

Ứng phó với biến đổi khí hậu:

LỘ TRÌNH VÀ NHỮNG ƯU TIÊN HÀNG ĐẦU

TS Muthukumara Mani

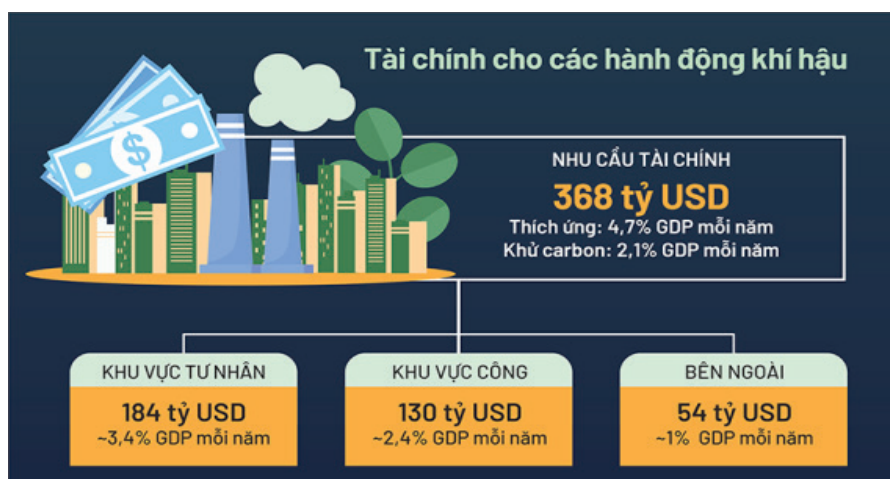
Chuyên gia trưởng về kinh tế môi trường, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

Báo cáo quốc gia về Khí hậu và Phát triển cho Việt Nam (CCDR) được Ngân hàng thế giới (WB) thực hiện và công bố mới đây đã khẳng định những tác động và đo lường sự thiệt hại do biến đổi khí hậu (BĐKH) gây ra đối với Việt Nam. CCDR đã đề xuất Việt Nam cần chuyển đổi mô hình phát triển bằng cách kết hợp 2 lộ trình quan trọng (xây dựng khả năng chống chịu và khử carbon), đồng thời có những ưu tiên nhất định để giúp đất nước cân bằng các mục tiêu phát triển khi rủi ro khí hậu ngày càng tăng.

Thiệt hại của Việt Nam do BĐKH

Từ vị trí là một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới vươn lên thành một thị trường mới nổi năng động, Việt Nam đang phải đối mặt với những rủi ro ngày một nghiêm trọng từ BĐKH, đe dọa mục tiêu trở thành nền kinh tế có thu nhập cao vào năm 2045. 100 triệu người dân Việt Nam nằm trong nhóm đối tượng dễ bị tổn thương nhất trên thế giới trước sự tàn phá của BĐKH, đặc biệt là ở khu vực dọc theo các vùng trũng ven biển và đồng bằng ven sông rộng lớn của đất nước. BĐKH không chỉ đặt ra thách thức ngày càng nghiêm trọng đối với ngành nông, lâm, ngư nghiệp của Việt Nam mà còn làm giảm khả năng cạnh tranh xuất khẩu của quốc gia trên trường quốc tế trong cả công nghiệp chế biến, chế tạo và nông nghiệp.

Các tác động của BĐKH (chủ yếu là nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng cao hơn và biến động lớn hơn) đã và đang làm gián đoạn hoạt động kinh tế và suy yếu tăng trưởng. Tính toán ban đầu từ CCDR cho thấy, Việt Nam mất 10 tỷ USD vào năm 2020, tương



Nhu cầu tài chính cho các hành động thích ứng với BĐKH và khử carbon.

đương 3,2% GDP do tác động của BĐKH. Nếu không có các biện pháp thích ứng và giảm thiểu phù hợp, ước tính BĐKH sẽ khiến Việt Nam mất khoảng 12-14,5% GDP mỗi năm cho đến năm 2050 và có thể khiến tới 1 triệu người rơi vào tình trạng nghèo cùng cực vào năm 2030.

Tốc độ tăng trưởng kinh tế, đô thị hóa và công nghiệp hóa nhanh của đất nước đã dựa vào năng lượng sản xuất từ than đá, một nguồn năng lượng tạo ra lượng phát thải khí nhà kính (KNK) đáng kể. Tuy không đóng góp nhiều vào

phát thải KNK toàn cầu (Việt Nam chiếm 0,8% lượng phát thải của thế giới), nhưng chỉ trong 2 thập kỷ qua, Việt Nam đã nổi lên là một trong những quốc gia có lượng phát thải KNK bình quân đầu người tăng nhanh nhất trên thế giới và đang tác động tiêu cực đến sức khỏe của người dân. Trong giai đoạn 2000-2015, khi tổng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người tăng từ 390 USD lên 2.000 USD thì lượng khí thải carbon dioxide (CO₂) cũng tăng gần gấp 4 lần. Phát thải KNK của Việt Nam gắn liền với tình trạng ô

những không khí ở các đô thị lớn như Hà Nội, có hại cho sức khỏe con người.

Hai lộ trình quan trọng

Thích ứng và xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH

Các biện pháp thích ứng mà CCDR chỉ ra là cần tập trung vào các lĩnh vực và địa điểm dễ bị tổn thương nhất của đất nước, đặc biệt là nông nghiệp, giao thông, thương mại/công nghiệp, các vùng ven biển và vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Cần nâng cấp và trang bị mới cho các tài sản và cơ sở hạ tầng công cộng. Các khoản đầu tư bảo vệ nhằm quản lý mực nước biển dâng cũng sẽ cần đến nguồn tài chính đáng kể. Để có thể ứng phó với các hiện tượng khí hậu cực đoan thì buộc phải nâng cấp hệ thống cảnh báo sớm và mở rộng chương trình hỗ trợ hậu thiên tai.

CCDR cũng khuyến nghị cần có các chính sách cải cách trong lĩnh vực tài khóa, tài chính để kích thích đầu tư từ cả khu vực công và khu vực tư nhân trong công cuộc thích ứng và xây dựng khả năng chống chịu đối với BĐKH. Theo CCDR thì xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH sẽ không hề rẻ. Tổng nhu cầu tài chính ước tính khoảng 254 tỷ USD từ năm 2022 đến năm 2040 (hay khoảng 4,7% GDP mỗi năm), bao gồm khoảng 219 tỷ USD để nâng cấp tài sản tư nhân, cơ sở hạ tầng công cộng và 35 tỷ USD cho các chương trình xã hội.

Giảm thiểu và hướng tới phát thải ròng bằng “0”

Để đạt được phát thải ròng bằng “0”, CCDR cho biết, Việt Nam sẽ phải đầu tư đáng kể vào các lĩnh vực đang là nguồn phát thải chính gồm năng lượng, giao thông, nông nghiệp và công nghiệp. Sẽ phải có



các chiến lược năng động để hạn chế phát thải, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng. Các khoản đầu tư ngành sẽ cần được hỗ trợ bởi định giá carbon, dưới dạng một sắc thuế hoặc hệ thống mua bán phát thải để khuyến khích các doanh nghiệp và hộ gia đình chuyển đổi hành vi sang các hoạt động phát thải thấp. Việt Nam cũng cần có và áp dụng các công cụ định giá để hỗ trợ tài chính cho quá trình chuyển dịch công nghệ. Ví dụ, việc tăng thuế carbon lên 29 USD trên mỗi tấn CO₂ tương đương (tCO₂e) vào năm 2030 và 90 USD trên mỗi tCO₂e vào năm 2040 sẽ tạo ra doanh thu bổ sung 80 tỷ USD.

Mặc dù các chính sách như vậy sẽ giúp Việt Nam giảm phát thải KNK, nhưng cũng có thể ảnh hưởng đến quỹ đạo tăng trưởng của đất nước và tạo ra những thay đổi trong cơ cấu GDP. Trong quá trình chuyển dịch, cần đặc biệt chú trọng đến việc giảm thiểu tác động của tăng giá điện đối với các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Trong khi lộ trình phát thải CO₂ ròng bằng “0” được kỳ vọng sẽ tạo ra nhiều việc làm hơn thì một số nhóm người lao động sẽ cần di chuyển trong cùng ngành (từ năng lượng than đá sang năng lượng tái

tạo) hoặc giữa các ngành (từ nông nghiệp sang dịch vụ), đòi hỏi cần có hỗ trợ việc làm và đào tạo lại, bổ túc kỹ năng.

Với sự kết hợp phù hợp các chính sách và chiến lược, Việt Nam có thể tận dụng các nỗ lực khử CO₂ để thúc đẩy các mục tiêu phát triển nhằm đạt được mục tiêu phát thải CO₂ ròng bằng “0” mà không làm giảm tốc độ tăng trưởng GDP. Các biện pháp chủ động sẽ bao gồm: 1) Nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng; 2) Giảm ô nhiễm không khí và tối đa hóa lợi ích cho sức khỏe; 3) Cải thiện mức độ di chuyển lao động trong nước để tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động di chuyển trong cùng ngành và giữa các ngành; 4) Nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế thông qua quan hệ đối tác với các công ty xuất khẩu để giảm lượng phát thải carbon trong chuỗi giá trị; 5) Giảm tác động đến các khoản đầu tư khác bằng cách nâng cao hiệu quả chi tiêu công.

Trong lộ trình khử carbon, tổng nhu cầu vốn cho giai đoạn 2022-2040 lên tới 114 tỷ USD (hay 2,1% GDP/năm), chủ yếu để hỗ trợ quá trình chuyển dịch năng lượng (khoảng 64 tỷ USD đầu tư

Diễn đàn Khoa học và Công nghệ

mới vào năng lượng tái tạo và để bù đắp cho các tài sản bị mất (kết); một phần cho công nghiệp, giao thông và nông nghiệp (17 tỷ USD) và các chương trình hỗ trợ xã hội (33 tỷ USD).

Con đường phía trước - 5 ưu tiên hàng đầu

CCDR trình bày một bộ 5 gói chính sách ưu tiên, cần sự chú trọng ngay từ phía Chính phủ, cũng như cần có đầu tư công và tư để khẩn trương và kịp thời hoàn thành mục tiêu thích ứng và giảm thiểu của Việt Nam.

Gói ưu tiên số 1: Một chương trình cấp vùng có điều phối cho khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Chương trình này cần tập trung ngăn chặn sụt lún và xâm nhập mặn thêm bằng cách hạn chế khai thác cát và nước ngầm; thay đổi phương thức canh tác để thích ứng, tăng dòng chảy và phục hồi rừng ngập mặn. Tài sản vật chất hiện có cần được trang bị thêm để trở nên ít tổn thương hơn khi xảy ra ngập lụt.

Gói ưu tiên số 2: Một chương trình đầu tư khả năng chống chịu ven biển tích hợp cho các trung tâm đô thị chính và cơ sở hạ tầng kết nối. Các khu vực ven biển miền Trung thường xuyên xảy ra các hiện tượng thời tiết cực đoan, cho thấy rõ nhu cầu nâng cấp đường sá và cơ sở vật chất ngành điện theo tiêu chuẩn thiết kế chống chịu với khí hậu cực đoan. Cần đặc biệt chú trọng tăng cường và thực thi các chính sách, quy định hướng đến khả năng chống chịu của ngành công nghiệp, bao gồm cả các khu công nghiệp, đồng thời có kế hoạch di dời khi cần thiết. Các thành phố nên đầu tư vào công nghệ thông tin và kỹ thuật số để cải thiện công tác quản trị rủi ro thời tiết và cảnh báo sớm.

Gói ưu tiên số 3: Một chương trình giảm thiểu ô nhiễm không khí

ở Hà Nội. Dữ liệu từ Báo cáo chất lượng không khí thế giới cho biết, ô nhiễm không khí ở Thủ đô Hà Nội đã vượt ít nhất 5 lần giới hạn theo hướng dẫn của WHO trong hơn một nửa thời gian từ 2018 đến 2021. Việc cải thiện chất lượng không khí của Hà Nội một cách hiệu quả đòi hỏi phải có những hành động khẩn cấp, phối hợp chặt chẽ với các tỉnh lân cận. Các ưu tiên nên bao gồm: giảm sự phụ thuộc vào than; khuyến khích sử dụng ít nguyên liệu đầu vào gây ô nhiễm và đốt ít chất thải hơn; cải thiện hệ thống giao thông công cộng và áp dụng các tiêu chuẩn khí thải xe cơ giới khắt khe hơn.

Gói ưu tiên số 4: Tăng tốc quá trình chuyển dịch năng lượng sạch. Ngành năng lượng chiếm khoảng 60% lượng phát thải KNK của đất nước, và Chính phủ hiện đang nỗ lực điều chỉnh các khoản đầu tư vào ngành điện để phù hợp với việc thực hiện cam kết phát thải ròng bằng "0" tại Hội nghị thượng đỉnh về BĐKH của Liên hợp quốc lần thứ 26 (COP26). Đây là nhiệm vụ phải thực hiện ngay, do từ khi bắt đầu triển khai thực hiện đến khi hoàn thành các dự án đầu tư vào ngành năng lượng cần một khoảng thời gian nhất định. Một ưu tiên khác là đẩy nhanh thực hiện các kế hoạch tiết kiệm năng lượng, bao gồm thông qua các chính sách định giá hiệu quả như một sắc thuế carbon hoặc hệ thống mua bán phát thải. Ngoài ra, việc khuyến khích các nguồn năng lượng carbon thấp thông qua giám sát lượng phát thải carbon của các công ty tư nhân lớn, bao gồm giám sát toàn bộ chuỗi giá trị của các công ty này sẽ đóng vai trò vô cùng quan trọng.

Gói ưu tiên số 5: Cần có một kế hoạch xã hội mới để bảo vệ những đối tượng dễ bị tổn thương nhất. BĐKH có xu hướng ảnh

hưởng nhiều hơn đến các hộ gia đình nghèo hơn ở những khu vực dễ bị tổn thương, hoặc những hộ gia đình chưa được chuẩn bị để ứng phó với hậu quả của BĐKH. Nằm trong khuôn khổ chương trình của Chính phủ, việc triển khai mạng lưới an sinh xã hội thích ứng, hiện đại, quy mô lớn có thể nâng cao hiệu quả hỗ trợ hậu thiên tai. Bên cạnh đó, cũng cần phải đầu tư vào các chương trình phát triển kỹ năng để hỗ trợ những cá nhân bị buộc phải rời khỏi thị trường lao động.

*
* *

Rõ ràng, BĐKH không phải là câu chuyện của tương lai và để thích ứng, giảm thiểu những hậu quả của BĐKH cần phải hành động ngay từ bây giờ. Một trong những giải pháp để các hành động trở nên hiệu quả là phải cải cách thể chế để giải quyết các rủi ro kinh tế chính trị và sự rời rạc trong quá trình ra quyết định, những vấn đề có thể làm chậm tiến độ thực hiện 2 lộ trình đã nêu. Các ưu tiên thể chế hàng đầu là: 1) Tăng cường sự lãnh đạo của Thủ tướng Chính phủ đối với Ủy ban Quốc gia về BĐKH để giúp điều phối các hoạt động bên trong Chính phủ, trong đó cần hài hòa các chiến lược ứng phó với BĐKH hiện có và phân công trách nhiệm rõ ràng hơn; 2) Thiết lập các khung thể chế mới nhằm giải quyết các thách thức khí hậu liên tỉnh, như tình trạng dễ bị tổn thương bởi thiên tai tại Đồng bằng sông Cửu Long và ô nhiễm không khí tại thủ đô Hà Nội và khu vực lân cận.