

VỀ CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA PHÁT TRIỂN LÂU BỀN

PGS. PTS. LÊ BẮC HUỖNH
Cục Dự báo KTTV

I. MỞ ĐẦU

Một chiến lược phát triển lâu bền của một quốc gia hoặc của một khu vực của quốc gia phải như thế nào?, bao gồm những nguyên tắc, nội dung gì?. Đó là những vấn đề rất khó và phức tạp, đòi hỏi phải được nghiên cứu, trao đổi, thảo luận để có một nhận thức đầy đủ hơn trong quá trình soạn thảo chiến lược môi trường vì cuộc sống lâu bền - một vấn đề đang đặt ra cấp bách ở nước ta.

Dưới đây giới thiệu những nội dung chính của chiến lược sống lâu bền do các tổ chức môi trường quốc tế IUCN, UNEP, WWP, soạn thảo và được công bố chung "Caring for the earth. A strategy for Sustainable Living" tháng X - 1991, và được thảo luận tại Hội nghị thượng đỉnh của LHQ về môi trường và phát triển tại Braxin tháng VI-1992 [2].

Chiến lược sống lâu bền nhằm đạt được thành công trong sự phối hợp hợp lý giữa phát triển và bảo vệ trong một thể thống nhất. Nó là một bộ phận quan trọng, đóng góp vào việc hoạch định kế hoạch và chính sách. Chiến lược, với những hành động cần thiết, có thể đưa ra kế hoạch và chính sách đến thành công.

Mỗi xã hội có những điều kiện và nhu cầu nhất định nên chiến lược phải được thiết lập một cách phù hợp sao cho nó có tác dụng như những chỉ dẫn tổng quát nhất, chứ không phải là những qui tắc cứng nhắc.

II. CÁC THÀNH PHẦN HỢP THÀNH CỦA MỘT CHIẾN LƯỢC

Một chiến lược thường có bốn thành phần:

- Xây dựng sự trao đổi ý kiến và sự nhất trí;
- Thông tin và phân tích;
- Soạn thảo chính sách;
- Kế hoạch hành động và thi hành.

Ngoài ra, còn thực hiện các dự án thí điểm để thử nghiệm những kết quả cụ thể của chiến lược.

1. Tạo ra sự trao đổi và nhất trí các ý kiến

Sự nhất trí có ý nghĩa là sự thống nhất chung về mục tiêu chương trình hành động của chiến lược. Thành phần này thông qua hội thảo và thực thi sự nhất trí về phát triển lâu bền ở vùng được khảo sát lập chiến lược. Phần này có thể bao gồm những cuộc họp công chúng, hội thảo, trao đổi nói và viết, tranh luận giữa các nhóm người trong cộng đồng, chính phủ, giới công nghiệp, các nhóm quyền lợi khác, các cá nhân... khi xây dựng chiến lược.

Kết quả là có được một sự đóng góp về trí tuệ, kiến thức khi tính tới các quyền lợi của mọi người vào chiến lược. Từ đó, chiến lược được xây dựng và phản ánh sự nhất trí của mọi thành viên về:

- Mục tiêu phát triển lâu bền;
- Thấy rõ cần phải giải quyết và cần những thông tin để có những quyết định sống lâu bền;
- Các chính sách, biện pháp và hành động cụ thể để đạt được sự phát triển lâu bền.

Đồng thời cũng giúp tăng cường cơ hội để tất cả mọi người thực thi chiến lược bằng khả năng của mình nhằm đạt được hiệu quả tốt và tạo khả năng cho họ thực thi đúng chiến lược.

2. Thông tin và phân tích

Muốn đạt được kết quả thì chiến lược phải được xây dựng trên cơ sở thực tiễn. Phần này đảm bảo tạo ra sự phân tích, đánh giá các thông tin cần thiết cho những quyết định lâu bền về phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và sự thống nhất hai mặt phát triển và bảo vệ.

Trong xây dựng chiến lược, cần có những thông tin về:

- Con người: tập quán và xu hướng trong sử dụng nhân lực và tài nguyên; giá trị và nhận thức, quan hệ giữa các cộng đồng và các nhóm quyền lợi; những quyền lợi thông thường và sự tương hợp của chúng với nhau; những tranh chấp có thể tránh và không thể tránh được.

- Kinh tế: tình trạng và xu hướng phát triển của các ngành kinh tế chủ yếu, đặc biệt là các ngành dựa trên cơ sở tài nguyên (năng lượng, lâm nghiệp, mỏ, nghề cá, nghề có liên quan đến môi trường nước, du lịch); tầm quan trọng xã hội và kinh tế của chúng; sự hợp lý của chúng ở cả hai mặt, đứng độc lập và trong mối liên hệ với các ngành khác; sự trao đổi của chúng với các ngành khác; tiềm năng của chúng trong phát triển lâu bền; điều gì là cần thiết để bảo vệ cơ sở tài nguyên (các hệ sinh thái và tài nguyên thiên nhiên) mà chúng phụ thuộc.

- Các tài nguyên thiên nhiên và môi trường: tình trạng và xu hướng phát triển của các hệ thống duy trì sự sống, sự đa dạng sinh học, các tài nguyên tái

tạo và không thể tái tạo; những gì cần thiết cho bảo vệ, giữ gìn và bảo vệ chúng và những gì cần thiết để sử dụng chúng một cách hợp lý, lâu bền.

- Thể chế, luật pháp, chính sách cho phép đẩy mạnh hoặc cản trở phát triển lâu bền.

Thường có ba nguồn thông tin chính được khai thác trong soạn thảo chiến lược là:

a) Thông tin từ các tổ chức chính phủ, các cộng đồng, các ngành công nghiệp và các nhóm quyền lợi, các cơ quan nghiên cứu, giáo dục và công chúng xã hội. Điều này bao hàm cả việc xây dựng trao đổi và sự nhất trí giữa các cộng đồng và quyền lợi về nội dung chiến lược.

b) Thông tin từ các báo cáo của các cơ quan nhà nước và phi chính phủ.

c) Thông tin từ các nghiên cứu cơ bản của các cơ quan được ủy quyền soạn thảo chiến lược.

3. Soạn thảo chính sách

Việc nghiên cứu soạn thảo chính sách được tiến hành trên cơ sở phân tích các thông tin, trao đổi và nhất trí các ý kiến, thỏa thuận các chính sách về phát triển lâu bền, và trước hết là để:

- Phát triển kinh tế sao cho hợp lý và phù hợp với những nhu cầu và giá trị của các thành viên cộng đồng.

- Phối hợp và bố trí các nguồn tài nguyên giữa các ngành kinh tế.

- Đẩy mạnh sự phát triển lâu bền mỗi ngành và bảo đảm cơ sở tài nguyên cho chúng.

- Bảo vệ và cải thiện các hệ thống duy trì sự sống và đa dạng sinh học.

- Cải thiện việc chấp nhận quyết định và giải quyết các tranh chấp có thể nảy sinh, bao gồm cả cơ chế chấp nhận quyết định trong điều kiện bế tắc khi giải quyết tranh chấp.

- Giám nguồn chất thải và đạt được mức độ hợp lý tiêu thụ tài nguyên.

4. Kế hoạch hành động và thi hành

Kế hoạch hành động được đưa ra sao cho các thành viên có thể thực hiện phù hợp với chính sách. Kế hoạch hành động có thể được chia ra thành hai phần: phương diện chiến lược - mô tả đại thể những gì cần làm; và các hành động cụ thể cần thực hiện trong vòng hai năm hoặc lâu hơn. Thông thường kế hoạch hành động bao gồm các biện pháp monitoring và đánh giá kết quả thi hành.

5. Các dự án thí điểm

Đa số người khó nắm được những khái niệm trừu tượng, mới lạ như phát triển một cách hợp lý hay phát triển lâu bền. Thông qua các mô hình dự án thí

điểm phát triển lâu bền có thể dễ dàng mô tả ý nghĩa và tính thực tiễn của sự hợp lý trong phát triển. Chẳng hạn, các dự án thí điểm có thể mô phỏng chính xác hơn các đối tượng của chiến lược, từ đó tạo ra sự ủng hộ rộng rãi của công chúng vì các thành quả của chiến lược sống lâu bền, giúp đỡ kiểm tra, kiểm soát hiệu quả và tính tiện lợi của các hành động chiến lược, đồng thời khai thác được các hướng thực tiễn giải quyết tranh chấp và nâng cao tính tương hợp giữa các loại sử dụng tài nguyên.

Các dự án thí điểm cũng chính là phần hiện thực hóa chiến lược đã được soạn thảo và nhất trí.

III. TỔ CHỨC XÂY DỰNG MỘT CHIẾN LƯỢC

Các chiến lược quốc gia và vùng có thể được soạn thảo trong vòng 2 năm, cũng có thể lâu hơn; các chiến lược địa phương thường được soạn thảo trong vòng 12 - 18 tháng, tùy thuộc vào sự phức tạp. Một chiến lược địa phương bao trùm một loạt các công đồng, sẽ đòi hỏi nhiều thời gian hơn để đạt được sự thỏa thuận của tất cả mọi người.

Kết quả của chiến lược là các chính sách được thông qua và các hành động thực thi chính sách được đưa vào thực tiễn. Bước quyết định trong thiết lập chiến lược là chuẩn bị dự thảo chiến lược bằng văn bản. Chiến lược cung cấp một mô tả tổng quát về con người, kinh tế, môi trường, các cơ quan trên lãnh thổ, phối hợp các chính sách và kế hoạch hành động.

Cơ cấu chính trong soạn thảo chiến lược bao gồm những ủy ban chỉ đạo và ban thư ký. Ủy ban chỉ đạo phải đại diện cho các thành viên chính của chiến lược, phản ánh tất cả mọi phương diện của chiến lược và phải được sự chấp thuận của tất cả các nhóm quyền lợi.

Ban thư ký có trách nhiệm điều hành hàng ngày công tác soạn thảo chiến lược thông qua việc tạo dựng sự trao đổi và nhất trí các ý kiến, xây dựng hệ thống thông tin và phân tích, soạn thảo chiến lược. Ban thư ký cũng có trách nhiệm thông báo cho mọi người về tiến trình soạn thảo chiến lược.

Văn bản chiến lược phải được viết bằng tiếng địa phương, sắp xếp và trình bày sao cho mọi người thấy tiện lợi. Chẳng hạn, có thể là băng video, thường rất dễ phổ biến.

1. Tổ chức soạn thảo một chiến lược quốc gia

Một chiến lược quốc gia phải là một tuyên bố có tính chính sách của chính phủ chứ không phải là một văn bản có tính gợi ý dân chúng. Nó phải phản ánh sự phối hợp hành động thực sự của các tổ chức chính phủ và phi chính phủ. Một ủy ban (hoặc tương đương) phải được giao quyền soạn thảo chiến lược và chính phủ phải hướng dẫn chuẩn bị chiến lược. Tuy nhiên, chiến lược phải là kết quả cam kết hành động vì lợi ích của các nhóm và các tổ chức chính phủ và

phi chính phủ, của xã hội. Dù sao đi nữa thì chiến lược của quốc gia nào phải do chính quốc gia đó xây dựng. Nếu cần có các chuyên gia nước ngoài thì họ chỉ giữ vai trò thứ yếu trong soạn thảo mà thôi.

Cơ quan được ủy thác làm chiến lược (nơi được giao chuẩn bị chiến lược và chuyển nó thành văn kiện chiến lược) phải là một tổ chức trung ương của chính phủ chứ không phải là một tổ chức nào khác.

Cơ quan phê chuẩn (nơi phê chuẩn chính sách và hành động của chiến lược) phải là một ủy ban có tính pháp lý (hoặc tương đương).

Ủy ban chỉ đạo cấp cao (gồm các bộ trưởng, thứ trưởng hoặc tương đương) phải có trách nhiệm về:

- Các phương diện của chiến lược;
- Thông báo cho Hội đồng chiến lược (hoặc tương đương) về các vấn đề chính sách nảy sinh;
- Bảo đảm để tất cả các ngành và các nhóm quyền lợi, xã hội tham gia vào các bước soạn thảo chiến lược, đảm bảo lôi cuốn tất cả các tổ chức chủ chốt của Nhà nước và các nhóm quyền lợi phi chính phủ tham gia vào soạn thảo.

Ban thư ký thường trực phải điều hành hàng ngày việc chuẩn bị chiến lược, có trách nhiệm:

- Tổ chức chương trình tư vấn và thông tin;
- Phối hợp chuẩn bị nghiên cứu của ngành và các nghiên cứu khác;
- Dự thảo văn bản chiến lược;
- Xác định các dự án thí điểm có thể;
- Đảm bảo để Ủy ban chỉ đạo có đầy đủ thông tin về tiến độ xây dựng chiến lược.

Quy mô của ban thư ký phụ thuộc vào quy mô và tính phức tạp của quốc gia cần làm chiến lược.

Các thành viên tham gia soạn thảo và thực thi chiến lược phải bao gồm tất cả các tổ chức chính phủ, các ngành công nông nghiệp, thương mại, các nhóm quyền lợi, các tổ chức phi chính phủ, dân bản xứ, các công đoàn, chính quyền địa phương, các tổ chức nghiệp đoàn, các trường đại học, viện nghiên cứu, các tổ chức giáo dục khác... Càng nhiều người tham gia vào soạn thảo chiến lược thì cơ hội thành công càng tăng lên. Sự tham gia của họ có thể bắt đầu từ việc định ra các mục tiêu của chiến lược.

Rõ ràng, trên đây là những quan điểm, những nguyên tắc hoàn toàn mới mẻ trong việc soạn thảo chiến lược môi trường, chiến lược sống lâu bền ở mỗi quốc gia. Càng nhiều thành viên (các tổ chức các loại, quần chúng nhân dân, các

cộng đồng ...) thì cơ hội thành công và thực thi chiến lược một cách có hiệu quả càng tốt hơn.

2. Quá trình hình thành một chiến lược

Thường một chiến lược phải qua 3 giai đoạn: nảy sinh, chuẩn bị và thực thi.

a) Giai đoạn nảy sinh bao gồm:

- Vận động thông qua và giải thích các quan niệm và chiến lược sống lâu bền, bắt đầu từ sự đánh giá tính cần thiết của chiến lược và khả năng chuẩn bị chiến lược;
- Động viên mọi người ủng hộ việc chuẩn bị chiến lược;
- Xác định phạm vi và các thành phần của chiến lược;
- Chuẩn bị một dự án thi hành, bao gồm kế hoạch công tác và kinh phí;
- Chính phủ ra quyết định về soạn thảo chiến lược;
- Chuẩn bị đầy đủ kinh phí cho soạn thảo chiến lược;
- Tổ chức các giai đoạn tiếp theo, bao gồm các khâu thông tin phục vụ Ủy ban chỉ đạo và Ban thư ký soạn thảo chiến lược.

Chính phủ hoặc các tổ chức phi chính phủ có thể khởi xướng quá trình soạn thảo chiến lược. Trong trường hợp chính phủ không khởi xướng chương trình thì buộc phải lôi cuốn chính phủ ngay từ các giai đoạn đầu chuẩn bị.

b) Giai đoạn chuẩn bị chiến lược

Việc chuẩn bị bắt đầu bằng những chỉ dẫn về tất cả các mặt của mục tiêu, phạm vi, quá trình và thời hạn của chiến lược. Những chỉ dẫn phải bắt đầu thông qua các cuộc họp, hội thảo trong các quần chúng địa phương nhằm thông báo về mục tiêu và các nguyên tắc cơ bản của chiến lược sống lâu bền.

Văn bản chiến lược phải được Ban thư ký dự thảo từ:

- những nghiên cứu cơ bản do các tổ chức chính phủ, trường đại học và viện nghiên cứu, các nhóm quyền lợi, các nhóm công tác và các cố vấn thực hiện;
- những chỉ dẫn do các nhóm quyền lợi và các thành viên xã hội đệ trình;
- những khám phá, phát hiện về quan điểm chung có tính chỉ đạo qua các cuộc hội thảo công cộng.

Những nghiên cứu cơ bản cần thiết cho sự phân tích, đánh giá trong soạn thảo chiến lược bao gồm:

- Tài nguyên thiên nhiên và các hệ sinh thái, sự phân bố hiện tại của chúng, các tiềm năng phát triển, những tác động đến tài nguyên, hệ sinh thái và cơ chế quản lý chúng;
- Hiệu quả của luật pháp và cơ chế hiện tại trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và phát triển môi trường, phát triển lâu bền.

Nhiều nghiên cứu về các lĩnh vực trên có thể do các tổ chức có trách nhiệm của nhà nước về tài nguyên tiến hành. Các trường, viện nghiên cứu cũng có vai trò chính trong triển khai nghiên cứu. Việc tham gia của các nhóm quyền lợi, các thành viên của xã hội vào soạn thảo và thực thi chiến lược chưa được chú ý. Các nhóm quyền lợi và các thành viên xã hội nên được khuyến khích tham gia vào tu chỉnh các chỉ dẫn của chiến lược, chẳng hạn về:

- phát triển và bảo vệ cần thiết cho ngành hoặc lợi ích của họ;
- tài nguyên chủ chốt và vấn đề môi trường trong khu vực hoặc liên hệ đến lợi ích của riêng họ;
- tính tương hợp và những tranh chấp có thể xảy ra giữa họ với các khu vực và quyền lợi khác, hướng tăng cường sự tương thích, xoa dịu hoặc giải quyết các tranh chấp;
- các ngành hoặc nhóm quyền lợi quan tâm như thế nào đến việc đạt được sự phát triển và bảo vệ cần thiết để tạo ra sự phù hợp với các ngành khác, làm dịu hoặc giải quyết được các tranh chấp.
- chính phủ có trách nhiệm gì và phải làm gì.

Các nghiên cứu cơ bản về tài nguyên, môi trường phải cung cấp cho mọi người thông tin về lợi ích của chiến lược, mức độ phải đạt được; ý nghĩa của môi trường và tài nguyên thiên nhiên của khu vực, các loài động thực vật, sử dụng tài nguyên các hệ sinh thái mà nhân dân ở khu vực cho rằng chúng có giá trị nâng cao đời sống của họ; những vấn đề tài nguyên và môi trường có liên quan tới họ và hướng giải quyết các vấn đề này của chính họ ...

Việc chuẩn bị chiến lược được xem là kết thúc khi chính phủ và các thành viên thông qua về nguyên tắc văn bản chiến lược bao gồm các chính sách và kế hoạch hành động.

c) Giai đoạn thi hành chiến lược

Giai đoạn thi hành chiến lược là thời kỳ khi phần lớn các hành động đã thông qua được thực hiện. Kết quả của các hành động phụ thuộc nhiều vào sự khéo léo và tỷ mỉ của giai đoạn chuẩn bị.

III-CHỈ TIÊU TIẾN BỘ VÀ KIỂM SOÁT (MONITORING) CỦA CHIẾN LƯỢC

Mỗi kế hoạch hành động của chiến lược phải được chuẩn bị độc lập để có thể kiểm soát và đánh giá kết quả thực hiện ở hai cấp độ:

a) Thực hiện kế hoạch hành động:

- Dự án được đặt ra và các hành động khác kèm theo được hình thành để thực thi kế hoạch hành động;

- Sự thay đổi luật pháp và cơ chế như là kết quả của thực hiện chiến lược;

- Dấu hiệu cụ thể cho thấy sự tăng cường nhất trí, hiểu biết và nhận thức về các vấn đề của chiến lược ở các khu vực, các nhóm quyền lợi, các cộng đồng và xã hội nói chung.

(Xem tiếp trang 40)