và được phép công khai những gì họ khám phá ra, cả ở trong nước và trên trường quốc tế.

10.5: Nghiên cứu xem quan điểm/lập luận môi trường nào sẽ được lồng ghép vào quá trình thực hiện trong tương lai là rất quan trọng:

Ngoài việc thực hiện lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu PRSP, cần nghiên cứu cẩn trọng hơn đến việc diễn giải các quan điểm/lập luận môi trường để làm rõ xem quan điểm/lập luận nào sẽ có triển vọng được đưa vào hoặc bị loại ra khỏi tài liệu PRSP. Liệu một quan điểm công nghệ môi trường hẹp có được sử dụng hay không, hay liệu tài liệu PRSP có làm rắc rối thêm các vấn đề môi trường khi nó chứa đựng cả những khía cạnh chính trị liên quan đến quyền làm chủ, quyền kiểm soát và quyền sử dụng không? Mặc dù PRSPs là tài liệu, tổng hợp lại các quan điểm và các khuyến nghị, các tài liệu này nói chung không đề cập đến các quan điểm/lập luận khác liên quan đến các vấn đề môi trường. Kết quả là: (a) chưa chú ý một cách đầy đủ đến sự không công bằng - như một tác nhân gây ra đói nghèo và suy thoái môi trường - mà nhấn mạnh quá mức đến những giải pháp công nghệ và các quy định; (b) Việc nhấn mạnh vào những giải pháp công nghệ (trên cơ sở ngành) đã làm giảm khả năng đưa ra một biện pháp tổng hợp cho quản lý môi trường và xoá đói giảm nghèo; (c) những vấn đề tranh cãi liên quan đến quyền sở hữu, quyền được hưởng hoa lợi và quyền cai quản nói chung cũng thường bị lơ đi, trong khi những quan điểm/lập luận không gây tranh cãi về môi trường - phát triển, chẳng hạn như mong muốn hiện đại hoá ngành nông nghiệp, thì lại được nhắc tới. Công khai hoá các tài liệu PRSP để thảo luận kỹ về các quyền, quyền sở hữu và quyền kiểm soát đã gợi cho thấy rằng tài liệu PRSPs chú trọng nhiều đến những vấn đề về những nguồn tài nguyên môi trường có tính kinh tế và chính trị. Trong các bản chỉnh sửa, nên tập trung nghiên cứu kỹ hơn về những vấn đề sau: ai sở hữu hoặc kiểm soát những nguồn lực? Ai được hưởng lợi từ việc sử dụng những nguồn lực đó? Có những mối quan hệ quyền lực nào tồn tại giữa người sở hữu và người sử dụng các nguồn tài nguyên môi trường? Những thoả thuận luật pháp và thể chế nào cho phép sử dụng và kiểm soát các nguồn tài nguyên môi trường? Ai là người xác định những vấn đề môi trường nào được cho là khó giải quyết? Tồn tại những quan điểm/lập luận khác nào nghi ngờ việc định hướng các vấn đề môi trường? Ai đưa ra quyết định cho những giải pháp xử lý các vấn đề môi trường? Việc làm như vậy có thể giúp khám phá ra những định nghĩa khác nhau về những vấn đề môi trường và vì vậy có thể sẽ giúp đưa ra được những giải pháp khác nhau, tìm ra được cách để hoà giải một loạt những lợi ích bất di bất dịch khác nhau - giữa những ngành công nghiệp khai khoáng, những người dân sống trên vùng đất đang khai thác đó, những nhà lãnh đạo truyền thống, chính phủ, v.v., và khám phá ra cách thức để phối hợp cùng nhau làm việc vì những lợi ích chung và để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Một biện pháp như vậy có thể sẽ đòi hỏi phải thực hiện một điều tra trước xem ai hiện đang được hưởng lợi từ những nguồn tài nguyên môi trường, và cuối cùng phương pháp này gợi cho thấy rằng, có thể cần phải xem xét đến những loại hình tham gia mới. Những loại hình tham gia mà có thể bao gồm cả các hình thức tham gia đảm bảo cho người dân các cơ hội hợp pháp được phép tham gia vào tài liệu PRSP và

được nói lên những mối quan tâm lo lắng của mình, và kết hợp cùng với những trách nhiệm chính thức của chính phủ để giải quyết những mối quan tâm này.

Khuyến nghị 5: Khám phá các quan điểm/lập luận khác và khuyến khích cuộc tranh luận xung quanh cách định hình các vấn đề và các giải pháp môi trường.

Mặc dù không thể mở rộng phạm vi tài liệu PRSP để có thể đề cập đến tất cả các quan điểm/lập luận về môi trường/đói nghèo, khuyến khích các cuộc tranh luận xung quanh những cách hiểu khác nhau về các vấn đề và các giải pháp môi trường sẽ cho phép bộc lộ công khai các quan điểm/lập luận khác. Tăng cường tìm kiếm các quan điểm/lập luận môi trường khác (và có thể cả các lập luận đối lập nhau) có thể sẽ tạo điều kiện thuận lợi để đưa những những quan điểm/lập luận khác và các giải pháp môi trường mang nhiều sắc thái chính trị hơn vào tài liệu PRSPs. Việc này đòi hỏi phải đưa ra nhiều hình thức tham gia rộng rãi hơn cho các tổ chức dân sự (so với những hình thức đã có từ trước đến nay) được tham gia vào các quá trình PRSP. Vì vậy, khuyến nghị ở đây là mở rộng cơ hội cho nhiều nhóm các bên liên quan, bao gồm cả những nhóm ở cấp cơ sở có những triển vọng khác, được tham gia nhiều hơn vào quá trình xây dựng tài liệu PRSP. Ngược lại, việc này cũng đòi hỏi phải đưa ra các cách sắp xếp tổ chức (tại các địa phương hoặc bởi các tổ chức dân sự) cho phép các nhóm đó được phát biểu công khai những vấn đề quan tâm/bức xúc của họ, và đưa ra các cơ chế đảm bảo cho họ được phép tham gia ở mức cao hơn vào quá trình thảo luận và soạn thảo tài liệu.

10.6 Phân cấp sẽ đem lại những cơ hội tốt để đề cao những liên kết môi trường - đói nghèo.

Thực hiện phân cấp các nguồn tài nguyên môi trường và tầm quan trọng phải chú trọng đến những mối liên kết môi trường - đói nghèo ở cấp địa phương có thể chứng tỏ cho thấy đây là một cấu thành quan trọng giúp giải quyết những khuyến nghị nêu ra ở trên. Đây cũng là một biện pháp quan trọng giúp lồng ghép môi trường vào những tài liệu chính sách của PRSP và tạo điều kiện thuận lợi để thực thi các dự án môi trường - đói nghèo. Về mặt này, phân cấp không chỉ giúp lôi kéo thêm sự tham gia của các cơ quan có thẩm quyền của địa phương mà nó còn có tiềm năng thu hút thêm sự tham gia của người dân nông thôn vào chính sách của tài liệu PRSP và vào quá trình thực thi tài liệu này. Các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường, đại diện của các tổ chức dân sự, các nhà lãnh đạo truyền thống, các cơ quan thẩm quyền của địa phương và các tổ chức nông thôn tại Honduras, Việt Nam, Ghana và Uganda, tất cả đều tán thành thực hiện phân cấp quản lý và coi đây là một biện pháp để đề cao mối liên kết môi trường - đói nghèo và giảm đói nghèo ở nông thôn. Mặc dù phân cấp được đề cập đến ở rất nhiều tài liệu PRSPs (thông qua việc phân vùng cho các uỷ ban ngành, các hoạt động của NGOs và thường là thông qua các kế hoạch phân cấp của chính phủ), PRSPs rất hiếm khi giải thích rõ ràng dự định của nó trong việc thực hiện phân cấp. Các cơ quan thẩm quyền của địa phương nhìn chung không tham gia vào quá trình xây dựng chính sách PRSP và việc thực thi không phải lúc nào cũng đi cùng với sự chuyển giao quyền lực và kiểm soát các nguồn lực. Như đã trình bày trong trường hợp Honduras, tập trung thực hiện phân cấp trong PRSP mà thiếu giải thích rõ ràng về mục đích của việc thực hiện phân cấp là gì, cộng với sự phức tạp trong quá trình thực hiện, có thể trở thành nguồn gốc mâu thuẫn giữa chính quyền địa phương với các bộ ngành trung ương. Trái lại, Đơn vị quản lý bờ biển (BMUs) Uganda đã chứng tỏ cho thấy rằng có thể thực hiện thành công phân cấp thông qua thực hiện lồng ghép những cân nhắc môi trường vào các kế hoạch phát triển vùng và huyện, thông qua việc tạo dựng lên các cơ hội tiếp cận liên ngành và tăng cường sự tham gia của cộng đồng

địa phương, đi đôi với quyền sử dụng kiểm soát các nguồn lực. Nếu như cuối cùng, mục đích của việc lồng ghép những mối liên kết môi trường - đói nghèo vào tài liệu PRSP và việc duy trì thực hiện chính sách của PRSP là để cải thiện điều kiện cho dân nghèo ở cấp địa phương, và bằng việc làm đó đóng góp cho các quá trình tăng trưởng và phát triển quốc gia, thì tập trung thực hiện phân cấp quản lý và lôi kéo sự tham gia ở cấp địa phương là một điều hết sức quan trọng.

Khuyến nghị 6: Đánh giá các dự án môi trường - đói nghèo hiện có ở cấp địa phương đồng thời tiếp tục theo đuổi các phương pháp tiếp cận liên ngành ở cấp địa phương.

Đánh giá chi tiết hơn những dự án ở cấp địa phương (đặc trưng cho một quốc gia) mà đã chú trọng đến những liên kết môi trường - đói nghèo trong một thời gian dài để tìm hiểu xem các vấn đề môi trường đang được lồng ghép thế nào vào các dự án địa phương, những hạn chế gì đang tồn tại, và trong những điều kiện nào thì có thể đảm bảo thực thi thành công và bền vững dự án là một điều hết sức quan trọng. Những chỉ số đưa ra từ nghiên cứu này cho thấy, sự tham gia của cộng đồng, quyền sử dụng và trách nhiệm với các nguồn lực có thể là những yếu tố then chốt quyết định cho sự thành công của việc thực hiện phân cấp. Những biện pháp tiếp cận như vậy ở cấp địa phương và việc tập trung thực hiện phân cấp (bao gồm cả hoạt động chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương và cho các cộng đồng) nên được thực hiện rộng rãi ở nhiều ngành hơn cho dù cần phải điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh.

Tài liệu tham khảo

- Acharya, A., de Limo, AF, and Moore, M. 2004, 'Trợ giúp phát triển: Các nhà tài trợ có trách nhiệm thế nào?' *IDS Working Paper 214*, tháng 1/2004. IDS, Brighton.
- Bainomugish, A. and G.W Tumushabe. 2004, *Quan điểm chính trị về đầu tư và chuyển nhượng đất tại Uganda: Một trường hợp điển hình về Piano Upe Game Reserve*. Sắp xuất bản.
- Bojö, J. and R.C. Reddy. 2002. *Những chiến lược xoá đói giảm nghèo và môi trường: Rà soát lại 40 tài liệu Quá độ và hoàn chỉnh về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo*. Tài liệu của phòng môi trường - Ngân hàng thế giới, số 86.
- Bojö, J. and R.C. Reddy. 2003. *Tình trạng và sự tiến triển những ưu tiên môi trường trong các Chiến lược Xoá đói giảm nghèo: Một nghiên cứu về 50 tài liệu chiến lược xoá đói giảm nghèo*. Các báo cáo kinh tế môi trường của Ngân hàng thế giới, số 93.
- Brock, K., McGee, R., Okech, R.A., and J. Jsuuna. 2003. 'Kiến thức về đói nghèo và các quá trình lập chính sách tại Uganda: Những trường hợp điển hình từ các huyện Bushenyi, Lira và Tororo'. *Báo cáo nghiên cứu của IDS*, số 54. Viện nghiên cứu phát triển, Brighton, Anh.
- Hiến pháp nước Cộng hoà Ghana, năm 1992
- Hiến pháp nước cộng hoà Uganda, năm 1995
- Eberlie, W. and H. Henn. 2003. Nghị viện các nước tiểu Sahara, Châu Phi: Các tổ chức hoạt động về xoá đói giảm nghèo? Nhà xuất bản GTZ, Eschborn, GTZ.
- Gariyo, Z. 2002. 'Quá trình PRSP tại Uganda'. *Tài liệu chiến lược xoá đói giảm nghèo*, Số 5. Uganda Debt Network, Kampala
- GoG/NDPC. 2003. *Chiến lược xoá đói giảm nghèo Ghana (2003-2005): Chương trình nghị sự về Tăng trưởng và Thịnh Vượng*.
- Goodland, R. and H. Daly. 1996. 'Tính bền vững về môi trường: Vũ trụ và điều không thể vượt qua được', *Ecological Applications*, Vol. 6(4): 1002 – 1017.
- Hickey, S. 2003. 'Quan điểm chính trị về tình trạng đói nghèo ở Uganda'. Báo cáo của Trung tâm nghiên cứu đói nghèo, số 37.
- IMF/WB. 2003. Tài liệu chiến lược xoá đói giảm nghèo – Phân tích chi tiết về tiến độ và việc thực thi. Tháng 9/2003.
www.imf.org/external/np/prspgen/2003/091503.htm
- Ireland, C. and G. Tumushabe. 2004, 'Vai trò tiến hoá của các tổ chức quản lý môi trường tại Đông Phi: Từ bảo tồn đến xoá đói giảm nghèo.', trong cuốn '*Quan điểm chính trị, Đói nghèo và Môi trường*' của Bass, S., Reid, H., Satterthwaite, D và P. Steele (eds.). Earthscan, London.
- Keeley, J. and I. Scoones. 1999. Hiểu biết về các quá trình chính sách môi trường: Đánh giá. *IDS Working Paper 89*: 1 – 50
- Leach, M. and T. Forsyth. 1998. Đói nghèo và môi trường: Những ưu tiên cho Nghiên cứu và Chính sách. Được chuẩn bị cho Chương trình phát triển của Liên hợp quốc và Ủy Ban Châu Âu.
- MAAIF. 2003. *Báo cáo tình trạng đói nghèo của Uganda, 2003* (Những thành tựu và đề xuất chỉnh sửa PEAP).
- NDPC/EPA, 2004, *Đánh giá môi trường chiến lược của báo cáo GPRS*, SEA, Vol. 1
- Pincus, J. and Thang, N., 2004. *Quá trình Chiến lược xoá đói giảm nghèo và chiến lược phát triển quốc gia Châu Á: Một báo cáo trình DFID*. Nghiên cứu tại Việt Nam. MAAIF. 2003. *Tài liệu Hướng dẫn các đơn vị quản lý bờ biển tại Uganda*. Sở các nguồn tài nguyên cá.
- Piron, L-H. and A. Evans, 2004. *Quan điểm chính trị và phương án tiếp cận PRSP: Tài liệu tổng hợp*. Viện nghiên cứu phát triển hải ngoại, London.
- Reed, D. 2004. Phân tích kinh tế chính trị về đói nghèo và hủy hoại sinh thái'. *Dự án Chuyển đổi kinh tế, Đói nghèo và Môi trường*. Văn phòng Chương trình kinh tế vĩ mô của tổ chức WWF.

- Nước cộng hoà Uganda, 2001, *Kế hoạch Hành động Xoá đói Giảm nghèo, (2001-2003)*. Tập 1. Bộ Tài chính, Kế hoạch và Phát triển Kinh tế. Kampala.
- Nước cộng hoà Uganda, 2004, *Kế hoạch Hành động Xoá đói Giảm nghèo* (Do MFPED dự thảo, ngày 13 /8/2004)
- Ribot, J.C. 2002. 'Phân cấp dân chủ các nguồn tài nguyên thiên nhiên: Thẻ chế hoá sự tham gia của nhân dân'. *Báo cáo của Viện nghiên cứu các nguồn thế giới*. Washington.
- Posing, S. 2003. *Giữa cấp cơ sở và Chính phủ: Kinh nghiệm của tổ chức dân sự với các tài liệu PRSPs: Nghiên cứu sự hưởng ứng của tổ chức dân sự địa phương với tài liệu PRSPs*. DIIS working Paper 2003: 20: 1-187
- Transparency International Corruption Perceptions Index (2003)
- Báo cáo phát triển con người UNDP (2004),
- Wilks, A. and F. Lefrançois. 2002. *Mù Khoa học hay Khuyến khích tranh luận: Ngân hàng Thế giới xác định các chính sách PRSP như thế nào*. Dự án Bretton Woods Project, ấn phẩm của World Vision International.
- Wood, A. 2004. *Một bước tiến, hai bước lùi: Quyền sở hữu, PRSPs và Điều kiện IFI*. World Vision International, California
- Ngân hàng thế giới. 1994. Danh sách các hệ thống kinh tế
- Ngân hàng thế giới. 2001. *Nghiên cứu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo nước Cộng hoà Honduras và Đánh giá chung của nhân viên Ida-Imf*. Báo cáo số: 22661-HO
- Ngân hàng thế giới. 2004. *Tiểu sử quốc gia*
- Yaron, G and Y. Moyini with D. Wasike, M. Kabi and M. Barungi. 2003. *Vai trò của môi trường trong cải thiện tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo ở Uganda*. Báo cáo kỹ thuật cuối cùng. Báo cáo không xuất bản của DFID.