

Quá trình PRSP và Môi trường – trường hợp của Việt Nam

ĐÁNG GIÁ VỀ VIỆT NAM



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 

‘Phân tích những mối liên kết môi trường – nghèo đói còn rất yếu...’¹

Quá trình PRSP và Môi trường – trường hợp của Việt Nam

ĐÁNH GIÁ VỀ VIỆT NAM

Nguyễn Quang và Howard Stewart

CẢI THIỆN NHỮNG CÂN NHẮC MÔI TRƯỜNG VÌ NGƯỜI NGHÈO:

**BÀI HỌC KINH NGHIỆM RÚT RA TỪ VIỆC ĐÁNH GIÁ ĐỘC LẬP QUAN ĐIỂM
CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN ĐẾN CÁC TÀI LIỆU CHIẾN LƯỢC XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO**

Tháng 3 - 2005

¹ Quan điểm này đã được thể hiện rộng rãi trong quá trình thảo luận về nghiên cứu phân tích các mối liên kết giữa đói nghèo và môi trường trong CPRGS

Nội dung

Tóm tắt thực hiện	iv
Các từ viết tắt	vii
Lời nói đầu	ix
Phương pháp	xi
Chương I: Giới thiệu	1
Môi trường	1
Hỗ trợ phát triển	2
Chương II: Xây dựng Tài liệu CPRGS và lồng ghép môi trường	4
Bối cảnh quốc gia	4
Xây dựng Chiến lược CPRGS của Việt Nam dựa trên qui hoạch phát triển quốc gia	4
Quá trình song song xây dựng Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia (NSEP)	5
Các nhóm đối tác	5
Đối tác trong Nghèo đói	6
Đối tác trong Môi trường	6
Soạn thảo tài liệu CPRGS của Việt Nam	7
Chiến lược Xoá đói giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP)	7
Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS)	9
Các hoạt động tiếp theo quá trình soạn thảo tài liệu CPRGS	13
Các vấn đề môi trường đã được lồng ghép vào tài liệu CPRGS như thế nào ?	15
Quá trình soạn thảo	15
Quyền làm chủ	17
Kết quả	19
Những quan điểm/lập luận về Môi trường và Đói nghèo và CPRGS	22
Những quan điểm/lập luận về Môi trường và Đói nghèo đề cập trong CPRGS	23
Những quan điểm/lập luận Môi trường và Đói nghèo không đề cập trong CPRGS	24
Chương III: Các bên liên quan, các mạng lưới và vai trò của chúng	27
Đảng Cộng Sản Việt Nam	27
Các Bộ ngành trung ương	27
Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI)	28
Cục Môi trường Quốc gia, Bộ Tài nguyên và Môi trường	29
Các Bộ liên quan khác	29
Chính quyền địa phương	30
Sự tham gia của các Tổ chức Phi chính phủ Quốc tế	31
Sự tham gia của các tổ chức Nghề nghiệp và Xã hội địa phương	31
Sự tham gia của các Tổ chức quần chúng	32
Sự tham gia của công chúng	32
Các nhà tài trợ	33
Kết luận	35

Chương IV: Các nghiên cứu thực tiễn	37
Nghiên cứu trường hợp - Phá rừng tại Tỉnh Đắk Lắk	37
Nghiên cứu trường hợp - Vai trò của các Phương tiện truyền thông Việt Nam	41
Phương tiện truyền thông và Báo Môi trường	42
Đài Tiếng nói Việt Nam	42
Đài Truyền hình Việt Nam	42
Ấn phẩm và Báo Môi trường	43
Tác động của công chúng	44
Diễn đàn các Nhà báo Môi trường Việt Nam	45
Chương V: Các chất xúc tác giúp lồng ghép môi trường và các khuyến nghị	46
Thư mục tham khảo	51
Phụ lục 1: Thông tin cơ bản về Việt Nam	54
Phụ lục 2: Danh sách phỏng vấn	57
Phụ lục 3: 'Những thực tiễn điển hình' về lồng ghép môi trường và đối nghèo ở Việt Nam	58

Tóm tắt thực hiện

Giai đoạn xây dựng tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRSP) của Việt Nam:

Do sức ép về mặt thời gian trong quá trình đàm phán với Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới, Chính phủ Việt Nam đã soạn thảo Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP). Tài liệu này gắn kết chặt chẽ với Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội, giai đoạn 2001-2010 và các chính sách quan trọng khác của Chính phủ Việt Nam. Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS) của Việt Nam đã được xây dựng ngay sau khi Tài liệu I-PRSP được thông qua. Xét về hệ thống cấp bậc các chính sách của Chính phủ, CPRGS có cấp độ tương quan thấp hơn so với Chiến lược Phát triển dài hạn và Kế hoạch 5 năm.

Song song với quá trình lập kế hoạch quốc gia, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (trước đây) cũng chuẩn bị “Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia của Việt Nam” cho giai đoạn 2001-2010. Chiến lược này đã hình thành lên một khung phối hợp và thực hiện các chương trình bảo vệ môi trường và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên.

Mối liên kết giữa môi trường và đói nghèo trong CPRGS: Ban đầu các vấn đề môi trường đã không được nhắc đến trong Tài liệu I-PRSP. Sau đó chúng đã được đưa vào Tài liệu CPRGS, tuy rằng việc phân tích các mối liên kết giữa môi trường và tình trạng đói nghèo vẫn còn yếu. Phần đề cập tới môi trường (gồm hai trang) chủ yếu phản ánh cách tiếp cận “đơn ngành”. Hầu hết các bên liên quan đều nhất trí rằng chưa có nỗ lực mang tính hệ thống nhằm lồng ghép các nguyên tắc môi trường bền vững vào các chương trình trọng điểm của CPRGS. Ngoại trừ phần đề cập đến các ‘cơ sở hạ tầng lớn’ được bổ sung vào một năm sau đó, các vấn đề môi trường chưa được lồng ghép vào trong các chính sách ngành và trong các mục tiêu mà CPRGS đề ra.

Vấn đề môi trường và đói nghèo, và CPRGS: CPRGS đã nhìn nhận tăng trưởng kinh tế nhanh là chìa khoá để giải quyết vấn đề giảm nghèo, và trong giai đoạn dài hơn là giải quyết cả tính bền vững về mặt môi trường. Theo quan điểm này, tăng trưởng kinh tế nhanh (và giảm nghèo là mục tiêu của tăng trưởng kinh tế) cần được ưu tiên hàng đầu, ngay cả khi tăng trưởng này có thể trước mắt sẽ gây những ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường. “Những quan điểm/lập luận khác”, không được nhắc đến trong CPRGS, nhưng nghe được từ những bên liên quan của phía Việt Nam, đã đề cập tới những sáng kiến có sự tham gia của cộng đồng và những công nghệ được vận dụng phù hợp với điều kiện địa phương, được hỗ trợ bởi các phương tiện thông tin đại chúng, và những đóng góp tương ứng của chúng đã giúp lồng ghép tốt hơn giữa phát triển kinh tế với xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường.

Các bên tham gia, mạng lưới và vai trò của họ: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) đã chỉ đạo quá trình xây dựng CPRGS với sự trợ giúp của một Ủy ban liên bộ gồm đại diện của 16 bộ ngành khác nhau nhưng không gồm Cục Môi trường Quốc gia. Vụ Khoa học, Giáo dục và Môi trường trực thuộc MPI đã chỉ đạo việc đưa các vấn đề môi trường vào CPRGS. Trong cùng thời gian xây dựng CPRGS, Cục Môi trường Quốc gia (NEA) cũng xây dựng ‘Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia’, và Cục này đã được chuyển từ Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường (MOSTE) sang một Bộ mới được thành lập có tên là Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE). Cục Môi trường Quốc gia thực hiện cách tiếp cận ‘ngành’ đối với vấn đề quản lý môi trường - cách tiếp cận mà các nguyên tắc và điều lệ qui chuẩn được ưu tiên hơn so với các chính sách hay sáng kiến liên ngành. Sau đó, Cục Môi trường Quốc gia cũng đã tham gia lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS

nhưng theo cách tiếp cận “ngành” nhiều hơn là chú trọng đến các mối liên kết giữa môi trường và nghèo đói.

Một số tổ chức phi chính phủ quốc tế đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình CPRGS nhưng hầu hết các tổ chức đó đều chưa nêu lên được các mối liên kết giữa môi trường và đói nghèo. Một số tổ chức phi chính phủ quốc tế khác có quan tâm nhiều hơn tới mối quan hệ giữa các vấn đề môi trường và nghèo đói thì lại ít được tham gia vào quá trình CPRGS. Đóng góp của các tổ chức nghề nghiệp và xã hội trong nước (các tổ chức phi chính phủ địa phương) về vấn đề môi trường thậm chí còn hạn chế hơn. Các tổ chức quần chúng có thể có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng các chính sách môi trường vì người nghèo, chẳng hạn như Hội Nhà báo, lại vắng mặt trong quá trình CPRGS.

Nhóm Hoạt động vì Đói nghèo (PWG) và Nhóm Hành động chống Đói nghèo (PTF) có sự tham gia của Chính phủ - Nhà tài trợ - Tổ chức phi chính phủ đã hình thành lên một giao diện tiếp xúc chủ đạo giữa các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ và Tiểu ban soạn thảo CPRGS. Trong khi Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) dẫn đầu nhóm hoạt động môi trường trong phạm vi nhóm PWG/PTF thì Ngân hàng Thế giới là tổ chức đại diện cho các nhà tài trợ. Hầu hết các nhà tài trợ đều lưu ý đến sự thiếu vắng của việc lồng ghép hiệu quả các vấn đề môi trường vào quá trình CPRGS và ủng hộ cách tiếp cận “liên ngành” hướng tới các mục tiêu chung về xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường nhiều hơn nữa.

Các nghiên cứu thực địa: Một nghiên cứu điểm tại Đắc Lắc cho thấy tình trạng tăng trưởng kinh tế nhanh - phù hợp với trọng tâm của CPRGS nhưng không bền vững đã gây suy thoái môi trường cũng như làm trầm trọng thêm tình trạng đói nghèo và làm cách ly những nhóm người dân nông thôn nghèo đói nhất ra khỏi nhịp điệu phát triển của xã hội. Theo cách đó, thành quả của tăng trưởng kinh tế đã mâu thuẫn với quan điểm/lập luận chủ đạo nêu trong CPRGS. Một nghiên cứu điểm khác xem xét đến các phương tiện thông tin đại chúng quốc gia - các phương tiện có vai trò không đáng kể trong quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường vào CPRGS, nhưng tạo nên những đóng góp ngày một gia tăng cho quá trình lồng ghép các vấn đề xoá đói giảm nghèo và cải thiện công tác quản lý môi trường.

Kết luận: Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS) đã tạo cơ hội đầu tiên cho Việt Nam chú trọng đến vấn đề môi trường bền vững và xoá đói giảm nghèo trong cùng một quá trình hoạch định. Đây thực sự là các cơ hội giúp xây dựng những phương pháp tiếp cận hướng nghèo ở cấp cơ sở - có thể giúp lồng ghép hiệu quả hơn những vấn đề môi trường và biến cách lồng ghép này thành những hành động cụ thể.

Nhiều vấn đề quan trọng có ảnh hưởng lớn đến các cộng đồng nghèo như suy thoái biển và đới ven bờ, suy thoái đất, đánh bắt cá quá mức và nuôi trồng thủy sản ngày một gia tăng đã không được chú trọng đến trong tài liệu CPRGS. Như đã mô tả trong các nghiên cứu điển hình, những vấn đề đang phải đương đầu này dường như nằm ngoài quá trình CPRGS. Cho đến nay, những yếu kém trong năng lực thực hiện vẫn còn là một trở ngại. Chính quyền địa phương ở Việt Nam có rất ít hoặc hầu như không có đủ năng lực để giải quyết các vấn đề này và không coi trọng đến vấn đề quản lý môi trường trong các kế hoạch đầu tư và phát triển của địa phương.

Một hạn chế chủ yếu khác liên quan đến việc đưa những mối quan tâm môi trường vào trong các chính sách hướng nghèo ở Việt Nam là sự thiếu hiểu biết. Các cơ quan chính phủ, các chuyên gia địa phương, và thậm chí cả một số nhà tài trợ đã không có đủ thông tin cụ thể về các mối quan hệ linh hoạt giữa nghèo đói, tăng trưởng kinh tế và môi trường. Vấn đề này trở càng nên trầm trọng hơn do sự phối hợp còn rời rạc giữa các ban ngành (tuyến ngang) do chỉ quan tâm tới các chiến lược và chương trình mục tiêu của ngành mình.

Khuyến nghị: Còn nhiều cơ hội để xem xét “những trường hợp khác” nảy sinh trong các cuộc đối thoại về các vấn đề phát triển ở địa phương nhằm mở rộng sự thừa nhận rằng chính người nghèo là những người chịu ảnh hưởng nhiều nhất từ những suy thoái môi trường và cũng chính họ cũng là những người được hưởng lợi nhiều nhất từ những cải thiện môi trường và cải thiện nền tảng các nguồn tài nguyên thiên nhiên của địa phương. Cũng có những cơ hội ở rất nhiều nơi có thể giúp mở mang sự chấp thuận về sự cần thiết phải chi trả “các dịch vụ môi trường”, đặc biệt cho những cộng đồng người nghèo. Nhu cầu hỗ trợ cho các quá trình ở địa phương, chẳng hạn hỗ trợ cho tỉnh Quảng Nam, đang ngày một gia tăng vì các hỗ trợ này có thể tạo điều kiện đưa ra các mô hình mới dựa trên văn hóa của chính những cộng đồng người nghèo.

Các tổ chức nghề nghiệp và xã hội (các tổ chức phi chính phủ địa phương) và các cộng đồng địa phương có thể có một vai trò lớn hơn trong xây dựng và thực hiện các biện pháp lồng ghép các vấn đề xóa đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường ở cấp cơ sở, vì chính phủ sẽ ngày càng giảm dần vai trò của mình tại các cấp này. Các nhà tài trợ có thể tham gia vào các đối thoại lồng ghép khía cạnh môi trường vào nội dung chính của các chương trình phát triển vì người nghèo - và ngược lại - thông qua các cơ quan và tổ chức khác nhau ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương. Các đối tác quốc tế còn có cơ hội tham gia vào “Nhóm Hỗ trợ Môi trường Quốc tế” (ISGE) chủ trì bởi Bộ Tài nguyên và Môi trường và được hỗ trợ bởi “Sáng kiến Môi trường và Đói nghèo” (bản thân nhóm này được UNDP và DFID tài trợ) - nhóm hy vọng sẽ chú trọng đến những vấn đề liên quan tới việc thực hiện CPRGS tại các cấp cơ sở. Cuối cùng, các đối tác quốc tế có thể và cũng nên mở rộng sự tham gia của họ vào lĩnh vực liên quan đến các tương tác thương mại - môi trường - đói nghèo.

Acronyms

AA	Tổ chức Phi chính phủ Quốc tế Action Aid
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AFTA	Khu vực Tự do Thương mại ASEAN
AENRP	Hội Bảo vệ Tài nguyên Thiên nhiên và Môi trường
APFEJ	Diễn đàn các Nhà báo & Môi trường châu Á - Thái Bình Dương
AusAid	Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc
CAS	Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia
CDF	Khung phát triển Toàn diện
CEMMA	Ủy ban Miền núi và Dân tộc thiểu số
CG	Nhóm Tư vấn
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
CRP	Trung tâm Tiến bộ Nông thôn
CRS	Tổ chức Cứu trợ Thiên chúa (Catholic Relief Services)
DAC	Ủy ban Hỗ trợ Phát triển
DANIDA	Tổ chức Phát triển Quốc tế Đan mạch
DFID	Tổ chức Phát triển Quốc tế Anh
DSEE	Sở Khoa học, Giáo dục và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Eco-Eco	Viện Kinh tế Sinh thái
EIA	Đánh giá tác động môi trường
ENGO	Tổ chức phi chính phủ về môi trường
ESCAP	Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Á - Thái Bình dương
ESG	Nhóm Hỗ trợ Môi trường
FAO	Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
GEID	Vụ Tổng hợp Kinh tế Quốc dân, Bộ Kế Hoạch và Đầu tư
GOV	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục Thống kê
GTZ	Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Đức
HDI	Chỉ số Phát triển Nhân sự
HEPR	Xoá đói và Giảm nghèo
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
IDS	Viện Nghiên cứu Phát triển
IDTs	Các Chỉ tiêu Phát triển Quốc tế
IFI	Viện Tài chính Quốc tế
IMF	Quĩ Tiền tệ Quốc tế
INGOs	Các tổ chức phi chính phủ Quốc tế
I-PRSP	Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo Tạm thời
ISGE	Nhóm Hỗ trợ Môi trường Quốc tế
IUCN	Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Thế giới
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật
JICA	Tổ chức Hợp tác Quốc tế Nhật
JSA	Đánh giá với sự cộng tác của nhân viên
KfW	Ngân hàng Tái thiết Đức
LERES	Trung tâm Dịch vụ và Nghiên cứu Luật, Khoa Luật
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MDG	Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

MG	Mục tiêu Thiên niên kỷ
MOF	Bộ tài Chính
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MONRE	Bộ Tài Nguyên và Môi trường
MOSTE	Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NA	Quốc hội
NEA	Cục Môi trường Quốc gia
NGO	Các tổ chức Phi chính phủ
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OED	Ban Đánh giá Các hoạt động, Ngân hàng Thế giới
PAR	Cải cách Hành chính Công
PIP	Kế hoạch Đầu tư Công
PM	Thủ tướng chính phủ
PPA	Đánh giá Nghèo đói có sự Tham gia của người dân
PRGF	Quĩ Phát triển và Xoá đói giảm nghèo
PRSC	Tín dụng Hỗ trợ Xoá đói giảm nghèo
PRSP	Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo
PTF	Nhóm Hành động chống Nghèo đói
PWG	Nhóm Hoạt động vì Nghèo đói
RDSC	Trung tâm Hỗ trợ Phát triển Nông thôn
SCUK	Tổ chức Cứu trợ Trẻ em Vương Quốc Anh (Save the Children UK)
SDC	Tổ chức Phát triển Thụy Sĩ
SEDS	Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội
SIDA	Tổ chức Phát triển Quốc tế Thụy điển
SME	Các doanh nghiệp Vừa và Nhỏ
SRV	Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam
UK	Vương quốc Liên hiệp Anh
UN	Liên Hiệp quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
UNICEF	Quĩ Trẻ em Liên hiệp Quốc
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hiệp Quốc
US	Hiệp chủng quốc Hoa Kỳ
USBTA	Hiệp ước Thương mại Song phương của Mỹ
VACE	Hội Văn hoá và Môi trường Việt Nam
VBP	Ngân hàng Việt nam dành cho người nghèo
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VCE	Tổ chức Văn hoá vì Môi trường Việt nam
VDGs	Các mục tiêu Phát triển của Việt Nam
VFEJ	Diễn đàn các Nhà báo & Môi trường Việt Nam
VLSS	Điều tra Mức sống của Việt Nam
VOV	Đài tiếng nói Việt nam
VND	đồng
VTV	Đài Truyền hình Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
WWF	Quĩ Bảo tồn Động vật hoang dã

Lời nói đầu

Báo cáo này là kết quả của một nghiên cứu về Việt Nam được tiến hành từ tháng 8/2004 - 10/2004. Là một phần của nghiên cứu về bốn quốc gia², nghiên cứu đã rà soát lại Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam để phân tích xem nếu có, thì lý do tại sao và bằng cách nào mà các chính sách, các hoạt động và các cân nhắc môi trường vì người nghèo đang được lồng ghép với nhau. Nghiên cứu đã tập trung vào quá trình xây dựng tài liệu CPRGS và tìm hiểu xem quá trình này đã tác động như thế nào đến những lựa chọn chính sách liên quan đến môi trường³, những thay đổi về thể chế, nhân sự và ngân sách, tranh luận của công chúng, nhận thức của xã hội dân sự và cuối cùng là cải thiện những cân nhắc về môi trường. Nghiên cứu cũng đã xem xét một số hoạt động tiếp theo sau quá trình soạn thảo tài liệu CPRGS.

Dự án nghiên cứu này đã được khởi xướng và hình thành bởi Nhóm cộng tác Môi trường và Đói nghèo (PEP) - một mạng lưới không chính thức gồm khoảng 30 tổ chức các nhà tài trợ chính phủ và tổ chức phi chính phủ hoạt động nhằm thúc đẩy mối liên hệ giữa xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường trong hợp tác phát triển. Trong mạng lưới PEP, các tổ chức CIDA, DIFD và GTZ đã hỗ trợ tài chính và điều hành quá trình nghiên cứu này. Nghiên cứu đã được Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS), Sussex phối hợp với các chuyên gia tư vấn trong nước và quốc tế tiến hành thực hiện.

Việt Nam đã thực hiện chính sách tự do hoá kinh tế kể từ năm 1986 sau khi quốc gia này ban hành Chính sách Đổi mới và đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong xoá đói giảm nghèo. Không giống như hầu hết các quốc gia đang xây dựng tài liệu chiến lược xoá đói giảm nghèo khác, Việt Nam không phụ thuộc nặng nề vào đầu tư của các nhà tài trợ nước ngoài và cũng không phải là một nước nhận tài trợ từ Quỹ Cứu trợ dành cho các Quốc gia Nghèo có Nợ nhiều. Nghiên cứu quá trình xây dựng chính sách và hoạch định môi trường của Việt Nam là phù hợp vì đất nước này đang trải qua sự tồn tại song song và không mấy dễ dàng giữa nền kinh tế do nhà nước kiểm soát và nền kinh tế được điều tiết bởi thị trường. Sự tương tác giữa đầu tư quốc doanh và đầu tư tư nhân, đi đôi với mật độ dân số cao và tình trạng đói nghèo phổ biến ở nông thôn, đã ảnh hưởng đáng kể đến các nguồn tài nguyên môi trường của Việt Nam. Phát triển kinh tế, kể từ khi Chính sách Đổi mới ra đời, đã có tác động đáng kể lên các nguồn tài nguyên môi trường của Việt Nam. Việt Nam đã chú trọng đến vấn đề này qua những nỗ lực tham gia vào các tiến trình quốc tế như Hội nghị Môi trường và Phát triển của Liên Hiệp quốc (Tại Rio de Janeiro năm 1992) và phê chuẩn những công ước môi trường quốc tế (gồm cả Những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ). Tuy nhiên, sự quan tâm đến các vấn đề môi trường vẫn chưa được liên kết trực tiếp với xoá đói giảm nghèo và, như thể hiện trong báo cáo này, những mối liên hệ giữa đói nghèo và môi trường vẫn chưa được phát triển hoàn toàn. Nghiên cứu đã chú trọng đến chiến lược xoá đói giảm nghèo, để tìm hiểu bản chất về sự tham gia của các bên liên quan khác nhau trong chính quá trình soạn thảo CPRGS, nhằm hiểu được cách thức hình thành các mối liên hệ môi trường/đói nghèo và điều này có thể có những hàm ý gì trong quá trình thực hiện các chiến lược xoá đói giảm nghèo.

² Các quốc gia khác là Ghana, Honduras và Uganda.

³ 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 bên trong và ngoài nhà).

Nghiên cứu có tính so sánh giữa bốn quốc gia được lựa chọn gồm nhằm vào những mục đích sau:

- Trình bày lý do nếu có thì tại sao (hoặc nếu không, thì tại sao lại không) mà các bên liên quan khác nhau tại những quốc gia có thu nhập thấp lại coi vấn đề môi trường là quan trọng đối với xoá đói giảm nghèo – và những điều kiện cần để giải quyết các vấn đề môi trường theo cách dễ hiểu cho các nhà ra quyết định (không làm việc trong lĩnh vực môi trường)
- Đưa ra những khuyến nghị chính sách có tính định hướng thực tiễn cho các chính phủ, xã hội dân sự và các tổ chức phát triển về các chiến lược hiệu quả (ví dụ, xây dựng các liên minh, truyền thông hiệu quả) nhằm hỗ trợ cách thức lồng ghép môi trường vào trong các chính sách.
- Chỉ ra cách thức nếu có thì làm thế nào để, một chiến lược Xoá đói giảm nghèo (PRS) với ngôn ngữ môi trường ‘tốt’ có thể dẫn đến thực hiện hiệu quả và các hoạt động tiếp theo đó, và chuyển thành những thay đổi thực sự ‘trong nội bộ dân chúng’.
- Đánh giá giá trị gia tăng cho quá trình ‘lồng ghép môi trường’ lên cấp cao hơn trong quá trình hoạch định chính sách và liệu những đầu tư tài chính phát sinh ra trong quá trình lồng ghép này có mang lại giá trị tiền tệ nào không.
- Xác định những bước chủ đạo tiếp theo nhằm thúc đẩy quá trình này và thực hiện lồng ghép môi trường – bằng cách đưa ra một số khuyến nghị và ưu tiên cho các bên liên quan chủ chốt và cho các cơ quan phát triển quốc tế.

Phương pháp

Nhằm xem xét cách thức mà theo đó các vấn đề môi trường đã được lồng ghép vào các chiến lược xoá đói giảm nghèo, cần xác định xem ‘các vấn đề môi trường’ và những mối liên hệ của chúng đối với đói nghèo tại Việt Nam được hiểu như thế nào. Mặc dù cách hiểu của mỗi người và mỗi cơ quan là khác nhau do họ có quan điểm và lợi ích khác nhau, quan điểm về các vấn đề môi trường thường được thể hiện dưới dạng những lập luận hay ‘những câu chuyện’ ngắn. Mỗi lập luận/câu chuyện đưa ra một vấn đề, nguyên nhân gây ra vấn đề đó và những giải pháp tiềm năng cho vấn đề đó. Nghiên cứu này đã cố gắng nhận dạng một loạt những quan điểm/lập luận phổ biến về môi trường và về những mối liên hệ môi trường – đói nghèo tại Việt Nam, thông qua (a) nghiên cứu các tài liệu CPRGS; (b) xem xét các tài liệu hiện hành và các trang web, bao gồm cả các báo cáo và ấn phẩm của chính phủ và các tổ chức phi chính phủ; (c) phỏng vấn các bên liên quan liên quan tiềm năng và liên quan thực sự (xem Phụ Lục 2). Hoạt động này cho phép chúng tôi khảo sát mức độ hiểu biết quá trình CPRGS của các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường và đánh giá xem những quan điểm môi trường nào được đưa ra tranh luận. Nó cũng hỗ trợ cho khảo sát về cách thức và mức độ mà các vấn đề môi trường được liên kết với xoá đói giảm nghèo.

Để hiểu được mối liên kết giữa các quá trình khác nhau với quá trình soạn thảo PRS, chúng tôi đã thiết lập một danh sách các bên liên quan chủ chốt và đã nỗ lực thực hiện phỏng vấn đại diện các cơ quan/tổ chức nhiều ở mức độ có thể. Một số người được lựa chọn phỏng vấn vì họ đã tham gia vào quá trình CPRGS. Những người khác tuy không tham gia vào quá trình CPRGS nhưng được chọn phỏng vấn do họ có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy xoá đói giảm nghèo và môi trường bền vững tại Việt Nam. Việc phỏng vấn các bên liên quan giúp bổ sung thêm các dữ liệu thứ cấp cho phân tích và tổng hợp. Vòng phỏng vấn đầu tiên đã được tiến hành với các quan chức của WB và MPI để có được thông tin chung về quá trình CPRGS và để xác định các tổ chức và cá nhân nào đã tham gia vào quá trình này. Vòng phỏng vấn lần hai sau đó được thực hiện để thu thập thông tin chi tiết cho xây dựng và thực hiện thực sự các chính sách hoạch định vì người nghèo. Trong suốt quá trình soạn thảo báo cáo tiếp theo sau đó, đã thực hiện thu thập thêm những thông tin sơ cấp, thông qua những cuộc phỏng vấn sâu hơn với các nhà báo và các nhà hoạt động chính trị/xã hội của Việt Nam.

Từ những cuộc phỏng vấn, chúng tôi đã tìm hiểu quan điểm của các bên liên quan khác nhau đến những vấn đề môi trường cụ thể và sự tham gia, hoặc thất bại của họ trong việc tham gia lồng ghép những mối quan tâm của họ vào CPRGS. Những cuộc phỏng vấn này đã làm sáng tỏ các bên liên quan nào đã chi phối chương trình môi trường nào trong quá trình xây dựng CPRGS và lý do tại sao các bên liên quan lại vận động hành lang để hợp nhất các vấn đề môi trường. Nghiên cứu đã hướng vào một số người cấp tin cụ thể để điều tra các sự kiện và mạng lưới hoạt động chủ chốt, khảo sát các quá trình xảy ra xung quanh quá trình xây dựng CPRGS, và để tìm hiểu xem các sự kiện cũng như các quá trình chính trị khác không đề cập ở trong CPRGS đã có thể có các tác động như thế nào đến những quan điểm khác. Các cuộc phỏng vấn cũng cung cấp những hiểu biết sâu hơn về những trở ngại đã gặp phải khi cố gắng lồng ghép những định hướng môi trường vào tài liệu CPRGS và những vấn đề môi trường quan trọng nào đã không được nhìn nhận đến trong CPRGS.

Những nghiên cứu thực tiễn trong báo cáo này đề cập đến vấn đề phá rừng và tạo ra những loại trừ và những đói nghèo mới cho dù đạt được tăng trưởng kinh tế ở tỉnh Đắk Lắk mà hoàn toàn phù hợp với trọng tâm của CPRGS; vai trò của truyền thông đại chúng

trong việc tạo dựng lên những nhận thức về môi trường. Rà soát lại các tài liệu và thực hiện các cuộc phỏng vấn ở Việt Nam đã được tiến hành từ tháng 8 - 10/2004, tiếp theo đó là quá trình phân tích dữ liệu, dự thảo và tái dự thảo báo cáo – được các chuyên gia trong nước thực hiện với sự hỗ trợ của một đối tác bên ngoài và cán bộ của Viện IDS – cho đến giữa tháng 1/2005.

Chương I: Giới thiệu

Đối phó với sự tăng trưởng không bền vững và sự trì trệ của nền kinh tế vĩ mô, Việt Nam đã chính thức ban hành chính sách *Đổi Mới* vào năm 1986. Hệ thống kinh tế quốc dân sau đó đã nhanh chóng chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch tập trung do nhà nước chỉ đạo sang một nền kinh tế quá độ và phi tập trung hơn, nơi các lực lượng thị trường tồn tại cùng với sự kiểm soát của nhà nước. Trong một loạt các chính sách ban hành, các chính sách đổi mới gồm: phân hoá hợp tác xã nông nghiệp, ban hành luật đất đai mới để đảm bảo quyền thuê đất, tự do thương mại quốc tế và đầu tư, thi hành chính sách một giá và hệ thống tỷ giá hối đoái thị trường, cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước và đưa ra một khuôn khổ luật pháp nhằm khuyến khích phát triển khu vực tư nhân. Chính phủ cũng đã cơ cấu lại hệ thống hành chính của mình, trao các trách nhiệm và vai trò chủ đạo cho chính quyền các địa phương. Về phương diện chính trị, đổi mới đã mang lại một xã hội mở cửa hơn, với dân chủ cấp cơ sở và sự tham gia của cấp địa phương mạnh mẽ hơn vào quá trình ra quyết định.

Việt Nam đang đứng trước một bước ngoặt chiến lược quan trọng, đặc trưng bởi sự cùng tồn tại, mà đôi lúc không mấy dễ dàng, giữa một nền kinh tế do nhà nước kiểm soát và nền kinh tế thị trường. Đầu tư trong lĩnh vực công vẫn là động lực chính ẩn đằng sau phát triển kinh tế và những can thiệp của nhà nước không phải lúc nào cũng khuyến khích năng suất thị trường hoặc công bằng xã hội. Lợi ích của các cộng đồng và các doanh nghiệp tư nhân vẫn chưa được thể hiện độc lập trong chính phủ và, giống như tất cả những lợi ích khác, hy vọng chúng sẽ được ủng hộ qua cơ cấu Đảng - Chính phủ mà chi phối đến tất cả các thuyết trình chính trị.

Mặc dù đạt được những thành tựu kinh tế xã hội đáng kể trong thập kỷ trước, Việt Nam vẫn là một quốc gia rất nghèo. Nghèo đói là hiện tượng phổ biến ở nông thôn, với khoảng 90% dân nghèo trên cả nước sống tại khu vực nông thôn. Tỷ lệ nghèo đói tại các khu vực nông thôn (45%) cao hơn ở các khu vực đô thị (10-15%, phụ thuộc vào phương pháp được sử dụng để ước tính số dân di cư chưa đăng ký). Trong số các vùng, tỷ lệ nghèo đói ở những vùng núi phía Bắc và vùng Cao Nguyên cổ nhiên là cao và sâu hơn, tuy rằng mật độ dân số ở các khu vực này tương đối thấp. Cụ thể, những nhóm dân dễ bị tổn thương là: (i) các dân tộc thiểu số; (ii) những người dân di cư chưa đăng ký tại các khu vực đô thị và (iii) trẻ em. Thông tin chi tiết về cơ cấu địa lý – sinh thái và kinh tế - xã hội của Việt nam được trình bày ở Phụ lục 1.

Môi trường

Kể từ khi ban hành chính sách *Đổi Mới*, phát triển kinh tế đã gắn liền với gia tăng về suy thoái chất lượng môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Việt Nam là một nước đang phát triển, với 76.5% dân số sống ở nông thôn và 70% dân số kiếm sống dựa vào khai thác các nguồn tài nguyên. Năm 2000, gần một nửa giá trị xuất khẩu của Việt Nam là từ dầu thô, gạo, than đá, cà phê, cao su và các sản phẩm từ biển.⁴

Những đánh giá đói nghèo có sự tham gia của người dân (PPAs), thực hiện vào năm 1999, đã cho thấy một trong những nguyên nhân chính gây ra đói nghèo tại các khu vực nông thôn là thiếu sự tiếp cận đến các nguồn tài nguyên thiên nhiên như đất, nước và tài

⁴ Việt Nam: Những vấn đề được lựa chọn và Phụ lục thống kê, 2001, tháng 1 năm 2002, IMF, trang 79 (trích dẫn bởi Leisher, 2003:1)

nguyên rừng. Người dân nghèo nông thôn ở Việt Nam dựa chủ yếu vào việc sử dụng trực tiếp các nguồn tài nguyên thiên nhiên và do vậy hầu hết họ đều chịu tác động nghiêm trọng khi môi trường của họ bị suy thoái hoặc khi quyền tiếp cận đến các nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ bị hạn chế hoặc bị từ chối. Tại Việt Nam, có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sống trên những vùng núi dốc ở phía bắc, nơi mà kế sinh nhai của họ đặc biệt dễ bị tổn hại do thoái hoá đất và do nạn phá rừng. Đa dạng sinh học cũng đang bị đe dọa. Tổng diện tích rừng tăng lên rất ít trong những năm gần đây nhưng chất lượng rừng mới lại là một vấn đề. Những khu rừng tự nhiên với đa dạng các loại động thực vật đang biến thành những vùng đất trống trọt độc canh. Người nghèo cũng là những người phải gánh chịu những mối đe dọa nhiều nhất từ môi trường, chẳng hạn như ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước và rác thải độc hại, và họ cũng là những người ít có khả năng để đối phó với các vấn đề này nhất khi chúng xảy ra.

Việt Nam là nước chịu nhiều thiên tai, đặc biệt là lũ lụt, bão và hạn hán. Bình quân hàng năm có hơn một triệu người cần đến cứu trợ do gặp phải thiên tai (PTF, 2000a và b). Một lần nữa, người nghèo được cho là những người phải chịu ảnh hưởng từ thiên tai nhiều nhất. Suy thoái môi trường, đặc biệt là nạn phá rừng tại các vùng thượng lưu các lưu vực sông, đã làm tăng những tác động xấu của thiên tai lên những người dân nghèo và những người dân dễ bị tổn thương sống ở các vùng hạ lưu ven sông.

Hỗ trợ phát triển

Từ năm 1975 đến những năm nửa cuối của thập kỷ 80, chỉ có Liên Hợp Quốc, Thụy Điển và Phần Lan là các nhà tài trợ hoạt động ở Việt Nam. Vào cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90, dòng tài trợ và con số các nhà tài trợ (và các tổ chức phi chính phủ quốc tế - NGOs) đã tăng lên nhanh chóng ở Việt Nam. Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã cung cấp tư vấn kỹ thuật cho Chính phủ Việt Nam (GOV) trong nhiều năm trước khi thực sự quyết định cho Việt Nam vay vốn vào năm 1994 - cùng thời gian Mỹ quyết định dỡ bỏ cấm vận đối với Việt Nam. Cuộc họp Nhóm Tư vấn lần đầu tiên cho Việt Nam đã được tổ chức vào năm 1994 (Price-Thomas, 2003:4).

Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đã đóng một vai trò quan trọng trong việc tạo ra các cơ hội cho quốc gia này đạt được tốc độ phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo và nâng cao chất lượng cuộc sống như mong muốn. Nguồn vốn ODA đã được phân bổ theo hướng hỗ trợ trực tiếp cho các ngành ưu tiên của Chính phủ, bao gồm ngành năng lượng (24%), giao thông vận tải (27.5%), nông nghiệp và phát triển nông thôn bao gồm cả nghề cá, lâm nghiệp, thủy lợi (12.74%), cấp thoát nước (7.8%), phát triển xã hội, y tế, giáo dục và đào tạo, khoa học, công nghệ và môi trường (11.87%).⁵

Đến năm 2002, ODA đã tăng nhanh tới mức, có 45 nhà tài trợ chính thức và khoảng 500 tổ chức phi chính phủ quốc tế hoạt động tại Việt Nam. Nhật Bản, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Ngân hàng Thế giới (WB) là những nhà tài trợ song và đa phương lớn nhất của Việt Nam. Các dự án vốn thông thường và hỗ trợ kỹ thuật chiếm phần lớn trong giải ngân viện trợ. Năm 2001, các dự án đầu tư chính chiếm hơn một nửa các dòng vốn viện trợ, cùng với một lượng gần tương đương như vậy về hỗ trợ kỹ thuật và cân đối thanh toán/hỗ trợ chương trình.

Hiện nay, Việt Nam là một trong những nước nhận viện trợ lớn nhất trên thế giới với số tiền cam kết tài trợ hàng năm vào khoảng 2.5 tỷ đôla trong những năm gần đây. Tổng

⁵ Số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trên trang web: [http:// www.mpi.gov.vn](http://www.mpi.gov.vn)

phần viện trợ so với tổng chi tiêu của chính phủ vẫn nhỏ hơn 5% (Swinkels, 2004:1) và viện trợ vẫn thấp hơn 2% GDP của quốc gia này. Nhưng kể từ đầu thập kỷ 90, ODA như một phần ngân sách của chính phủ, đã tăng từ dưới 25% lên trên 80%. Mức phụ thuộc vào viện trợ này đang giảm nhẹ do xuất khẩu và đầu tư nước ngoài vào Việt Nam tăng mạnh và do chính phủ Việt Nam vẫn ra sức bảo vệ chủ quyền quốc gia; thật không mấy dễ dàng thực hiện những qui định chính sách của số lượng lớn các nhà tài trợ. Trong khi Việt Nam đang tăng cường sử dụng vốn ODA, đất nước này không phải là nước “nghiện ODA”. (Lister, 2003:9)

Chương II: Xây dựng Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS) và lồng ghép môi trường.

Bối cảnh quốc gia

Phương pháp tiếp cận Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRS) được giới thiệu ở Việt Nam vào thời điểm mà chính phủ đang xúc tiến chương trình cải cách của mình nhằm phục hồi những ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng kinh tế Châu Á và cải thiện chất lượng các tiến trình phát triển quốc gia. Một báo cáo kinh tế của Ngân Hàng Thế giới đã nêu lên rằng trong khi đất nước này đạt được tăng trưởng kinh tế tốt trong suốt thập kỷ đầu của quá trình đổi mới thì một số xu hướng kinh tế vĩ mô vẫn còn chưa nhất quán với tăng trưởng nhanh trong thời gian dài hạn, cùng với giảm nghèo phù hợp và công bằng lớn hơn: “Vẫn còn thiếu năng lực đáng kể và phát triển vẫn có vẻ hướng nội (trong nước), nhu cầu vốn ngày càng gia tăng và có xu hướng thiên vị những người dân đô thị” (Ngân hàng Thế giới, 1997: p.iv).

Đề đối phó lại với thực trạng này, Đảng - Nhà nước Việt Nam đã thông qua một loạt những chính sách và biện pháp đổi mới bắt đầu vào nửa cuối thập kỷ 90. Những chính sách và biện pháp đưa ra là nhằm để đạt được mức định hướng thị trường và phân cấp lớn hơn. Một vài sự kiện chủ chốt trong quá trình này:

- Năm 1996, sự ra đời của Bộ luật Dân sự mới đã cung cấp một nền tảng pháp luật quan trọng cho hoạt động của nền kinh tế thị trường.
- Năm 1997, Chính phủ đã ban hành Luật Ngân sách Việt Nam, thực hiện phân cấp các trách nhiệm tài chính chủ yếu cho các chính quyền địa phương.
- Cải tiến Khung luật pháp đầu tư và thương mại cùng với sửa đổi Luật Đầu tư nước ngoài và phê duyệt Luật Thương Mại, năm 1997.
- Năm 1998, Chính phủ đã ban hành Nghị định Dân chủ cấp cơ sở, cho phép cộng đồng người dân tham gia ở một mức nhất định vào quản lý phát triển địa phương. Trong năm tiếp theo, đã ban hành một chính sách phân cấp chủ đạo được hỗ trợ bởi Luật Ngân sách sửa đổi, Luật Đất đai, Luật tổ chức Hội Đồng Nhân Dân và Ủy Ban Nhân Dân và ban hành Luật Xây Dựng.
- Năm 1999, ban hành Luật Doanh Nghiệp nhằm tạo một sân chơi rộng hơn cho các doanh nghiệp tư nhân. Các biện pháp cải cách cũng đã được thực hiện trong lĩnh vực ngân hàng, cùng với việc ban hành hàng loạt các nguyên tắc và hoạt động về ký quỹ, các hoạt động hối đoái, yêu cầu vốn tối thiểu, thanh tra ngân hàng và thiết lập các ngân hàng cổ phần.
- Hiệp định Thương mại song phương Việt Mỹ được ký vào năm 2001, đã mở ra một kỷ nguyên thương mại và hợp tác kinh tế mới giữa hai quốc gia. Hơn nữa, Việt Nam đang tăng cường nỗ lực của mình để trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO)

Xây dựng Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS) của Việt Nam dựa trên hoạch định phát triển quốc gia

Quá trình xây dựng Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSG) đã có thể xây dựng dựa trên các sự kiện hoạch định quốc gia quan trọng khác. Việt Nam đã bắt đầu chuẩn bị các kế hoạch phát triển dài hạn (10 năm) và trung hạn (5 năm) của mình vào

năm 1998. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), được Chính phủ chỉ định là cơ quan điều phối hoạt động hoạch định này, đã làm việc cùng với các bộ và các chính quyền địa phương có liên quan để xây dựng Chiến lược Phát triển Kinh tế - xã hội quốc gia 10 năm 2000 -2010 và Kế hoạch Kinh tế - xã hội quốc gia 5 năm giai đoạn 2000 - 2005. Cũng vào thời điểm đó, các bộ ban ngành có liên quan cũng tự chuẩn bị cho mình kế hoạch ngành 10 năm và 5 năm, dựa trên các mục tiêu chiến lược đưa ra trong chiến lược quốc gia. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) cũng đã soạn thảo 'Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo toàn diện đến năm 2010' như một phần của quá trình lập kế hoạch 10 năm của mình. Chiến lược của MOLISA đã tạo nên một khung cho 'Kế hoạch Xoá đói và Giảm nghèo (HEPR)' 5 năm; MOLISA cũng đã điều phối việc thực hiện kế hoạch HEPR này.

Những chiến lược và kế hoạch này đã mô tả tầm nhìn dài hạn, các chiến lược và các đề xuất đầu tư cho phát triển của quốc gia trong thập kỷ tới. Chiến lược phát triển quốc gia dài hạn và kế hoạch phát triển quốc gia trung hạn đã được rà soát lại và được tán thành tại Đại hội Đảng IX năm 2000, trước khi Quốc hội thông qua lần cuối.

Các chiến lược và kế hoạch phát triển quốc gia dài hạn đều cung cấp một nền tảng cơ bản cho soạn thảo chiến lược I-PRSP. Tuy nhiên, những chiến lược và kế hoạch này đã được xây dựng mà không thực hiện phân tích chủ chốt về những mối liên hệ giữa phát triển và đói nghèo. Chẳng hạn như kế hoạch Xoá đói giảm nghèo 5 năm đã không xem xét đến các nguyên nhân gây ra đói nghèo. Hơn nữa, các mục tiêu phát triển đưa ra trong các chiến lược và kế hoạch này đã không được phân loại theo thứ tự ưu tiên và cũng không có kinh phí thực hiện đi kèm cùng với những hoạt động đề xuất. Ở Việt Nam nói chung, những kế hoạch chiến lược như vậy được xây dựng rất toàn diện nhưng lại không có phân tích về những nguyên nhân cơ bản và các khung chiến lược giúp thực hiện các kế hoạch chiến lược. Những kế hoạch này dường như chú trọng nhiều đến đầu vào và đầu ra hơn là chú trọng đến các kết quả (Turk và Swinkels, 2002).

Quá trình song song xây dựng Chiến lược Bảo vệ môi trường Quốc gia (NSEP)

Bắt đầu vào năm 1998, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (MOSTE) trước đây, như một bộ phận của quá trình lập kế hoạch quốc gia chung như đã mô tả ở trên, đã được chỉ thị xây dựng Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia 10 năm (cho giai đoạn 2001 - 2010) và Kế hoạch môi trường quốc gia 5 năm. 'Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia' của Việt Nam được dự thảo lần đầu vào năm 2000, sau đó được sửa đổi và phê duyệt năm 2003. Chiến lược này cung cấp một khuôn khổ phối hợp và thực hiện các dự án bảo vệ môi trường cũng như sử dụng các nguồn tài nguyên bền vững. Chiến lược được xây dựng dựa trên một phân tích các vấn đề đưa ra trong các báo cáo năm 'Tình trạng môi trường' của Cục Môi trường Quốc gia (NEA) và một nghiên cứu chung giữa chính phủ - nhà tài trợ về các bài học rút ra từ một thập kỷ nhận viện trợ trong lĩnh vực môi trường.

Các nhóm đối tác

Năm 1998, đáp lại yêu cầu của Thủ tướng chính phủ và sự cần thiết phải cải thiện việc điều phối và quyền làm chủ các chương trình tài trợ quốc tế tại Việt Nam, hơn 20 nhóm đối tác chính phủ - nhà tài trợ đã được thành lập ở các ngành và các lĩnh vực khác nhau bao gồm xoá đói giảm nghèo, giới, giáo dục, môi trường và các lĩnh vực khác. Một vài nhóm đối tác còn có cả sự tham gia của một số tổ chức đoàn thể, xã hội địa phương (NGOs địa phương) và các tổ chức phi chính phủ quốc tế .

Đối tác trong đối nghèo

Cùng với phương pháp tiếp cận mới này, một Nhóm Hoạt động vì Đối nghèo (PWG) đã được hình thành vào tháng 2/1999 và từ đó nhóm này đóng vai trò quan trọng trong việc định ra các cách để đạt được những nỗ lực xóa đói giảm nghèo của Việt Nam. Ban đầu, nhóm PWG tập trung điều phối thực hiện một phân tích đối nghèo chi tiết (thông qua những công cụ đánh giá đối nghèo có sự tham gia của người dân – PPAs). Nhóm Hành động chống Đối nghèo (PTF) cũng đã được thành lập vào năm 2000, lôi kéo sự tham gia của những ban ngành chủ chốt của chính phủ. Sau đó, Nhóm Hoạt động vì Đối nghèo (PWG) đã mở rộng cánh cửa đón tất cả các bên liên quan đến phát triển mà không tham gia vào nhóm PTF (nhóm nhận được nhiều định hướng hơn của chính phủ). PWG và PTF cùng nhau đưa ra những cơ chế chính cho các hoạt động tương tác giữa Chính phủ - nhà tài trợ - tổ chức phi chính phủ về hoạch định chiến lược cho xóa đói giảm nghèo. Các thành viên của các nhóm PTF/PWG đã cùng nhau tài trợ và đóng góp cho các hoạt động phân tích để hỗ trợ quá trình lập kế hoạch vì người nghèo. Nhờ có sự hỗ trợ của nhóm PTF/PWG, một diễn đàn vì đối nghèo đã được thiết lập lên giúp để tổ chức các đối thoại giữa chính phủ và các bên liên quan khác. Các buổi tham vấn và hội thảo về các chủ đề mới và lắng nghe những ý kiến mới cũng đã nhận được tài trợ. Các buổi tham vấn và hội thảo này cũng góp phần phân tích và xây dựng các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDGs), được xây dựng dựa trên các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) nhưng được sửa lại và mở rộng cho phù hợp với nhu cầu của địa phương.

Đối tác trong môi trường

Tiếp sau khuyến nghị của một Hội thảo quốc tế về Điều Phối Viện trợ trong Ngành Môi trường, năm 2000⁶, một Nhóm Hỗ trợ Môi trường Quốc tế (ISGE) đã được thành lập vào năm 2001. Mục đích của nhóm ISGE là nâng cao hiệu suất và hiệu quả các nguồn vốn viện trợ phát triển trong lĩnh vực môi trường, cho phù hợp với các chính sách và ưu tiên của chính phủ. Tuy nhiên, mục đích này đã không hoàn toàn đạt được như vậy cho đến khi các bộ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ có thể ký một biên bản ghi nhớ liên quan đến hoạt động của Nhóm ISGE vào tháng 5/2002. Sau đó vào tháng 11/2002, với nỗ lực nâng cao hiệu quả thể chế, Chính phủ đã thành lập một bộ mới với tên gọi là Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE). Cục Môi trường Quốc gia đã chuyển sang bộ mới từ vị trí trước đây của mình trong Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (MOSTE). Quá trình cải tổ này đã làm cho nhóm ISGE ngừng hoạt động trong một thời gian dài (Ngân hàng thế giới, 2003b:21).

Việc nhóm ISGE ngừng hoạt động trong suốt phần lớn quãng thời gian hình thành Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo của Việt Nam có nghĩa là, có rất ít những mối liên kết công việc giữa hoạt động của nhóm ISGE và của nhóm PWG/PTF. Những sự kiện này đã góp một

⁶ Chính phủ và các nhà tài trợ cũng có chung một mục đích khi thiết lập một nhóm hỗ trợ môi trường là để tối ưu hoá hiệu quả đầu tư của nhà tài trợ trong lĩnh vực môi trường. Những sắp xếp về mặt thủ tục cho nhóm hỗ trợ môi trường (ESG) bao gồm: xác định các đối tác môi trường tiềm năng; hoàn tất đệ trình của ESG trình lên Chính phủ, triệu tập nhóm ESG; hình thành và tài trợ cho ban thư ký nhóm ESG; và khởi xướng các chương trình thí điểm về cộng tác môi trường (Ngân hàng thế giới, 2000:27)

⁸ Bằng việc ký kết Hiệp định Khu vực Tự do Thương mại Asean (AFTA) và Hiệp định Thương mại song phương Việt-Mỹ (USBTA) (và đang đàm phán gia nhập WTO), Việt Nam đã tiếp cận tốt hơn với thị trường toàn cầu và với dòng công nghệ. Tuy nhiên, Việt Nam cũng đã cam kết chuyển đổi sang một môi trường có mức thuế thấp và đồng nhất. Chế độ thương mại mới này có thể sẽ khuyến khích cạnh tranh mạnh mẽ hơn, và vì vậy sẽ mang lại hiệu quả trong các ngành sản xuất hàng xuất khẩu và nhập khẩu.

phần khiến cho các vấn đề môi trường không được lồng ghép vào tài liệu I-PRSP và vào các tài liệu của chiến lược CPRGS sau này.

Chuẩn bị tài liệu CPRGS của Việt Nam

Chính phủ Việt Nam đã công bố ý định xây dựng một Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRSP) vào tháng 7/2000. Nhận thấy rằng công việc này cần nhiều thời gian và đòi hỏi phải thực hiện phân tích trên diện rộng, và do sức ép về thời gian trong quá trình đàm phán với Quỹ Tiền tệ quốc tế và Ngân hàng Thế giới về Quỹ Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (PRGF) và các thoả thuận vay Tín dụng Hỗ trợ Xoá đói giảm nghèo (PRSC), Chính phủ Việt Nam đã quyết định soạn thảo Tài liệu Chiến lược Xoá đói giảm nghèo tạm thời (I-PRSP) (Shanks and Turks. 2002:7).

Có thể xem xét động lực khiến chính phủ xây dựng Tài liệu PRSP từ nhiều góc độ khác nhau. Thứ nhất, xây dựng Tài liệu PRSP là một yêu cầu để nhận được phê duyệt cho các chương trình vay vốn của PRGF và PRSC. Mặc dù Việt Nam không phụ thuộc nhiều vào viện trợ phát triển như nhiều quốc gia khác nhưng quốc gia này vẫn muốn đảm bảo tiếp tục tiếp cận được với các nguồn vốn vay ưu đãi của Tổ chức Tài chính Thế giới (IFI).

Thứ hai, quốc gia này đã cam kết thực hiện chương trình cải cách rộng khắp nhằm tăng thêm mức độ mở cửa của Việt Nam với nền kinh tế thế giới. Chính phủ đã thừa nhận rằng cần phải giải quyết các vấn đề liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô và công bằng xã hội để nâng cao chất lượng phát triển.⁸ Chính phủ cũng đã quyết định tiếp nhận những kinh nghiệm và hỗ trợ toàn diện của quốc tế nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giải quyết đói nghèo.⁹

Thay vì chỉ định Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) - một bộ có vai trò chỉ đạo việc chuẩn bị các kế hoạch Xoá đói Giảm nghèo Quốc gia (HEPR), Chính phủ đã chỉ định Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) thực hiện điều phối sự tham gia của các cơ quan trung ương và chính quyền địa phương vào quá trình xây dựng Tài liệu Chiến lược Xoá đói giảm nghèo tạm thời (I-PRSP). Quyết định này cho phép điều phối liên bộ tốt hơn trong quá trình xây dựng PRSP, vì MPI là cơ quan quốc gia chính chịu trách nhiệm hoạch định tất cả các loại vốn đầu tư, bao gồm cả những nguồn Viện trợ Phát triển (ODA) và Đầu tư Trực tiếp của Nước ngoài (FDI).

Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế cũng như của UNDP và FAO, nhóm các chuyên gia quốc gia của Việt Nam đã hoàn thành Tài liệu I-PRSP vào tháng 3/2001. Các bộ, ngành, tổ chức xã hội và các đại diện của cộng đồng các nhà tài trợ có liên quan đã đưa ra nhiều ý kiến tư vấn và nhận xét trong suốt quá trình xây dựng tài liệu I-PRSP.¹⁰

Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP)

Tài liệu Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP) đã có liên kết chặt chẽ với dự thảo 'Chiến lược Phát triển Kinh tế - xã hội, giai đoạn 2001-2010' của chính phủ Việt Nam, khung 'Kế hoạch phát triển 2001-2005' và 'Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo, giai đoạn 2001-2010'. Báo cáo tạm thời này cũng được xây dựng dựa trên một phân tích đói nghèo

⁹ Phòng vấn bà Đinh Thị Chính, quan chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

¹⁰ Trong quá trình xây dựng tài liệu I-PRSP, các cơ quan địa phương và quốc tế đã đưa ra hơn 60 ý kiến nhận xét, qua 3 hội thảo quốc tế và các hội thảo quốc gia khác.

với sự hỗ trợ của nhóm PTF/PWG, sử dụng dữ liệu của gần sáu nghìn hộ gia đình do Tổng cục Thống kê thu thập từ 'Những cuộc điều tra về Chất lượng cuộc sống tại Việt Nam' từ những năm 1992-1993 và 1997-1998, và số liệu từ bốn đánh giá đói nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPAs) được tiến hành năm 1999 với sự tham gia của hơn một nghìn hộ gia đình nghèo tại các vùng khác nhau trên cả nước.

Trước khi được phê duyệt, bản dự thảo tài liệu I-PRSP đã được phát cho các thành viên trong ban soạn thảo và được đưa ra thảo luận tại hội nghị nhóm tư vấn vào tháng 12/2000. Nhiều vấn đề liên quan đến đói nghèo đã được đặt ra và đòi hỏi phải có một phân tích toàn diện hơn nữa.¹¹ Cũng có sự thừa nhận rộng rãi về sự cần thiết phải tiến hành những buổi tham vấn có sự tham gia rộng rãi hơn của các cộng đồng nghèo và các hộ gia đình nhằm thảo luận về các biện pháp xoá đói giảm nghèo có tính chiến lược. Các cơ quan có thẩm quyền tại Việt Nam cũng đã thừa nhận sự cần thiết phải tiến hành những hoạt động và những phân tích mang tính tham vấn/tham gia nhiều hơn nhằm chuyển và tinh lọc tài liệu I-PRSP thành Tài liệu Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (PRSP hoàn chỉnh). Chính phủ Việt Nam dự tính sẽ hoàn thành công việc này trong vòng một năm.

Trong tài liệu I-PRSP, các vấn đề môi trường, đặc biệt là những mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo, đã bị bỏ qua. Tình trạng tương tự như vậy cũng xảy ra đối với 'Chiến lược Toàn diện về Xoá đói Giảm nghèo, 2001-2010' và các báo cáo liên quan đến bốn đánh giá Nghèo đói có sự tham gia (PPAs). Vấn đề môi trường chỉ được đề cập đến một lần nhưng rất hời hợt: '...bảo vệ môi trường để có thể duy trì cuộc sống lành mạnh cho người nghèo. Tăng cường quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Kết hợp phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường được gắn liền với mục tiêu xoá đói, giảm nghèo và nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân' (Chính phủ Việt Nam, 2001:18)

Lý do tại sao những mối tương quan môi trường - đói nghèo lại bị sao lãng ngay trong giai đoạn đầu của quá trình PRSP là không rõ ràng. Mặc dù chính phủ Việt Nam đã giải thích môi trường theo cách chung chung và đã không cố gắng để liên kết các vấn đề môi trường với trọng tâm kinh tế chính của tài liệu CPRGS (sẽ được thảo luận chi tiết ở dưới đây), trên thực tế, các chuyên gia của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), với vai trò là các nhà hoạch định đầu tư, đã không có quan tâm đặc biệt và cũng đã không chuẩn bị kỹ càng để tiến hành một phân tích về những mối liên kết nhân quả giữa đói nghèo và môi trường. Các hoạt động hoạch định hiện nay tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) vẫn bị tác động bởi mô hình lập kế hoạch tập trung trước đây, nơi mà các nguồn lực được phân bổ theo quá trình từ trên xuống (top-down process) để hỗ trợ đạt được một loạt các chỉ tiêu ưu tiên, mà hầu hết chúng đều có liên quan đến công nghiệp hoá nhanh chóng hoặc được vạch rõ trong các nghị quyết và chính sách của Đảng Cộng sản. Vai trò của quá trình hoạch định này là nhằm đảm bảo đạt được các chỉ tiêu sản xuất và đạt được một số mục tiêu kinh tế - xã hội nhất định. Trong bối cảnh này, quá trình hoạch định không được xem là một biện pháp để chú trọng đến các vấn đề xã hội và môi trường, mà là một quá trình phân bổ nguồn lực của quốc gia nhằm đạt được các chỉ tiêu kinh tế đề ra, thường liên quan trực tiếp đến tăng trưởng GDP. Trong hệ thống này, những nhà hoạch định cấp trung ương,

¹¹ Bình luận của các nhân viên cùng tham gia đánh giá về I-PRSP như sau: các chỉ số và cơ chế quan trắc điều hành đã không được xác định; có những lỗ hổng trong phân tích đói nghèo đã khiến cho việc liên kết giữa các biện pháp chính sách đề xuất với các kết quả đói nghèo trở nên khó khăn; cần phải xây dựng các chiến lược ngành; các chương trình cần được xếp thứ tự ưu tiên và được tính toán; Cần tăng cường sự tham gia vào quá trình này; cần chú trọng các vấn đề về điều hành và trách nhiệm giải trình; Cần quan tâm đặc biệt đến nhu cầu của các nhóm dễ bị tổn thương - những nhóm người không được hưởng lợi từ quá trình cải tổ cơ cấu (trích dẫn bởi Conway, 2004:23)

chẳng hạn như các chuyên gia MPI, đã quá chú trọng đến việc đạt được các chỉ tiêu kinh tế và thiếu sự tinh thông cần thiết để thực hiện phân tích một cách có chiến lược các vấn đề phức tạp, chẳng hạn như phân tích những mối liên kết môi trường - đói nghèo. Thảm định của họ cho các dự án đầu tư tiềm năng thường xem xét đến những lợi nhuận kinh tế trực tiếp từ những đề xuất đầu tư này và không đề cập đến những hàm ý kinh tế - xã hội và môi trường của các dự án đó.

Nhưng mặt khác, những đóng góp của nhiều chuyên gia trong nước và quốc tế đã tham gia vào quá trình tham vấn này là gì? Có một điểm quan trọng cần lưu ý rằng, đồng thời với quá trình xây dựng tài liệu Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS), cộng đồng các nhà tài trợ cũng đã hỗ trợ kỹ thuật và tài chính để soạn thảo Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020. Tuy nhiên không hiểu lý do tại sao mà cố vấn chính - Ngân Hàng Thế giới - lại không thúc ép đưa các vấn đề môi trường vào quá trình tham vấn cho tài liệu I-PRSP. Thực tế, có thể giải thích một cách tốt nhất việc các vấn đề môi trường đã không được đưa vào quá trình I-PRSP là do, thiếu sự phối hợp giữa chính phủ và các cơ quan tài trợ đang hoạt động ở Việt Nam, trong bối cảnh và áp lực mà chính phủ đang phải chịu để đàm phán về các nguồn tín dụng mới từ Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế.

Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS)

Ngay sau khi phê duyệt Tài liệu I-PRSP, Chính phủ đã bắt đầu thực hiện những bước cần thiết tiếp theo để xây dựng một tài liệu PRSP hoàn chỉnh. Để phản ánh quyền làm chủ quốc gia, Tài liệu này được gọi là Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS).

Một lần nữa, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) lại được chỉ định chỉ đạo quá trình soạn thảo này. Một Ủy ban liên bộ gồm 52 thành viên từ 16 bộ ngành khác nhau đã được thành lập để xây dựng tài liệu. Đại diện của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường - MOSTE (vào thời điểm đó là Cục Môi trường Quốc gia) đã không có mặt trong Ủy Ban vì MOSTE đang trong quá trình tái tổ chức lại bộ.¹² Phó Vụ trưởng Vụ Khoa học, Giáo dục và Môi trường (DSEE) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) đã đảm nhận vai trò định hướng các vấn đề môi trường trong phạm vi nhóm soạn thảo.¹³

Một số thành viên cấp ngành trong Ủy ban soạn thảo, tiếp theo đó, đã thành lập các nhóm công tác nội bộ hoặc tổ chức các hội thảo tham vấn nhằm thu thập các thông tin đầu vào cụ thể giúp xây dựng tài liệu CPRGS. Thành viên của những nhóm làm việc cấp ngành này thường cũng chính là những đại diện của các ngành thực hiện phân tích các văn kiện về Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG).¹⁴

Nhóm Hành động chống Đói nghèo (PTF), ban đầu được thành lập để điều phối những phân tích chi tiết liên quan đến các vấn đề đói nghèo, sau đó được tiếp tục duy trì như một cơ chế điều phối sự hỗ trợ cho quá trình xây dựng tài liệu CPRGS. Nhóm đã được Chính

¹² Ủy ban soạn thảo đa ngành gồm có đại diện từ Bộ Ngoại giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Y tế, Bộ Xây dựng, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Công nghiệp, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông Vận tải và Bộ chính Viễn thông, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Tổng cục Thống kê, Ủy ban Dân tộc và Miền núi, Ủy ban Cải tổ và Chỉ đạo và Phát triển các doanh nghiệp nhà nước, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Ủy ban Tổ chức và Nhân sự nhà nước, Điện lực Việt Nam (Shanks và Turk, 2002:5)

¹³ Phòng vấn bà Đinh Thị Chính (MPI) và ông Dương Thanh An (MONRE)

¹⁴ Ví dụ, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) đã chỉ đạo công tác y tế, có phối hợp chặt chẽ với nhóm làm việc của ngành y tế.

phủ yêu cầu hỗ trợ chuẩn bị các báo cáo khung gồm tám chủ đề thuộc các lĩnh vực khác nhau,¹⁵ đại diện nền tảng cho một chiến lược tổng quát chống lại đói nghèo. Một vài chủ đề có liên kết trực tiếp đến các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Những chủ đề khác đã được chọn lựa dựa trên tầm quan trọng chiến lược của chúng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo và công bằng xã hội.

Những dự thảo đầu tiên của các báo cáo theo chủ đề, bao gồm một báo cáo về môi trường, đã được đưa ra thảo luận tại một hội thảo ba ngày tổ chức ở Hải phòng vào tháng 9/2001. Tham dự hội thảo có gần một trăm nhà hoạch định và thực thi chính sách từ các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. Hội thảo đã cho ra đời một danh sách dự thảo tạm thời các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG), được sử dụng làm cơ sở cho các cuộc tham vấn sau này trong Chính phủ. Hoạt động đang tiến triển này đã được đem ra thảo luận tại buổi họp Nhóm cố vấn tháng 12 /2001 và đã nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ cho đề xuất của chính phủ liên quan đến việc sử dụng những mục tiêu đã được địa phương hoá trên để xây dựng một xương sống cho tài liệu CPRGS.

Nhóm Hành động chống Đói nghèo cũng đã hỗ trợ MPI xây dựng hai bộ bài tập tham vấn năm 2002, để xác định các mục tiêu và chỉ tiêu. Đầu tiên, những thông điệp chính của I-PRSP đã được tổng hợp và đưa ra thảo luận tại sáu buổi tham vấn khác nhau ở cấp địa phương từ tháng 12/2001 -1/2002.¹⁶ Tiếp theo đó, kết quả của những cuộc tham vấn này lại trở thành một trong những thông tin đầu vào cho các hội thảo vòng hai, bốn hội thảo tham vấn vùng được tổ chức trong thời gian từ tháng 1/2002 - 5/2002 và một hội thảo tư vấn cuối cùng tại Hà Nội vào tháng 5/2002.

Các hội thảo tham vấn cũng được tổ chức với các bộ và ban ngành khác nhau trong thời gian soạn thảo CPRGS. Báo cáo CPRGS cuối cùng, trong đó hợp nhất được các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam, đã được Thủ tướng thông qua tháng 5/2002. Chính phủ Việt Nam coi tài liệu này là một 'kế hoạch Hành động biến Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm của chính phủ, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm cũng như những kế hoạch phát triển ngành khác nhau thành những biện pháp cụ thể với lộ trình thực hiện được xác định rõ ràng'. (GOV,2003a:2). Một chuyên gia quốc tế cho biết CPRGS là một tài liệu hỗn hợp, pha trộn về nội dung và mang cả những đặc điểm của quá trình hoạch định chiến lược của chính phủ Việt Nam lẫn đặc điểm một tài liệu chính sách của các tài trợ quốc tế' (Conway, 2004:24).

Hộp 2.1: Điểm mạnh và điểm yếu của CPRGS theo đánh giá của nhân viên Quý Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Hiệp Hội Phát triển Quốc tế (IDA)

Đánh giá của nhóm cán bộ cộng tác (JSA) vào tháng 6/2002 về CPRGS, đã công nhận những điểm mạnh của tài liệu này như: (i) tham gia chủ động của số lượng lớn các bên liên quan vào quá trình soạn thảo; (ii) phân tích đói nghèo về cơ bản và toàn diện đã cân bằng được các chứng cứ định tính và định lượng; (iii) thể hiện chiến lược xoá đói giảm nghèo dựa trên tăng trưởng, cùng với các chính sách kinh tế vĩ mô, các chính sách trong lĩnh vực ngành và cơ cấu; (iv) quan tâm đến việc tăng cường điều hành quản lý; (v) xác định những chỉ tiêu kết quả có chú trọng đến các thánh thức của quốc gia và những cam kết của chính phủ đến việc thực hiện các Mục

¹⁵ Tám chủ đề khác nhau này được chọn ra để phân tích gồm: (i) Đói nghèo (Ngân hàng thế giới); (ii) Y tế (Ngân hàng phát triển Châu Á); (iii) Giáo dục (DFID Anh); (iv) Môi trường (UNDP); (v) Cơ sở hạ tầng (Nhật Bản); (vi) Các dân tộc thiểu số; (vii) Điều hành (ADB); (viii) Bảo vệ xã hội (Ngân hàng thế giới) (Turk và Swinkels, 2002:7)

¹⁶ Bốn buổi tham vấn được tiến hành tại những địa điểm mà các PPA đã được xây dựng (Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, Trà Vinh và Lào Cai). Hai buổi tham vấn bổ sung được tổ chức tại tỉnh Quảng Trị và Vĩnh Long. (Shanks và Turk, 2002:9)

tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG); và (vi) cố gắng dành ưu tiên cho những hoạt động công và khả năng tiếp cận những đề xuất nguồn lực cho các hoạt động này.

Những ý kiến phê phán nêu ra trong Đánh giá này gồm: (i) không đánh giá một cách hệ thống những chương trình mục tiêu quốc gia, ví dụ như Chương trình Xoá đói Giảm nghèo (HEPR), đồng thời chất vấn Chính phủ về việc tiếp tục dựa trên những chương trình này làm nền tảng cho chiến lược xoá đói giảm nghèo; (ii) thiếu những kế hoạch dự phòng bắt buộc trong thành phần kinh tế vĩ mô của CPRGS; (iii) tài liệu đã không đề cập đến những khó khăn trong việc hài hoà giữa các mục tiêu tự do hoá, phát triển thương mại và tạo việc làm, cũng như không mô tả đầy đủ tác động của chiến lược cải tổ đối với các vấn đề xã hội và đói nghèo, và năng lực của mạng lưới bảo vệ để có thể đáp lại những tác động này.

Ở một chừng mực nhất định, CPRGS thể hiện cách tiếp cận được dẫn dắt bởi các nhà tài trợ, và được chỉnh sửa cho phù hợp với các điều kiện của địa phương. Có thể nói Chính phủ Việt Nam 'làm chủ tài liệu này' theo khía cạnh là các cơ quan và các quan chức chính phủ đã tích cực tham gia vào quá trình xây dựng tài liệu CPRGS, và CPRGS đã được ban hành như một tài liệu hoạch định chính thức. Tuy nhiên, trong hệ thống cấp bậc của chính phủ thì CPRGS vẫn chỉ là một tài liệu ở cấp thấp so với Chiến lược Phát triển dài hạn và kế hoạch phát triển 5 năm. Thực chất, hệ thống hoạch định trong nước coi CPRGS là một tài liệu gì đó giống như một 'chiến lược ngành về đói nghèo và công bằng xã hội'.

Hộp 2.2: Quá trình CPRGS đã mang lại những gì cho Việt Nam và cho các nhà hoạch định của đất nước này?

Cùng với quá trình xây dựng tài liệu CPRGS, các nhà tài trợ đã giới thiệu một phương pháp tiếp cận lập kế hoạch chiến lược có sự tham gia cho Việt Nam, ở cấp quốc gia. Cách tiếp cận này đã được Chính phủ Việt Nam đón nhận nồng nhiệt như một công cụ chuyển giao hiệu quả hơn các Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA) :

'Quá trình Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (PRS) đã đưa ra một loạt cải tổ, bao gồm các đánh giá đói nghèo có sự tham gia và các hội thảo tham vấn, các chỉ tiêu rõ ràng và các hệ thống quan trắc và đánh giá chính thức, các diễn đàn giữa chính phủ - nhà tài trợ - tổ chức phi chính phủ nhằm trao đổi thông tin và tăng cường đối thoại về chính sách, và cơ chế lập kế hoạch mang tính cộng tác ở cấp trung ương' (Pincus, and Thang. 2004: 9)

Nhiều nhà soạn thảo và các bên liên quan được phỏng vấn đã coi CPRGS là một 'hoạt động hoạch định chiến lược và có sự tham gia tốt' và một vài tổ chức muốn áp dụng phương pháp tiếp cận này để xây dựng các kế hoạch ngành hoặc các kế hoạch phát triển của họ, ví dụ:

'Quá trình xây dựng dự thảo CPRGS là minh bạch hơn - với cộng đồng các nhà tài trợ và những người không làm trong các cơ quan Chính phủ - so với việc soạn thảo Chiến lược Phát triển Kinh tế - xã hội và kế hoạch 5 năm. Bản thân việc này đã đánh dấu một thay đổi lớn trong phong cách hoạch định của Việt Nam' (Pincus và Thang, 2004:25).

'Phương pháp luận được sử dụng để xây dựng CPRGS là rất tốt. Đã có rất nhiều người tham gia và có nhiều ý kiến tham vấn. Tuy nhiên, sẽ không có một tài liệu CPRGS mới nào nữa. Chúng tôi sẽ áp dụng phương pháp tiếp cận lập kế hoạch của CPRGS để xây dựng kế hoạch 5 năm tiếp theo, cho giai đoạn 2005-2010' (đại diện của một cơ quan chính phủ).

Tài liệu CPRGS đóng vai trò quan trọng trong việc liên kết các thành phần của các chiến lược ngành chặt chẽ lại với nhau, qua việc tạo ra một tiêu điểm đói nghèo trong các chiến lược này, có chú trọng đến các vấn đề liên ngành và xác định ra các ưu tiên' (IMF-IDA, 2002:3).

'CPRGS cũng lồng ghép được một số 'vấn đề liên ngành' mà đã không có trong các tài liệu hoạch định quốc gia, ví dụ như bình đẳng giới và môi trường...' (Pincus và Thang, 2004:6).

Khó có thể chứng minh được, rằng CPRGS sẽ mang lại những thay đổi bền vững cho các quá trình hoạch định quốc gia và địa phương, tuy nhiên:

'...CPRGS đã có tác động rất ít đến Kế hoạch Đầu tư công (PIP), mặc dù trên thực tế, PIP đã được tạo ra bởi cùng một Vụ của MPI - Vụ chịu trách nhiệm chỉ đạo nhóm soạn thảo tài liệu CPRGS' (Pincus và Thang. 2004:6).

'Tất cả các bên tham gia đều đồng ý rằng, hạn chế về năng lực là trở ngại chính để có thể thay đổi ở cấp tỉnh. Các tỉnh còn thiếu những kỹ năng cần thiết để lập chương trình, thực hiện và quan trắc việc chuyển giao các dịch vụ, chưa nói gì đến việc phân tích chính sách và lập kế hoạch có sự tham gia' (Pincus và Thang. 2004:41)

'Các Sở Kế hoạch Đầu tư (DPI) cấp tỉnh đều phải đợi những tài liệu hướng dẫn mới của Bộ Kế hoạch và Đầu tư,...vẫn chưa có hướng dẫn mới nào được gửi đến...những hướng dẫn này sẽ xác định ai sẽ tham gia vào, ai sẽ tham vấn cho quá trình hoạch định,... điều này vẫn chưa rõ ràng...Không chỉ có các tỉnh mà cả các cấp hành chính thấp hơn và các bộ ngành liên quan cũng tin tưởng... hy vọng sẽ có nhiều thành viên thuộc các ngành, thậm chí các đối tác quốc tế tham gia xây dựng những kế hoạch cấp tỉnh này...' (đại diện của một cơ quan tài trợ quốc tế)

CPRGS được xây dựng, trước tiên là để đáp ứng những điều kiện vay vốn của nhà tài trợ cho xoá đói giảm nghèo. Các quan chức của MPI cũng đã thừa nhận rằng tài liệu CPRGS đã thể hiện một phương pháp tiếp cận lập kế hoạch rất hữu ích, có thể giúp họ đạt được những mục tiêu phát triển kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Tuy nhiên, những chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế trung hạn (5 năm) và dài hạn (10 năm) đã được xây dựng theo mẫu chuẩn, phù hợp với những chính sách và nghị quyết của Đảng. Những kế hoạch và chiến lược này được xây dựng tập trung, nhưng hình thành trên cơ sở những hội thảo tham vấn chính thức, rộng rãi và có sự kiểm soát của nhà nước và của Đảng và thông qua 'các tổ chức quần chúng' của đảng. Trong bối cảnh như vậy, CPRGS chỉ có thể được chính phủ coi như là một 'kế hoạch ngành' đặc biệt, được hưởng lợi từ những đóng góp kỹ thuật của một loạt các chuyên gia và quan chức. Chắc chắn, những kế hoạch và chiến lược phát triển trung và dài hạn đã được Đảng Cộng sản và Quốc hội thông qua và là đối tượng cho một quá trình tham vấn chính thức, sẽ có tính hợp pháp và tính chính thức lớn hơn so với tài liệu CPRGS và chúng sẽ thể hiện khung pháp lý và tính chính trị, trong phạm vi đó tài liệu CPRGS đã được xây dựng lên và sẽ được thực hiện.

Tài liệu CPRGS có vẻ là một cơ sở để xác định tầm nhìn quốc gia và các chiến lược trong tương lai, hơn là một kế hoạch thực tế để đưa vào thực hiện. Tài liệu này chú trọng đến các chính sách nhiều hơn là đến những nhiệm vụ hoặc hành động cụ thể và không định rõ ưu tiên cho các vấn đề khác nhau nêu ra trong tài liệu đó. Trên thực tế, không có mối liên hệ nào được định ra giữa CPRGS và Kế hoạch Đầu tư Công (PIP) của chính phủ cho dù PIP cũng do MPI soạn thảo, và cũng không có bất cứ một mối liên hệ nào với các dòng ngân sách của chính phủ (IMF-IDA, 2004:3). Điều này khiến cho chính quyền trung ương, địa phương và các đối tác tài trợ gặp khó khăn trong việc thảo luận và xác định ra những chương trình cụ thể đề cập đến ở trong tài liệu này. Tuy nhiên, CPRGS là một tài liệu hoạch định quan trọng đã được Chính phủ trung ương (mặc dù không phải là Quốc hội) ban hành - cơ quan coi tài liệu này là 'kế hoạch hành động' của Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội chung (SEDS).

CPRGS được xây dựng ngoài khuôn khổ hoạch định thông thường của chính phủ. Vì vậy, trong khi được tán dương rộng rãi như một kế hoạch hành động, CPRGS vẫn không thể thay thế cho kế hoạch 5 năm mà đã được chính thức phê duyệt. Một số người được phỏng vấn có nhận xét cho rằng CPRGS không phải là một chiến lược phát triển quốc gia chủ đạo bởi nó không được biết đến ở cấp tỉnh và cấp xã và không được kết nối đến quá trình phân bổ ngân sách.

Một điểm yếu khác của CPRGS là thiếu định hướng rõ ràng về mặt chiến lược. Tài liệu đã cố phản ánh một cách toàn diện những ưu tiên của chính phủ, nhiều nhà tài trợ, nhiều tổ chức phi chính phủ và các bên liên quan ở các cấp cộng đồng khác nhau. Vì vậy, CPRGS đã không thể hiện được rõ ràng những ưu tiên tổng thể và, mỗi ngành tùy ý thực hiện các chính sách, chiến lược xác định trong CPRGS theo cách hiểu riêng của mình. Trong tình trạng như vậy, thiếu liên kết giữa CPRGS và quá trình phân bổ ngân sách của chính phủ là một điều có thể hiểu được.

Tuy nhiên, CPRGS đã có những tác động quan trọng. Quá trình hoạch định vì người nghèo của tài liệu này đã tạo nên một không gian chính sách cho rất nhiều quan chức nhà nước được đối thoại với các nhà tài trợ trong lĩnh vực chính sách rất cụ thể này. Nó cũng tạo ra một khuôn khổ năng suất và hiệu quả cho các nhà tài trợ và chính phủ phối hợp làm việc cùng nhau. Quá trình này đã đẩy mạnh thêm sự điều phối và hợp tác giữa các cơ quan ngành. Tác động quan trọng nhất, có lẽ, là quá trình học hỏi. Bằng cách cùng làm việc với các cơ quan quốc tế, các quan chức địa phương và các nhà nghiên cứu đã học hỏi được rất nhiều các kỹ thuật hoạch định chiến lược và có sự tham gia, và đã thu được những kinh nghiệm và kiến thức mới đáng quý, liên quan đến xóa đói giảm nghèo. Nhận thức được những điểm mạnh của quá trình xây dựng tài liệu CPRGS, chính phủ đã quyết định hợp nhất những phương pháp tiếp cận này vào quá trình xây dựng kế hoạch 5 năm (2006-2010) của mình (Ngân hàng thế giới, 2004a: ii)

Những hoạt động tiếp theo quá trình xây dựng tài liệu CPRGS

Tháng 9/2002, Chính phủ đã thành lập một Ban chỉ đạo để giám sát quá trình thực hiện CPRGS. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã thành lập một nhóm công tác liên bộ để phối hợp các hoạt động thực hiện CPRGS (IWG, 2003:1). Nhóm công tác này đã cộng tác với các bộ ngành, tỉnh và nhóm PTF/PWG để 'triển khai' CPRGS ở cấp địa phương.

Một nhóm nòng cốt các nhà tài trợ bao gồm ADB, DfID, GTZ, UNDP và Ngân hàng Thế giới đã được thành lập để hỗ trợ các hoạt động tiếp theo, bao gồm: (i) Tổ chức các hội thảo vùng nhằm thảo luận phương pháp tiếp cận của CPRGS và ý nghĩa của tài liệu đối với các quá trình hoạch định chính sách của ngành và địa phương; (ii) tiến hành các đánh giá đói nghèo theo vùng, có tập trung vào các khía cạnh cụ thể của đói nghèo tại mỗi vùng; và (iii) hỗ trợ các chương trình thử nghiệm nhằm lồng ghép quá trình CPRGS vào hoạch định chính sách địa phương tại các tỉnh được lựa chọn. Thực hiện những chương trình thử nghiệm cấp tỉnh nhằm giúp các tỉnh xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội vì người nghèo của họ, với những chỉ tiêu và chính sách được xác định dựa trên phân tích tình hình, và trong đó việc phân bổ và quản lý ngân sách sẽ được thực hiện nhằm theo hướng đạt được các chỉ tiêu và chính sách ưu tiên đã đề ra.

Trong năm 2003, nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF) đã hỗ trợ tiến hành các đánh giá đói nghèo có sự tham gia (PPAs) tại 12 tỉnh và 'các đánh giá đói nghèo theo vùng, có sự đóng góp tài chính và nhân sự của 8 nhà tài trợ'. Không giống như suy nghĩ ban đầu, những đánh giá PPAs hình như đã cân nhắc cả đến các mối liên hệ giữa môi trường - đói nghèo, mặc dù những kết quả thu được vẫn còn kém xa so với mong đợi. Những lý do có sự thay đổi rõ ràng này và nhận thức mới về những vấn đề môi trường sẽ được thảo luận chi tiết ở phần dưới đây.

Mục tiêu chính của việc 'triển khai' chiến lược CPRGS là hỗ trợ các tỉnh xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương, có chú trọng đến xóa đói giảm nghèo. Việc 'triển khai' này bao gồm một phương pháp tiếp cận toàn diện, bắt đầu bằng một phân

tích kỹ càng về tình hình của tỉnh, sau đó thiết lập lên tầm nhìn, xác định ra các chỉ tiêu phù hợp, xây dựng các chính sách, liên kết các nguồn lực và quan trắc các kết quả. Hoạt động tham vấn với người dân được sử dụng có hệ thống trong suốt quá trình này. Hy vọng rằng quá trình này, với dự kiến của chính phủ là hoàn thành vào năm 2008, sẽ góp phần xoá đói giảm nghèo cho những tỉnh kém phát triển hơn (Ngân hàng thế giới, 2003a).

Cho đến nay, được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, khoảng 20 tỉnh đã bắt đầu thử nghiệm xây dựng các kế hoạch chiến lược có sự tham gia của người dân. MPI, mặc dù không đưa ra những hướng dẫn cụ thể nhưng đã nêu ra rằng, việc 'triển khai' quá trình CPRGS phải đảm bảo thực hiện theo những nguyên tắc sau: (i) xây dựng các kế hoạch dựa trên các dữ liệu và bằng chứng xác thực; (ii) chuyển trọng tâm từ các chỉ tiêu sản xuất sang các kết quả phát triển; (iii) khuyến khích sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan và tham vấn cộng đồng; (iv) liên kết kế hoạch kinh tế - xã hội với các kế hoạch ngân sách và đầu tư; và (v) xây dựng một khung quan trắc và đánh giá. Trong một cuộc họp của nhóm PTF được tổ chức vào tháng 10/2004, các đại diện của bốn tỉnh (Dak Nông, Ninh Bình, Quảng Trị và Thành phố Hồ Chí Minh) đã trình bày công việc của họ cho đến thời điểm đó về các kế hoạch 5 năm vì người nghèo. Họ đã phải đối mặt với những thách thức chung, bao gồm cả việc nhầm lẫn những chỉ tiêu nào sẽ được sử dụng cho các quá trình chuẩn đoán và quan trắc, thúc ép sự tham gia của các bên liên quan, hạn hẹp về thời gian và nguồn lực trong quá trình hoạch định và những quy định hạn chế sự linh hoạt của các cơ quan thẩm quyền địa phương trong việc phân bổ các nguồn lực.

Quan chức của các tỉnh thừa nhận rằng quá trình hoạch định của địa phương đã được cải thiện nhờ sự tham gia rộng rãi của các tổ chức phát triển. Việc này đã giúp nâng cao nhận thức của các quan chức địa phương về phương pháp tiếp cận của CPRGS nói chung, và cách suy nghĩ đổi mới về những mối liên hệ giữa tăng trưởng, xoá đói giảm nghèo và môi trường bền vững nói riêng. Một vài người đã cho rằng kế hoạch này có thể sẽ hiệu quả hơn khi hợp nhất được các mục tiêu xoá đói giảm nghèo với các mục tiêu phát triển xã hội.

Ở cấp quốc gia, đã có một vài nỗ lực lồng ghép các chính sách và chiến lược của CPRGS vào các kế hoạch ngành. Gần 20 nhóm đối tác phát triển (gồm các ban ngành địa phương và các nhà tài trợ) đã đẩy nhanh hoạt động của họ để hỗ trợ các bộ khác nhau trong việc thực hiện các chính sách của CPRGS. Chẳng hạn như Nhóm Hỗ trợ Quốc tế (ISG) đã đóng góp cho báo cáo chủ đề của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) về quá trình thực hiện CPRGS tại các vùng nông thôn. Trong lĩnh vực môi trường, ba nhóm chủ đề được xác định theo phương pháp ngẫu nhiên (TAGs), gồm: (1) Tài nguyên nước và Môi trường; (2) thực hiện CPRGS và các nguồn Tài nguyên và Môi trường (NRE) và (3) Xây dựng năng lực và Tăng cường thể chế cho NRE. Cùng với Chiến lược Bảo vệ môi trường Quốc gia đến năm 2010 và Tầm nhìn tới năm 2020, CPRGS sẽ được sử dụng như một khuôn khổ để xây dựng kế hoạch hoạt động cho TAG 2. Nhóm Hỗ trợ Môi trường Quốc tế (ISGE) cho đến nay đã không có đóng góp trực tiếp gì cho các chiến lược và chương trình của NRE (TAG 2) (Ngân hàng Thế giới, 2004b:21).

Từ đầu năm 2004, Quỹ môi trường Quốc gia đã bắt đầu đi vào hoạt động trên 3 lĩnh vực chính: (i) xây dựng cơ cấu tổ chức; (ii) huy động và quản lý tài chính; (iii) hỗ trợ những dự án cụ thể về bảo vệ môi trường. Cho đến thời điểm này, quỹ đã nhận được một khoản vốn khoảng 200 tỷ đồng từ Bộ Tài chính. Quỹ cũng đã bắt đầu phân bổ nguồn vốn vay cho hai tổ chức kinh tế nhằm nâng cao cơ sở vật chất cho xử lý ô nhiễm môi trường.

Hưởng ứng với những mối quan tâm về môi trường được phản ánh trong Chương trình Nghị sự 21, trong những kế hoạch và chiến lược môi trường khác, và trong tài liệu CPRGS, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 41 (tháng 11/2004) định hướng công tác bảo vệ môi trường, trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Nghị quyết đã nêu bật nhu cầu phải hài hoà các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường và yêu cầu các cơ quan được uỷ quyền cụ thể phải thực hiện kiểm soát các tác động bất lợi lên môi trường. Tiếp theo Nghị quyết này, Thủ tướng chính phủ đã quyết định tăng ngân sách phân bổ cho các hoạt động bảo vệ môi trường lên 1% (ngân sách quốc gia), trong kế hoạch năm 2006. Thủ tướng chính phủ cũng khuyến khích sự tham gia rộng rãi, bao gồm cả sự tham gia của khu vực tư nhân, vào các hoạt động bảo vệ môi trường.

Liên quan đến khía cạnh hỗ trợ tài chính, một loạt các nhà tài trợ gồm Ngân hàng Thế giới, ADB, UNDP, CIDA và DfID đã đồng ý sẵn sàng tài trợ cho việc thực hiện CPRGS. Đáng lưu ý nhất là Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia (CAS) của Ngân hàng Thế giới dành cho Việt Nam hiện nay đã hoàn toàn được đưa vào Chương trình của Ngân hàng cùng với CPRGS. Sau khi Việt Nam hoàn thành tài liệu I-PRSP, tháng 6/2001 Ngân hàng Thế giới đã thông qua chương trình Tín dụng Hỗ trợ Xoá đói Giảm nghèo - 'PRSC 1' - với tổng trị giá là 250 triệu USD. Trọng tâm của khoản vay này dành chủ yếu cho chương trình cải cách cơ cấu. Chương trình 'PRSC 2' với tổng trị giá 100 triệu USD đã được phê duyệt vào tháng 6/2003, dựa trên chiến lược CPRGS hoàn chỉnh. Ngoài những hoạt động đổi mới cơ cấu bao trùm trong PRSC 1, Hỗ trợ tín dụng lần hai còn bao gồm cả những hoạt động chính sách khác nhau nhằm tiếp tục phát triển và xây dựng chính phủ hiện đại, và gồm cả một số biện pháp nhất định liên quan đến môi trường.

Đan Mạch, Thụy Điển, Hà Lan và Vương quốc Anh đã đồng tài trợ số tiền gần 50 triệu USD cho chương trình PRSC 1. Cho đến nay, đồng tài trợ cho chương trình tín dụng PRSC 2 đã lên đến 34 triệu USD. Đối với một vài nhà đồng tài trợ tài chính, sự hỗ trợ của họ cho chương trình hỗ trợ tín dụng PRSC 2 đã trở thành một trụ cột quan trọng trong chiến lược hỗ trợ tổng thể của họ cho Việt Nam. Mức hỗ trợ này đã làm cho chương trình Tín dụng PRSC trở thành một phương tiện tham gia rộng lớn của các nhà tài trợ vào các cuộc thảo luận chính sách trong phạm vi của quá trình CPRGS.

Những vấn đề môi trường đã được đưa vào chiến lược CPRGS như thế nào?

Quá trình

Nguyên một cán bộ dự án của một cơ quan tài trợ quốc tế đã nhận xét: 'Khi chúng tôi được mời tham dự hội thảo tham vấn (của chiến lược I-PRSP), vấn đề môi trường đã không hề được nhắc đến'. Trên thực tế, ngay cả những vấn đề môi trường và đói nghèo nổi cộm nhất cũng đã hoàn toàn vắng bóng trong những phiên bản đầu tiên của CPRGS, hay trong tài liệu I-PRSP.¹⁷

Bước đầu tiên để đưa những vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS là quá trình chuẩn bị báo cáo tình hình theo tám chủ đề về Các Chỉ tiêu Phát triển Quốc tế (IDTs), một trong những báo cáo này đã đề cập đến việc địa phương hoá các IDTs cho lĩnh vực môi trường. UNDP đã được chỉ định chỉ đạo quá trình chuẩn bị này. Một nhóm nghiên cứu do ông Leisher Craig của Tổ chức WWF- Indochina¹⁸ làm trưởng nhóm đã được uỷ quyền thực

¹⁷ Một quan sát tương tự đã được đề cập đến trong nghiên cứu của Leisher (2002).

¹⁸ Ông Craig Leisher đã là chuyên gia môi trường giàu kinh nghiệm của UNDP. Khi chuẩn bị báo cáo này, ông đã chuyển sang làm việc cho Chương trình WWF - Indochina

hiện điều tra và soạn thảo tài liệu. Nhóm nghiên cứu đã tiến hành các buổi tham vấn với các ban ngành, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ bao gồm: MPI, MOSTE, CEMA, Eco-Eco, CRP, JICA, Ngân hàng Thế giới, UNICEF, UNIDO và Chương trình WWF- Indochina. Bản dự thảo đầu tiên về hoạt động của họ cũng đã được trình bày tại hội thảo về 'Các Chỉ tiêu Phát triển của Việt Nam' được tổ chức tại Hải Phòng, tháng 9/2001.

Báo cáo của họ đã tập trung vào các mối liên hệ môi trường - đói nghèo ở Việt Nam theo một cách rất chung chung, hướng cụ thể hơn vào việc xây dựng 3 chỉ số IDT cho lĩnh vực môi trường.¹⁹ Nghiên cứu của họ đã cho thấy rằng IDTs là những chỉ tiêu chung và lâu dài, và rằng cần phải có các chỉ số trung gian cụ thể, phù hợp với bối cảnh của Việt Nam, để có thể đo được các tiến bộ theo hướng các chỉ tiêu dài hạn.

Bằng cách hỗ trợ xây dựng và hợp nhất một số chỉ số nhất định để xác định tình trạng môi trường, báo cáo của họ đã góp phần tích cực cho chiến lược CPRGS. Tuy nhiên, do sức ép về mặt thời gian trong quá trình xây dựng và với sự tập trung mạnh mẽ vào các chỉ số, báo cáo này đã không đưa ra được những phân tích thiết thực, sâu sắc về các mối liên hệ giữa môi trường - đói nghèo trong bối cảnh của địa phương. Không có vấn đề nào được ưu tiên, cũng không có chiến lược nào được đưa ra. Phương pháp tiếp cận này hoàn toàn thực hiện theo hướng chỉ đạo từ trên xuống, với điểm khởi đầu của nó dựa vào các chỉ số IDTs hơn là dựa vào tình hình thực tế ở Việt Nam. Báo cáo đã không thảo luận đến những vấn đề liên ngành cụ thể - được trình bày ở trong tài liệu CPRGS, ví dụ như: làm thế nào để lồng ghép một cách hiệu quả các biện pháp bảo vệ môi trường vào các cơ chế kinh tế vĩ mô đang được đề xuất. Một đại diện của cơ quan tài trợ quốc tế đã nhận xét rằng: 'các vấn đề môi trường được nhắc đến ở đâu đó, nhưng không có hệ thống...dự thảo các chỉ số môi trường là những chỉ số ít chính xác nhất...'

Nhận thức được những thiếu sót về khía cạnh môi trường trong bản dự thảo CPRGS, và sau khi tham vấn với các nhà tài trợ, Chính phủ đã cho phép thành lập một Nhóm chuyên trách cao cấp để đưa ra những khuyến nghị về cách thức nên lồng ghép như thế nào các vấn đề môi trường vào chiến lược CPRGS cuối cùng. Phòng Luật và Chính sách của Cục môi trường quốc gia (NEA), trực thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (MOSTE) trước đây, đã được đề cử thực hiện hướng dẫn các hoạt động này. Một lần nữa, WWF lại được mời tham gia vào nhóm, với sự hỗ trợ tài chính của UNDP (Leisher, 2002:3).

Sau một hội thảo và sau những hội thảo tham vấn được ghi lại bằng văn bản, với sự tham gia của các chuyên gia địa phương và các cơ quan tài trợ hoạt động trong lĩnh vực môi trường ở Việt Nam (CIDA, DANIDA, Đại sứ quán Hà Lan, SDC, SIDA, UNDP và Ngân hàng Thế giới), nhóm chuyên trách đã hoàn thành một dự thảo khuyến nghị đầu tiên. Tuy nhiên, theo chuyên gia của Tổ chức WWF cho biết, bản dự thảo đầu tiên dày 27 trang này đã không đầy đủ vì đã không đề cập đến những khuyến nghị của các nhà tài trợ quốc tế. Cuộc tham vấn này '... đã không hơn gì một hoạt động chiếu lệ nhằm đáp ứng yêu cầu tham vấn các nhà tài trợ của chính phủ...Những đại biểu tham dự đã có cơ hội phát biểu nhưng không có ai thuộc cơ quan chính phủ ghi chép lại những khuyến nghị của họ' (Leisher, 2002:3).

¹⁹ Các chỉ số của IDT trong báo cáo này như sau: (i) phần trăm dân được sử dụng nước sạch lâu dài; (ii) phần trăm diện tích rừng che phủ so với tổng diện tích của cả nước; (iii) phần trăm chất lượng nước và không khí được cải thiện so với ngưỡng cơ sở - do trạm quan trắc chất lượng nước và không khí cung cấp

Một số đối tác quốc tế sau đó đã yêu cầu NEA xem xét lại bản thảo này, và làm rõ cách thức nên liên kết như thế nào các vấn đề xoá đói giảm nghèo và môi trường vào chiến lược CPRGS cuối cùng. Sau một vài tuần vận động, đề nghị của các đối tác quốc tế đã được chấp nhận. Báo cáo cuối cùng của NEA trình lên uỷ ban soạn thảo chiến lược đã đề cập đến những khuyến nghị của cộng đồng quốc tế. Theo Leisher (2002), nên bổ xung khái niệm phát triển bền vững cùng với ba trụ cột của nó là bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường vào tài liệu CPRGS.

Tuy nhiên dường như đây chưa phải là toàn bộ vấn đề. MPI đã không có ý định đưa khái niệm phát triển bền vững vào tài liệu CPRGS cuối cùng. Theo những đại diện của chính phủ: 'Họ chỉ chấp nhận một vài khuyến nghị của chúng tôi (ví dụ) ...với sự hỗ trợ của UNDP, chúng tôi đã đề nghị đưa thêm từ 'bền vững' vào tên của chiến lược CPRGS để nó trở thành Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng Bền vững và Xoá đói Giảm nghèo (CPRGS), tuy nhiên đề xuất này đã không được chấp nhận'. MPI đã tập trung vào các biện pháp xoá đói giảm nghèo, thông qua khuyến khích tăng trưởng kinh tế và đạt được các mục tiêu về công nghiệp hoá và hiện đại hoá. Điều đó phản ánh quan điểm của họ rằng: '...không có không gian cho những ý tưởng phức tạp về phát triển bền vững ở trong tài liệu CPRGS'.²⁰

Quyền làm chủ

Quá trình hợp nhất các vấn đề môi trường vào kế hoạch phát triển vì người nghèo theo kỳ trung hạn hầu như là một quá trình hoạch định thực hiện theo định hướng từ trên xuống và theo định hướng của các nhà tài trợ. Việc đảm bảo môi trường bền vững, theo quan điểm của chính phủ thì có vẻ không có mấy liên hệ với nhiệm vụ chống đói nghèo. Điều đó phản ánh thực tế về việc Cục Môi trường Quốc gia (NEA) đã không được mời tham dự nhóm chuyên gia xây dựng tài liệu I-PRSP và tham dự vào Uỷ ban soạn thảo liên bộ sau này.

Trên thực tế, các nhà tài trợ quốc tế - những người nhận thấy sự cần thiết phải hợp nhất phương pháp tiếp cận các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) (gồm cả các chỉ tiêu môi trường) vào quá trình xây dựng tài liệu CPRGS - cũng là những người chịu trách nhiệm đưa ra khái niệm về các mối liên hệ giữa đói nghèo và môi trường, và thúc đẩy các cơ quan địa phương hợp nhất khái niệm này vào tài liệu CPRGS. Trong quá trình này, MOSTE, và sau này là Bộ Tài Nguyên và Môi trường (MONRE) chỉ đóng vai trò thứ yếu. Kết quả là đã lập ra một tài liệu CPRGS hỗn hợp, trong đó các chính sách môi trường có đề cập đến nghèo đói, được đưa ra bởi Cục Môi trường Quốc gia, dường như chỉ là một phần 'cát và dán' chứ không phải một phần hợp nhất của tài liệu này. Điều này đặt ra một câu hỏi là liệu quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường vào chiến lược phát triển vì người nghèo của Việt Nam (CPRGS) có phản ánh quyền làm chủ của quốc gia hay không. Câu trả lời đầu tiên của chúng tôi có thể là 'Không', do có rất ít tranh luận (có sự tham gia) về các chính sách môi trường dành cho xoá đói giảm nghèo. Nhưng cũng có thể coi là 'Có', cụ thể là quyền làm chủ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), do Vụ môi trường trực thuộc MPI đã chỉ đạo quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS. Như những nhận xét dưới đây cho thấy, quá trình này được đánh giá là không hiệu quả lắm, về khía cạnh lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS và về việc tạo lập quyền làm chủ các vấn đề đó.

²⁰ Nhận xét được một tác giả chính của tài liệu CPRGS của Việt Nam đưa ra, do Leisher trích dẫn, 2002:5

Hộp 2.4: Những quan điểm về quyền làm chủ của Chính phủ đối với quá trình hợp nhất các vấn đề môi trường ở trong Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (PRG)

Trách nhiệm đối với các vấn đề môi trường trong Chính phủ Việt Nam đang chuyển từ MOSTE sang MONRE, trong thời gian chuẩn bị CPRGS. Điều này đã góp phần vào những gì được coi là thất bại trong lồng ghép hiệu quả các vấn đề môi trường vào quá trình xây dựng chiến lược CPRGS:

'MPI làm chủ quá trình xây dựng chiến lược CPRGS nhưng đã không nhận được nhiều ủng hộ từ các bộ ngành khác của chính phủ... đối với nhiều người Việt Nam thì quá trình này được thúc đẩy nhiều hơn từ các nhà tài trợ ...' - Đại diện của một cơ quan tài trợ

'MPI đã chỉ đạo các vấn đề môi trường chứ không phải MOSTE, MOSTE chỉ được hỏi ý kiến...(chúng tôi) đã nhận được những nhận xét từ các quan chức chính phủ...' - Đại diện của một cơ quan chính phủ

'MONRE...nên điều phối quá trình này cùng với những hoạt động khác để họ có thể trở thành trung tâm phân tích mối liên hệ giữa xóa đói giảm nghèo - quản lý môi trường - tăng trưởng...' - Đại diện của một cơ quan tài trợ

'Đóng góp của phòng môi trường còn rất chung chung không có nhiều nhận xét...' - Đại diện của một cơ quan chính phủ

'Cả MOSTE và MONRE dường như đều không coi trọng quá trình xây dựng tài liệu CPRGS' - Đại diện của một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường.

'Sự quan tâm của họ tập trung ở một nơi nào đó' - Đại diện của một cơ quan chính phủ

'MOSTE đã chưa được trang bị đầy đủ để có thể chỉ đạo hoạt động lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu PRGS...' - Một đại diện của một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường.

'...nên có những cuộc thảo luận về cách thức mà người nông dân phải chú trọng đến các vấn đề môi trường như thế nào, các ngành công nghiệp phải chú trọng đến các vấn đề môi trường như thế nào, ngành giao thông vận tải phải chú trọng đến những vấn đề môi trường của họ như thế nào...phải là một phần trong mối liên kết giữa xóa đói giảm nghèo - tăng trưởng - môi trường bền vững...' - Đại diện từ một cơ quan tài trợ

'MONRE không phải là cơ quan để lồng ghép các vấn đề môi trường...muốn những phần riêng của họ, xây dựng thể chế riêng của họ...' - Đại diện của một cơ quan tài trợ.

'Chính phủ không phải lúc nào cũng lắng nghe, quan tâm đến các vấn đề môi trường...họ (DEA) đã đạt được tiến bộ đơn giản là được tham vấn, nhưng họ không có vai trò gì trong việc ra quyết định...' - Đại diện của một tổ chức phi chính phủ làm việc trong lĩnh vực môi trường.

Có rất ít cơ quan và các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (hoặc tổ chức phi chính phủ địa phương - NGOs) được mời tham dự vào các cuộc thảo luận và tham vấn chuẩn bị 'các chính sách môi trường vì người nghèo'. Báo cáo: 'Đảm bảo tính môi trường bền vững' do WWF thực hiện tiếp theo sau hội thảo ở Hải phòng đã lôi kéo sự tham gia của đại diện của MPI, MARD, MOSTE, Cơ quan Khí tượng Thủy văn, Ủy ban Miền núi và Dân tộc thiểu số (CEMMA), Sở Nông nghiệp và Môi trường Hải phòng, Trung tâm Sản xuất sạch hơn của Việt Nam, Viện Kinh tế Sinh thái (Eco-Eco) và Trung tâm Tiến bộ Nông thôn (CRP). Phần lớn các Vụ của các bộ khác và, các tổ chức nghề nghiệp và xã hội mà tham dự vào hội thảo này đều đã không được tham dự vào những hội thảo tham vấn về các vấn đề môi trường trong CPRGS.

Cộng đồng quốc tế dường như đã quan tâm nhiều hơn (so với cộng đồng chính sách quốc gia) đến sự cần thiết phải có các chính sách môi trường vì người nghèo trong tài liệu CPRGS. Nhóm chuyên trách cao cấp của NEA đã đưa ra các khuyến nghị dựa trên chính những kế hoạch và chiến lược ngành của họ, hơn là dựa trên các phân tích liên ngành về các vấn đề môi trường và mối liên hệ của chúng với vấn đề đói nghèo. Các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế đã đề nghị chỉnh sửa lại các khuyến nghị này để có thể lồng ghép tốt hơn khái niệm chính sách môi trường vì người nghèo, nhưng các cơ quan địa phương đã không hưởng ứng một cách tích cực. Các cộng đồng và tổ chức ở cấp cơ sở đã không có vai trò gì trong quá trình 'lồng ghép môi trường' vào CPRGS – không có mối liên hệ nào giữa môi trường bền vững và xoá đói giảm nghèo được đề cập đến trong các cuộc tham vấn địa phương và trong các hội thảo khu vực.²¹

Việc thiếu những thảo luận có sự tham gia về các chính sách và chương trình môi trường đề ra trong tài liệu CPRGS đã đặt ra câu hỏi về việc những loại hình cộng tác nào có thể nổi lên trong quá trình thực hiện những chương trình và chính sách này. Tuy nhiên, cũng cần phải thừa nhận rằng, lần đầu tiên ở Việt Nam, CPRGS đã đề cập đến vấn đề môi trường bền vững và xoá đói giảm nghèo trong cùng một tài liệu và cùng một quá trình hoạch định chính sách. Điều này hiển nhiên tạo ra các cơ hội để xây dựng những chính sách và chiến lược vì người nghèo ở cấp địa phương - cấp có thể lồng ghép hiệu quả hơn những cân nhắc môi trường, và biến phương pháp tiếp cận này thành các hành động cụ thể. Có thể vẫn còn có nhiều trở ngại trong xây dựng các chính sách và chương trình môi trường vì người nghèo của chính phủ.

Ví dụ, từ khi hình thành tài liệu CPRGS, Chính phủ đã uỷ quyền cho các cơ quan có thẩm quyền của tỉnh tự tiến hành đánh giá tác động môi trường (EIA) cho các dự án đầu tư công, đặc biệt tại những vùng đang dẫn đầu về mức tăng trưởng kinh tế trong cả nước như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng và Bình Dương. Chính phủ cũng đã chuyển sang thực hiện hệ thống phí 'người gây ô nhiễm phải trả tiền' - áp dụng cho tất cả các nguồn xả ra nước thải công nghiệp và đô thị. Những chuyển biến này dường như không được kết hợp cùng với quá trình xây dựng CPRGS nhưng cả hai đều có những tác động đáng kể lên dân nghèo địa phương.

Kết quả

Văn phòng UNDP tại Việt Nam cho biết 'Đây là một thành công lớn của chúng tôi khi đưa được một phần về bảo vệ môi trường vì người nghèo vào tài liệu CPRGS. Các bạn không thể biết được việc lồng ghép một phần như vậy khó khăn đến như thế nào'.²² Đây là thành công đáng chú ý nếu so sánh với tình trạng được đề cập đến trong tài liệu I-PRSP - nơi mà những mối quan tâm đến môi trường đã không hề được nhắc đến. Bojo và Reddy cũng tư liệu hoá những cải thiện đáng kể giữa tài liệu I-PRSP và CPRGS (2002, 2003). Các vấn đề môi trường hiện đang được chú trọng đến trong chương trình xoá đói giảm nghèo quốc gia. Tài liệu CPRGS cuối cùng đã hợp nhất được một phần mới về 'Bảo vệ môi trường và Duy trì cuộc sống lành mạnh cho người nghèo'. Phần này tập trung vào các chính sách liên quan đến vấn đề môi trường (được coi như những mục tiêu mang tính tầm nhìn hơn là những chiến lược cụ thể) bao gồm: sử dụng tài nguyên thiên nhiên (gồm cả đa dạng sinh học); suy thoái môi trường tại những khu công nghiệp; cải thiện khả năng tiếp cận đến các nguồn nước sạch và vệ sinh môi trường; xây dựng hệ thống quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Tài liệu CPRGS cũng đề cập đến sự cần thiết phải lồng ghép

²¹ Các cuộc tham vấn cộng đồng chủ yếu dựa trên nội dung của tài liệu I-PRSP, trong khi hội thảo vùng tranh luận xung quanh những kết quả của các cuộc tham vấn cộng đồng.

²² Nhận xét của Bà Nguyễn Ngọc Lý (UNDP)

những cân nhắc môi trường vào trong quá trình xác định và đánh giá các kế hoạch, chương trình và dự án khác.

Cũng có một bộ gồm 12 chỉ số được đề xuất để quan trắc quá trình thực hiện các chính sách môi trường vì người nghèo. Những chỉ số này, mặc dù không bị chi phối bởi một phân tích dựa trên các bằng chứng, đã phản ánh được một cam kết tập thể giữa chính phủ - nhà tài trợ - tổ chức phi chính phủ về cuộc đấu tranh chống đói nghèo, một phần nhờ đạt được các chỉ tiêu phát triển quốc tế về môi trường (IDTs).

Tuy nhiên, phân tích về những mối tương quan giữa môi trường và đói nghèo ở trong tài liệu CPRGS vẫn còn sơ sài. Những mối quan tâm môi trường chính được đề cập đến ở trong một phần dài hai trang có tựa đề 'Bảo vệ môi trường và Duy trì cuộc sống lành mạnh cho người nghèo'. Phần này hầu như phản ánh một phương pháp tiếp cận 'ngành', và rất nhiều vấn đề môi trường do NEA đưa ra ở đây có vẻ giống như một 'danh sách mua sắm' nhiều hơn. Như đã nêu ở trên, đây là kết quả của một loạt các yếu tố, bao gồm cả trọng tâm của MPI về phát triển kinh tế, việc trông cậy quá nhiều vào tham vấn của các nhà tài trợ, việc cách ly những bên liên quan thuộc ngành môi trường, các cộng đồng và các tổ chức cấp cơ sở hoạt động trong lĩnh vực môi trường của Việt Nam và xu hướng áp dụng phương pháp tiếp cận ngành của các bộ ngành chính phủ.

Hộp 2.5: Quan điểm của các bên liên quan về việc hợp nhất môi trường ở trong tài liệu CPRGS

Mối liên kết môi trường và đói nghèo:

- '*...Việc xử lý các vấn đề môi trường trong CPRGS rất chung chung...không có trọng tâm rõ ràng về đói nghèo và trọng tâm này không được chuyển thành những hành động cụ thể để giải quyết đói nghèo...Nói chung tài liệu CPRGS ... còn thiếu logic, thiếu những mối liên kết rõ ràng giữa các hợp phần*' đại diện của một tổ chức của Việt Nam.
- '*ít nhất tài liệu này đã đưa ra được một trọng tâm, một diễn đàn và nơi hợp pháp mà ở đó vấn đề môi trường và đói nghèo cùng được đưa ra để thảo luận...điều này đã tạo ra một định hướng,...nó cho phép người dân thấy rằng vấn đề xoá đói giảm nghèo PHẢI được lồng ghép vào bất kỳ một phát triển bền vững/sáng kiến môi trường nào... đã đưa ra tóm tắt về sự khẩn thiết phải liên kết đói nghèo và môi trường và điều này nhất thiết phải là một trọng tâm chính...'* đại diện từ một cơ quan tài trợ
- '*...(nó) không xem xét đến mối liên kết giữa tính dễ bị tổn thương với những thiên tai và suy thoái môi trường...'* đại diện từ một cơ quan tài trợ
- '*Độ che phủ rừng đã được đưa vào tài liệu CPRGS nhưng mối liên hệ của nó với người nghèo như thế nào thì lại không được nhắc đến...cũng tương tự như vậy, trong khi đề cập đến đa dạng sinh học thì lại không hề có một cuộc thảo luận nào về tầm quan trọng của những sản phẩm không làm từ gỗ rừng đối với người nghèo*' đại diện từ một cơ quan tài trợ

Những khía cạnh môi trường của CPRGS

- '*Phiên bản tài liệu CPRGS này vẫn còn xa so với những gì họ cần...Nhưng được chỉ đạo bởi Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư...việc ưu tiên cho môi trường chưa được đề cập đầy đủ ...'* đại diện của một cơ quan tài trợ .

- ‘Các vấn đề môi trường ...được xử lý rất qua loa... nguồn tài nguyên thiên nhiên - như một phần của môi trường - đã không được phản ánh chính xác trong CPRGS... không được đưa vào quá trình và không ở trong tài liệu cuối cùng...quá trình tham vấn còn chưa thoả đáng và điều này được phản ánh qua cách xử lý qua loa các vấn đề quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên ...’ đại diện của một tổ chức dân sự.
- ‘...Các bên liên quan trong ngành môi trường đã **KHÔNG** có đóng góp thoả đáng cho quá trình CPRGS ...’ đại diện của một cơ quan tài trợ

CPRGS & EIA:

- ‘Tài liệu CPRGS đề cập đến sự cần thiết phải thực hiện đánh giá môi trường nhưng không rõ ràng và cũng không đề cập đến cách thức lồng ghép như thế nào những quan tâm môi trường vào trong toàn bộ quá trình đánh giá/phân tích đầu tư...’ đại diện từ một cơ quan hỗ trợ tài chính quốc tế
- ‘Tài liệu CPRGS có nói rằng: ‘Chúng tôi sẽ tiếp tục công nghiệp hoá, đô thị hoá, và nó sẽ bền vững’, nhưng CPRGS đã không thảo luận về những mâu thuẫn cụ thể hay làm thế nào để giải quyết những mâu thuẫn đó...EIA về mặt lý thuyết là rất hiệu quả, nhưng trên thực tế chỉ do MORNE thực hiện, bằng chính dữ liệu của họ, rằng EIA sẽ hỗ trợ cho chính sách của chính phủ, nhưng lại không có sự tham gia của những người dân bị ảnh hưởng...’ đại diện của một tổ chức dân sự.

Những tính cách bất thường của CPRGS:

- ‘Tài liệu CPRGS quá toàn diện đến mức nó có thể được sử dụng để biện minh cho bất cứ điều gì...gần như bất kỳ thứ gì cũng có thể núp dưới bóng CPRGS... Tuy nhiên CPRGS lại được định hướng bởi các nhà tài trợ...’ đại diện của một cơ quan tài trợ.
- ‘Chiến lược cũng giống như miếng bánh mì hoa quả...với rất nhiều, rất nhiều quan điểm, rất nhiều ưu tiên...’ đại diện từ một tổ chức phi chính phủ của địa phương về môi trường.

Quan điểm của Cục Môi trường Quốc gia (NEA):

- ‘Chính phủ cần phân bổ các nguồn lực cho bộ của chúng tôi để chúng tôi có thể thực hiện những chương trình/ dự án quan trọng...cho đến nay, không có dự án/chương trình nào trong Chiến lược Môi trường Quốc gia được bắt đầu đưa vào thực hiện’ (đại diện của một cơ quan chính phủ)

Trên thực tế, tài liệu CPRGS không coi môi trường bền vững là một mục tiêu chính trong chiến lược phát triển vì người nghèo. Mặc dù được đề cập tới như một ưu tiên, công tác bảo vệ môi trường vẫn không được nhắc đến trong một mục tiêu toàn diện nhưng phức tạp về ‘phát triển nhân sự và công bằng’. Mục tiêu này bao gồm những ưu tiên khác có thứ tự ưu tiên cao hơn như y tế, giáo dục, phòng chống HIV/AIDS, bình đẳng giới và cuộc sống của đồng bào dân tộc thiểu số. Khả năng rằng, suy thoái môi trường có thể sẽ trở thành một yếu tố quan trọng gây ra đói nghèo - hoặc ngược lại - đã không được xét đến một cách nghiêm túc; không hề có một phân tích nào về những mối quan hệ nhân quả giữa môi trường và đói nghèo.

Mặc dù MPI đã tránh dùng thuật ngữ ‘bền vững’ trong tiêu đề của CPRGS, những thuật ngữ phát triển bền vững và môi trường bền vững vẫn được dùng trong tài liệu CPRGS. Cũng có những chỉ dẫn rất nông được đề cập đến trong một vài phần của tài liệu Chiến lược, nhằm đáp ứng yêu cầu lồng ghép các vấn đề môi trường vào xoá đói giảm nghèo. Ví dụ như:

- ‘Tăng trưởng kinh tế phải đi đôi với tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường nhằm tạo thêm nhiều việc làm...’ trang 6

- ‘Đưa ra những biện pháp khích lệ tương xứng cho người dân, những người trồng rừng và nâng cao vai trò của cộng đồng trong việc bảo vệ và phục hồi lại các rừng tự nhiên’ trang 88
- ‘Đảm bảo rằng người dân sống trên những vùng núi cao, đặc biệt là các hộ gia đình nghèo, có thể trực tiếp quản lý và bảo vệ rừng của họ và nhận được những khích lệ thoả đáng mà liên kết được trách nhiệm quản lý rừng với lợi ích của họ’ trang 89

Rất tiếc là vấn đề cuối cùng – đang ngày càng gây tranh cãi tại Việt Nam – lại không được phát triển sâu rộng thêm thành một chiến lược ưu tiên trong chương trình hoạch định vì người nghèo. Một nghiên cứu thực địa về quản lý rừng ở dưới đây (và Phụ lục 3) đã xem xét và cân nhắc làm thế nào để việc thực hiện phân cấp trách nhiệm quản lý rừng từ nhà nước (và các tổ chức hợp tác của nhà nước) cho các cộng đồng địa phương có thể có đóng góp mạnh mẽ hơn cho công tác xoá đói giảm nghèo và nâng cao tính môi trường bền vững.

Một chương về ‘Xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô lớn phục vụ cho Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo’, được soạn thảo bởi một nhóm do Tổ chức Hợp tác của Nhật (JICA) chỉ đạo và được bổ sung vào tài liệu CPRGS vào cuối năm 2003, đã chú trọng đến nhu cầu cần phải quan tâm đầy đủ đến các vấn đề môi trường và tái định cư, kết hợp cùng với các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn. Phần mới này thảo luận về nhu cầu cần đánh giá tác động môi trường và xã hội của các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn và sự cần thiết phải có những hỗ trợ thoả đáng cho bất kỳ người dân nào phải tái định cư lại (Chính phủ Việt Nam, 2003a).

Tuy nhiên, hầu hết các bên liên quan tham gia vào phỏng vấn đều nhất trí rằng không có một nỗ lực có tính hệ thống nào được đưa ra nhằm lồng ghép những nguyên tắc môi trường bền vững vào các chương trình cốt lõi khác của tài liệu CPRGS. Với một ngoại lệ về phần cơ sở hạ tầng được bổ sung thêm vào tài liệu CPRGS về sau này, các vấn đề môi trường đã không được lồng ghép vào các chính sách và mục tiêu ngành đặt ra ở trong tài liệu CPRGS.

Một số tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (Tổ chức phi chính phủ địa phương - Local NGOs) và các bên liên quan thuộc các tổ chức phi chính phủ quốc tế (ví dụ, CPR, IUCN, WWF) cũng đã nhận thấy rằng phần báo cáo ngăn ngừa về môi trường (và một bộ chỉ số quan trắc liên quan đến nó) đã quá chú trọng đến những chỉ số số lượng cho các vấn đề như độ che phủ rừng, nhà ổ chuột, nước sạch, chất thải rắn và nước thải, trong khi bỏ qua các vấn đề khác có quan hệ chặt chẽ với xoá đói giảm nghèo như cải thiện công tác quản lý đất, lưu vực sông và các vùng duyên hải. Nhiều chuyên gia từ cộng đồng các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng đã chỉ ra rằng, cũng giống như những chủ đề khác trong tài liệu CPRGS, không có một ưu tiên nào được định ra cho các yếu tố khác nhau của các chiến lược / chính sách môi trường vì người nghèo. Điều này càng gặp nhiều khó khăn hơn khi chuyển CPRGS thành một loạt những nhiệm vụ/ kết quả ưu tiên cụ thể để đưa vào thực hiện.

Những quan điểm/lập luận về môi trường và đói nghèo và tài liệu CPRGS

Rà soát lại các tài liệu CPRGS và các cuộc phỏng vấn với các bên liên quan khác nhau, một mặt đã cho thấy những nhận thức khác nhau về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, và mặt khác cũng cho thấy những vấn đề liên quan đến môi trường bền vững. Một số trong những ‘lập luận’ này được phản ánh trong tài liệu CPRGS. Những lập luận khác nổi lên trong các cuộc phỏng vấn, một số được nhắc đến bởi những

người đã có những vai trò tích cực, và số khác với các bên liên quan không được tham gia vào quá trình hoạch định vì người nghèo. Tất cả họ đều thừa nhận rằng, trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Việt Nam đang phải đối mặt với vấn đề ngày càng gia tăng về suy thoái môi trường. Tuy nhiên quan điểm của họ về những nguyên nhân cơ bản gây ra suy thoái môi trường hoặc cách tốt nhất để giải quyết vấn đề suy thoái lại rất khác nhau.

Những quan điểm/lập luận về môi trường và đói nghèo được đề cập trong CPRGS

CPRGS là một tài liệu hỗn hợp, ở đó các quan điểm, các mục tiêu phát triển thu nhận được từ những đóng góp của chính phủ và các nhà tài trợ liên quan khác đã được ‘cất và dán’ vào văn kiện cuối cùng. Theo cách đó, CPRGS đã điều chỉnh một vài quan điểm/lập luận về ‘Môi trường và Đói nghèo’. Tuy nhiên có một quan điểm/lập luận đã đóng vai trò chủ đạo chi phối toàn bộ quá trình hoạch định vì người nghèo. Quan điểm này, được hỗ trợ chủ yếu bởi các quan chức của MPI - những người chịu trách nhiệm chính trong việc soạn thảo tài liệu CPRGS, đã chỉ rõ việc đạt được những mục tiêu tăng trưởng kinh tế là ưu tiên cao nhất để đảm bảo xoá đói giảm nghèo, và trong một thời gian dài là đảm bảo môi trường bền vững. Một nhà hoạch định chính sách môi trường của MPI đã cho biết rằng các hoạt động phát triển tất yếu sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực cho môi trường và trước mắt phải hy sinh môi trường bền vững để tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Trong tài liệu CPRGS cuối cùng, tuy vấn đề bảo vệ môi trường và môi trường bền vững có được đề cập đến nhưng trọng tâm chính của nó vẫn là giải quyết vấn đề tăng trưởng kinh tế và đói nghèo. Thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững đi đôi với việc đạt được tiến bộ và công bằng xã hội, và duy trì sự phát triển nhanh của các khu vực năng động và tạo điều kiện thuận lợi để đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao đã được nhấn mạnh như những ưu tiên cao nhất. Những người đồng tình với quan điểm/lập luận này cho rằng công tác bảo vệ môi trường sẽ được thực hiện trong tương lai xa, khi đất nước phát triển và thịnh vượng hơn. Tại thời điểm tương lai đó, các hoạt động khai thác môi trường phục vụ cho phát triển sẽ giảm bớt đi và tăng cường bảo vệ môi trường sẽ khả thi hơn về phương diện tài chính. Một yếu tố thường xuất hiện trong quan điểm/lập luận này là khái niệm cho rằng đói nghèo là một trong những nguyên nhân chính gây suy thoái môi trường, vì vậy một khi giảm được đói nghèo thì suy thoái môi trường cũng sẽ giảm theo. Những người tán thành quan điểm/lập luận này, bao gồm cả những nhà hoạch định chính sách ở cấp cao, cũng nhận xét rằng các chính sách của chính phủ nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường còn chưa hoàn hảo do chưa có đủ cơ sở hạ tầng, do năng lực và nguồn lực của chính phủ cũng như của các ngành tư nhân còn bị hạn chế kèm theo tỷ lệ tăng dân số và đói nghèo cao.

Hộp 2.6: Quan điểm/lập luận về đói nghèo và môi trường thịnh hành trong CPRGS

- *‘Phát triển đã tạo nên những tác động tiêu cực lên môi trường. Trước mắt, ở một chừng mực nhất định, phải hy sinh môi trường vì tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Về lâu dài, một khi người dân đã vượt ra khỏi mức nghèo đói, họ sẽ bớt gây thiệt hại cho môi trường...’* đại diện của một cơ quan chính phủ
- *‘Cuộc chiến đấu bảo vệ môi trường đã bị cản trở do không có đủ cơ sở hạ tầng, nguồn lực của chính phủ và các ngành bị hạn chế, tỷ lệ tăng dân số và đói nghèo cao. Năng lực và các kỹ năng của nhân viên trong các nhóm chịu trách nhiệm bảo vệ môi trường còn bị tụt hậu’* - đại diện của một cơ quan chính phủ.

Cũng có những quan điểm/lập luận khác ít gây ảnh hưởng hơn về môi trường được phản ánh ở trong tài liệu CPRGS. Những quan điểm/lập luận này gắn liền với các ngành cụ thể.

Ví dụ, chính phủ Nhật Bản đã đóng vai trò chủ đạo trong việc hỗ trợ xây dựng một hợp phần về phát triển cơ sở hạ tầng quy mô lớn mà đã được bổ sung vào tài liệu CPRGS một năm sau đó. Điều này cho thấy cơ sở hạ tầng quy mô lớn 'đóng vai trò quan trọng trong quá trình tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo', nhưng cũng phải thừa nhận rằng, trong hoàn cảnh hiện nay của Việt Nam, 'phát triển sinh thái và bền vững (những khía cạnh của cơ sở hạ tầng quy mô lớn) đã không nhận được sự quan tâm thoả đáng'. Điều này gợi ra cho thấy rằng các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô lớn phải chú trọng đến những vấn đề môi trường và tái định cư, qua việc đánh giá một cách cẩn trọng các tác động môi trường và xã hội, và đền bù đầy đủ cũng như bảo vệ quyền lợi thoả đáng cho những người dân bị ảnh hưởng hoặc phải tái định cư.

Quan điểm/lập luận về môi trường của bộ Tài nguyên và Môi trường (trước đây là MOSTE), cũng như một bổ xung tương đối muộn sau đó vào quá trình CPRGS, đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải thực hiện một 'chiến lược ngành về môi trường', gồm cả việc áp dụng các quá trình hoạch định và đánh giá môi trường, kiểm soát về mặt chuẩn mực các tiêu chuẩn ô nhiễm và kiểm soát việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, và cải thiện năng lực quản lý môi trường của nhà nước. Có vẻ như, quan điểm/lập luận này cho thấy rằng những yếu điểm của các hệ thống quản lý và kiểm soát nhà nước đã dẫn đến những vấn đề môi trường và vì vậy, cải thiện các hệ thống kiểm soát và hoạch định của chính phủ sẽ kiểm soát được một cách hiệu quả sự suy thoái môi trường. Quan điểm/lập luận này cũng không đề cập đến câu hỏi liên quan đến bản chất của mối liên kết giữa môi trường và đói nghèo.

Những quan điểm/lập luận về môi trường và đói nghèo không được đề cập đến trong CPRGS

Các bên liên quan từ cơ quan truyền thông đại chúng quốc gia, các tổ chức văn hoá, các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (hay các tổ chức phi chính phủ địa phương) đã cho biết những quan điểm/lập luận liên quan đến môi trường, không hề được đề cập đến ở trong CPRGS. Một quan điểm/lập luận thay thế cho quan điểm/lập luận đang thịnh hành về tăng trưởng kinh tế nêu ở trên, đã cho rằng không phải lúc nào cũng nên hy sinh các giá trị môi trường trong một thời gian ngắn để đạt được tăng trưởng kinh tế vì chẳng có gì đảm bảo rằng những thành quả kinh tế đạt được từ sự tăng trưởng này sẽ góp phần đảm bảo mục tiêu môi trường bền vững trong giai đoạn dài hơn. Nhiều bằng chứng thực tiễn cho thấy rằng, ví dụ, nhiều doanh nghiệp thành công đã không hề dừng việc khai thác của họ lại và tiếp tục gây tổn hại cho môi trường khi họ trở nên giàu có hơn. Những người ủng hộ quan điểm/lập luận thay thế này hầu hết đến từ cộng đồng các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ (như UNDP, WB, CIDA, GTZ, CPR, VCCI, AA, Eco-Eco). 'Quan điểm/lập luận thay thế' này phê phán quá trình xây dựng tài liệu CPRGS đã không chú trọng một cách thoả đáng đến các vấn đề môi trường hoặc đến mối liên hệ của nó với tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Nó kêu gọi thực hiện phân tích sâu sắc hơn và hợp nhất các chính sách có thể liên kết vấn đề giảm đói nghèo với giảm suy thoái môi trường ở trong các chương trình phát triển địa phương. Có thể quan sát thấy những nỗ lực xây dựng lên quan điểm/lập luận thay thế qua các hỗ trợ của cộng đồng các nhà tài trợ dành cho 12 đánh giá đói nghèo có sự tham gia (PPAs), được tiến hành với một tiêu điểm chính về các mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo ở cấp cộng đồng. Trường hợp của Đắc Lắc, sẽ được đưa ra thảo luận ở chương bốn, là một trong những báo cáo PPA nêu trên. Đây là một ví dụ đầy ấn tượng, rất phù hợp với xu hướng chủ đạo của quan điểm/lập luận môi trường đề cập đến ở trong CPRGS, về cách thức mà những vụ mùa độc canh chuyên sâu đã mang lại tăng trưởng

kinh tế và làm suy thoái các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường như thế nào. Việc mở rộng nhanh chóng diện tích trồng cà phê đã có đóng góp trước mắt cho tăng trưởng kinh tế và tăng thêm thu nhập từ nông nghiệp cho một số người, nhưng hoạt động đó cũng đã gây ra tệ nạn phá rừng trên diện rộng, suy thoái đất và gây thiếu nước. Trái với trọng tâm của CPRGS - coi tăng trưởng kinh tế là một công cụ xoá đói giảm nghèo, những tác động này hiện đang gây tổn hại đến những nỗ lực phát triển kinh tế và xoá đói giảm nghèo ở khu vực này.

Các quan điểm/lập luận khác liên quan đến môi trường và đói nghèo không được phản ánh ở trong CPRGS đã bàn về sự cần thiết phải tăng cường nâng cao nhận thức và thông tin cho quần chúng, thúc đẩy các sáng kiến cộng đồng và các công nghệ phù hợp. Những phương pháp tiếp cận này được coi là những yếu tố thiết yếu để đạt được mục tiêu phát triển bền vững. Ví dụ, 'câu chuyện về các phương tiện truyền thông đại chúng' coi báo chí ở Việt Nam như một lực lượng tích cực và ngày càng trở lên quan trọng cho quá trình phát triển của đất nước. Các phương tiện thông tin đại chúng đã trở thành những cơ chế quan trọng giúp nâng cao nhận thức của công chúng về tầm quan trọng của các vấn đề môi trường bền vững đối với người nghèo, đóng góp tích cực cho cuộc chiến chống lại tham nhũng, chống lại việc sử dụng không hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên và gây ô nhiễm môi trường. Những phương tiện này mang lại tiếng nói cho nhân dân, cho phép họ được lắng nghe, và giúp xây dựng sự nhất trí và đồng thuận cần thiết để tạo ra những đổi thay.

Hộp 2.7: Những quan điểm/lập luận về môi trường và đói nghèo không đề cập ở trong tài liệu CPRGS

'Thách thức lớn nhất cho phát triển bền vững của Việt Nam, đó là hầu hết giới lãnh đạo vẫn bị ám ảnh bởi tăng trưởng kinh tế...nhưng rất nhiều trong số các chương trình này có những tác động tiêu cực đến nền tảng các nguồn tài nguyên thiên nhiên...rất nhiều, rất nhiều ví dụ, đã phải trả giá cao về sau này...bởi những cộng đồng nông thôn nghèo...' đại diện của một cơ quan tài trợ.

'Nhưng thực tế là khi con người trở nên khá giả hơn thì sức ép lên rừng lại lớn hơn...họ trở lên giàu có hơn và họ có thể mua những chiếc ghế gỗ...các dân tộc thiểu số sẽ bảo vệ rừng của họ, nhưng để tăng thêm thu nhập, họ phải đi xa hơn để lấy gỗ, ở trong các khu rừng và các vườn quốc gia rộng lớn nơi gỗ không được phân bổ cho các cộng đồng và các cá nhân... Những khu bảo tồn và vườn quốc gia do nhà nước sở hữu cũng có nghĩa là không ai sở hữu chúng cả...' đại diện từ một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường.

'Chúng tôi đã cố bổ sung thêm từ 'bền vững' - đề nó có thể là 'chiến lược tăng trưởng bền vững' - nhưng họ đã không nhất trí. Họ bàn luận về việc mở rộng diện tích đánh bắt cá và nuôi trồng thủy sản, nhưng họ đã không nhận ra những vấn đề đang làm cho các cộng đồng nghèo miền duyên hải đã nghèo lại càng nghèo hơn. Nguồn cá xa bờ đang bị cạn kiệt dần và họ (những thuyền đánh bắt) đang chuyển dần vào đánh cá ở ven bờ. Vì vậy ngày càng có nhiều áp lực lên nghề cá địa phương, người dân sử dụng thuốc nổ dynamite và thuốc độc cyanua để đánh bắt cá và đồng thời giết hại tất cả các loại cá con. Tại nhiều vùng, vấn đề tồi tệ hơn chính là ở các nông trường nuôi tôm. Họ coi bãi biển phủ cát như vùng đất bỏ hoang, vì vậy họ xây dựng lên những nông trường nuôi tôm nhưng những nông trường này chỉ tồn tại trong một vài năm. Họ huỷ hoại nguồn nước địa phương bằng cách khoan giếng và bơm quá nhiều nước ngầm, đưa nước mặn vào các giếng khoan. Sau một thời gian họ lại chuyển đi một nơi nào đó. Những gì họ bỏ lại đằng sau nhìn như những bãi chiến trường và những gì họ để lại cho các cộng đồng địa phương là một đống hỗn độn' đại diện của một cơ quan tài trợ.

'Di cư lên những vùng đất cao đang tiếp tục dẫn đến mất mát các nguồn tài nguyên không bền vững...di cư ra các trung tâm đô thị tạo ra ảnh hưởng phức tạp đến môi trường...Chuyển tiền thu nhập đi liền với việc di cư vòng quanh các đô thị đang tạo ra khả năng phục hồi nhanh và tạo ra các cơ hội tăng cường phát triển nông nghiệp ở những vùng đất thấp. Nhưng cũng có những bằng

chứng cho thấy nguồn vốn phát sinh từ dân di cư đang thúc đẩy vốn đầu tư trong ngành nuôi trồng thủy sản, một nguyên nhân chính gây huỷ hoại những vùng ngập nước ven biển’ trích từ Locke et al. 2000: 6-7

‘Trong 30 năm, chúng tôi đã có sở lâm nghiệp và chính quyền và công an tỉnh đã cố gắng để bảo vệ rừng. Và rừng vẫn biến mất. Vì vậy, chúng tôi đã làm việc với hai cộng đồng, giúp họ tái thiết lại hệ thống quản lý rừng theo truyền thống của họ. Sở lâm nghiệp có hệ thống phân loại đất của mình: đất định cư, rừng sản xuất, rừng bảo tồn, lưu vực sông bảo tồn... nhưng theo truyền thống các cộng đồng này cũng có hệ thống phân loại riêng: nông trường rừng, rừng khai thác sản vật như mật ong và thuốc, và những khu rừng thiêng không được xâm phạm. Những khu rừng thiêng này luôn nằm ở trên vùng đất dốc cao, thượng lưu của các nguồn nước... Trả lại rừng cho họ cũng có nghĩa là đưa họ trở về với văn hoá của họ. Từ hàng nghìn năm qua, các cộng đồng đều đã quản lý rừng và mọi thứ khác của họ...’ đại diện của tổ chức dân sự.

Những loại quan điểm/lập luận không được phản ánh ở trong tài liệu CPRGS bắt nguồn từ, ví dụ, phong trào ‘làng sinh thái’, chương trình sản xuất sạch hơn và những sáng kiến quản lý nguồn lực dựa trên cộng đồng. Một loạt những thử nghiệm thực tế và sáng tạo đã tạo ra những công nghệ và chiến lược quản lý thân thiện với môi trường, phù hợp với địa phương và đang được thực hiện rất thành công ở nhiều cộng đồng. Những kinh nghiệm này, mặc dù không được đề cập trong CPRGS, đã chứng tỏ cho thấy nguyện vọng và năng lực sáng tạo của các cộng đồng nghèo tận tâm với việc đảm bảo các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của họ, bao gồm cả hoạt động quản lý hợp lý các nguồn tài nguyên môi trường. Họ đưa ra những thí dụ và ‘những thực tế điển hình’ có thể chỉnh sửa cho phù hợp với các địa phương khác đang phải đối mặt với những hạn chế, những thách thức và trở ngại tương tự về nguồn lực (xem Phụ Lục 3).

Những vấn đề, liên quan đến việc chấp nhận thẳng thừng quan điểm/lập luận lồng ghép môi trường như đề cập ở trong tài liệu CPRGS và lời đi những quan điểm/lập luận khác, sẽ được trình bày trong Chương Bốn. Ở chương Bốn, nghiên cứu trường hợp ở Đắk Lắk đã chỉ ra cho thấy rằng, trong khi lồng ghép các quan điểm/lập luận môi trường có thể tạo điều kiện để tăng trưởng kinh tế và giúp dân giàu củng cố thêm vị thế của họ, hoạt động này cũng làm cho môi trường ngày một xuống cấp hơn. Những người dân tại các làng nghèo và các đồng bào dân tộc thiểu số thấy rằng họ ngày càng bị cách ly ra khỏi nhịp điệu tăng trưởng kinh tế và, đồng thời bị rơi vào cảnh nghèo đói hơn vì họ phải chịu các chi phí suy thoái môi trường. Tuy nhiên, trước khi thẩm tra những trường hợp nghiên cứu, cần phải biết được những cơ quan nào đã tham gia vào quá trình xây dựng tài liệu CPRGS, vai trò của họ về các mối liên hệ đói nghèo và môi trường và cách thức mà qua đó các cơ quan đã thiết lập lên những mối quan hệ và các mạng lưới nhằm nâng cao sự tham gia của họ vào CPRGS. Vấn đề này sẽ được thảo luận trong chương tiếp theo.

Chương 3: Các bên liên quan, các Mạng lưới và Vai trò của chúng

Quá trình xây dựng tài liệu CPRGS đã lôi cuốn một loạt các bên liên quan từ các cơ quan trung ương và các chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các tổ chức nghề nghiệp và xã hội trong nước (hoặc các tổ chức phi chính phủ địa phương) và các tổ chức truyền thông, các nhà tài trợ song và đa phương, và các cộng đồng địa phương. Có thể phân chia sự tham gia của họ thành nhiều nhóm với các quyền lợi khác nhau, dựa trên những tương đồng về quan điểm, trách nhiệm và mục tiêu liên quan đến CPRGS. Tài liệu CPRGS cuối cùng, tuy rằng hoàn toàn do chính phủ trung ương soạn thảo, đã phản ánh được, ở một chừng mực nào đó, tiêu chuẩn và mục tiêu của các nhóm các bên liên quan khác nhau này. Những phần dưới đây sẽ tóm tắt vai trò, tiêu chuẩn và hoạt động của các bên liên quan đến quá trình hoạch định vì người nghèo và việc lồng ghép những vấn đề môi trường vào trong quá trình này.

Đảng Cộng Sản Việt Nam

Theo Hiến pháp hiện hành, Đảng Cộng sản Việt Nam (CPV) là một đảng chính trị duy nhất hoạt động ở đất nước này. Đây là lực lượng chính trị và xã hội có ảnh hưởng lớn nhất, thực hiện nhiệm vụ kiểm soát thông qua các chương trình, các chiến lược, chính sách, nghị quyết và các tổ chức chính trị của mình và thông qua sự tham gia của các thành viên của Đảng vào trong các cơ quan chính phủ và các tổ chức quần chúng. Đảng là cơ quan quyết định đưa ra những định hướng chính sách phát triển cho nhà nước.

Những nghị quyết được Ủy ban trung ương Đảng ban hành và trình bày tại các Đại hội Đảng là cơ sở chính thức để xây dựng các chiến lược, các luật và các quy định quốc gia. Những vấn đề phát triển quan trọng đều phải được thảo luận và được Bộ chính trị thông qua trước khi trở thành những chính sách công.

Đảng không trực tiếp tham gia vào quá trình soạn thảo CPRGS vì, theo một quan chức chính phủ cho biết, Đảng đã đưa ra đường lối hướng dẫn tư tưởng cho vấn đề xoá đói giảm nghèo ở trong những nghị quyết trước đây của mình và đã thông qua chiến lược 10 năm và kế hoạch 5 năm - được sử dụng làm cơ sở xây dựng CPRGS. Theo kinh nghiệm của tác giả, có vẻ như là Bộ chính trị đã phê chuẩn cho phép xây dựng tài liệu CPRGS. Tuy nhiên, việc Đảng không tham gia trực tiếp vào quá trình CPRGS đã nảy sinh những mối quan tâm về các ưu tiên mà họ ấn định cho việc kết nối những quyết định đầu tư trực tiếp tới quá trình hoạch định vì người nghèo.

Các ban ngành trung ương

Các bên liên quan chính trong lĩnh vực công tham gia vào quá trình CPRGS là một số các cơ quan chính phủ trung ương, các bộ và các ban ngành. Mức độ tham gia của họ khác nhau, phụ thuộc vào nhận thức của họ về quá trình này và vào năng lực thể chế để tham gia vào quá trình đó.

Chính phủ Việt Nam (GOV) là cơ quan thực thi chịu sự lãnh đạo của Thủ tướng Chính phủ (PM) và của Quốc Hội. Bộ Chính trị và Ủy ban Trung ương Đảng lãnh đạo bộ máy chính phủ về mặt chính trị và đưa ra tất cả những quyết định chính liên quan đến phát triển của đất nước. Gần như tất cả các bộ trưởng, gồm cả Thủ tướng, đều là thành viên của Ủy ban Trung ương Đảng.

Chính phủ Việt Nam đã đóng một vai trò tích cực trong quá trình xây dựng tài liệu CPRGS. Thủ tướng đã đề nghị cộng đồng quốc tế thành lập Nhóm Hành động Chống Đói

nghèo (PTF) và Nhóm Hoạt động vì Người nghèo (PWG). Chính phủ đã chỉ định Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) điều phối quá trình CPRGS, đánh giá và thông qua những tài liệu chính nảy sinh trong quá trình này. Chính phủ cũng đã thành lập Ban Chỉ đạo do Phó thủ tướng lãnh đạo để giám sát việc thực hiện CPRGS. Năm 2003, Chính phủ đã thông qua Chương trình Nghị sự 21 và Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia, nhờ đó đã tạo nên một 'khung pháp lý cho phát triển bền vững' (GOV, 2003b). Sự quan tâm tích cực của chính phủ dành cho phát triển bền vững chắc chắn sẽ đóng góp cho những nỗ lực trong tương lai nhằm 'lồng ghép môi trường' vào trong các nỗ lực xoá đói giảm nghèo.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI)

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) là cơ quan hoạch định quốc gia, chịu trách nhiệm hỗ trợ Chính phủ trong các quá trình hoạch định phát triển ngành và kinh tế xã hội, điều phối Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA) và xây dựng Kế hoạch Đầu tư công (PIP). Vụ Tổng hợp Kinh tế Quốc dân (GEID) của MPI đã được chỉ định chỉ đạo quá trình soạn thảo CPRGS.

MPI cũng là thành viên tích cực của Nhóm PTF / PWG. Được hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ (chủ yếu là Ngân hàng Thế giới), Vụ Tổng hợp Kinh tế Quốc dân (GEID) đã phối hợp cùng với những bộ ngành liên quan khác và với chính quyền các địa phương để soạn thảo tài liệu I-PRSP/ CPRGS và tổ chức các cuộc tham vấn vùng. Một số tổ chức phi chính phủ đã đề xuất rằng MPI, với vai trò chủ đạo của mình, nên làm chủ toàn bộ quá trình CPRGS hơn là chính phủ (Chelsky và Jensen, 2003:19). Tuy vậy, trong suốt quá trình hoạch định vì người nghèo, sự phối hợp liên bộ giữa các bộ và ban ngành đã được cải thiện đáng kể, chủ yếu do MPI đã chấp nhận phương pháp hoạch định mới có sự tham gia của các bên liên quan.²³ Những yếu điểm chính của MPI bao gồm phân bổ hẹp vốn đầu tư, thiếu phối hợp giữa các chức năng hoạch định và chức năng dự thảo ngân sách, và hạn chế về kiến thức hoạch định chiến lược và có sự tham gia của các bên liên quan.

Trong phạm vi MPI, Vụ Khoa học, Giáo dục và Môi trường (DSEE) chịu trách nhiệm về các vấn đề môi trường và là đối tác của Cục Môi trường Quốc gia thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường (NEA/MONRE). DSEE là một bộ phận của Ủy ban soạn thảo CPRGS và hỗ trợ cho quá trình lồng ghép các vấn đề môi trường vào tài liệu CPRGS cuối cùng. Các đại diện của DSEE đã tham gia vào Ủy ban soạn thảo, hỗ trợ cho các cuộc thảo luận về các vấn đề môi trường tại Hội thảo ở Hải Phòng, và chuẩn bị bản dự thảo cuối cùng - hợp phần môi trường - cho tài liệu CPRGS.²⁴

DSEE hiện đang chịu trách nhiệm thực hiện một dự án khác có tên là "Hỗ trợ xây dựng và Thực hiện Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam" với sự hỗ trợ tài chính của UNDP, DANIDA và SIDA .

DSEE thừa nhận tầm quan trọng của việc lồng ghép các vấn đề môi trường vào CPRGS. Tuy nhiên, DSEE đã không thể hiện cho thấy sự hiểu biết sâu rộng của nó về những mối liên hệ phức tạp và năng động giữa tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường. Theo một đại diện của DSEE, quan điểm trước mắt của họ là có thể cần phải hy sinh môi trường ở một chừng mực nhất định (như là một vấn đề được ưu tiên thấp hơn) nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và như vậy sẽ tạo ra những nguồn lực cơ bản để xoá đói giảm nghèo.

²³ Theo bà Đinh Thị Chính, MPI sẽ áp dụng phương pháp tiếp cận có sự tham gia này để xây dựng kế hoạch 5 năm, giai đoạn 2006-2010.

²⁴ MOSTE/MORNE không phải là thành viên của Ủy ban soạn thảo, nhưng Bộ này đã thành lập một nhóm chuyên trách để chuẩn bị hợp phần môi trường theo yêu cầu của MPI

Cục Môi trường Quốc gia (NEA), Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE)

Cục Môi trường Quốc gia (NEA) là cơ quan lãnh đạo chịu trách nhiệm trước chính phủ về quản lý môi trường. NEA đã không có vai trò đáng kể trong quá trình xây dựng tài liệu I-PRSP / CPRGS vì MOSTE (bộ chủ quản của NEA trước đây) đã không được mời tham gia vào Ủy ban soạn thảo. Đóng góp chủ yếu của NEA là chỉ đạo nhóm chuyên trách đề xuất những khuyến nghị (thông qua các hoạt động hội thảo và tham vấn) về cách thức lồng ghép như thế nào vấn đề môi trường vào các chính sách xoá đói giảm nghèo, ở giai đoạn cuối của quá trình soạn thảo CPRGS.

Trách nhiệm khác của NEA là xây dựng 'Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia' mà đã được Chính phủ phê duyệt vào tháng 12/2003. Chiến lược này đã tiêu tốn rất nhiều sức lực của NEA. Chiến lược đã được chuẩn bị với sự hỗ trợ tài chính và công nghệ đáng kể của các nhà tài trợ quan tâm đến lĩnh vực môi trường (UNDP, SIDA, DANIDA). Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia có vẻ có tính chiến lược nhiều hơn so với tài liệu CPRGS, và đã đưa ra được một loạt những ưu tiên chiến lược. Tuy nhiên, cũng giống như CPRGS, tài liệu này đã không thực hiện phân tích cẩn trọng những mối liên kết phức tạp giữa đói nghèo và môi trường, hoặc nêu ra cách cải thiện các biện pháp quản lý môi trường để có thể có đóng góp tốt nhất cho xoá đói giảm nghèo. Một biện pháp tiềm năng có thể giúp khắc phục vấn đề này là chuẩn bị và đệ trình những số liệu định lượng, thể hiện (bằng tài liệu) những đóng góp tài chính mà các nguồn môi trường đem lại cho công cuộc xoá đói giảm nghèo và, ngược lại, sử dụng những dữ liệu này để xây dựng các chính sách.

NEA sử dụng phương pháp tiếp cận mang đặc tính rất 'ngành' cho công tác quản lý môi trường - một phương pháp mà ở đó các quy tắc và nguyên tắc chuẩn mực dường như quan trọng hơn các chính sách và vấn đề liên ngành hoặc quan trọng hơn việc tạo ra các sáng kiến có liên quan. Điều này, một phần có thể do uy thế và quyền tự chủ tài chính của NEA/ MONRE ở trong chính phủ còn tương đối bị hạn chế - tất cả các chương trình và dự án chính của họ đều phải trình MPI và Bộ Tài chính (MOF) phê duyệt. Liên quan đến CPRGS, NEA/MONRE đã đấu tranh để lồng ghép vấn đề môi trường vào báo cáo cuối cùng, nhưng việc này đã được thực hiện theo cách hiểu tương đối hẹp của họ, quan tâm đến bảo vệ môi trường như một phần riêng biệt hơn là cố gắng đề cập đến những mối quan hệ nhân quả giữa môi trường và đói nghèo.

Các bộ liên quan khác

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) đã đảm nhận vai trò chỉ đạo quá trình xây dựng 'Chiến lược Xoá đói giảm nghèo đến 2010' của Chính phủ và 'Kế hoạch Xoá đói Giảm nghèo - HEPR' 5 năm, như một phần của các quá trình hoạch định quốc gia trung và dài hạn.²⁵ Các quan chức của MOLISA đã không tham gia vào những giai đoạn đầu của quá trình xây dựng tài liệu CPRGS nhưng họ đã trở lên tích cực hơn từ sau tháng 9/2001 (Conway, 2003:48).²⁶

²⁵ Những kế hoạch này đã bị chỉ trích về sự chú trọng hạn hẹp của chúng đối với các chương trình mục tiêu chống đói nghèo. Chúng mạnh về cam kết chính trị đến 'tầm nhìn về sự đổi thay', nhưng lại yếu về những mối liên kết mà cần được thiết lập lên giữa chính sách, thông tin đầu vào và những kết quả đạt được nhằm đạt được sự đổi thay này.

²⁶ Họ có thể cảm nhận ngay từ đầu rằng trách nhiệm soạn thảo chiến lược đói nghèo quốc gia nên gắn liền với họ hơn là với MPI (Conway, 2003:48)

Sự quan tâm của MOLISA trong suốt quá trình CPRGS có tính 'đơn ngành', nhấn mạnh đến các chỉ tiêu của chương trình quen thuộc. Cũng giống như các bộ khác, đại diện của MOLISA cho biết rằng Bộ đã không nhận thức được tầm quan trọng của mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD), thay mặt cho chính phủ, chịu trách nhiệm về những can thiệp và các chính sách cho phát triển nông thôn. Đây là một trong những bộ tham gia tích cực nhất vào quá trình soạn thảo CPRGS, đặc biệt ở những giai đoạn cuối của quá trình này. Phối hợp cùng với các nhà tài trợ (bao gồm FAO, Ngân hàng Thế giới và UNDP), MARD đã tổ chức một số hội thảo để xây dựng những đề xuất của bộ trình lên nhóm soạn thảo CPRGS (Pincus và Thang, 2004: 26).

Mặc dù vai trò của MARD trong quá trình xây dựng CPRGS là rất tích cực, nhưng những đóng góp của họ về các vấn đề môi trường lại rất bị hạn chế. Các vấn đề môi trường đã không được giải quyết một cách hiệu quả trong phần liên quan đến phát triển và kinh tế nông thôn đề cập ở trong tài liệu CPRGS. Một số biện pháp liên quan đến bảo tồn môi trường đã được đề cập đến, ví dụ như, tạo điều kiện và khuyến khích các hộ gia đình nghèo được quản lý trực tiếp rừng (GOV, 2003a:68). Tuy nhiên, không có một chiến lược hay một chính sách cụ thể nào được đề xuất nhằm thúc đẩy phát triển nông thôn bền vững, hay để cải thiện hệ thống sinh thái nông thôn và các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Nói chung, sự đóng góp của các bộ cho tài liệu CPRGS tập trung chủ yếu vào các chiến lược và kế hoạch ngành tương ứng của họ. Có rất ít bằng chứng liên quan đến sự hiểu biết thấu đáo về các vấn đề liên ngành, chẳng hạn như môi trường, hoặc làm thế nào để giải quyết những vấn đề đó. Đóng góp của mỗi ngành cũng bị hạn chế bởi năng lực của (những) người đại diện của bộ trong Ủy ban soạn thảo. Vì vậy, các vấn đề môi trường đã không được xử lý một cách hiệu quả trong các chiến lược ngành khác nhau của CPRGS. Sự thất bại của MONRE (và trước đây là MOSTE) trong việc tham gia vào nhóm soạn thảo CPRGS, và vai trò bé nhỏ của nó trong toàn bộ quá trình xây dựng tài liệu CPRGS cũng đã góp phần, ở một chừng mực nhất định, làm sao nhãng các vấn đề môi trường trong hầu hết các chiến lược phát triển ngành của tài liệu CPRGS.

Chính quyền địa phương

Sự tham gia của chính quyền địa phương vào quá trình CPRGS chỉ hạn chế ở bốn hội thảo tham vấn cấp vùng được tổ chức vào đầu năm 2002. Tham dự vào các hội thảo tham vấn này có các quan chức cấp tỉnh, huyện cùng với đại diện của các cơ quan thông tin đại chúng. Các hội thảo tham vấn đã được MPI tổ chức, được các tổ chức tài trợ hỗ trợ tài chính, và được tiến hành trong hai ngày tại mỗi địa phương. Mặc dù những hội thảo tham vấn này đã mang lại cho các quan chức địa phương một cơ hội để họ thể hiện quan điểm của mình cho những bản thảo đầu tiên của tài liệu, tác động của họ đến những bản thảo sau này là không đáng kể (Conway 2003:33).

Do nội dung những hội thảo tham vấn cấp cộng đồng này dựa chủ yếu vào nội dung ban đầu của tài liệu I-PRSP – khi mà khía cạnh môi trường chưa được đề cập đến ở trong các tài liệu ban đầu này – vì vậy, đã không có một mối liên hệ nào giữa bảo vệ môi trường và xoá đói giảm nghèo được đề cập đến ở trong các hội thảo này, và các vấn đề môi trường đã bị lãng quên.

Phạm vi tham gia hạn chế của chính quyền địa phương trong quá trình soạn thảo CPRGS – và sự thiếu quan tâm đến các vấn đề môi trường – đã đặt ra những câu hỏi về mức độ

cam kết của các cơ quan cấp địa phương trong quá trình thực hiện chiến lược này – và đặc biệt là cam kết thực hiện các vấn đề liên ngành như môi trường và xoá đói giảm nghèo. Một số bên liên quan được phỏng vấn cho biết rằng, sự hiểu biết về CPRGS ở cấp tỉnh còn rất bị hạn chế và ở cấp huyện và cấp xã thì gần như không biết gì về CPRGS.

Sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ quốc tế

Sự ra đời của nhóm Hoạt động vì Đói nghèo (PWG)/ Nhóm Hành động chống Đói nghèo (PTF) đã đánh dấu một thay đổi đáng kể trong mối quan hệ giữa Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. Rất nhiều tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGOs) có vẻ được hưởng lợi đáng kể từ sự tham gia của họ vào quá trình CPRGS. Trước đây, các tổ chức phi chính phủ quốc tế thường có vị trí không ổn định tại Việt Nam và thường khó tiếp cận được với quá trình xây dựng chính sách, đặc biệt ở cấp trung ương. Tuy nhiên, INGOs đã tổ chức được những Đánh giá Đói nghèo có sự Tham gia (PPAs) cho CPRGS, đã tham gia vào các hội thảo tham vấn cấp tỉnh và xã và tham dự các hội thảo do nhóm PTF tổ chức. Mặc dù thường phê phán quá trình này, sự tham gia của họ vào các nhóm PWG/PTF có thể được coi là nét đặc trưng mới nhất của quá trình xây dựng CPRGS của Việt Nam (Pincus và Thang, 2004:28).

Những tổ chức phi chính phủ lớn như Oxfam UK, Bảo vệ Trẻ em Anh (SCUK), và Action Aid đã hình thành nên một phần của nhóm PTF và điều này cho phép họ đóng góp tích cực cho quá trình CPRGS, đặc biệt qua việc họ tham gia vào các đánh giá đói nghèo và vào các hội thảo tham vấn cộng đồng. Vì vậy, các nhà tài trợ đã đóng một vai trò quan trọng giúp đưa các vấn đề môi trường vào CPRGS. Nhận xét của các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã có ảnh hưởng rất lớn đến soạn thảo tài liệu CPRGS vì những ý kiến của họ được hỗ trợ bằng các đánh giá có sự tham gia của người dân. Mặc dù trọng tâm của các tổ chức phi chính phủ quốc tế không phải tập trung vào vấn đề xoá đói giảm nghèo - môi trường, sự tham gia của họ cũng đã giúp lồng ghép vấn đề này. Những tổ chức phi chính phủ khác có mối quan tâm cụ thể hơn về các vấn đề môi trường và đói nghèo, như IUCN-Việt nam, lại chỉ có vai trò rất nhỏ bé trong quá trình CPRGS vì những đóng góp của họ bị giới hạn trong phạm vi các nhận xét đưa ra tại các cuộc hội thảo và/hoặc tham vấn.

Hầu hết các tổ chức phi chính phủ quốc tế, là thành viên của nhóm PTF, đều đã không đề cập đến vấn đề liên quan đến những mối liên hệ giữa xoá đói giảm nghèo và môi trường, trong suốt quá trình soạn thảo CPRGS, ngoại trừ tổ chức WWF – Indochina - một tổ chức phi chính phủ quốc tế được thành lập tại Việt Nam từ năm 1985 và hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học. WWF, được UNDP hỗ trợ, đã chuẩn bị một báo cáo 'địa phương hoá các chỉ tiêu phát triển quốc tế về môi trường - IDTs'. Tổ chức này cũng đã hỗ trợ MOSTE (mà sau này là MONRE) soạn thảo những khuyến nghị môi trường của bộ. Tuy nhiên, có thể do bị hạn chế về thời gian và nguồn lực, nên đóng góp của WWF - Indochina vào quá trình này cũng đã không mang lại một phân tích kỹ càng hơn về những mối liên hệ môi trường - đói nghèo trong CPRGS.

Sự tham gia của các tổ chức Nghề nghiệp và Xã hội (hay tổ chức phi chính phủ địa phương)

Các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã thúc giục các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương tham gia nhiều hơn nữa vào quá trình xây dựng CPRGS, mặc dù hiện có rất ít những tổ chức như vậy ở Việt Nam và sự độc lập của họ với nhà nước đôi khi mang vẻ bề ngoài nhiều hơn là trên thực tế. Các tổ chức tham gia vào quá trình CPRGS gồm có Trung tâm Phát triển Nông thôn (CRP), Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC), Trung tâm Nghiên cứu và Các Dịch vụ Luật thuộc Khoa luật, trường Đại học Quốc gia

(LERES) và Hiệp hội Sức khoẻ Sinh sản và Gia đình (Conway, 2004:35). Đóng góp của họ vào quá trình này tương đối bị hạn chế do chính phủ không quan tâm nhiều đến các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương.²⁷ Hiện nay, nhiều tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (hoặc các tổ chức phi chính phủ địa phương) hoạt động giống các công ty tư vấn nhiều hơn là giống các tổ chức phi chính phủ. Hầu hết các tổ chức này đều tập trung vào các hoạt động có thể đảm bảo sự tồn tại của họ.

Những đóng góp về mặt môi trường từ các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương thậm chí còn bị hạn chế hơn do có rất ít nhân viên của các tổ chức nghề nghiệp địa phương hoạt động trong lĩnh vực môi trường (ví dụ Viện Kinh tế - Sinh thái) được mời tham gia vào các hội thảo tham vấn, và những hội thảo tham vấn này đều tập trung vào vấn đề xoá đói giảm nghèo chứ không tập trung vào những mối liên hệ môi trường - đói nghèo. Hơn nữa, mức độ nhận thức và hiểu biết về môi trường và những mối liên hệ giữa môi trường - đói nghèo cũng là một hạn chế của họ. Nhân viên cấp cao của một tổ chức nghề nghiệp đã chỉ ra rằng, ví dụ, họ đã không nhận thức được những mối liên hệ giữa xoá đói giảm nghèo và quản lý môi trường.

Sự tham gia của các tổ chức quần chúng

Các tổ chức quần chúng của Việt Nam được chính phủ coi là 'các tổ chức cấp cơ sở'. Các tổ chức này cũng được liên kết chặt chẽ với, và được kiểm soát bởi cơ cấu Đảng - Nhà nước. Trong số những tổ chức đó, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Liên đoàn Lao động và Đoàn Thanh niên là những tổ chức quan trọng nhất. Những tổ chức này có các mạng lưới hoạt động rộng lớn tới cấp địa phương, ở tất cả các vùng trên cả nước. Họ xây dựng và thực hiện các chương trình của mình và cũng đóng vai trò tư vấn cho Chính phủ, thảo luận về các chính sách.

Một số tổ chức đã được tham gia đánh giá các bản dự thảo CPRGS. Tuy nhiên họ đã không tham gia trực tiếp vào quá trình soạn thảo tài liệu này. Hội Liên hiệp Phụ nữ là tổ chức năng động nhất trong việc tổ chức những buổi toạ đàm về CPRGS, gồm có cả một điều tra của các nữ đại biểu Quốc hội. Ủy ban Quốc gia về sự Tiến bộ của Phụ nữ cũng đã đóng góp một kế hoạch hành động để lồng ghép vấn đề giới vào tài liệu CPRGS (Pincus và Thang, 2004:28).

Nhiều tổ chức quần chúng khác cũng đã có thể có các vai trò quan trọng trong xây dựng các chính sách và chương trình môi trường vì người nghèo, ví dụ như Hội Nhà báo và hội viên của nó là Diễn đàn Các nhà báo Môi trường Việt Nam (VFEJ), Hiệp hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, hoặc Diễn đàn Văn hoá Môi trường Việt Nam (VCE), tuy nhiên họ đã không có mặt trong quá trình CPRGS.

Sự tham gia của công chúng

Sự tham gia của công chúng vào quá trình CPRGS được tổ chức dưới dạng bốn đánh giá đói nghèo có sự tham gia của công chúng trước khi bắt đầu quá trình soạn thảo tài liệu

²⁷ Các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (local NGOs) là một hiện tượng tương đối mới ở Việt Nam, và mặc dù có ít tổ chức độc lập ở Việt Nam, các tổ chức này có vai trò hạn chế trong quá trình xây dựng chính sách. Họ hoạt động dưới một loạt sức ép. Ví dụ, các nhà tài trợ đã nỗ lực đưa họ tham gia vào hội nghị CG 1999 nhưng Chính phủ đã không cảm thấy thoải mái với sự tham gia của các tổ chức này và thay vào đó họ đã mời các tổ chức quần chúng tham gia. Tuy nhiên, cũng có những ví dụ về sự hợp tác giữa chính phủ và các tổ chức phi chính phủ, đặc biệt là ở cấp địa phương (Trường hợp nghiên cứu về PRSP/PRGF tại Việt Nam, trang 8)

tạm thời, và sáu hội thảo tham vấn cấp xã được tổ chức tiếp theo sau đó, bốn trong số sáu hội thảo tham vấn này đã được thực hiện tại bốn địa phương (hai hội thảo được bổ sung sau) vào đầu năm 2002.²⁸

Do những hội thảo tham vấn này được tiến hành dựa trên tài liệu I-PRSP, mối quan hệ nhân quả giữa đói nghèo và môi trường đã không được đề cập đến trong các thảo luận. Vì vậy, không hề có một ý kiến phản hồi nào từ công chúng liên quan đến vấn đề suy thoái môi trường sẽ khiến cho nghèo đói tăng lên như thế nào, hoặc làm thế nào để các biện pháp vì người nghèo có thể góp phần quản lý môi trường toàn diện hơn và ngược lại. Để giải quyết vấn đề này, mười hai đánh giá đói nghèo có sự tham gia (PPAs) ở cấp cộng đồng đã được đưa vào thực hiện năm 2003, như là những hoạt động tiếp theo sau quá trình xây dựng tài liệu CPRGS, và các nội dung về môi trường cũng đã được đưa vào những cuộc điều tra này. Do vậy, những đánh giá PPAs đã trở thành những động lực chính, hợp nhất những mối liên hệ môi trường và đói nghèo vào tài liệu CPRGS.

Các nhà tài trợ

Nhóm Hoạt động vì Đói nghèo (PWG) và Nhóm Hành động chống Đói nghèo (PTF) đã tạo nên một giao diện chủ đạo giữa các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ và Ủy ban soạn thảo CPRGS. Thông qua nhóm PTF và PWG, các nhà tài trợ đã cung cấp những hỗ trợ đáng kể cho quá trình soạn thảo. Đóng góp của các nhà tài trợ tập trung vào (i) quá trình địa phương hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) cùng với việc xây dựng lên tám báo cáo cơ sở; (ii) cung cấp hỗ trợ tài chính cho chính phủ để thuê các chuyên gia tư vấn trong nước; (iii) tạo điều kiện và cung cấp tài chính cho một loạt các hội thảo tham vấn với các cộng đồng, quan chức địa phương và khu vực tư nhân; (iv) hỗ trợ cho sự tham gia của các bộ ngành liên quan; và (v) đưa ra những nhận xét chi tiết cho các bản dự thảo tài liệu đầu tiên (Swinkels, 2004:i).

Ngân hàng Thế giới đảm nhận vai trò lãnh đạo nhóm đối tác và dẫn dắt quá trình CPRGS từ phía nhà tài trợ. Ngân hàng đã đầu tư những nguồn lực đáng kể vào các phân tích kinh tế và chính sách. Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia (CAS) của nhóm Ngân hàng Thế giới là 'Kế hoạch Kinh doanh' của họ và nó hoàn toàn hài hoà với tài liệu CPRGS của chính phủ. CAS đã được xây dựng cho giai đoạn 2003-2006 dựa trên 3 nguyên tắc mà những nguyên tắc này cũng là những mục tiêu của CPRGS, đó là: (i) hỗ trợ quá trình chuyển đổi của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường, với trọng tâm chuyển đổi từ 'kế hoạch' sang hỗ trợ Chính phủ 'thực hiện' chương trình đổi mới chính sách (ii) thúc đẩy phát triển công bằng, toàn diện và bền vững; và (iii) hỗ trợ Chính phủ cải thiện công tác quản lý tài chính công, cung cấp thông tin và minh bạch, và tăng cường xây dựng luật pháp.

Nhằm hỗ trợ 3 mục tiêu chính này, chiến lược CAS của Ngân hàng đã bắt đầu một chương trình hỗ trợ dự kiến, gồm có những hoạt động phân tích và tư vấn, hỗ trợ dự án thông qua chương trình cho vay của Ngân hàng Thế giới, một loạt các chương trình tín dụng hỗ trợ xoá đói giảm nghèo hàng năm (PRSCs), cộng tác và điều phối ODA. CAS đã thiết kế một chương trình cho vay dự kiến có trị giá từ 300 - 760 triệu USD/ năm, với trọng

²⁸ Shanks và Turk (2002) xác định sáu lĩnh vực trong đó các hội thảo tham vấn cấp địa phương đã có ảnh hưởng đến nội dung của CPRGS, đó là: khả năng tiếp cận của người dân di cư tới các dịch vụ y tế và giáo dục; miễn học phí cho học sinh nghèo; sự tham gia rộng rãi hơn của địa phương vào quá trình hoạch định các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng; những cam kết tăng cường sự minh bạch của chính quyền địa phương; tăng cường bảo vệ người lao động về mặt luật pháp; và cam kết quan trọng sự tham gia của CPRGS.

tâm hàng đầu đặt vào bốn lĩnh vực: phát triển nông thôn; phát triển đô thị; cơ sở hạ tầng; và phát triển nhân sự.

Mặc dù môi trường được coi là một trong các vấn đề ưu tiên (trong mục tiêu thứ 2) nhưng trên thực tế, mối quan tâm của Ngân hàng Thế giới về các vấn đề môi trường tại Việt Nam tỏ ra còn hạn chế so với đóng góp của các nhà tài trợ khác cho lĩnh vực này.²⁹ Dù vậy, hỗ trợ hiện nay của Ngân hàng Thế giới cho lĩnh vực môi trường gồm: (i) điều chỉnh khung đánh giá luật pháp và chính sách; (ii) danh mục đầu tư ngành (ví dụ như đầu tư vào ngành Lâm nghiệp); (iii) bảo vệ môi trường, bao gồm cả phân tích kinh tế - xã hội và đánh giá tác động, xây dựng năng lực; và (iv) Nghiên cứu Ngành Kinh tế (bao gồm một nghiên cứu về mối quan hệ nhân quả Môi trường – Đói nghèo hiện đang sắp hoàn thành).³⁰

UNDP đã tham gia một cách tích cực vào quá trình CPRGS ngay từ giai đoạn đầu. Mối quan tâm của UNDP dường như tập trung chủ yếu vào việc phỏng theo các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs), kể cả hỗ trợ chuẩn bị các báo cáo và các hội thảo xây dựng 'Mục tiêu Phát triển của Việt Nam'. UNDP cũng đóng vai trò chỉ đạo nhóm môi trường của nhóm PWG/PTF. Cùng với DANIDA và SIDA, UNDP cũng đã hỗ trợ Chính phủ và các bộ ngành liên quan (MONRE và MPI) xây dựng 'Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia (NSEP) đến năm 2010 và Tầm nhìn đến năm 2020' song song cùng với quá trình xây dựng CPRGS. Chiến lược này hiện được thừa nhận là một phần hợp nhất của tài liệu CPRGS, và của Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam.

Cùng với DfID, UNDP cũng đồng tài trợ cho một dự án có tên 'Sáng kiến Đói nghèo và Môi trường'. Đây là một chương trình liên ngành được đưa ra nhằm giúp các quốc gia xây dựng năng lực lồng ghép những mối quan tâm môi trường của người nghèo và của các nhóm dễ bị tổn thương vào các khung chính sách và hoạch định quốc gia dành cho xóa đói giảm nghèo.³¹ Tuy nhiên cho đến nay cũng chưa xác định rõ mức độ mà sáng kiến này tác động tới những ưu tiên phát triển của Việt Nam, tới hệ thống hoạch định phức tạp của nó hoặc tới quá trình CPRGS là gì.

Những nhà tài trợ khác cũng đã tham gia và đóng vai trò quan trọng trong quá trình CPRGS. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã có vai trò hàng đầu trong quá trình 'địa phương hoá các Chỉ tiêu Phát triển Quốc tế - IDTs' trong các lĩnh vực y tế và điều hành/quản lý, và DfID đã hỗ trợ cho quá trình này trong lĩnh vực giáo dục. Một số cơ quan quốc tế khác, gồm cả DfID và ADB, đã hỗ trợ và đồng cấp vốn cho các hoạt động của nhóm PWG/PTF và các nhóm đối tác khác. Nhật Bản đã hỗ trợ chuẩn bị một phần về 'cơ sở hạ tầng quy mô lớn vì người nghèo' trong CPRGS.

Việc hình thành lên một nhóm các nhà tài trợ song phương 'có cùng tư tưởng', các quốc gia như Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Đức, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Úc và Vương quốc Anh đã cho biết rằng CPRGS có thể tạo ra một cơ sở chiến lược của các quốc gia tương ứng nêu trên để hỗ trợ cho Phát triển của Việt Nam. Hiện nay, rất nhiều nhà tài trợ của nhóm này đã bắt đầu đồng tài trợ những khoản tài chính đáng kể cho chương trình tín dụng PRSCs của Ngân hàng Thế giới. Việc đồng hỗ trợ tài chính này bổ sung thêm cho các nguồn vốn vay của Hiệp Hội Phát triển Quốc tế (IDA), đồng thời hỗ trợ

²⁹ Trong ngân hàng thế giới, môi trường không phải là mối quan tâm chính và thường vấn đề này nhận được 'ít ưu tiên'. Cùng với việc này, Chiến lược Đánh giá Quốc gia coi môi trường bền vững là mục tiêu thứ yếu để đạt được tăng trưởng. Thêm vào đó, Ngân hàng Thế giới không được thừa nhận là một trong mười nhà tài trợ hàng đầu (dựa trên ngân sách hàng năm) hỗ trợ cho lĩnh vực môi trường (VEPA và UNDP 2003).

³⁰ Phòng vấn Phillip Brylski và Rob Swinkels (Ngân hàng Thế giới)

³¹ Phòng vấn bà Nguyễn Ngọc Lý (UNDP)

kỹ thuật cho các lĩnh vực khác nhau, bao gồm cả bảo vệ và cải thiện môi trường. (Swinkels, 2004:14)

Hầu hết các nhà tài trợ đã nhận thấy rằng, vẫn còn thiếu một biện pháp lồng ghép hiệu quả các vấn đề môi trường vào CPRGS và muốn hỗ trợ một phương pháp tiếp cận 'liên ngành' cùng có chung các chỉ tiêu xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường. Một số nhà tài trợ, bao gồm SIDA, CIDA, DANIDA và DfID đã hỗ trợ tài chính để tiến hành các nghiên cứu và các hội thảo môi trường trong khuôn khổ các chiến lược phát triển vì người nghèo. Do vậy, hỗ trợ của các nhà tài trợ có vẻ là một công cụ hữu ích giúp lồng ghép các vấn đề môi trường vào CPRGS. Tám nhà tài trợ song và đa phương cũng đã trợ giúp cho các đánh giá đói nghèo cấp vùng mà hiện nay chúng là một phần của quá trình 'triển khai CPRGS', bao gồm cả các đánh giá PPA ở mười hai tỉnh, nơi các vấn đề môi trường ở cấp địa phương được coi là một trong những khu vực được ưu tiên.

Kết luận

CPRGS là một tài liệu hỗn hợp, được xây dựng bởi Ủy ban soạn thảo gồm có những đại diện từ các bộ, các ban ngành liên quan, và được hỗ trợ và trợ giúp về mặt tài chính và công nghệ từ cộng đồng các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ, các cộng đồng và các tổ chức quần chúng. Tài liệu CPRGS cuối cùng được đánh giá là trọn vẹn và toàn diện vì nó công nhận bản chất đa chiều của đói nghèo và sự cần thiết phải có một biện pháp tiếp cận đa ngành đối với cả tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo. Tuy nhiên, trong khi nhấn mạnh đến nhu cầu cấp thiết về tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, nó lại đánh giá thấp sự cần thiết phải phân tích thận trọng những mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo. Những vấn đề này bắt nguồn từ thực tế rằng MPI và WB, là những cơ quan chỉ đạo quá trình CPRGS, đã tập trung chủ yếu vào thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đổi mới cơ cấu, đầu tư và xoá đói giảm nghèo.

Những mối quan tâm chính của các tổ chức phi chính phủ quốc tế tham gia tích cực vào quá trình CPRGS đã tập trung vào các vấn đề về công bằng và tiến bộ xã hội (ví dụ, xoá đói giảm nghèo, bình đẳng giới, chăm sóc sức khoẻ và giáo dục) hơn là quan tâm đến công tác quản lý môi trường hợp lý. Tuy nhiên, họ lại là những người đặc biệt quan trọng dẫn dắt việc lồng ghép các vấn đề môi trường vì họ đã thúc đẩy khái niệm về mối liên hệ môi trường và đói nghèo và đã quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề môi trường.

Cơ chế phối hợp liên bộ vẫn còn yếu và các bộ liên quan như MARD hoặc MOLISA, để cố gắng thu hút vốn đầu tư vào ngành mình, đã chỉ tập trung vào chiến lược ngành tương ứng của họ mà thôi. Tương tự, MONRE (trước đây là MOSTE), được hỗ trợ bởi UNDP và các nhà tài trợ song phương quan tâm đến các vấn đề môi trường (DANIDA, CIDA, SIDA) lại chỉ đóng một vai trò hạn chế trong quá trình này. Họ đã hợp nhất 'chiến lược ngành môi trường' vào tài liệu CPRGS (dựa trên Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia), hơn là tập trung phân tích nhiều hơn những mối liên hệ môi trường và đói nghèo.

Người dẫn dắt quan trọng nhất quá trình lồng ghép vấn đề xoá đói giảm nghèo và môi trường vào nội dung chính của CPRGS chính là vai trò của một nhà tài trợ quốc tế. Đóng góp của WWF Indochina về mối liên hệ môi trường và đói nghèo, bao gồm cả hỗ trợ cho một hội thảo và chuẩn bị một báo cáo địa phương hoá những Chỉ tiêu Phát triển Quốc tế về môi trường (IDTs). Do hạn chế về thời gian và nguồn lực, và do thiếu phối hợp với các tổ chức phi chính phủ khác hoạt động trong lĩnh vực môi trường, WWF Indochina đã không thể xây dựng được một 'nhóm diễn thuyết' ủng hộ cho lồng ghép các vấn đề môi trường vào nội dung chính của chương trình nghị sự vì người nghèo.

Thực tế mà các cơ quan thông tin đại chúng quốc gia và các cộng đồng địa phương chỉ có những vai trò thứ yếu trong quá trình CPRGS cũng có thể là một nguyên nhân dẫn việc coi nhẹ những cân nhắc môi trường trong tài liệu hoạch định vì người nghèo. Được coi là một tài liệu hỗn hợp giữa chính phủ và các nhà tài trợ, bao trùm toàn bộ các vấn đề nhưng thiếu ưu tiên và sắp xếp theo trình tự, CPRGS thể hiện một danh sách mong muốn đạt được những tham vọng mà đôi khi còn mâu thuẫn với nhau. CPRGS đã không đưa ra được một chỉ dẫn rõ ràng nào về cách thức làm thế nào để có thể chuyển những chiến lược đầy tham vọng này thành các kế hoạch thực hiện cụ thể. Tài liệu CPRGS thể hiện các ưu tiên và các tiêu chí phát triển khác nhau của các nhà hoạch định quốc gia, các cơ quan cấp ngành và cộng đồng các nhà tài trợ và bằng cách đó nó liên kết một số quan điểm đối lập lại với nhau. Ví dụ, trong khi đi theo phong cách hoạch định tập trung kiểu cũ để xác định các mục tiêu thể hiện dưới dạng các chỉ tiêu và chỉ số tăng trưởng kinh tế, CPRGS cũng nhấn mạnh đến sự cần thiết phải chú trọng đến các vấn đề phát triển khác. Vì vậy, CPRGS có thể được các bên liên quan diễn giải theo nhiều cách khác hoàn toàn nhau. Nội dung của CPRGS khiến nhiều người khác nhau đồng tình, cho dù họ có các chương trình nghị sự khác nhau. Điều này cho thấy những thách thức nhất định trong tương lai; Khi bước vào giai đoạn thực hiện chiến lược này, trách nhiệm đưa ra những ưu tiên thực sự sẽ thuộc về nhà nước, cơ quan có thể không quan tâm đến cách diễn giải của các nhà tài trợ về CPRGS và có thể, thay vào đó, chú trọng nhiều đến các nhu cầu cấp bách về tăng trưởng kinh tế và đầu tư được nhấn mạnh trong CPRGS.

Chương 4: Nghiên cứu các trường hợp thực tiễn

Quan điểm/lập luận thịnh hành trong CPRGS mô tả còn tương đối hạn hẹp và đơn giản những mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo và bền vững môi trường. Theo quan điểm của các nhà chức trách thuộc MPI về CPRGS, phát triển kinh tế phải được đặt lên hàng đầu vì phát triển kinh tế sẽ làm cho người dân trở nên giàu có hơn. Khi con người giàu có hơn, họ có thể cải thiện môi trường của họ. Theo quan điểm này, nhiệm vụ trọng tâm để đạt được xoá đói giảm nghèo là tăng trưởng kinh tế, và quan tâm đến bảo vệ môi trường (khi vấn đề này được đưa ra) được đặt ở tầm quan trọng thấp hơn. Như đã thảo luận trong những chương trước, CPRGS đã không mấy quan tâm đến việc phân tích những mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo. Điều này được phản ánh ngay trong tên của tài liệu CPRGS, gồm có xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng nhưng lại không có bền vững. Tuy nhiên, tồn tại nhiều quan điểm/lập luận khác với ‘quan điểm/lập luận tăng trưởng kinh tế’ nêu trong CPRGS (đã thảo luận trong chương 2). Các quan điểm đó cho rằng tăng trưởng kinh tế trước mắt không có nghĩa sẽ đảm bảo được bền vững môi trường trong tương lai. Quan điểm/lập luận đó cũng cho rằng CPRGS đã không đưa ra một biện pháp đảm bảo nào cho việc nó sẽ quan tâm chú trọng đến giải quyết hậu quả suy thoái của môi trường, một khi đã đạt được tăng trưởng kinh tế. Tầm quan trọng của quan điểm/lập luận này được minh chứng qua nghiên cứu trường hợp của Đắk Lắk được trình bày ở phần dưới đây (phần 4.1). Trường hợp của Đắk Lắk đã chỉ ra rằng, tăng trưởng kinh tế không bền vững và suy thoái môi trường đúng là lõi kéo nhau, điều này hoàn toàn phù hợp với quan điểm/lập luận về môi trường của CPRGS. Tuy nhiên, những kết quả thu được không giống như CPRGS mong đợi: thay vì tăng trưởng kinh tế nhanh sẽ dẫn đến giảm nghèo thì trường hợp nghiên cứu của Đắk Lắk lại cho thấy tăng trưởng kinh tế đã dẫn đến những tác động tiêu cực lên nền tảng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và làm tăng thêm chi phí xã hội mà dân nghèo trong vùng phải gánh chịu.

Trường hợp nghiên cứu thứ hai thảo luận ở đây có liên quan đến các phương tiện truyền thông đại chúng của Việt Nam – các phương tiện đã có vai trò nhỏ bé trong quá trình CPRGS. Giới báo chí quốc gia đã được mời tham dự vào những hội thảo vùng và hội thảo cộng đồng, nhưng để ‘đưa tin’ nhiều hơn là tham gia vào các cuộc tham luận.³² Sự tham gia rộng lớn hơn của các cơ quan thông tin đại chúng Việt Nam vào quá trình CPRGS có thể sẽ cho phép họ có những đóng góp quan trọng vào quá trình lồng ghép xoá đói giảm nghèo với cải thiện quản lý môi trường. Vấn đề này sẽ được thảo luận trong trường hợp nghiên cứu ở dưới đây.

Nghiên cứu trường hợp – Phá rừng tại tỉnh Đắk Lắk³³

Việc mở rộng nhanh chóng diện tích trồng cà phê ở tỉnh Đắk Lắk đã góp phần gây ra tệ nạn phá rừng và cách ly dân nghèo địa phương và người dân bản địa ra khỏi nhịp điệu phát triển của tỉnh. Tăng trưởng nhanh chóng tổng thu nhập nông thôn, là kết quả của sự ‘bùng nổ cà phê’ này, đã đáp lại ‘quan điểm/lập luận về tăng trưởng kinh tế đề cập đến ở trong CPRGS. Theo quan điểm/lập luận đó, tăng trưởng kinh tế nhanh là động lực hàng đầu để xoá đói giảm nghèo và cuối cùng tất sẽ dẫn đến lồng ghép môi trường bền vững. Phù hợp với quan điểm/lập luận chủ đạo của CPRGS, cà phê Đắk Lắk hiện là một trong những mặt hàng nông nghiệp xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam. Tuy nhiên, nghiên cứu tại Đắk Lắk lại hỗ trợ cho ‘quan điểm/lập luận khác’ không được đưa vào CPRGS, và thể

³² Price-Thomas, 2003:12

³³ Biên tập từ báo cáo của Đắk Lắk: ‘Đánh giá Đói nghèo có sự tham gia của các bên’, PTF (2003)

hiện cho thấy rằng tăng trưởng kinh tế nhanh có thể sẽ dẫn đến chi phí cao về kinh tế và xã hội mà những người dân nghèo bị loại ra khỏi sự tăng trưởng này phải gánh chịu.

Tỉnh Đắk Lắk nằm ở vùng Cao nguyên miền Trung của Việt Nam, tiếp giáp với hai tỉnh Phú Yên và Khánh Hoà về phía Đông, tỉnh Lâm Đồng về phía Nam, tỉnh Đắk Nông về phía Đông Nam và tỉnh Gia Lai về phía Bắc. Tỉnh Đắk Lắk có diện tích là 13.085 km². Có khoảng 1,67 triệu người sống tại Đắk Lắk, phần lớn là người Kinh và hơn 40 dân tộc thiểu số khác. Hầu hết diện tích của vùng này là vùng núi, với gần 40% lãnh thổ của tỉnh là đất đỏ màu mỡ, phù hợp với trồng cây lương thực hàng năm và cây công nghiệp lâu năm như cà phê.

Từ khi chính sách *Đổi Mới* ra đời, nền kinh tế của Đắk Lắk đã tăng lên. GDP tính trên đầu người tăng từ 218 USD năm 1991 lên 258 USD năm 1995 và 386 USD năm 2002. Nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ đạt tỷ lệ tăng trưởng ổn định. Tỷ lệ tăng sản xuất nông nghiệp giai đoạn 1991 - 1995 là 10.8% /năm và giai đoạn 1996 - 2000 là 11.2%/năm - một thành công đầy ấn tượng. Tiềm năng phát triển kinh tế của tỉnh Đắk Lắk gần đây đã thu hút nhiều dân di cư của Việt Nam và kết quả là dân số tăng nhanh. Nông nghiệp đã có đóng góp đáng kể vào doanh thu xuất khẩu của tỉnh, trong đó xuất khẩu cà phê chiếm đến 95%. Chất lượng cuộc sống cũng tăng đáng kể, đặc biệt tại các khu vực nông thôn và mức đói nghèo cũng đã giảm đáng kể. Ví dụ, số hộ gia đình bị xếp vào dạng 'đói nghèo' đã giảm từ 25.6% xuống còn 18.9% trong tổng dân số trong thời gian từ năm 1999 - 2002. Theo Kế hoạch Xóa đói Giảm nghèo giai đoạn 2001-2005, tỉnh Đắk Lắk đã dự định giảm tỷ lệ này xuống dưới 15% vào cuối năm 2005. Nói tóm lại, người dân tỉnh Đắk Lắk đã được hưởng lợi từ quá trình phát triển này, nhưng không phải tất cả mọi người đều cùng được hưởng lợi như nhau. Các hộ gia đình với trình độ giáo dục cao hơn mà sở hữu nhiều diện tích đất trồng trọt hơn và sẵn lao động hơn, nhiều thiết bị nông nghiệp hơn và tiếp cận được với nguồn tín dụng dành cho đa dạng hoá thu nhập phi nông nghiệp đã chứng tỏ cho thấy rằng, họ dường như được hưởng lợi nhiều hơn từ cuộc bùng nổ cà phê này. Những hộ gia đình này, chủ yếu là người Kinh - là những người có khả năng áp dụng tốt hơn những công nghệ trồng trọt hiện đại và đã trở nên giàu có hơn so với các đồng bào dân tộc thiểu số.

Suy thoái môi trường tại tỉnh Đắk Lắk: Diện tích đất sản xuất nông nghiệp từ năm 1993, đặc biệt là cà phê,³⁴ đã tăng lên gấp đôi, với mức bình quân 46.000 ha đất mới khai hoang được đưa vào sản xuất hàng năm. Việc này đã dẫn đến suy giảm diện tích rừng che phủ. Từ năm 1994 - 1998, hàng năm Đắk Lắk đã mất trung bình 20.000 ha rừng, do nhu cầu cần đất nông nghiệp cho dân nhập cư kết hợp cùng với gia tăng diện tích đất trồng cà phê và hạt tiêu, đã dẫn đến một đỉnh điểm về phá rừng. Những nguyên nhân khác gây ra phá rừng ở mức độ cao còn bao gồm cả sự quản lý yếu kém của các doanh nghiệp lâm nghiệp địa phương, sự chậm trễ trong thực hiện phân bổ và khoanh vùng đất và không có ranh giới hành chính rõ ràng trong quy hoạch sử dụng đất. Hiện tượng phá rừng trầm trọng này đã dẫn đến xói mòn đất và suy thoái nhanh chóng các nguồn nước.

³⁴ Thiếu đa dạng hoá cũng được coi là một trong những nguyên nhân dẫn đến suy thoái môi trường tại Đắk Lắk. Phần lớn đất trồng là đất đỏ basal được dùng cho các vụ mùa độc canh cà phê, mặc dù đất này có thể trồng những loại cây trồng cho giá trị cao hơn. Các mô hình đa dạng hoá và đa canh có thể tăng thu nhập cho nông dân bản địa, cũng như giảm được rủi ro về kinh tế và sinh thái so với độc canh về cây trồng. Đa dạng hoá các hoạt động nông nghiệp nên gồm cả việc hoạch định sử dụng đất trồng có sự tham gia của người dân. Ngoài ra, các trung tâm khuyến nông nên tập trung giúp đỡ nông dân thay đổi mô hình cây trồng của họ và đưa ra những mô hình khuyến nông phù hợp. Nhưng tại tất cả các làng và xã được điều tra, những người cung cấp tin đều cho biết rằng không hề có một hướng dẫn nào về đa dạng hoá từ chính quyền địa phương hay từ các trung tâm khuyến nông.

Người nghèo chịu ảnh hưởng nhiều hơn từ các tác động tiêu cực: Nông dân, đặc biệt đồng bào các dân tộc thiểu số nghèo tại các vùng miền núi của Dak Lak từ nhiều thế hệ nay đã phụ thuộc nặng nề vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Thông thường, họ cũng đã thực hành chuyển đổi cây trồng, nhưng với áp lực dân số ngày càng gia tăng trên diện tích đất hiện có, thời gian cho đất nghỉ ngơi (không trồng trọt gì) đã bị thu hẹp lại và điều đó đã dẫn đến suy giảm độ màu mỡ của đất trồng. Sử dụng nhiều phân bón hoá học hơn có thể tăng độ màu mỡ cho đất nhưng những người dân nghèo lại không có đủ điều kiện để áp dụng biện pháp này. Vì vậy, các cộng đồng dân tộc địa phương đang buộc phải từ bỏ những biện pháp bảo vệ rừng theo truyền thống trước đây. Các chính sách bảo vệ và quản lý rừng hiện đại, đi đôi với mở rộng nông nghiệp, đã làm cho rừng trở thành nguồn sinh kế ít hấp dẫn hơn với người dân bản địa Đắk Lắk. Tuy nhiên, do tốc độ dân số tăng nhanh nên đã dẫn đến thiếu đất canh tác, các hộ gia đình nghèo đã phải bán đất đất nông nghiệp đã được khai hoá của họ cho dân di cư và chuyển đến những vùng rừng núi sâu hơn, nơi họ phải đối mặt với những điều kiện sống ngày càng khó khăn hơn. Việc họ biến những vùng sườn đồi núi dốc trồng rừng thành đất nông nghiệp đã mang lại năng suất cây trồng thấp và gây mức xói mòn đất cao.

Suy kiệt các nguồn nước: Vùng đất thấp dành cho sản xuất lúa gạo tại Đắk Lắk chỉ là một phần nhỏ trong tổng diện tích đất nông nghiệp của tỉnh. Sản lượng lúa gạo tính theo đầu người năm 2002, ví dụ, tại huyện Ea'Hleo chỉ là 30 – 40 kg, kém xa so với mức bình quân của cả nước. Do vậy, hầu hết các hộ gia đình đều dựa vào trồng trọt trên vùng đất cao và dựa vào các cây trồng công nghiệp như cà phê để bổ sung thêm thu nhập cho gia đình. Như đã đề cập ở trên, canh tác trên vùng đất cao đã dẫn đến phá rừng nhanh chóng mà, đến lượt mình, nó đi kèm với gia tăng về thiếu nước trong mùa khô và lụt lội gây thiệt hại vào mùa mưa. Một số trận hạn hán nghiêm trọng và gia tăng ô nhiễm các nguồn nước uống đã cảnh báo người dân nông thôn của tỉnh Đắk Lắk.

Phân bố rừng – một biện pháp tốt của CPRGS nhưng lại khó thực hiện: Do rừng của Đắk Lắk đã bị khai thác quá mức nên việc thu hoạch gỗ và những sản phẩm không phải gỗ ngày càng trở nên khó khăn hơn cho những người nghèo bị phụ thuộc nặng nề vào các nguồn rừng. Phản hồi của chính phủ với tình trạng trên là cố gắng trao lại quyền kiểm soát các nguồn rừng cho các cộng đồng. Chẳng hạn như bốn doanh nghiệp rừng của nhà nước quản lý 60.000 héc ta rừng tại huyện Ea'Hleo đã được chỉ thị phải giao những vùng đất rừng cho các xã địa phương để họ bảo vệ và quản lý.³⁵ Tuy nhiên cho đến nay, chỉ có một diện tích nhỏ các khu rừng bảo tồn đã được giao cho các xã.

Nông nghiệp bền vững và những vấn đề đi kèm: Tại hai huyện tiến hành nghiên cứu, dân làng cho biết sản lượng cà phê đã giảm từ khoảng 2 tấn/ha trong 5 năm trước đây xuống còn 0.5 tấn/ha.³⁶ Tình trạng tương tự cũng quan sát thấy tại vùng đất độc canh khác, nơi mà sản lượng mùa màng đã giảm xuống nghiêm trọng sau 2 hoặc 3 năm sản xuất. Không thể duy trì hoặc nâng cao sản lượng vụ mùa ở những vùng đất này nếu không áp dụng những kỹ thuật trồng trọt bền vững. Người dân làng cho biết rằng các công

³⁵ theo Nghị định 168/2001/QĐ-TTg

³⁶ Cũng có những thông tin trái ngược về sản lượng cà phê, một vài tổ chức cho biết sản lượng cà phê trung bình đạt trên 1.5 - 2 tấn/ha và, tại một số vùng, sản lượng này thậm chí còn đạt 4 tấn/ha. Những báo cáo này cho thấy là chỉ ở một số vùng khó trồng tại tỉnh Đắk Lắk thì sản lượng cà phê mới giảm xuống dưới một tấn/ha. Cũng có một vài ý kiến cho rằng có thể những nông dân trồng cà phê đã không đầu tư để duy trì và bón phân để tăng độ màu mỡ cho đất khi giá cà phê xuống thấp, và rằng điều đó không thể tự động đi đến kết luận rằng sản lượng các vụ mùa thấp là kết quả của suy thoái đất.

nhân và các nhà lãnh đạo khác đã tham gia vào nhiều hội thảo về nông nghiệp bền vững, nhưng cho đến nay không hề có một hoạt động cụ thể nào được đưa vào áp dụng. Trong khi đó, người dân các thôn buôn của Đắk Lắk lại ngày càng quan tâm nhiều hơn đến vấn đề suy thoái nền tảng các nguồn tài nguyên thiên nhiên của họ. Họ đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải có một chương trình tăng cường hỗ trợ xoá đói giảm nghèo, cho phép các cơ quan địa phương hoặc các tổ chức phù hợp đưa ra quyết định cho những hoạt động của dự án và ai là những người được hưởng lợi. Họ cho rằng hệ thống hiện tại - hệ thống mà không có sự rõ ràng về trách nhiệm tổ chức và có sự chông chéo nhau về các thủ tục hành chính, cần phải được thay thế. Người dân địa phương cũng đặt ưu tiên cao cho đường xá, chợ, trường học, xây dựng và cải thiện các thủ tục công kênh liên quan đến tín dụng công. Chẳng hạn như, nhiều người dân đã không có giấy chứng nhận sở hữu đất (hay Sổ Đỏ) để có thể xin nhận vay vốn của ngân hàng. Người dân cũng đề nghị huỷ bỏ sáng kiến trợ cấp chi phí vận chuyển lương thực và nguyên vật liệu đến những vùng xa hẻo lánh do trợ cấp này chỉ đem lại lợi nhuận trực tiếp cho một số cơ quan trung gian chứ không phải cho dân nghèo.

Đối lập với những ưu tiên của người dân, chính quyền cấp tỉnh, chiếu theo nghị định 132 và 178, đã dự định cấp đất trồng trọt cho các cộng đồng dân cư bản địa bằng cách khai hoang đất rừng và mua lại phần đất hiện có của những chủ đất khác. Đắk Lắk đã có những hướng dẫn chính thức cho qui hoạch sử dụng đất và phân bổ đất có sự tham gia của người dân từ năm 2001. Trong khi hơn 96% đất nông nghiệp được cấp cho các hộ gia đình cá lẻ thì chỉ 20.000 ha đất rừng được cấp là có sổ đỏ. Tuy nhiên, người dân địa phương đã cho biết rằng diện tích đất chưa phân bổ hiện còn rất ít và những chủ đất cũng không sẵn lòng bán đất theo mức giá mà chính quyền địa phương đưa ra, những kế hoạch này có thể chẳng trợ giúp gì được cho họ. Chính sách của chính phủ trong tương lai liên quan đến ngành công nghiệp cà phê cũng là một vấn đề làm người dân nghèo quan tâm đến. Quyết định 168/2001/QĐ-TTg của Văn phòng Thủ tướng chính phủ đề cập đến vấn đề phát triển kinh tế và xã hội tại Tây Nguyên, đã cho thấy rằng sẽ không có kế hoạch mở rộng đất trồng cà phê thêm nữa. Hầu hết những người cung cấp thông tin đều nhất trí rằng đây chỉ là một phần giải pháp cho rất nhiều vấn đề mà những người nông dân nghèo và những nông trại sản xuất quy mô nhỏ đã phải trải qua. Tuy nhiên, họ cũng cho thấy rằng cà phê vẫn là cây trồng có tiềm năng mang lại lợi nhuận lớn nhất ở Đắk Lắk. Vì vậy, mọi người đều cố gắng giữ nông trường cà phê của mình lại. Hơn nữa, vì các chính sách quản lý rừng hiện nay làm cho việc tái trồng rừng ít hấp dẫn hơn về phương diện tài chính so với trồng cà phê nên rừng vẫn tiếp tục bị tàn phá để trồng cây thu hoa lợi. Các chính quyền địa phương – các chính quyền mà đã hoàn toàn bị phớt lờ đi trong quá trình CPRGS và đã không có vai trò gì trong việc lồng ghép các mối liên hệ môi trường và đói nghèo – đã bị bỏ mặc để giải quyết những vấn đề khó khăn này. Các chính quyền địa phương đã không đạt mấy thành công trong những nỗ lực tái phân bổ lại các nguồn đầu tư và trong xây dựng lên một chế độ quản lý nguồn rừng có thể thu hút sự tham gia tích cực và hiệu quả của người dân địa phương, và như đã thảo luận ở trên, họ đồng thời cũng chưa sẵn lòng trao rừng cho các xã địa phương quản lý.

Vì chính quyền địa phương không còn có thể kiểm soát được các nhà sản xuất và các doanh nhân một cách hiệu quả, có thể dự đoán thấy rằng, ngành công nghiệp cà phê, được dẫn dắt bởi nền kinh tế thị trường, sẽ tiếp tục gây ảnh hưởng tiêu cực đến nguồn nước và tài nguyên rừng của Đắk Lắk. Hải hoà với việc coi trọng tâm tăng trưởng kinh tế của CPRGS là một biện pháp chủ đạo để giải quyết đói nghèo, những chủ hộ giàu đất đai có thể sử dụng đất của mình làm vật thế chấp để tiếp cận được với nguồn tín dụng và tăng cường mở rộng sản xuất cà phê hơn nữa. Như đã nêu ra trong trường hợp này, thị trường bản thân nó không điều tiết việc phân phối đất có xu hướng có lợi cho dân nghèo

địa phương và giúp họ đạt được mức tăng trưởng kinh tế tương tự. Thêm vào đó, ngành cà phê đã tăng trưởng theo hướng không có lợi cho môi trường - như được dự đoán bởi quan điểm/lập luận chính về môi trường nêu trong CPRGS - nhưng phát triển bền vững các nguồn môi trường địa phương lại không xảy ra sau giai đoạn bùng nổ ngành cà phê. Thay vào đó, sự bùng nổ cà phê đã làm môi trường xuống cấp và những chi phí phát sinh bởi sự xuống cấp đó lại bị gánh chịu bởi những người nông dân nghèo bị loại ra khỏi quá trình tăng trưởng kinh tế này, chứ không bị gánh chịu bởi những người được hưởng lợi từ sự bùng nổ kinh tế đó. Vì đồng bào các dân tộc thiểu số không tiếp cận được với các nguồn tín dụng chính thức, vì họ không chắc có được đất cấp hoặc không chắc có thể khai hoang đất thích hợp cho canh tác, và vì họ đã bán đất nông nghiệp nguyên gốc của họ đi và rút vào những sườn đồi dốc phía sâu trong rừng - nơi cho năng suất thấp và nơi đất dễ bị sói mòn, họ đã phải chịu cảnh nghèo đói hơn từ kết quả của sự bùng nổ kinh tế. Để thay đổi xu hướng này, đòi hỏi phải có sự can thiệp của chính phủ thông qua các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, một mặt để bảo vệ người nghèo và những người dân bản địa khỏi bị mất thêm đất trồng, mặt khác thúc đẩy những biện pháp quản lý rừng phù hợp. Tuy nhiên, vì quan điểm/lập luận môi trường chính trong CPRGS không thừa nhận thực tế này và giả định rằng tăng trưởng kinh tế sẽ giúp giảm đói nghèo trong khi cũng phớt lờ đi vai trò của các chính quyền và các tổ chức địa phương, những cải thiện như vậy chắc khó có thể được khởi xướng qua các quá trình thực hiện CPRGS.

Nghiên cứu về trường hợp - Vai trò của truyền thông đại chúng³⁷

Vào thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90, các vấn đề môi trường còn rất mới lạ với Việt Nam. Nhận thức đầu tiên của người dân về những vấn đề môi trường đến từ những nguồn bên ngoài được dịch sang tiếng Việt, ví dụ, suy thoái tầng ozone, ô nhiễm không khí và quản lý chất thải rắn. Các nhà báo Việt Nam đã thu thập kiến thức về các vấn đề môi trường từ các tờ báo và bắt đầu đặt ra những câu hỏi liên quan đến vấn đề môi trường của Việt Nam. Chính phủ và các đối tác quốc tế của chính phủ, cùng với các chuyên gia môi trường hàng đầu, cũng đã bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến những vấn đề môi trường.

Hộp 4.1: Quan điểm của một nhà báo và quan điểm chung của các nhà báo

'Người nghèo hầu hết bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm môi trường. Cải thiện môi trường sẽ tạo ra những tác động tích cực đến xóa đói giảm nghèo. Thông tin đại chúng đóng vai trò năng động trong việc ngăn ngừa và đấu tranh chống suy thoái môi trường...' đại diện từ tổ chức dân sự.

'Tình trạng ngày hôm nay trái ngược với quá khứ gần đây. Ngày nay người dân kính trọng người giàu nhiều hơn là người nghèo...các chiến dịch xóa đói giảm nghèo phải nâng cao được nhận thức và mối quan tâm đến tình trạng của người nghèo.' đại diện của tổ chức dân sự

'Báo chí đã thực sự trở thành một lực lượng quan trọng tham gia quản lý đất nước' đại diện của một tổ chức dân sự của Việt Nam

Tình trạng này đã thay đổi nhanh chóng trong thập kỷ 90, bắt đầu bằng một chương trình quốc gia nhằm tiếp cận môi trường và xây dựng một Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia. Tháng 12/1993, Quốc hội đã phê chuẩn Luật Môi trường. Năm 1994, Chính phủ đã phê chuẩn những hiệp ước quốc tế quan trọng như Công ước Đa dạng sinh học và Công ước Quốc tế về Bảo tồn Các loài Động Thực vật Hoang dã Nguy cấp (CITES). Đồng

³⁷ Biên soạn theo Dung, 2002.

thời, chịu ảnh hưởng của chính sách *Đổi Mới* và chính sách mở cửa mới, đi đôi với tăng trưởng kinh tế nhanh, quá trình phát triển đã bắt đầu cho thấy những tác động tiêu cực lên môi trường bao gồm cả cạn kiệt dần các nguồn tài nguyên thiên nhiên và gia tăng suy thoái môi trường. Môi trường cũng chịu áp lực nghiêm trọng từ tốc độ gia tăng dân số nhanh - Dân số Việt Nam đã lên đến 80 triệu người vào đầu kỷ nguyên mới và làm cho Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có mật độ dân số cao nhất thế giới. Các nhà báo đã nhận thấy rằng những vấn đề môi trường đang ngày càng thách thức sự phát triển lâu dài của đất nước. Những tin tức truyền thông, mặc dù đến từ các phương tiện truyền thông của nhà nước, cũng thường phản ánh 'những quan điểm/lập luận khác' không được đề cập đến ở trong tài liệu CPRGS.

Truyền thông và báo môi trường

Báo in, truyền hình và đài phát thanh tại Việt Nam, đều thuộc sở hữu của nhà nước, đang ngày càng nhận thức một cách vững vàng về tình trạng và các vấn đề môi trường. Các bài báo và các chương trình môi trường đang bắt đầu được phát hành nhờ nỗ lực của một số ít các nhà báo quan tâm đến vấn đề này. Việc chú trọng nhiều hơn đến vấn đề môi trường đã trở thành một nguyên tắc mới của một số tờ báo.

Đài tiếng nói Việt Nam

Đài tiếng nói Việt Nam (VOV) là cơ quan thông tin đầu tiên xây dựng lên một chương trình dân số, tài nguyên thiên nhiên và môi trường vào đầu thập kỷ 90. Ban đầu, chương trình này được phát sóng 15 phút mỗi lần, hai lần một ngày, ba ngày một tuần. Đến năm 1996, do suy thoái môi trường ngày càng gia tăng và do những tác động kinh tế - xã hội của nó, chương trình này đã được phát sóng hàng ngày, với năm bản tin chuyên về môi trường và mật độ dân số. Thêm vào đó, chương trình đã hợp tác với nhiều cộng tác viên của các đài phát thanh cấp tỉnh và địa phương. Các câu chuyện môi trường chiếm từ 70 đến 80% thời lượng phát sóng và thời lượng còn lại dành cho các vấn đề môi trường.

Ba phần tư dân số của Việt Nam sống tại các vùng nông thôn và rất nhiều vùng trong số những vùng này không có điện. Nhiều gia đình nghèo không có vô tuyến nhưng họ có thể tiếp cận thông tin môi trường qua các chương trình phát thanh. Nội dung của các chương trình môi trường rất đa dạng, cung cấp thông tin về các vấn đề phát triển và môi trường cụ thể như suy thoái đất, thiếu và ô nhiễm nước, ô nhiễm công nghiệp, sử dụng không hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên và về thực tiễn quản lý rừng, cũng như nhấn mạnh đến những kinh nghiệm tích cực và các thực tiễn tốt. Phần lớn những chương trình này đều chú trọng đến các khu vực và tình hình của địa phương cụ thể; chúng phản ánh tính đa dạng về các tiêu chuẩn và quan điểm đối với các vấn đề môi trường và các giải pháp cho các vấn đề đó.

Đài truyền hình Việt Nam (VTV)

Đài truyền hình Việt Nam có hai chương trình liên quan đến các vấn đề môi trường. Chương trình 'Vì chất lượng cuộc sống' phát hàng tuần vào các buổi tối thứ Hai dưới dạng tạp chí. Chương trình này gồm có những báo cáo và điều tra về nhiều vấn đề môi trường trong nước và quốc tế, đặc biệt có chú trọng đến công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, nước sạch và vệ sinh nông thôn. Chương trình này được duy trì bởi một nhóm phóng viên trẻ có trình độ cao về môi trường của đài truyền hình Việt Nam. Chương trình đóng góp tích cực cho việc nâng cao nhận thức của nhân dân và các cơ quan thẩm quyền ở cấp địa phương. Hơn nữa, nhờ một dự án do UNDP tài trợ nhằm nâng cao nhận thức của quần chúng về môi trường, chương trình cũng thực hiện những quảng cáo thúc

đẩy bảo vệ môi trường (được thanh toán). Mặc dù đây chỉ là chương trình hàng tuần, 'Vi chất lượng cuộc sống' đã thu hút sự quan tâm và ủng hộ mạnh mẽ của người dân.

Tiếp theo chương trình 'Vi chất lượng cuộc sống', đài truyền hình Việt Nam cũng đã xây dựng một chương trình phát sóng hàng ngày có tên 'Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên', phát vào tất cả các buổi chiều trong ngày. Chương trình truyền hình này mang đến những bản tin và các câu chuyện khác nhau liên quan đến những thách thức phát triển bền vững mà cả nước đang phải đối mặt, đến các nguồn tài nguyên đất, nước, rừng và đa dạng sinh học, đến nguồn tài nguyên biển và các vùng duyên hải, và đến quản lý môi trường nông thôn và đô thị/ công nghiệp. Chương trình cũng trình bày các chính sách và chiến lược môi trường của chính phủ và nhấn mạnh đến những thực tiễn thực hiện 'tốt' và 'xấu'. Ví dụ, chương trình đã đưa tin về một số công ty đang gây ô nhiễm môi trường. Chương trình cũng đưa tin về các biện pháp tiếp cận sáng tạo ở cấp cộng đồng nhằm bảo vệ và bảo tồn môi trường.

Ấn phẩm và Báo môi trường

Các bản tin môi trường trên Đài phát thanh và Đài truyền hình Việt Nam đã tiếp thêm cảm hứng cho các phóng viên ở những cơ quan báo chí khác, thúc đẩy họ đưa tin về môi trường. Vào cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90, các câu chuyện về môi trường chưa được đưa tin thường xuyên. Trong giai đoạn từ 1992 - 1994, các phóng viên đã làm việc với nhiều tờ báo địa phương, và môi trường đã trở thành một trong những chủ đề chính trong các tờ báo địa phương. Chẳng hạn như báo *Lao động* là tờ báo quốc gia hàng đầu đã bắt đầu thảo luận về những mối đe dọa lên môi trường từ rất sớm và thường xuyên đưa ra những cảnh báo về những mối đe dọa như vậy. Báo *Lao động* đưa tin về các vấn đề môi trường nhằm cảnh báo người dân, đặc biệt những người dễ bị tổn thương nhất, về tổn thất rừng và mất mát đa dạng sinh học.

Báo Lao động cũng ở trên chiến tuyến chống lại việc khai thác gỗ trái phép và bắt trộm động vật hoang dã mà thường liên can đến các quan chức của các cơ quan chính quyền địa phương. Một ví dụ đáng chú ý trong nghề làm phóng sự của họ là về trường hợp doanh nghiệp nhà nước quản lý rừng Tánh Linh năm 1999. Ba mươi sáu bị cáo cuối cùng đã bị bắt giữ vì tội '*vi phạm những quy tắc bảo vệ rừng, vô trách nhiệm, tham nhũng và tàng trữ vũ khí trái phép*'. Hơn năm mươi ngàn mét khối gỗ, trị giá 1,6 triệu USD, đã bị chặt từ những khu bảo tồn động vật hoang dã và những khu rừng bảo tồn, có sự hợp tác ngầm của các quan chức địa phương. Cuối cùng, hai mươi chín quan chức cấp huyện và tỉnh đã bị kết tội, gồm cả một nguyên phó giám đốc Sở Nông Lâm nghiệp tỉnh Bình Thuận.

Báo Khoa học và Đời Sống, báo Tiền Phong, báo Thanh Niên là những điển hình tốt khác. Chẳng hạn như mỗi số ra của tạp chí Khoa học và Đời sống đều chứa đựng những tin tức môi trường. Một số số báo phát hành có đến 3 hoặc 4 bài viết về các chủ đề môi trường. Tại thành phố Hồ Chí Minh, báo *Người Lao Động* và *Tuổi trẻ* là những tờ báo có số lượng độc giả lớn nhất trong cả nước. Các tờ báo này cũng là những tờ báo mạnh về phóng sự môi trường. *Sài Gòn Giải Phóng* thường xuyên đăng các bài đề cập đến những mối nguy ô nhiễm nước do gia tăng dân số, đô thị hoá và phát triển công nghiệp tại các thành phố. Hàng trăm tờ báo khác thường đưa tin về hàng loạt các vấn đề môi trường khác nhau, gồm cả các vấn đề liên quan đến ô nhiễm các sông, ô nhiễm biển, sự biến mất của những khu rừng ngập mặn và tổn thất đa dạng sinh học. Những bài báo này, mặc dù do nhà nước kiểm soát, đã góp phần nâng cao nhận thức môi trường cho dân chúng và cho những người ra quyết định ở cấp cao, xây dựng và huy động ý kiến quần chúng, phê phán các thí dụ thiệt hại nặng nề về môi trường và khuyến khích nâng cao tính minh bạch của

nhà nước và trách nhiệm liên quan đến các vấn đề quản lý môi trường và quản lý các nguồn tài nguyên.

Những tác động của quần chúng

Theo con số thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD), hàng ngày báo chí Việt Nam xuất bản những phóng sự về phá rừng, buôn bán gỗ trái phép hoặc buôn lậu động vật hoang dã. Thịnh thoảng, báo chí Việt Nam lại đề cập đến những vấn đề nhạy cảm về việc các cộng đồng, đặc biệt là những cộng đồng đói nghèo nhất, phải chịu đựng từ suy thoái môi trường như thế nào. Kiểu phóng sự này tỏ ra có hiệu quả trong việc hướng sự quan tâm của người dân và các nhà chức trách vào những vấn đề đó. Một ví dụ gần đây được phát trên Đài truyền hình Việt Nam (VTV) và trên các tờ báo về những tấn thuốc trừ sâu được chôn xuống đất từ nhiều năm trước đây đang gây ô nhiễm nguồn nước và gây ung thư cho những người dân nghèo ở một xã của tỉnh Nghệ An. Một bài báo khác phát trên VTV, đưa tin về một ngôi nhà cổ bị ngập chìm trong nước thải từ nhiều năm nay, đã buộc các nhà chức trách Hải phòng phải ra tay giải quyết một vấn đề mà từ lâu họ đã lờ đi.

Từ đầu thập kỷ 90, các bài phóng sự quốc gia đã cảnh báo người dân về những mối nguy có thể gây ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân và đến hệ sinh thái do quản lý không tốt thuốc trừ sâu. Các phóng sự này đã thúc giục Chính phủ tăng cường quản lý nhập khẩu và sử dụng thuốc trừ sâu. Những phóng sự về những lỗ hổng trong quản lý môi trường và các nguồn tài nguyên như vậy đã tạo nên những tác động đáng kể, thu hút sự quan tâm của công chúng và buộc các nhà chức trách phải tìm ra các giải pháp cho các vấn đề môi trường.

Bắt đầu từ giữa thập kỷ 90 và tiếp tục cho đến nay, các cơ quan truyền thông đại chúng quốc gia đã cung cấp thông tin rộng rãi về việc buôn bán gỗ trái phép và buôn lậu động vật hoang dã, và đặc biệt về những cuộc chiến không cân sức giữa các nhân viên kiểm lâm được trang bị nghèo nàn với những kẻ khai thác gỗ và săn bắt trái phép. Một loạt những bài điều tra và phóng sự về phá rừng đã buộc chính phủ phải đóng cửa các khu rừng, giảm hạn ngạch xuất khẩu gỗ hàng năm và tăng cường quản lý và bảo vệ rừng.

Những phóng sự của các cơ quan thông tin đại chúng về quản lý không tốt thuốc trừ sâu và chặt phá rừng trái phép là những ví dụ tốt về cách thức mà chính phủ và các cơ quan truyền thông có thể phối hợp làm việc cùng nhau, và về việc thiết kế cẩn thận những tin tức truyền thông có thể giúp cải thiện công tác bảo vệ môi trường. Một số người đã lo ngại rằng những bài phóng sự vô trách nhiệm về sức khỏe và các tác động môi trường có thể dẫn tới những phản ứng thái quá của người dân và những nhận thức tiêu cực về việc quản lý tồi của chính phủ. Nhưng, thay vì che giấu thông tin, trong những trường hợp này, chính phủ đã cho phép 'mở cửa' rộng rãi. Các nhà chức trách đã chấp nhận cho cơ quan thông tin đại chúng được đưa tin đúng đắn về tình hình, sau đó họ đưa ra những hành động thích hợp phản bác lại những người có tội.

Sự hợp tác giữa chính phủ - cơ quan truyền thông, chẳng hạn như yêu cầu các công ty báo cáo mức độ ô nhiễm của họ cho các cơ quan truyền thông, có thể sẽ là một cách hiệu quả để hạn chế ô nhiễm. Có thể làm theo một cách khác là phát hành một 'danh sách đen' những doanh nghiệp gây ô nhiễm trên các tờ báo để hạn chế những hành vi không thân thiện với môi trường.

Diễn đàn các nhà báo môi trường Việt Nam (VFEJ)

Diễn đàn các Nhà báo Môi trường Việt Nam (VFEJ) được thành lập tháng 10/1998 với sự hỗ trợ của chương trình WWF- Indochina, UNDP, Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Môi trường của Việt Nam, Ủy ban Xã hội và Môi trường Châu Á – Thái bình dương (ESCAP) và Diễn đàn Châu Á – Thái Bình Dương dành cho các nhà báo môi trường (APFEJ). Với gần 50 thành viên từ các tờ báo lớn, các đài phát thanh và truyền hình tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, VFEJ cho phép các nhà báo môi trường trao đổi thông tin, kiến thức và kinh nghiệm. Diễn đàn cũng giúp nâng cao nhận thức và hiểu biết các vấn đề môi trường và tài nguyên thiên nhiên cho các nhà báo và giúp họ phản ánh chính xác và kịp thời các thông tin môi trường quan trọng đối với Việt Nam. Mục tiêu cuối cùng của họ là đảm bảo cho quần chúng tiếp cận được với thông tin đúng đắn và khách quan về môi trường và thúc đẩy quần chúng tham gia một cách tích cực vào các hoạt động bảo vệ môi trường.

Các hoạt động của VFEJ được tiến hành dưới dạng đối thoại, các bản tin và đào tạo. Năm 1999, VFEJ đã tổ chức những cuộc đối thoại về các sản phẩm rau an toàn và vệ sinh, quản lý và bảo tồn động vật hoang dã, nước sạch và vệ sinh môi trường cho các khu vực nông thôn. Những cuộc đối thoại tương tự về ô nhiễm không khí tại các thành phố, cấp nước và những thảm họa thiên nhiên cũng đã được tổ chức trong năm nay. Sau những thành công đầu tiên về các cuộc đối thoại, VFEJ đã bắt đầu nhận được những yêu cầu và hỗ trợ tài chính từ các tổ chức và các cơ quan chính phủ khác nhau, để tiếp tục tổ chức các cuộc đối thoại và đào tạo kiến thức và kỹ năng với mục đích nâng cao nhận thức cho công chúng về môi trường bền vững.

Chương 5: Các chất xúc tác giúp lồng ghép các vấn đề môi trường và Các khuyến nghị

Lồng ghép các vấn đề môi trường và đói nghèo vào CPRGS

Động lực chủ yếu dẫn dắt việc hợp nhất các vấn đề môi trường vào quá trình CPRGS của Việt Nam là các nhà tài trợ quốc tế. Họ hầu như chịu trách nhiệm khởi xướng các vấn đề liên quan đến mối liên hệ đói nghèo và môi trường, và thúc giục các cơ quan địa phương lồng ghép dần khái niệm này vào tài liệu CPRGS. Điều này có nghĩa rằng, lần đầu tiên tại Việt Nam, môi trường bền vững và xoá đói giảm nghèo đã được chú trọng đến trong cùng một tài liệu và trong cùng một quá trình hoạch định. Thúc đẩy việc lồng ghép các mối quan hệ đói nghèo và môi trường vào quá trình CPRGS đến chủ yếu từ các đối tác như UNDP, CIDA và DANIDA - những tổ chức đã có các chương trình hỗ trợ lâu năm dành cho các hoạt động quản lý môi trường tại Việt Nam. Cụ thể, Ngân hàng Thế giới và UNDP đã dẫn dắt nhóm đối tác và chủ động, qua nhóm PWG và PTF, cho phép các nhà tài trợ cung cấp hỗ trợ cho quá trình soạn thảo CPRGS và, bằng cách làm như vậy, hỗ trợ việc lồng ghép các mối liên hệ môi trường - đói nghèo. Vì vậy, các khuyến nghị một và khuyến nghị hai tập trung vào vai trò của các nhà tài trợ quốc tế - khuyến khích họ đề xuất thêm các hoạt động theo dạng này.

Khuyến nghị 1: Sự tham gia liên tục của các nhà tài trợ trong quá trình đối thoại lồng ghép các vấn đề môi trường vào các chương trình phát triển vì người nghèo là cần thiết

Nhiều nếu không nói là hầu hết các nhà tài trợ tại Việt Nam sẽ gắn những chiến lược hỗ trợ phát triển của họ, gồm cả chương trình nghị sự về môi trường, với CPRGS. Sự tham gia liên tục của các nhà tài trợ trong quá trình đối thoại để đưa các khía cạnh môi trường vào chương trình nghị sự phát triển vì người nghèo - và ngược lại - có thể thực hiện được qua các cơ quan và tổ chức khác nhau, ở cả cấp quốc gia lẫn địa phương. Một cơ hội cho các đối tác quốc tế tham gia nhiều hơn vào quá trình đối thoại lồng ghép các vấn đề môi trường là tham gia vào 'Nhóm Hỗ trợ Môi trường Quốc tế' (ISGE). Nhóm này, chịu sự chỉ đạo của MONRE và được hỗ trợ bởi 'Sáng kiến Môi trường và Đói nghèo' (bản thân nó được UNDP và DfID hỗ trợ), hy vọng sẽ tập trung vào các vấn đề thực hiện CPRGS ở các cấp địa phương.

Khuyến nghị 2: Các nhà tài trợ nên mở rộng sự tham gia của mình vào các hoạt động tương tác giữa môi trường và đói nghèo.

Các đối tác quốc tế có thể và nên mở rộng sự tham gia của mình vào các hoạt động tương tác môi trường – đói nghèo. Trọng tâm CPRGS của họ phần lớn đặt vào phát triển vì người nghèo có chú trọng đến các khía cạnh môi trường gây ảnh hưởng đến kinh nghiệm và cơ hội của dân nghèo. Một khía cạnh khác của quá trình phát triển vì người nghèo, mà thường bị các nhà tài trợ quốc tế bỏ qua, là quan hệ tương tác giữa thương mại, đói nghèo và môi trường. CPRGS chú trọng đến việc 'bảo vệ người nghèo khỏi bị ảnh hưởng bởi những tác động tiêu cực của thương mại' nhưng lại không phân tích những mối quan hệ tương tác giữa thương mại, suy thoái môi trường và đói nghèo. Những sáng kiến mới trong lĩnh vực này có một nghiên cứu của WWF và Ngân hàng thế giới về những mối quan hệ giữa tự do hoá thương mại, đói nghèo và môi trường.

Những cơ hội và động cơ lồng ghép các vấn đề môi trường – đói nghèo ở các bộ ngành của Việt Nam còn bị hạn chế

Theo quan điểm của Chính phủ, đảm bảo môi trường bền vững dường như có quan hệ rất ít hoặc không có quan hệ trực tiếp với xoá đói giảm nghèo. Sự tham gia của các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực môi trường vào quá trình soạn thảo I-PRSP và CPRGS còn rất yếu. Ví dụ, Cục Môi trường Quốc gia đã không được mời tham dự vào Ủy ban soạn thảo tài liệu I-PRSP và tài liệu CPRGS. Sự tham gia của Cục này vào quá trình CPRGS, theo đề nghị của cộng đồng các nhà tài trợ, xảy ra tương đối muộn – không bao lâu trước thời hạn cuối cùng nộp CPRGS để phê duyệt. Bởi vì MPI đã không thúc đẩy những khía cạnh môi trường của xoá đói giảm nghèo, và các cơ quan môi trường như MOSTE và sau này là MONRE, đã có một vai trò thứ yếu trong quá trình CPRGS. Sự phối hợp theo chiều ngang giữa các cơ quan ngành và phối hợp theo chiều dọc giữa các nhà chức trách của chính phủ ở các cấp khác nhau cũng được đánh giá là không hiệu quả và hiệu suất. Mỗi ban ngành đều quen với việc tập trung vào các chiến lược và chương trình mục tiêu của ngành mình. Ví dụ, MOLISA đã không đưa các vấn đề môi trường vào chương trình xoá đói giảm nghèo của ngành mình. Tương tự, MONRE đã thiếu hiểu biết và thiếu quan tâm đến các vấn đề phát triển kinh tế và các vấn đề đói nghèo, trong khi đó nhóm chuyên trách của NEA lại chuẩn bị những khuyến nghị dựa trên các kế hoạch và chiến lược môi trường của chính ngành mình. Các cơ quan chính phủ nhìn chung thường không sẵn lòng chia sẻ thông tin và phối hợp làm việc với nhau. Thiếu những cuộc thảo luận có sự tham gia liên ngành về các chính sách môi trường đề xuất trong CPRGS, đã đặt ra câu hỏi về loại hình hợp tác nào có thể nổi lên trong quá trình thực hiện các chính sách và chương trình này.

Trở ngại chính trong việc lồng ghép các vấn đề môi trường vào chính sách vì người nghèo của Việt Nam là thiếu hiểu biết. Các cơ quan chính phủ đã không có đủ thông tin cụ thể về những mối liên hệ năng động giữa đói nghèo, tăng trưởng kinh tế và môi trường. Một vài đánh giá PPAs đầu tiên, được thực hiện năm 1999, đã cung cấp dữ liệu ban đầu liên quan đến việc thiếu và/hoặc sử dụng không phù hợp những nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể dẫn tới đói nghèo như thế nào, tuy nhiên những kết quả này đã không được xem xét một cách kỹ càng. Việc chuẩn bị 12 đánh giá PPAs vào năm 2003, sau khi phê duyệt CPRGS, là để sửa chữa thiếu sót này đồng thời giúp nghiên cứu sâu hơn những mối liên hệ giữa đói nghèo và môi trường và góp phần hiểu biết tốt hơn về những mối liên hệ đó.

Chính phủ tiếp tục thực hiện phân quyền và quyền tự quản cho các chính quyền địa phương. Mặc dù tình hình ở mỗi vùng thay đổi khác nhau, chính quyền các tỉnh và địa phương tại nhiều khu vực, đặc biệt là 'Ủy ban Nhân dân' và 'Hội đồng Nhân dân' hiện đang có những vai trò quan trọng trong việc diễn giải và thực hiện các chiến lược quốc gia. Chính quyền các tỉnh đã tăng cường quản lý các hoạt động hoạch định và phân bổ ngân sách, nhưng không quan tâm đến CPRGS. Những điểm yếu trong năng lực thực hiện là một trở ngại khác. Ví dụ, đa số các chính quyền địa phương ở Việt Nam đã không coi trọng các vấn đề quản lý môi trường trong các chương trình nghị sự phát triển và đầu tư của họ, và họ cũng có rất ít hoặc không có năng lực giải quyết những vấn đề này nếu họ muốn. Trái lại, để đối phó với sự cạnh tranh khốc liệt trong thu hút đầu tư giữa các tỉnh và các cộng đồng, các nhà chức trách địa phương có thể sẽ hy sinh các giá trị môi trường và các nguồn tài nguyên nhiều hơn để đảm bảo đạt được những phi vụ đầu tư và đạt được tăng trưởng trước mắt.

Khuyến nghị 3: Tạo nhiều cơ hội hơn nữa cho các nhà chức trách địa phương

Trong giai đoạn hiện nay của quá trình CPRGS, giai đoạn mà tầm quan trọng của việc lập kế hoạch có sự phân cấp và thực hiện các biện pháp xoá đói giảm nghèo ở cấp địa phương ngày càng được nhắc đến nhiều hơn, có rất nhiều cơ hội để hình thành lên các chính sách và các hoạt động hiệu quả ở địa phương nhằm lồng ghép hiệu quả các vấn đề xoá đói giảm nghèo và quản lý hợp lý môi trường. Tạo lập sự hiểu biết và nâng cao nhận thức - đặc biệt là nhận thức và hiểu biết về quản lý các vấn đề môi trường liên ngành – cho các nhà chức trách địa phương sẽ giúp tạo ra các cơ hội mới để phát triển các chiến lược và chính sách vì người nghèo ở các cấp địa phương - cấp có thể thực hiện lồng ghép những cân nhắc môi trường và chuyển phương pháp tiếp cận lồng ghép này thành các hành động. Cũng cố các cơ chế hoạch định đầu tư của địa phương và các cơ chế giám sát đầu tư, và làm cho chúng trở nên minh bạch, có sự tham gia nhiều hơn của người dân được coi là một nhu cầu thiết yếu. Các tiêu chuẩn đánh giá dự án và đầu tư phải hợp nhất được một cách hiệu quả các vấn đề kinh tế, môi trường và xã hội, và phản ánh được sự tham gia của các bên liên quan của các ngành khác nhau. Chẳng hạn như các đại diện của ngành y tế và ngành nước cần có cơ hội để xem xét lại các đề xuất đầu tư trong ngành công nghiệp.

Hợp nhất các công đồng hưởng lợi từ quá trình xây dựng và thực hiện chính sách là rất quan trọng

Các tổ chức dân sự và các tổ chức cấp cơ sở ở Việt Nam đã không có vai trò gì trong toàn bộ quá trình 'lồng ghép môi trường' vào tài liệu CPRGS – không có mối liên hệ nào giữa môi trường bền vững và xoá đói giảm nghèo được đưa ra trong các hội thảo tham vấn vùng và tham vấn địa phương. Các cộng đồng nghèo, nằm trong số các cộng đồng bị phụ thuộc nhiều nhất vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên, hầu hết đã không được tham gia vào bất kỳ một cuộc thảo luận nào về các mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo trong suốt quá trình CPRGS. Kiến thức của người dân bản địa, có khả năng giúp ích đáng kể cho phát triển của địa phương và phát triển của đất nước, đặc biệt trong việc chú trọng đến những mối quan hệ môi trường và đói nghèo, cũng đã bị loại ra khỏi quá trình này. Ví dụ, đã không có một thảo luận nào về chất lượng của những khu rừng mới - trồng cây độc canh trên diện rộng – đang được phục hồi lại trên những vùng rừng đã bị phá, hoặc khả năng cung cấp hàng hoá và dịch vụ của những khu rừng mới này so với các khu rừng tự nhiên trước đây đã từng cung cấp cho các cộng đồng nghèo. Cũng không hề có một thảo luận nào về áp lực mạnh mẽ đã buộc những người có ít đất phải gia tăng sản lượng và năng suất nông nghiệp, bất chấp những tác động tiêu cực lên diện tích đất và các nguồn nước bị hạn chế của họ. Nói chung, những vấn đề lớn mà tác động đến các cộng đồng nghèo, như suy thoái đới ven bờ và các vùng duyên hải, suy thoái đất, khai thác cá quá mức, tăng cường nuôi trồng thuỷ sản, đều đã không được đề cập đến trong tài liệu CPRGS. Tuy nhiên, như đã trình bày trong các trường hợp nghiên cứu, những vấn đề này đang được giải quyết ở **bên ngoài** quá trình CPRGS. Vì vậy, khuyến nghị bốn đề nghị thừa nhận quyền lợi của người dân nghèo trong quá trình phát triển và quyền cho họ được tham gia rộng rãi hơn vào quá trình xây dựng chính sách.

Khuyến nghị 4: Gia tăng sự thừa nhận về ảnh hưởng của phát triển hay suy thoái môi trường tới các vùng đói nghèo là cần thiết để cải thiện quá trình lồng ghép.

Trong phạm vi các cuộc đối thoại cấp vùng và cấp địa phương, có rất nhiều cơ hội để gia tăng sự thừa nhận việc những người nghèo chính là những người phải chịu nhiều tác động nhất từ suy thoái môi trường và người nghèo cũng là những người được hưởng lợi nhiều nhất từ việc cải thiện môi trường và nền tảng các nguồn tài nguyên thiên nhiên địa phương. Theo cách này, vẫn có cơ hội để mở rộng sự chấp thuận về sự cần thiết phải chi trả 'các dịch vụ môi trường' ở nhiều vùng, đặc biệt chi trả cho các cộng đồng bị coi là thứ yếu. Ví dụ, những cộng đồng bảo vệ các lưu vực thượng lưu các con sông phải được những người hưởng lợi ở vùng hạ lưu lưu vực các con sông này chi trả cho dịch vụ này, bao gồm các đập nước, hệ thống thủy lợi, các trang trại ở vùng đồng bằng, các cộng đồng sống ở ven sông dễ bị tổn thương vì lũ lụt v.v... Nhu cầu hỗ trợ cho những quá trình địa phương cũng đang ngày càng gia tăng, chẳng hạn như hỗ trợ ở tỉnh Quảng Nam (trong Phụ Lục 3) có thể giúp xuất hiện thêm các mô hình mới từ chính văn hoá của các cộng đồng nghèo của họ.

Cần tăng cường các cơ hội hiện có cho các tổ chức phi chính phủ và cơ quan truyền thông để họ góp phần lồng ghép các mối liên hệ môi trường – đói nghèo.

Truyền thông đại chúng là phương tiện đưa ra các tranh luận về mối liên hệ giữa đói nghèo và các nguồn tài nguyên môi trường tại Việt Nam. Các phương tiện này cũng đã điều hành phổ biến rộng rãi các thông tin theo chủ đề - thường tới những khu vực không tiếp cận dễ dàng được với các tổ chức phi chính phủ và các nhà tạo lập chính sách. Các phương tiện truyền thông đại chúng cũng đã nhấn mạnh đến một quan điểm/lập luận thay thế, đối lập hẳn với quan điểm/lập luận về tăng trưởng kinh tế nổi trội của Chính phủ. Quan điểm/lập luận thay thế này cho rằng không nên hy sinh tính môi trường bền vững cho tăng trưởng kinh tế trước mắt vì không có gì đảm bảo rằng những thành tựu kinh tế có được nhờ sự tăng trưởng kinh tế nhanh sẽ góp phần đảm bảo tính môi trường bền vững trong tương lai, và đưa ra những bằng chứng thực tiễn về việc suy thoái môi trường có thể góp phần làm nghèo thêm các nhóm dân bên lề xã hội.

Ví dụ, IUNC-Việt Nam đang thực hiện các công việc hữu ích ở cấp tỉnh, nơi họ đang giúp lồng ghép những mối quan tâm môi trường, lồng ghép việc quản lý và phục hồi các nguồn tài nguyên thiên nhiên, và các giá trị đa dạng sinh học vào các kế hoạch phát triển địa phương. Họ làm việc với các Ban Chỉ đạo cấp tỉnh bao gồm cả các Sở Thủy sản, sở Khoa học và Công nghệ, sở Tài nguyên và Môi trường v.v... để giúp các nhóm này xây dựng và thực hiện các kế hoạch của mình. Họ khẳng định rằng vẫn có các cơ hội lồng ghép ở cấp tỉnh, nơi có rất ít kinh nghiệm hoặc ít hiểu biết về quá trình hoạch định có bản chất liên ngành. Cũng có cả cơ hội để thể hiện đơn giản và thực tiễn các mối liên kết giữa việc gia tăng tính bền vững môi trường và tăng cường các cơ hội cho người nghèo, và giữa gia tăng tính bền vững môi trường và giảm sự tổn thương của suy thoái môi trường và thiên tai cho người dân nghèo. Cuối cùng, cũng có cơ hội cho những thành viên mới tham gia quan trắc và đánh giá một cách hệ thống các chương trình và dự án môi trường quan trọng của chính phủ dành cho dân nghèo. Một số tổ chức phi chính phủ am hiểu biết trong nước và quốc tế, đang tích cực thúc đẩy các phương pháp tiếp cận môi trường và đói nghèo tại Việt Nam, có thể có những đóng góp có giá trị cho các hoạt động quan trắc và đánh giá này, và đảm bảo tiếp thu hiệu quả các kiến thức từ các sáng kiến đó và có thể cải tiến chúng. Khuyến nghị năm vì vậy đề xuất rằng các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương (các tổ chức phi chính phủ trong nước) và các phương tiện thông tin có thể

giúp các cộng đồng tham gia vào các chương trình và sáng kiến về môi trường – xoá đói giảm nghèo.

Khuyến nghị 5: Xây dựng phương thức hỗ trợ các Tổ chức Nghề nghiệp và Xã hội trong nước (các tổ chức phi chính phủ địa phương) và các chương trình truyền thông để tạo các cơ hội cho các cộng đồng được tham gia rộng rãi hơn .

Các tổ chức nghề nghiệp và xã hội địa phương, làm việc cùng với và theo sát các cộng đồng, có thể có vai trò rộng lớn hơn trong việc xây dựng và thực hiện các phương pháp tiếp cận đối nghèo và môi trường ở cấp địa phương, vì chính phủ ngày càng giảm thiểu vai trò của mình ở cấp này. Cơ quan truyền thông quốc gia cũng ngày càng tự do hơn trong việc bày tỏ sự quan tâm của mình đến các vấn đề phát triển, và đến những mối liên hệ môi trường và đói nghèo. Mặc dù các phương tiện truyền thông đã có vai trò đáng kể trong việc xuất bản và truyền bá các quan điểm, chúng vẫn cần được hỗ trợ và khuyến khích hoạt động hơn. Cũng nên cố gắng truyền bá các quan điểm quản lý môi trường của người dân bản địa và các giải pháp thực hiện thành công ở cấp địa phương (xin xem ví dụ trong Phụ lục 4) .

Thư mục tham khảo

- Bojö, J. and R.C. Reddy. 2002. Các Chiến lược Xóa đói giảm nghèo và Môi trường: Nghiên cứu về 40 Tài liệu Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo tạm thời và đầy đủ. Báo cáo của Phòng Môi trường, Ngân hàng Thế giới, số 86.
- Bojö, J. and R.C. Reddy. 2003. Tình trạng và Tiến triển của các ưu tiên môi trường trong các Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo : Nghiên cứu về 50 tài liệu Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo. Báo cáo các vấn đề Kinh tế Môi trường của Ngân hàng Thế giới, số 93.
- Chelsky, J. and Jensen, S. K., 2003. Nghiên cứu thực tiễn điển hình tại Vietnam về PRSP/PRGF. Báo cáo chuẩn bị cho IEO. Tháng 7/ 2003.
- Conway, T., 2003. Chính trị và Phương pháp tiếp cận PRSP: Nghiên cứu thực tiễn tại Việt Nam. Báo cáo làm việc số 241. Viện Phát triển Hải Ngoại: Tháng 5/2004.
- Dung, H. Q., 2002. VFEJ – Trên tuyến đầu thúc đẩy những hoạt động bảo vệ môi trường có sự tham gia của công chúng. Diễn đàn các nhà báo môi trường Việt nam.
- Eco-Eco and IUCN, 2001. Hải Thụy, Mô hình làng sinh thái trên cát. IUCN Việt nam xuất bản với sự hỗ trợ của Viện Kinh tế Sinh thái.
- Chính phủ Việt Nam (GOV), 2001. Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo Tạm thời. Báo cáo của Chính phủ. Hà Nội: tháng 3/2001.
- Chính phủ Việt Nam (GOV), 2003a. Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS). Báo cáo chính thức của Chính phủ Việt Nam. Hà nội, tháng 11/2003.
- Chính phủ Việt Nam (GOV), 2003b. Định hướng Chiến lược Phát triển Bền vững. Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam. Báo cáo của Chính phủ Việt Nam. Hà Nội: 2003.
- Tổng cục thống kê (GSO), 2000. Niên giám Thống kê 1975-2000. Hà nội: Tổng cục Thống kê.
- IMF-IDA, 2002. Đánh giá Chiến lược Xóa đói giảm nghèo với sự cộng tác của nhân viên. Do nhân viên Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA/WORLD BANK) chuẩn bị. Tháng 6/ 2002.
- IMF-IDA, 2004. Đánh giá Chiến lược Xóa đói giảm nghèo với sự cộng tác của nhân viên. Báo cáo Tiến độ hàng năm. Do nhân viên IMF và IDA/WORLD BANK chuẩn bị. Tháng 1/2004.
- Nhóm Hỗ trợ Quốc tế (IWG), 2003. Việt Nam: Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo. Báo cáo Tiến độ hàng năm, giai đoạn 2002-2003, do nhóm IWG chuẩn bị. Hà Nội: Tháng 11/2003.
- Leisher, C., 2002. Mặt tốt, mặt xấu, mặt khác biệt: Vai trò của WWF trong việc lồng ghép môi trường vào PRSP tại Việt Nam: Trường hợp nghiên cứu điển hình. Hà Nội: Tháng 10/2002.

- Leisher, C., 2003. Phân tích tính bền vững và môi trường chiến lược của Việt Nam. Báo cáo được chuẩn bị cho SIDA. Hà Nội: tháng 3/2003.
- Locke, C. et al. 2000. Thay đổi chỗ ở – Những hậu quả môi trường và xã hội của việc di cư. Môi trường. Tập 42.
- Lister, S., 2003. Sử dụng các Công cụ hỗ trợ khác nhau tại Châu Á. Nghiên cứu ở Việt nam. Dự thảo báo cáo. Tháng 10/2003.
- MONRE, 2004. Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia đến 2010 và Tầm nhìn đến 2020. Nhà xuất bản chính trị: tháng 8/ 2004.
- Ngoc, N., 2002. Một số Vấn đề về Đất, Rừng và Thôn buôn tại các vùng miền núi tỉnh Quảng Nam. Tập san Ngọc Linh số 3, tháng 10/2002. Nhà xuất bản Đà Nẵng: 5-13.
- Pincus, J. and Thang, N., 2004. Quá trình Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo và các Chiến lược Phát triển Quốc gia Châu Á: Báo cáo cho DFID. Nghiên cứu tại Việt Nam. Trung tâm Nghiên cứu và Chính sách Phát triển (CDPR), Đại học London. Tháng 2/2004.
- Price-Thomas, S., 2003. Xây dựng Quyền Làm chủ Quốc gia ở Việt Nam. Nghiên cứu trường hợp Xây dựng Quyền Làm chủ Quốc gia qua việc Xây dựng và Thực hiện Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS). Dự thảo lần 2. Báo cáo nội bộ cho Ban thư ký CDF/ Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam. Tháng 7/2003.
- Nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF), 2001. Địa phương hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ vì Xoá đói giảm nghèo tại Việt Nam: Đảm bảo môi trường bền vững. Nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF): Tháng 6/2002.
- Nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF), 2002. Địa phương hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ vì Xoá đói Giảm nghèo tại Việt Nam: Cải thiện Tình trạng Sức khỏe và Giảm Bất công. Hà Nội: ADB và WHO
- Nhóm Hành động Chống Đói nghèo (PTF), 2003. Đánh giá Đói nghèo có sự Tham gia của các bên liên quan tại Đắc Lắc (PPAs). Do nhóm PTF chuẩn bị.
- Quang N., 2003. Đánh giá Hệ thống Lập kế hoạch hiện tại. Những Trở ngại và Chiến lược hướng tới các phương pháp tiếp cận sáng tạo. Nghiên cứu trường hợp điển hình về hệ thống lập kế hoạch của tỉnh Hà Tĩnh.
- Shanks, E. and Turk, C., 2002. Sửa đổi chính sách vì người nghèo, các hội thảo tham vấn địa phương của Việt Nam cho quá trình Soạn thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng Xoá đói Giảm nghèo (Tập 1: Phương pháp tiếp cận, Phương pháp luận và Ảnh hưởng, Ngân hàng Thế giới cùng với Action Aid, Catholic Relief Services, Oxfam Anh, Plan tại Việt Nam và SCUK cho nhóm PTF, Hà Nội.
- Shanks, E. et al., 2003. Nhận thức về thay đổi chính trị vì người nghèo: quá trình xây dựng chính sách: Việt Nam. Bản dự thảo đầu tiên. Viện Phát triển Hải ngoại, Anh. Tháng 5/2003.
- Swinkels, R., 2004. Hướng tới việc Phân phối Hiệu quả nguồn Tài trợ trong LDCs: Những bài học rút ra từ tài liệu PRSP của Việt Nam. Báo cáo dự thảo lần 2. Tháng 4/2004.

- Turk, C. and Swinkels, R., 2002. Tóm lược tám báo cáo địa phương hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ phục vụ cho Xoá đói giảm nghèo tại Việt Nam. Đạt được những Mục tiêu Phát triển của Việt Nam: Tổng quan về sự Tiến bộ và những Thách thức. Nhóm Hành động Chống Đói nghèo: tháng 6/ 2002.
- VEPA - UNDP, 2003. Bản tóm tắt các dự án Môi trường tại Việt Nam năm 2003. Hà Nội: Cục Bảo vệ Môi trường Việt Nam (VEPA) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP).
- VPC, 2004. Năng suất xanh và Phát triển cộng đồng. Các kết quả từ các Chương trình Năng suất xanh (GP) được thực hiện tại Kha Ly Ha và Tỉnh Lộc, tỉnh Bắc Giang. URL: <http://www.vpc.org.vn>
- Ngân hàng Thế giới, 1990. Đổi mới Cơ cấu và Ổn định tại Việt Nam. Báo cáo Kinh tế Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới, 1997. Việt Nam Đổi mới Tăng trưởng sâu sắc hơn nữa. Báo cáo No17031-VN. Hà Nội: Ban Quản lý Kinh tế và Xoá đói giảm nghèo.
- Ngân hàng Thế giới, 2000. Trụ cột phát triển. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới phối hợp với Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP).
- Ngân hàng Thế giới, 2001. Việt Nam 2010: Bước vào thế kỷ 21. Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2001. Cộng tác phát triển. Cuộc họp nhóm tư vấn Việt Nam. Được chuẩn bị bởi nhóm chuyên gia của Ngân hàng Thế giới cùng với sự hỗ trợ của các Nhóm Đối tác Phát triển. Tháng 12/2000.
- Ngân hàng Thế giới, 2002. Báo cáo Phát triển 2003. Việt Nam: Thực hiện Cam kết của mình. Được WB xây dựng và điều phối, với sự đóng góp của ADB, 2002.
- Ngân hàng Thế giới, 2003a. Đói nghèo: Báo cáo Phát triển của Việt Nam. Báo cáo của các nhà đồng tài trợ cho Hội nghị Nhóm tư vấn Việt Nam ngày 2-3/12/2003. Ngân hàng Thế giới xuất bản.
- Ngân hàng Thế giới, 2003b. Việt Nam: Đối tác Phát triển. Báo cáo không chính thức cho Hội nghị Nhóm tư vấn Việt Nam. Ngân hàng Thế giới xuất bản, tháng 12/2003.
- Ngân hàng Thế giới, 2004a. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004: Điều hành. Báo cáo của các nhà đồng tài trợ cho Hội nghị Nhóm Tư vấn Việt Nam, ngày 1-2/12/2004. Ngân hàng Thế giới xuất bản.
- Ngân hàng Thế giới, 2004b. Hướng đến 2010: Báo cáo đối tác của Việt Nam. Báo cáo không chính thức chuẩn bị cho Hội nghị Nhóm Tư vấn Việt Nam, ngày 1-2/12/2004. Ngân hàng Thế giới xuất bản.

Phụ lục 1: Thông tin cơ bản về Việt Nam

Việt Nam nằm ở khu vực Đông Nam Á giữa Ấn Độ Dương và Đại Tây Dương. Đất nước này nằm ở phía đông của bán đảo Đông Dương. Đường biên giới của Việt Nam trải dài 4.510 km, giáp với Trung Quốc về phía bắc, Lào và Campuchia về phía tây. Đường bờ biển kéo dài 3.260 km suốt từ Biển Nam Trung Quốc xuống phía đông (gồm hàng ngàn hòn đảo). Tổng chiều dài của quốc gia này từ phía bắc xuống phía nam là 1.650 km.

Môi trường địa lý – sinh thái

Việt Nam có diện tích 331.114 km². Ba phần tư diện tích của lãnh thổ này là đồi, núi được che phủ bởi những cánh rừng nguyên sinh và thứ sinh. Việt Nam có bốn vùng núi khác nhau và hai đồng bằng lớn. Đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Mekông, và những vùng đồng bằng, thung lũng miền duyên hải nằm giữa hai vùng đồng bằng lớn này, đang được tăng cường canh tác. Việt Nam có nhiều nguồn nước ngầm và nhiều nguồn khoáng sản phong phú, bao gồm thiếc, kẽm, bạc, vàng, antimon, đá quý và than. Việt Nam cũng có những mỏ dầu và khí lớn, cả ở ngoài khơi và trên thềm lục địa.

Suy thoái đất đang là tình trạng phổ biến và bao gồm cả sự gia tăng về xói mòn đất, rỗ rỉ và mất mát nhanh chóng chất hữu cơ tại những khu đất rừng, xa mạc hoá, lũ lụt, lở đất, đất bị muối hoá và axit hoá. Trong môi trường nước, các vấn đề ô nhiễm cũng lan rộng không kém; hạ lưu của phần lớn các con sông đều bị ô nhiễm nặng, trong khi chất lượng nước đầu nguồn vẫn tương đối tốt. Nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt không xử lý được xả trực tiếp vào các suối và hồ; nhiều suối và hồ đã bị nhiễm bẩn nặng nề. Những nguồn nước vùng ven biển cũng ngày càng ô nhiễm, với dư lượng khoáng chất hữu cơ, kim loại nặng và thuốc trừ sâu trong nước cao hơn tiêu chuẩn cho phép ở nhiều vùng. Khai thác nước ngầm bừa bãi đang dẫn đến suy giảm tầng nước ngầm tại rất nhiều nơi, đặc biệt ở xung quanh và tại các khu đô thị.

Dân số

Dân số của Việt Nam ước tính năm 2004 là 80.7 triệu người. Việt Nam là nước đông dân thứ 13 trên thế giới và thứ 2 ở Đông Nam Á. Tốc độ tăng trưởng dân số trung bình hàng năm đã giảm nhanh, từ 2,1% trong thập kỷ 1979 – 1989, xuống còn 1,7% một năm giai đoạn 1989 – 1999 và đến mức hiện tại là 1,18%. Quốc gia này là nước có dân số tương đối trẻ, với gần 40% tổng số dân dưới 20 tuổi.

Dân số đô thị chiếm 25% trong toàn tổng dân số của cả nước; và dự tính tăng lên 45% vào năm 2020. Mật độ dân số trung bình của Việt Nam trên 240 người/km²; tạo sức ép đáng kể lên môi trường địa lý và sinh thái, đặc biệt lên những vùng đất nông nghiệp tập trung đông dân cư tại đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long. Ở đây, ngành nông nghiệp thâm canh cao của các hộ gia đình nhỏ đang phải cạnh tranh với sự phát triển nhanh của các thành phố lớn như Hà Nội, Hải Phòng và Thành phố Hồ Chí Minh, vì khan hiếm đất. Phát triển dân số đô thị đang lấn át các cơ sở hạ tầng đô thị và gây ra những vấn đề môi trường, chẳng hạn như việc lấp đất không có kiểm soát, ô nhiễm không khí có liên quan đến giao thông vận tải, rác thải bệnh viện và rác thải độc hại không được xử lý, bùn thải chảy theo các dòng kênh. Tại các thành phố và thị trấn, ô nhiễm nước, không khí và chất thải rắn cần phải được giải quyết, trong khi đó các dịch vụ môi trường lại chưa đáp ứng đủ nhu cầu (Ngân hàng thế giới, 2002:65). Ô nhiễm không khí đô thị cũng là một mối quan tâm ngày càng lớn, đặc biệt là nồng độ ô xít cacbon (CO) và mức

hạt chì lơ lửng ngày càng gia tăng do phát triển nhanh về sử dụng xe máy (MONRE, 2004:12-14).

Kinh tế chính trị

Việt Nam đã dành lại độc lập trên danh nghĩa vào tháng 9 /1945, và độc lập hoàn toàn sau 9 năm chiến tranh chống quân xâm lược Pháp. Từ giữa thập kỷ 50 đến giữa thập kỷ 80, đầu tiên là miền Bắc và sau đó là cả nước (sau khi đất nước thống nhất vào năm 1975) đi theo mô hình phát triển xã hội chủ nghĩa của Liên Xô. Trọng tâm của mô hình này là bộ máy quản lý quan liêu có tính tập trung lớn - bộ máy đã thực hiện phân phối trực tiếp các nguồn lực cho các nhiệm vụ ưu tiên định ra cho phát triển đất nước. Mô hình hoạch định tập trung này đã làm lãng phí đáng kể và vào thập kỷ 80 quốc gia này đã phải gánh chịu sự thiếu thốn ngày càng tăng, sản xuất bị suy giảm và lạm phát gia tăng.

Từ khi đổi mới, khu vực kinh tế tư nhân trong nước đã đạt được tăng trưởng nhanh và hiệu quả. Tổng doanh nghiệp tư nhân trong nước đã tăng từ 6.808 năm 1993 đến hơn 120.000 năm 2003. Số các doanh nghiệp quốc doanh đã giảm từ 12.000 xuống còn 6.000 và số các hợp tác xã giảm từ 37.649 còn 1.199 trong giai đoạn 1986 – 1999 (GSO, 2000). Các dòng vốn đầu tư nước ngoài đã tăng từ con số 0% vào đầu thập kỷ 1980 lên xấp xỉ 7% GDP năm 1997, sau đó giảm xuống còn gần 4%.

Đầu tư tư nhân đã tăng lên nhanh chóng, hưởng ứng lại những chính sách mới của chính phủ. Năm 1985, trước khi thực hiện đổi mới kinh tế, những nguồn tài chính trong nước thuộc khu vực phi quốc doanh chỉ chiếm 2% GDP hoặc 15,5% tổng vốn đầu tư, trong khi đầu tư quốc doanh chiếm phần lớn trong tổng vốn đầu tư với 11% GDP hoặc 84.5% tổng vốn đầu tư (Ngân hàng Thế giới, 1990:16). Trong giai đoạn 1991 - 2000, khu vực ngoài quốc doanh (gồm các nguồn trong và ngoài nước) đã chiếm 42%, trong khi khu vực quốc doanh giảm xuống còn 50.8% tổng vốn đầu tư (Ngân hàng Thế giới - ADB - UNDP, 2000:7)

Tăng trưởng Kinh tế và Xoá đói giảm nghèo

Các chính sách tăng trưởng kinh tế của chính phủ đã đem lại những kết quả đáng kể. Tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng năm đã tăng nhanh chóng từ 4,2% vào thập kỷ 80 lên 6,9% vào giai đoạn 1988 – 1994 và 7,4% trong giai đoạn 1994 – 2000. Trong thập kỷ 80, Việt Nam là một trong những nước nghèo nhất thế giới với mức GDP trên đầu người ước tính khoảng 130 USD. Vào năm 2003, GDP đầu người đã tăng lên 485 USD.

Tăng trưởng kinh tế nhanh đã song hành cùng với việc đạt được một mức xoá đói giảm nghèo đáng kể và cải thiện được các chỉ số xã hội. Tỷ lệ dân số sống trong đói nghèo trầm trọng (do Tổng cục thống kê Việt Nam xác định, dựa trên chuẩn nghèo quốc tế) đã giảm từ khoảng 75% năm 1984 xuống còn 58% năm 1993 và 29% năm 2002.³⁸ Chất lượng cuộc sống đã tăng lên rất nhiều, với tuổi thọ trung bình tăng từ 60 tuổi vào năm 1990 lên 80 tuổi vào năm 2000. Trong giai đoạn này, tỷ lệ trẻ em bị suy dinh dưỡng dưới 5

³⁸ Tỷ lệ đói nghèo được xác định theo phần trăm dân số có thu nhập thấp hơn một ngưỡng đói nghèo nhất định. Một loạt các phương pháp tính toán ngưỡng đói nghèo khác nhau đã được sử dụng tại Việt Nam. Tổng cục Thống kê Việt Nam (GSO) đã được Ngân hàng thế giới hỗ trợ để đưa ra đường đói nghèo qua việc tính toán chi phí của một loạt hàng hóa tiêu dùng, bao gồm lương thực (2100cal/người/ngày) và các loại hàng hoá khác. MOLISA lại áp dụng phương pháp luận khác (đánh giá đường đói nghèo quốc gia) dựa trên thu nhập của các hộ gia đình. Thu nhập này thay đổi giữa đô thị (150.000 VND), nông thôn miền núi và khu vực hải đảo (80.000 VND), nông thôn đồng bằng và khu vực trung du (100.000 VND), giai đoạn 2001-2005.

tuổi cũng giảm nhanh từ 51,5% xuống còn 33,1%. Chỉ số Phát triển nhân sự của Việt Nam cũng đã cho thấy những tiến bộ đáng kể, tăng từ 0,456 (xếp thứ 121) năm 1990 lên 0,682 (xếp thứ 101) năm 1999. Nhìn chung, diện mạo kinh tế và xã hội của Việt Nam vào thập kỷ 1990 đã khá quan hơn tất cả các quốc gia đang phát triển khác trong cùng giai đoạn đó, trừ Trung Quốc.

Phụ Lục 2: Danh sách những người phỏng vấn

1. Carrie Turk, Quan chức cao cấp của Ngân hàng thế giới (WB)
2. Đậu Quốc Anh, Trưởng phòng Đối Ngoại, ECO-ECO
3. Dean Frank, Trưởng Ban Tài trợ, Tham tán (Phát triển), Đại sứ quán Canada, CIDA.
4. Đinh Thị Chính, Chuyên gia cao cấp, MPI
5. Đỗ Thanh Lâm, Cán bộ Nhóm dự án Xoá đói Giảm nghèo và Phát triển Xã hội, UNDP
6. Doãn Hồng Quang, Chuyên gia Kinh tế, Ngân hàng Thế giới
7. Dương Thanh An, Chuyên gia cao cấp, NEA/MONRE
8. Lê Văn Hưng, Cán bộ Chương trình WWF Indochina
9. Lê Minh Đức, Phó Vụ trưởng DSEE/MPI
10. Ông Võ Thành Sơn, Cán bộ Chương trình, DFID
11. Nguyễn Minh Thông, Đại diện Văn phòng IUCN
12. Nguyễn Ngọc, Nhà văn
13. Nguyễn Ngọc Lý, Cố vấn/Trưởng Phòng Phát triển Bền vững, UNDP
14. Nguyễn Ngọc Sinh, Tổng thư ký, AENRP (Nguyên giám đốc NEA)
15. Nguyễn Thị Lan Hương, Phó Giám Đốc, Viện Lao động và Khoa học Xã hội, MOLISA
16. Nguyễn Văn Trương, Giám đốc ECO-ECO
17. Phạm Minh Tuấn, Giám đốc Trung Tâm Phát triển Nông thôn (CRP)
18. Phạm Thị Thu Hằng, Giám đốc Trung tâm Xúc tiến SMEs, VCCI
19. Phan Văn Ngọc, Quản lý Ban Pháp luật và Nghiên cứu Chính sách, Action Aid
20. Phillip Brylski, Điều phối viên, Ban Phát triển Môi trường và Xã hội, Ngân hàng Thế giới
21. Rob Swinkels, Chuyên gia cao cấp về Kinh tế và Đói nghèo, Ngân hàng Thế giới
22. Trường Giang, Nhà báo, Giám đốc VACE
23. Võ Nguyễn Khánh Nhã, Cán bộ Chương trình AP2015, GTZ
24. Vũ Thị Thu Hà, Quản lý dự án, Rio-Plus, GTZ

Phụ lục 3: 'Những thực tiễn điển hình' về lồng ghép môi trường và đói nghèo ở Việt Nam

Nghiên cứu - Những thực tiễn điển hình cấp quốc gia

'Những thực tiễn điển hình' về tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo có tính thân thiện với môi trường đã được thực hiện ở Việt Nam trong những năm gần đây, nhưng đã không được nhắc đến ở trong CPRGS. Cho đến nay, vẫn tồn tại các mô hình phát triển có giá trị lớn ở các địa phương. Những mô hình này đã thành công trong việc lồng ghép vấn đề tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường, đồng thời cân nhắc cả đến những trở ngại của địa phương và tận dụng những cơ hội sẵn có ở địa phương và nền văn hoá bản địa. Những ví dụ đề cập ở phụ lục này bao gồm: 1. làng sinh thái Hải Thụy, được Viện Kinh tế Sinh thái Việt Nam (Eco-Eco) xây dựng với sự hỗ trợ của IUCN, 2. Chương trình Năng xuất xanh của Trung tâm Năng xuất Việt Nam, và 3. chương trình sáng tạo, thực hiện chuyển giao quyền quản lý rừng cho các cộng đồng dân cư địa phương tại tỉnh Quảng Nam.

Hộp 4.2: Các mô hình liên kết môi trường và đói nghèo của Việt Nam

'Chúng tôi (với tư cách là Đảng và Chính phủ) đã thất bại trong việc can thiệp và hướng dẫn người dân, hiện nay chúng tôi cần học hỏi những kinh nghiệm và sáng kiến của người dân,...Chúng tôi cần phải theo sát và học tập từ những tiến trình để có thể cung cấp những hỗ trợ và các điều kiện phù hợp' - đại diện của tổ chức dân sự.

- *'Quá nhiều nguồn lực (chín mươi phần trăm trong tổng số) được tập trung vào đầu tư xây dựng chính sách và báo cáo dài dòng nhưng chỉ có 10% được đầu tư vào thực hiện...Chúng tôi cần những mô hình thật chi tiết và thực tiễn, phù hợp với tình hình của mỗi địa phương để giải quyết vấn đề đói nghèo và suy thoái môi trường nông thôn' - đại diện của một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường.*
- *'Chúng tôi sử dụng biện pháp tiếp cận tổng hợp để quản lý tài nguyên thiên nhiên, có xem xét đến nhu cầu cần cải thiện cuộc sống cộng đồng và tăng cường khuyến khích... lồng ghép những vấn đề môi trường vào nền kinh tế địa phương. IUCN đã hỗ trợ thành lập làng sinh thái tại vùng đệm của Ba Vì. Cơ quan này cũng tham gia vào cuộc thảo luận về Khu vực bảo tồn của đảo Hòn Mun và vùng nước xung quanh đảo nhằm khôi phục lại những hệ sinh thái vùng ven biển đã bị suy thoái và tạo ra những chuyển biến về kinh tế' - đại diện một cơ quan tài trợ.*

1. Làng sinh thái Hải Thụy:³⁹

Với sự hỗ trợ của IUCN, Viện Kinh tế Sinh thái (Eco-Eco) đã xây dựng những làng sinh thái thử nghiệm tại Hải Thụy (Lệ Thủy, tỉnh Quảng Bình), một mô hình làng sinh thái trên vùng cát lấn biển. Trong 3 năm qua, làng sinh thái Hải Thụy đã tạo ra những vành đai rừng chắn gió để bảo vệ và cải thiện môi trường, xây dựng những kỹ thuật sản xuất nông nghiệp cải tiến mới (trồng trọt và chăn nuôi) nhằm tăng thêm thu nhập cho người dân địa phương, và hỗ trợ sử dụng những nguồn năng lượng có thể tái tạo, như nước và gió, để sản xuất điện cho địa phương.

Tình trạng môi trường và kinh tế - xã hội: Vùng cát Hải Thụy có diện tích khoảng 1.343 ha, gồm vùng đồi cát có độ dốc thoải, đất cát trắng và đất thấp chỉ chiếm một phần nhỏ trong vùng đất này. Hải Thụy nằm trong khu vực nhiệt đới gió mùa, và là nơi hay phải chịu lụt lội, bão lớn và hạn hán kèm theo gió nóng tây nam nên đã tạo ra những khó khăn đáng

³⁹ Do Eco-Eco and IUCN biên soạn, 2001.

kể cho người dân địa phương. Ở Hải Thụy không hề có một con sông nào, chỉ có những dòng suối nhỏ bắt nguồn từ các cồn cát ven biển và chảy ra biển. Trong mùa mưa, những con suối này đưa cát ra biển, sau đó cát lại được thủy triều mang trở lại đất liền và được gió phát tán rộng rãi khắp nơi, góp phần làm di chuyển những đụn cát ở trong khu vực này.

Vùng đất này đặc trưng bởi một mùa khô kéo dài từ tháng 4 - 9 hàng năm khi những cơn gió mùa tây nam làm cho cát trở nên nóng vô cùng. Mùa mưa kéo dài từ tháng 9 - 11, với lượng mưa đôi khi lên tới 600 – 700 mm/tháng. Trong suốt mùa mưa, lượng mưa tính trong 15 - 20 ngày có thể chiếm đến 65 - 75% lượng mưa hàng năm. Trận hạn hán và lụt lội năm 1998 và 1999 đã có những tác động tiêu cực lớn đến cuộc sống của cộng đồng địa phương.

Tình trạng kinh tế - xã hội và các nguồn tài nguyên thiên nhiên: Xã Hải Thụy có dân số là 2.200 người và 377 hộ gia đình. Dân số trong độ tuổi làm việc là 900 người trong đó 45% là không có việc làm. Hải Thụy vẫn chưa được kết nối với mạng lưới điện quốc gia. Trong xã chỉ có một trường tiểu học. Việc tiếp cận với phương tiện truyền thông bị hạn chế vì vậy những tiêu chuẩn giáo dục và nhận thức chung của người dân địa phương vẫn còn thấp.

Người dân ở Hải Thụy sống phụ thuộc vào nghề cá, nông nghiệp và buôn bán nhỏ. Những vùng nước nông dọc theo 9 km bờ biển đã bị khai thác để lấy các loại hải sản khác nhau, một vài sản vật đạt chất lượng xuất khẩu. Biển Hải Thụy có trữ lượng dự kiến khoảng 2.000 tấn sản lượng/năm, nhưng tỷ lệ đánh bắt hiện tại chỉ đạt gần 6% mức dự kiến này. Đất nông nghiệp tại Hải Thụy rộng 12 ha (chiếm 0.9% tổng diện tích đất); phần lớn diện tích đất này phù hợp cho trồng những cây lương thực chính. Người dân Hải Thụy phải mua thêm lương thực từ 10 – 11 tháng/năm. Chăn nuôi kém phát triển. Trồng rừng bao phủ 229 ha vào năm 1996 hoặc 20% tổng diện tích đất. Với diện tích rừng như vậy thì không có khả năng ngăn chặn ảnh hưởng của cát lún hoặc giảm độ nóng của cát vào mùa hè.

Xây dựng làng sinh thái: *Vành đai cây chắn gió:* để bảo vệ khu vườn của các gia đình khỏi bị cát lún, một vành đai cây chắn gió với nhiều hàng cây rậm rạp đã được trồng trong những năm đầu. Khi những cây này lớn lên và tán cây trở lên dày đặc thì chúng sẽ giúp giảm bớt mật độ cát lún. Khi được hình thành, vành đai cây bảo vệ này cũng sẽ giúp cải thiện tiểu khí hậu vùng và điều kiện sinh thái thịnh hành trong làng.

Thiết lập hệ thống ao trang trại: *Ao cho thủy lợi và nuôi trồng thủy sản:* việc xây dựng ao có thể mang lại những lợi ích đáng kể cho người nông dân, như cung cấp nước cho hệ thống thủy lợi của các khu vườn, cá để bán và tiêu dùng cho hộ gia đình, hoa quả và rau để cải thiện bữa ăn cho người dân địa phương. Dự án đã xây dựng 40 ao tại những khu đất thấp và đất trũng cạnh những con suối trong vùng đất cát. Các ao này nhìn chung có độ sâu trên 1-1,5 m và rộng trên 20 - 100 m².

Các ao cạn: dự án này đã xây dựng đến 40 'ao cạn' sâu gần 1m, có diện tích 200 – 1.000m². Những ao này được xây dựng trên khu vực cao hơn phục vụ cho trồng cây lương thực và cây ăn quả.

Xây dựng vườn sinh thái: *'Vườn sinh thái' gia đình:* đây là một loại vườn cải tiến của vườn gia đình theo truyền thống được phổ biến rộng rãi ở trong vùng. 30 hộ gia đình nằm dọc theo các cồn cát và cạnh một dòng suối được chọn làm thử nghiệm nhằm để tạo ra

một hệ thống sinh thái - kết hợp giữa nông nghiệp, lâm nghiệp và nuôi cá với nguồn điện tạo ra từ gió và nước.

'Vườn sinh thái' cấp xã: Đây là vườn sinh thái rộng hơn dành cho cả cộng đồng với phạm vi khoảng 1ha.

Nông trường cây: đã sử dụng những hệ thống nông – lâm nghiệp phù hợp để chuyển đổi vùng đất cát khô hạn thành vùng đất sinh thái cho sản xuất bền vững. Công việc này được bắt đầu được thực hiện tại một khu vực rộng 80ha, được chia ra thành 3 khu đất nhỏ cho 3 nông dân tổ chức và quản lý. 80% diện tích của khu vực này dành cho trồng rừng phòng hộ và 20% dành cho sản xuất nông nghiệp.

Những nguồn năng lượng có thể tái tạo: năng lượng gió và nước đã được thừa nhận vì tiềm năng đích thực và lợi ích của chúng. Những nông dân nghèo sống tại các khu vực có suối chảy và gió thổi với vận tốc khoảng 3m/s có thể sử dụng những nguồn năng lượng sẵn có này để tạo đủ năng lượng cho thắp sáng. Gió cũng là một nguồn năng lượng quan trọng, và có thể vận hành bằng một thiết bị giống như cối xay gió để tạo ra khoảng 0.3kW điện thắp sáng cho gia đình, chạy đài phát thanh và vô tuyến.

Thành quả:

Cảnh quang môi trường: môi trường của địa phương đã thay đổi tốt hơn qua việc xây dựng lên những trang trại trồng cây, vành đai cây phòng hộ, vườn sinh thái gia đình và vườn sinh thái cấp xã, cũng như trường học và trạm y tế do địa phương quản lý.

Tình hình kinh tế, văn hoá và xã hội:

Tình trạng kinh tế: Theo mô hình làng sinh thái này, đất nông nghiệp đã được mở rộng từ 12ha lên 20ha, sản lượng ngô đã tăng từ 1,5 tấn/ha lên 3 tấn/ha, rau và đậu đã tăng hơn 100%. Những cây ăn quả và cây công nghiệp ngắn ngày cũng đã tăng nhanh do trồng nhiều loài cây khác nhau. Chăn nuôi đã hoạt động tốt với quy mô lớn gấp đôi. Nuôi trồng thủy sản cũng mang lại lợi nhuận nhanh chóng. Hiện có khoảng trên dưới 40 ao nuôi cá trong vùng và người dân hài lòng vì giờ đây họ có thể bắt đủ cá để đem bán và dùng cho gia đình.

Lâm nghiệp: Tỷ lệ che phủ rừng đã tăng lên 45% trong tổng diện tích đất, so với 20% trước đây.

Tình trạng xã hội: người dân trong xã cảm thấy rằng công bằng xã hội đã tốt hơn so với trước đây. Tất cả 377 hộ gia đình đều đã tham gia và được hưởng lợi từ dự án này. Cuộc sống trong xã đã có những thay đổi to lớn.

Đánh giá chung: Làng sinh thái trên những cồn cát di động tại Hải Thụy là một mô hình sinh thái - nông nghiệp có thể tạo ra những sản phẩm nông nghiệp bền vững. Dự án này là một thành công lớn. Tuy nhiên, lợi ích quan trọng nhất là nhận thức của người dân địa phương về khả năng và tiềm năng của họ trong việc cải thiện tình trạng đất cát khô cằn đã được nâng cao. Họ đã xây dựng được những vành đai cây chắn gió phòng hộ để có thể trồng cây lương thực và phát triển những vườn cây gia đình phù hợp với các điều kiện cụ thể của địa phương để gia tăng sản lượng lương thực, và như vậy giúp họ xoá đói giảm nghèo trong cộng đồng.

2. Những chương trình năng suất xanh ⁴⁰

Khái niệm Năng suất xanh (GP) được Tổ chức Năng suất Châu Á (APO) đưa ra vào năm 1994 như một kết quả của Hội nghị Thượng đỉnh năm 1992 tại Rio. GP là một chiến lược được sử dụng để chú trọng đến phát triển bền vững về mặt môi trường và nhằm mục đích nâng cao năng suất và phát triển kinh tế xã hội trong khi vẫn đảm bảo công tác bảo vệ môi trường. GP áp dụng những công cụ, kỹ thuật và công nghệ quản lý môi trường nhằm giảm thiểu tác động của những hoạt động, các loại hàng hoá và dịch vụ của một cơ quan lên môi trường. GP có thể áp dụng cho các lĩnh vực chế tạo, nông nghiệp và dịch vụ. 18 quốc gia Châu Á và Thái Bình Dương là thành viên của tổ chức APO và phương pháp luận mà GP đã và đang áp dụng cũng sẽ được tiếp tục áp dụng cho nhiều doanh nghiệp lớn nhỏ khác nhau tại những quốc gia này.

Những chương trình GP tại Việt Nam: Từ năm 1998, Trung tâm Năng suất Việt Nam (VPC), trực thuộc Tổng cục Đo lường và Chất lượng (STAMEQ), đã thực hiện thành công Dự án thí điểm năng suất xanh tại Việt Nam. Dự án này được tổ chức APO tài trợ. Đa số những dự án GP tại các quốc gia thành viên APO đều tập trung vào lĩnh vực công nghiệp và các trang trại nông nghiệp, Việt Nam là quốc gia đầu tiên đưa khái niệm GP vào các nhóm cộng đồng.

Dự án cộng đồng đầu tiên được VPC thực hiện là dự án SPE-GPDP-98. Dự án này đã áp dụng phương pháp luận GP cho 3 làng – làng Tĩnh Lộc và Khả Lý Hạ tại huyện Việt Yên, tỉnh Bắc Giang ở phía bắc Hà Nội và làng Mỹ Khánh B tại huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh. Hiện nay, phương pháp tiếp cận và phương pháp luận của GP đang được sử dụng để thực hiện các chương trình môi trường và phát triển cộng đồng tại 79 làng của 21/61 tỉnh thành của Việt Nam.

Mục tiêu của chương trình GP tại Việt Nam là cải thiện tình trạng môi trường và kinh tế - xã hội cho các cộng đồng và sau đó mở rộng GP sang lĩnh vực công nghiệp. Phương pháp tiếp cận trong các ngành công nghiệp là nhằm lồng ghép GP với một Hệ thống Quản lý Môi trường (EMS) như ISO 14000. Hiện nay GP đang được thực hiện tại hai nhà máy xi măng của Việt Nam là Sài Gòn và Hoàng Thạch. Kế hoạch hành động của VPC là có 40 doanh nghiệp áp dụng GP trong năm 2003.

Ví dụ về làng Khả Lý Hạ và Tĩnh Lộc: Khả Lý Hạ và Tĩnh Lộc là hai làng nông nghiệp thuộc tỉnh Bắc Giang. Cả hai làng này đều nằm trên vùng núi, khoảng 60km về phía bắc thành phố Hà Nội. Mỗi làng có một số đặc điểm sau:

Làng Tĩnh Lộc	Làng Khả Lý Hạ
Tổng diện tích đất: 169,93 ha <ul style="list-style-type: none">• Đất canh tác: 96,44ha• Đất trồng rau: 75ha• Những vùng đất thấp trồng lúa: 21,44ha	Tổng diện tích đất: 72ha <ul style="list-style-type: none">• Đất canh tác: 61 ha• Đất trồng rau: 30 ha• Những vùng đất thấp trồng lúa: 31 ha
Dân số: 1.375 người và 301 hộ gia đình	Dân số: 1450 người và 330 hộ gia đình
Thu nhập bình quân: 160 USD/người/năm	Thu nhập bình quân: 150USD/người/năm (Số liệu năm 1997)

⁴⁰ Do VPC biên soạn, 2004.

Những khó khăn chính:

- Những giếng nước, ao và hồ thường là những nguồn nước chính. Tuy nhiên, những nguồn nước này thường bị ô nhiễm và việc sử dụng chúng đã gây ra nhiều vấn đề liên quan đến sức khỏe.
- Những biện pháp xử lý bùn thải và phân bón không phù hợp đã gây ô nhiễm nước và không khí. Các phương pháp xử lý chất thải rắn cũng góp phần gây ô nhiễm không khí và các nguồn nước. Rác thải đã không được thu gom và xử lý, và thay vào đó chúng được đốt hoặc chôn trong vườn.
- Những hoạt động thường nhật như nấu và đốt chất thải rắn đã gây ô nhiễm không khí.
- Việc ứng dụng thuốc trừ sâu và phân bón hoá học đã không còn phù hợp và khiến cho suy thoái môi trường ngày càng gia tăng do ô nhiễm đất và nước.
- Năng suất nông nghiệp thấp, chủ yếu do áp dụng những phương pháp canh tác không phù hợp và do tác động của các yếu tố bên ngoài như sự phá hoại của chuột và côn trùng.
- Sản xuất nông nghiệp là hoạt động chính tại hai làng Khả Lý Hạ và Tĩnh Lộc. Tuy nhiên, nó chỉ đòi hỏi lao động chân tay trong một số khoảng thời gian hạn chế. Trong những giai đoạn nhất định của mùa nông nghiệp, có rất ít việc để làm. Những người nông dân ở các làng khác có thể tìm kiếm một nghề phụ để trợ giúp thêm cho thu nhập của họ, nhưng do cả hai làng Khả Lý Hạ và Tĩnh Lộc đều không có nghề phụ nên việc xây dựng thêm các nguồn thu bổ xung cho nông dân ở các làng này là rất quan trọng.

Các phương án của GP

- (1) Lắp đặt hệ thống bơm nước ngầm để cấp nước ăn.
- (2) Áp dụng công nghệ biogas để xử lý nước thải.
- (3) Hình thành những tổ thu gom chất thải rắn để kiểm soát và xử lý chất thải sinh hoạt.
- (4) Xây dựng những bếp lò hiệu suất về năng lượng. Những bếp lò này sẽ giảm bớt lượng năng lượng cần sử dụng, giảm thiểu ô nhiễm không khí và cải thiện sức khỏe người dân trong làng.
- (5) Áp dụng công nghệ trồng trọt tự nhiên của Hàn Quốc cho cây lúa để bớt phụ thuộc vào hoá chất. Phương pháp này sử dụng những thành phần tự nhiên sản xuất được tại địa phương và cho phép bản thân nông dân tự chuẩn bị hỗn hợp phân bón.
- (6) Áp dụng biện pháp Quản lý Sâu bệnh Tổng hợp (IPM) nhằm giảm bớt sử dụng hoá chất trong quá trình sản xuất nông nghiệp.
- (7) Sử dụng vi sinh vật hữu ích (EMs) cho sản xuất nông nghiệp nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào các hoá chất, và sử dụng EM cho các khu vực chôn lấp chất thải nhằm giảm bớt những vấn đề về mùi và hỗ trợ quá trình phân huỷ chất thải.
- (8) Phát bẫy chuột có hình bán nguyệt cho dân làng. Việc này sẽ giúp giảm bớt tổn thất đối với rau trồng do chuột gây ra.
- (9) Giới thiệu những kỹ thuật trồng nấm để giúp có thêm thu nhập phụ cũng như tận dụng những chất thải nông nghiệp như rơm.

Thực hiện và các kết quả đạt được

- Hai hệ thống bơm nước ngầm đã được lắp đặt tại hai làng trên. Những hệ thống này bơm nước ngầm lên mặt đất và lọc nước để loại bỏ chất sắt.
- 20 buồng biogas đã được xây dựng tại 2 làng. Khi chất thải gia súc đã phân hủy, chúng cũng có thể được sử dụng làm phân bón để trồng rau. Phân hủy chất thải theo hệ thống biogas có thể làm giảm ô nhiễm không khí và lượng chất thải sinh ra.

Một tổ thu gom chất thải sinh hoạt đã được thành lập tại mỗi làng. Những tổ này hiện đang đổ chất thải rắn thu gom được vào một khu chôn lấp. Các hộ gia đình góp tiền để duy trì khu chôn lấp và trả lương cho các tổ thu gom rác.

- 150 bếp lò sử dụng năng lượng hiệu quả đã được xây dựng tại 2 làng. Loại bếp lò này có những ưu điểm như sau: giảm thời gian nấu nướng và giảm năng lượng tiêu tốn từ 20 - 30%; giảm ô nhiễm không khí; giảm nhiệt độ không khí xung quanh từ 5-7 °C - điều này đặc biệt quan trọng trong những tháng mùa hè; giảm rủi ro về hỏa hoạn có thể xảy ra ở các hộ gia đình; giảm khói và bụi, và do vậy cải thiện sức khỏe cho người dân, đặc biệt là phụ nữ, trẻ em và những người già hay ở nhà.
- 700 lít EM (một chất xúc tác để phân hủy chất thải rắn) đã được cấp cho hai làng. EMs đã được sử dụng để trồng lúa và để xử lý chất thải rắn và giảm mùi phát ra từ khu chôn lấp rác.
- Những nhóm nông dân chịu trách nhiệm diệt trừ chuột đã được thành lập tại hai xã.
- 30 tấn rơm đã được dùng để trồng nấm. Thông thường rơm được đốt đi; nhưng bằng cách sử dụng rơm thải để trồng nấm - phương pháp này đã giúp tạo ra thu nhập phụ. Trồng nấm đã tăng thêm thu nhập cho người dân, 1 tấn nấm họ có thể thu được trên dưới 90 USD.
- Người dân làng hiện đã nhận thức được về sự cần thiết phải bảo vệ môi trường của họ. Phương pháp Năng suất Xanh đã trở thành kỹ thuật bảo vệ môi trường cho cả hai làng. Hiện phương pháp này có thể được áp dụng cho bất cứ hoạt động sản xuất mới nào.
- Người dân làng đã thiết lập được những quy tắc bảo vệ môi trường và duy trì những hoạt động năng suất xanh tại làng của họ.

3. Giao lại việc quản lý rừng cho các cộng đồng⁴¹

Quảng Nam là một tỉnh có diện tích núi lớn nhất trong số những tỉnh ven sông thuộc miền Nam Trung Bộ, chiếm khoảng 56% tổng diện tích núi của những tỉnh miền núi có tên chính thức, và chiếm đến 82,5% nếu tính đến diện tích núi của những vùng được gọi là đồng bằng. Khu vực núi ở tỉnh này rất dốc, có vách đá dựng đứng và bị chia cắt bởi núi Ngọc Lĩnh, ngọn núi cao nhất của dãy Trường Sơn, theo hướng đông nam. Quảng Nam cũng là thượng lưu của hầu hết các hệ thống sông quan trọng nhất của miền Nam Trung Bộ, từ sông Thu Bồn ở Quảng nam cho đến sông Đà Rằng ở Phú Yên.

Từ năm 1975, Quảng Nam đã chú trọng nhiều đến vấn đề phát triển các khu vực miền núi và dân tộc thiểu số, làm cho vấn đề này không chỉ trở thành một phần quan trọng trong chiến lược phát triển của tỉnh mà còn là thiện ý và thái độ đáp lại sự hy sinh và mất mát to lớn của đồng bào các dân tộc thiểu số, như đồng bào Côtú, Êđê Triêng, Ca Dong, Cor v.v... trong cuộc kháng chiến chống Mỹ cũng như trong sự nghiệp cải cách đất nước. Từ

⁴¹ Biên soạn bởi Ngọc, 2002.

26 năm qua, những dự án đầu tư dành cho mục đích này chiếm khoảng 25% tổng ngân sách của tỉnh. Hầu hết những thành quả nổi bật thu được từ những dự án đầu tư này là xây dựng một vài cơ sở vật chất cho phát triển trước mắt và dài hạn của tỉnh. Đường cao tốc đã đi qua 43/62 xã (điều này thật đáng chú ý ở tỉnh cao nhất trong dãy Trường Sơn). Lưới điện quốc gia đã bao phủ 12 xã và nhiều dự án thủy điện đã được xây dựng. Mạng lưới trường học, trung tâm y tế cấp tỉnh đã bao phủ gần như tất cả các thôn xã.

Mặc dù được tiếp sức bởi những nỗ lực lớn lao và những con số đầy ấn tượng đề cập ở trên, tốc độ phát triển của địa phương vẫn còn chậm, và tình trạng chung vẫn chưa được cải thiện nhiều. Các vấn đề dường như phụ thuộc vào việc xác định và đấu tranh chống lại những trở ngại. Thực tế này đã đặt ra câu hỏi: 'Làm thế nào' hoặc một phương thức phát triển cụ thể mà không có những giải pháp hữu hiệu sẽ không mang lại kết quả tốt cho dù có cố gắng và nỗ lực cống hiến. Theo tinh thần này, các nhà chức trách tỉnh Quảng Nam đã uỷ nhiệm cho các nhà nghiên cứu điều tra về các vấn đề, kết hợp với xây dựng phương hướng phát triển cho địa phương. Vấn đề này đặt ra một số thực tế trái ngược:

Đầu tiên, giải quyết đói nghèo là mối quan tâm hàng đầu tại khu vực này. Mặc dù có những thay đổi to lớn về điều kiện cơ sở hạ tầng, Thiếu ăn vẫn tiếp tục diễn ra với tỷ lệ lương thực bình quân đầu người/năm ngày càng giảm. Tỷ lệ này là 370 kg giai đoạn 1976 - 1977, giảm xuống 272 kg năm 1988, và hiện nay chỉ còn 180 kg. Tình trạng này thậm chí còn trở nên tồi tệ hơn trước mỗi vụ thu hoạch, vào thời điểm đó một số dân địa phương không có gạo đã phải ăn lá sắn.

Vì vậy, chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi rừng tiếp tục bị phá huỷ. Không thể ngăn chặn được các hoạt động khai thác và buôn bán gỗ trái phép vì lâm tặc sử dụng trâu để chận và kéo gỗ ở khu bảo tồn thiên nhiên Sông Thanh - một khu rừng nguyên sinh đang được một trang trại trồng rừng trông nom.

Đào vàng cũng đã phá huỷ nghiêm trọng đến những khu rừng địa phương, do đó gây ô nhiễm toàn bộ hệ thống sinh thái tự nhiên với các vấn đề như ô nhiễm các dòng sông, thoái hoá vật nuôi và dẫn đến một loạt những thói hư tật xấu xã hội, bao gồm cả nạn trộm cắp, mại dâm, nghiện hút, cờ bạc, v.v. Những biện pháp đấu tranh được đưa ra để cải thiện tình trạng này trong những năm qua dường như vô ích.

Vậy thì tại sao lại có những mâu thuẫn? Tại vùng núi Quảng Nam, những dự án định cư đã đưa đồng bào dân tộc từ vùng đất cao xuống vùng đất thấp hơn, khuyến khích họ chuyển sang trồng lúa gạo. Tuy nhiên, diện tích đất trồng lúa chỉ giới hạn trong phạm vi 2.038ha và nhiều nhất là 2.500 ha, được tạo ra với những nỗ lực và chi phí to lớn trong suốt một phần tư đầu tiên của thế kỷ. Diện tích những cánh đồng vùng núi tự khai hoang đã giảm một phần mười so với trước đây, đang phải gánh chịu sự kiệt quệ do tái canh tác hàng năm, mặc dù vẫn còn nhìn thấy ở đâu đó đất của nhà nước – bao gồm cả rừng và đất của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp và đất của các đơn vị quản lý rừng. Vì vậy, sản xuất lương thực không thể nhiều như một phần mười của trước đây, điều đó dẫn đến thiếu ăn là điều không thể tránh khỏi, và người dân địa phương không còn cảm thấy tích cực và thoải mái kiếm sống trên chính mảnh đất của họ nữa.

Một câu hỏi khác được đặt ra là chúng ta sẽ giải quyết thế nào vấn đề liên quan đến quyền sở hữu đất và rừng, và quyền của các cộng đồng dân tộc thiểu số với chính môi trường sống của họ? Kể từ khi thống nhất cho đến năm 1993, toàn bộ vùng núi của tỉnh Quảng Nam trực thuộc sự kiểm soát của hai hợp tác xã quốc doanh hoạt động trong lĩnh vực Công nghiệp, Nông nghiệp và Lâm nghiệp. Đây là giai đoạn mà việc khai thác rừng

đã không được hoạch định nghiêm túc. Doanh thu từ việc khai thác hoàn bộ những loại gỗ khác nhau chiếm 60 - 70% ngân sách của tỉnh. Tái đầu tư đã không mang lại kết quả mong muốn trong khi những điều kiện sống tại địa phương này ngày càng xấu đi.

Năm 1993, hai hợp tác xã quốc doanh này đã bị giải thể do làm ăn không hiệu quả. Quyền sở hữu rừng vì vậy đã được giao cho các các doanh nghiệp quốc doanh khác nhau gồm có Khu Bảo tồn Thiên nhiên Quốc gia, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông lâm nghiệp và các đơn vị quản lý rừng chứ không phải giao cho bản thân người dân địa phương, và theo cách đó, người dân địa phương bị coi là định cư bất hợp pháp trên đất của các doanh nghiệp nông nghiệp và lâm nghiệp. Chính quyền xã phải xin phép cho tất cả những gì họ muốn làm. Việc người dân không có quyền sở hữu rừng đã biện minh cho một thực tế về việc họ không bảo vệ và phớt lờ hoặc ủng hộ các hành động phá hoại và xâm phạm rừng. Hơn thế, đất và rừng không còn được coi là thứ mà Giàng đã tặng cho làng để bảo vệ và kiếm sống, và những ý tưởng đi cùng với hành động xâm phạm rừng của Giàng đã không còn dấy lên nữa. Như thế, việc cấp đất cho các quốc doanh khác nhau đã xoá đi mối liên kết thần thánh giữa rừng và xã hội địa phương.

Có thể phân bổ đất và rừng như thế nào và cho ai? Đây chính là một sai lầm khi ban hành sổ Đỏ - giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc rừng chính thức – cho mỗi hộ gia đình ở địa phương mà sớm hay muộn chúng sẽ được bán cho những người khác, phần lớn là người Kinh, với mức giá rất thấp hoặc mức giá của một bữa tiệc rượu. Kết quả là, người giữ sổ đỏ hay người sở hữu đất lại được thuê làm việc trên chính mảnh đất đã từng là sở hữu của anh ta.

Rừng và đất nên được trao cho làng (cộng đồng) – đơn vị xã hội quyền lực duy nhất đóng vai trò trụ cột cho các cộng đồng dân tộc miền núi ở các tỉnh như tỉnh Quảng Nam. Có thể thấy vai trò của làng trong tuyên bố bất hủ rằng, trong 1000 năm đô hộ của Trung quốc, đất nước chứ không phải các ngôi làng đã bị xâm chiếm.