

Các bài học đan xen

Có một loạt vấn đề có tác động mạnh trực tiếp tới tính hiệu quả của ODA dành cho môi trường, nhưng lại không phải đặc thù cho môi trường. Những vấn đề này có tác động tới tất cả các hình thức viện trợ phát triển và có liên quan tới phương pháp tiếp cận của các nhà tài trợ và của Chính phủ trong việc xử lý các quan hệ với nhau. Ngoài ra, những vấn đề này cũng liên quan đến các chính sách và quy trình của các nhà tài trợ đối với chính phủ của nước họ và liên quan đến tính hiệu quả của hệ thống hành chính của chính phủ ở Việt Nam. Nếu không xác định được những nhân tố quan trọng và có ảnh hưởng như trên, thì việc phân tích ODA môi trường là chưa hoàn chỉnh, và có thể sai lệch. Điểm đáng mừng là ở chỗ, hầu hết các nhân tố kể trên ít nhiều đều đang được coi là những lĩnh vực quan trọng trong cải cách. Tuy nhiên, các nhà quản lý ODA môi trường cần phải giám sát những cải tiến mà họ đã đạt được trong lĩnh vực chuyên môn riêng của họ, so với những tiến bộ đã đạt được trên bình diện rộng hơn.

Các yếu tố có ảnh hưởng đến ODA nói chung sẽ được thảo luận trong chương này.

Cải cách hành chính

Việc các hệ thống của chính phủ Việt Nam thực hiện như thế nào chức năng của mình sẽ ảnh hưởng tới rất nhiều vấn đề được nêu trong báo cáo này. Nếu mong muốn có cải tiến trong nhiều khâu chuyển giao ODA mà không có sự thay đổi đồng bộ trong bộ máy điều hành việc chuyển giao thì quả thật là không có ý nghĩa gì hết. Trong thập kỷ qua, Chính phủ đã tiến hành cải cách có chiều sâu, với tốc độ và phạm vi ngày càng tăng.

Chính phủ cho rằng, để đạt được sự phát triển bền vững, hệ thống hành chính ngày càng phải cởi mở, trung thực và có hiệu quả và bao gồm những công chức tận tụy hết mình.

Năm 1996, phiên họp toàn thể lần thứ 8 của Đảng Cộng sản Việt Nam đã phát động chương trình cải cách hành chính công cộng lần thứ nhất cho các tỉnh và các bộ ngành thực hiện. Mọi người đều nhận thức được rằng, cải cách kinh tế và xã hội tùy thuộc vào hệ thống hành chính có hiệu quả và điều này đòi hỏi phải tổ chức lại về cơ bản. Các thành tựu được thấy rõ trong 4 lĩnh vực.

Thủ tục hành chính được cải tiến. Chẳng hạn như việc cấp giấy phép đầu tư nước ngoài; quy định về xuất nhập khẩu; và quản lý nhà đất.

Cơ cấu hành chính có hiệu quả hơn. Đã thực hiện những bước quan trọng nhằm củng cố và hợp lý hóa các dịch vụ nhà nước. Giảm từ 27 bộ xuống còn 22 bộ và đã đạt được một số tiến bộ trong việc phân biệt rõ chức năng giữa quản lý chính sách và quản lý kinh doanh. Mỗi bộ trước kia đều điều hành các xí nghiệp Nhà nước, nhưng nay đã thành lập một số tổng công ty lớn.

Dịch vụ dân sự dân chủ hơn và chuyên môn hơn. Có khó khăn trong việc xác định rõ các loại cán bộ hành chính trong biên chế nhà nước. Hiện có hơn 1,2 triệu cán bộ nhà nước, kể cả những người làm trong các cơ quan đoàn thể như công đoàn, Đảng và các tổ chức xã hội lớn khác, như đoàn thanh niên. Luật Công chức và các văn bản pháp lý liên quan, trong đó xác định rõ biên chế công chức, quy trình tuyển dụng và phân công trách nhiệm công việc đã được soạn thảo và thảo luận.

Các biện pháp chống tham nhũng. Quốc hội và Chính phủ đã đề ra một chương trình chống tham nhũng ở tất cả các cấp trong hệ thống hành chính của chính phủ. Quyết định thẳng thắn này thừa nhận tính hiệu quả của các chính sách mới và của các cơ quan về cơ bản đang bị tổn hại, do thiếu những tiêu chuẩn đạo đức được áp dụng chung trong công việc của chính phủ.

Tuy nhiên vẫn còn tồn tại những thách thức. Còn thiếu sự sắp xếp về thể chế và hành chính nhằm thúc đẩy mối liên kết công tác giữa các bộ, các vùng với chính quyền địa phương. Mặc dù đã có những nỗ lực nhằm đơn giản hóa các sắp xếp về thể chế, nhưng hiểu biết của bên ngoài đối với "hệ thống" và khả năng đáp ứng nhanh và hiệu quả của hệ thống hành chính vẫn còn hạn chế. Các thủ tục thì công kênh, và điều hành các thủ tục đó lại là một số lượng tương đối đông các cán bộ nhân viên được trả mức lương thấp. Việc cưỡng chế luật và các quy định không được chặt chẽ và nhất quán, làm cho việc ra quyết định về hành chính càng trở nên không chắc chắn và không đoán trước được.

Các công chức chưa có nề nếp soạn thảo các kế hoạch công tác thường kỳ trên cơ sở các mục tiêu chương trình hay tiến độ thực hiện kế hoạch. Việc không đặt kế hoạch và kiểm điểm thực hiện hàng tháng đã tạo ra một tâm lý "chữa cháy" trong công việc và thường khiến cho các cán bộ không chú ý tới các nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu và tới các mục tiêu kế hoạch dài hạn.

Tất cả những điều trên có nghĩa là các cơ quan của chính phủ vẫn còn có xu hướng đóng cửa đối với công chúng. Xu hướng này đang chuyển đổi nhanh nhưng vẫn còn tồn tại, thường là do mặc định chứ không phải do cố ý. Các cơ cấu và quy trình cho các nhóm bên ngoài được tham gia vẫn chưa thành thực tế hoặc chưa được hiểu rõ. Quốc hội và Ủy ban nhân dân các cấp, là cơ sở thể chế đầu tiên để cộng đồng có thể tham gia nhiều hơn, song các cơ quan này cần được hỗ trợ để thực hiện đầy đủ vai trò này của mình. Vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong việc đáp ứng các mục tiêu phát triển bền vững cũng mới chỉ ở giai đoạn phôi thai.

Đây là một trong những khía cạnh thách thức nhất, nhưng cũng quan trọng nhất, trong việc tăng cường thể chế phát triển bền vững ở Việt Nam. Tiến bộ trong lĩnh vực này sẽ ảnh hưởng tới tiến bộ trong tất cả lĩnh vực khác.

Các chương trình tài trợ: Ai đặt ưu tiên ?

Hiện nay, có nhiều chiến lược tài trợ quốc gia hơn được xác định thông qua sự hợp tác giữa nước viện trợ và Chính phủ. Các dự án môi trường có kết quả tốt nhất là các dự án do Chính phủ xác định.

Chính phủ và cộng đồng các nhà tài trợ đều nhận rõ tầm quan trọng của công tác sắp xếp ưu tiên, nhưng trong thực tế không có tiêu chuẩn hoặc quy trình quy định cho vấn đề này. Các nhà tài trợ có thể bị đặt vào trong tình huống rất phân tán trước một loạt các lựa chọn, từ việc phải chú ý kỹ lưỡng tới các quy trình ưu tiên của Chính phủ, cho tới việc bám sát các chương trình kế hoạch xây dựng định hướng trong nước. Một phần nguyên nhân của tình trạng này là tính rõ ràng và dứt khoát của các thủ tục quy định các ưu tiên của Chính phủ.

Phần lớn các nhà tài trợ đều dựa vào các hướng dẫn nêu trong dự thảo báo cáo của các nhóm tư vấn quốc tế và trong nước, và dựa vào đó làm cơ sở cho các cuộc đối thoại có mức độ thận trọng ít nhiều với Chính phủ. Tuy vậy, các chiến lược được đề ra với phần tham gia đóng góp lớn của nhà nước, được chính phủ chấp nhận thực hiện và do Chính phủ "sở hữu", cũng chỉ ảnh hưởng chung chung đối với những vấn đề cụ thể của các dự án sau đó.

Tình hình này đang thay đổi dần. Các nhà tài trợ ngày càng có xu hướng dựa vào các ưu tiên chiến lược của Chính phủ làm cơ sở cho các chương trình của mình, nhưng vì việc đối thoại với các đối tác quốc gia lại là một quy trình hai chiều nên thường khó phân định chi tiết các ưu tiên của ai là chính. Giá trị của các chiến lược tài trợ quốc gia phần lớn nằm trong quá trình tiến hành soạn thảo chiến lược, phục vụ cho các mối quan hệ mà dự án giúp xây dựng và phục vụ cho các ảnh hưởng có tính năng cao nhận thức.

Từ kinh nghiệm thực tiễn với ODA môi trường, đã hình thành một số nguyên tắc chỉ đạo:

- ❑ các nhu cầu và các ưu tiên phải do Chính phủ đặt ra là chính;
- ❑ Chính phủ cần chủ động trong toàn bộ quy trình, từ khâu hình thành tới khâu thực hiện và đánh giá. Các nhà tài trợ cần trợ giúp về kỹ thuật và tự đáp ứng các nhu cầu đánh giá của mình, nhưng cũng cần phối hợp với bên Chính phủ và cần có sự tham gia của các chuyên gia trong nước;
- ❑ Song, cũng hoàn toàn có giá trị nếu các nhà tài trợ đưa các ưu tiên của mình ra bàn đàm phán, nhằm thuyết phục Chính phủ nếu các ưu tiên đó tỏ ra không nhất quán với các ưu tiên quốc gia. Chính phủ có thể từ chối viện trợ nếu thấy không thỏa mãn với những mục tiêu dự kiến. Các nhà tài trợ cần tiếp tục đóng vai trò cốt yếu trong việc giúp chính phủ đạt được một sự cân bằng giữa ưu tiên dành cho các ngành kinh tế và ưu tiên dành cho các lĩnh vực xã hội, cũng như các ưu tiên có tầm quan trọng ngày càng tăng trong lĩnh vực môi trường. Sức ép đối với Chính phủ trong việc đáp ứng các chỉ tiêu phát triển trước mắt về KT-XH, có thể là quá mạnh.

Mặt khác, đối với một số nhà tài trợ, cần phải thực hiện một quy trình tư vấn trước khi tiến triển từ giai đoạn biểu hiện tượng trưng, sang giai đoạn làm việc thực sự với Chính phủ, để thoả thuận về các ưu tiên.

Các chiến lược đầu tư của Chính phủ có khuynh hướng thiếu lý lẽ rõ ràng và quá chung chung; cần phải có nhiều hơn các phân tích khả thi. Ví dụ, cuối 1998, Bộ NN&PTNN trình bày chiến lược và chương trình của Bộ với các nhà tài trợ, nhưng

đã không thu hút được sự hỗ trợ như mong muốn bởi vì các nhà tài trợ không tin rằng bản thuyết trình đã được cân nhắc một cách đầy đủ từ đầu chí cuối. Kinh nghiệm này cho thấy mặc dù cách tiếp cận chiến lược và tổng thể đối với các đóng góp của ODA đã được thừa nhận, nhưng năng lực phân tích và sắp xếp ưu tiên còn hạn chế. Kết quả là, các chiến lược hoặc không thực tế, hoặc không được khớp nối hợp lý.

Tạo ra khung cảnh chính sách hợp lý

Người ta ngày càng nhận thức rõ rằng nếu khung cảnh chính sách không đúng thì các viện trợ môi trường sẽ thất bại, hoặc chỉ đem lại được những lợi ích cục bộ. Sẽ chẳng có ý nghĩa gì nếu khuyến khích hành vi ủng hộ môi trường trong khi tất cả yếu tố khuyến khích trong một hệ thống lại ủng hộ hành vi có hại cho môi trường. Nhiều viện trợ chỉ chú trọng rất hẹp đến các mặt cụ thể của môi trường song lại ít quan tâm hiểu biết xem khung cảnh chính sách có ủng hộ hay không, cũng như có những phương thức nào để khung chính sách có thể hỗ trợ nhiều hơn các mục tiêu của dự án. Nếu các chính sách, các bộ luật và các thủ tục quy định được thiết kế để tạo ra các yếu tố khuyến khích và các biện pháp kiểm tra hợp lý, thì chắc chắn nhiều viện trợ dành cho môi trường sẽ ít cấp bách hơn. Còn nếu không, chắc chắn nỗ lực hiện tại để xây dựng nhận thức môi trường và khuyến khích thực hiện hợp lý môi trường sẽ chỉ tạo ra ít ảnh hưởng.

Cộng đồng tài trợ đã quan tâm đáng kể vào hỗ trợ quá trình cải cách của Việt Nam, và đang bị thúc ép giúp đỡ để đương đầu với những hậu quả xã hội và môi trường do phát triển thị trường nhanh. Cần phải có nhiều viện trợ ODA để giúp Chính phủ định hình toàn bộ khung cảnh chính sách, sao cho khung cảnh đó nhất quán trong việc khuyến khích tính bền vững và các phương thức có lợi cho môi trường.

Lấy Chiến lược Khoa học và Công nghệ của Bộ KH, CN & MT làm thí dụ (Khung 10.1). Liệu các cân nhắc về môi trường đã được đưa vào chiến lược chưa? Xét trường hợp các hệ thống quản lý môi trường của Việt Nam vẫn còn non nớt, liệu nhóm hỗ trợ Canada đã chú ý đầy đủ đến các nhân tố trên khi đưa ra hướng dẫn không? Ngay trong Bộ KH, CN & MT, chính sách khoa học và công nghệ với chính sách môi trường vẫn thường được xem xét một cách biệt lập với nhau.

Có những trường hợp khác, trong đó nội dung tư vấn về chính sách là đúng, nhưng quy trình lại không tôn trọng đầy đủ các thủ tục và tiến độ của Chính phủ. Kinh nghiệm của CIDA trong việc hỗ trợ Kế hoạch Hành động Quốc gia về Môi trường cho thấy, kế hoạch do một nhóm chuyên gia quốc tế soạn thảo, nhưng sẽ không bao giờ được chính phủ thông qua. Điều này chứng tỏ tầm quan trọng của các cơ quan nhà nước, luôn giữ vai trò chỉ đạo và đề ra nguyên tắc, nếu muốn các cải cách chính sách thành công.

Đồng thời, chính sách không thể là bất định. Mỗi tỉnh đều có kế hoạch tổng thể 5 năm, nhưng lại không có kinh phí để hàng năm duyệt lại một cách đầy đủ việc thực hiện. Kế hoạch càng trở nên thiếu xác đáng, bởi vì các áp lực thị trường và

cơ hội phát đã trở thành lực lượng chủ lực định hình cho môi trường. Thay vào đó, quy trình quy hoạch lại muốn bắt nhịp với thực tế.

Khung 10.1 Chiến lược Khoa học và Công nghệ

Chiến lược do Bộ KHCN&MT soạn thảo đã được CIDA xem xét như là một mô hình hữu ích của hỗ trợ ODA dành cho cải cách chính sách. Một nhóm tư vấn quốc tế cao cấp vào Việt Nam để chia sẻ những kinh nghiệm của các nước khác về những thành phần cơ bản của chính sách khoa học và công nghệ. Đã tổ chức những chuyến tham quan học tập cho các cán bộ chủ chốt trong việc ra chính sách. Sau đó Bộ KHCN&MT đã tổ chức 350 cuộc họp tư vấn trong cả nước, dẫn đến việc soạn được một dự thảo chính sách. Sau đó CIDA đã quay lại và bố trí một "quy trình thách thức" theo đó nhóm tư vấn quốc tế được mời trở lại để cho ý kiến và khuyến khích thảo luận về dự thảo đó. Sau đó Bộ đã trình bản chiến lược cuối cùng lên cho Chính phủ duyệt.

Nguyên tắc chủ đạo của CIDA trong trường hợp này là "chúng tôi sẽ kích thích, chứ không dẫn dắt quy trình lập chính sách". Chính phủ đã yêu cầu CIDA hỗ trợ một quy trình tương tự trong việc đề ra một chiến lược về Giáo dục.

Quy hoạch phát triển đang đổi mới

Hệ thống quy hoạch phát triển đang thay đổi dần để có được mức bao quát rộng hơn, khả năng linh hoạt hơn, các mối quan hệ liên ngành hơn, phân cấp quản lý và qui hoạch đến cấp vùng.

Tuy cải cách đang làm thay đổi từ từ cách thức tiến hành quy hoạch, song vẫn tồn tại nhiều lực cản đối với PTBV trong quá trình quy hoạch phát triển. Nhiều quá trình cải cách có thể vẫn giữ được tính liên tục. Ví dụ, các cố gắng ủy quyền công tác quy hoạch sẽ tiếp tục chuyển đổi từ hệ thống tập trung hóa cao, sang hệ thống phân cấp mạnh mẽ. Cách tiếp cận "từng bước" của Việt Nam, hoặc cải cách từ từ, có thể hiểu là sự mất cân đối vẫn còn tồn tại, nhất là trong các giai đoạn đầu. Nếu lúc nào cũng ghi nhớ rằng có những lực cản thì sẽ cho phép điều chỉnh thường xuyên trong khi cố gắng cải cách.

Điều còn thiếu là chưa có luật định về qui hoạch mà đây là một khuôn khổ toàn diện đối với công tác quy hoạch phát triển. Việc thiếu một khung luật như vậy sẽ cản trở nghiêm trọng quá trình phát triển bền vững. Khuyến nghị đầu tiên được đưa ra trong Chiến lược Bảo tồn quốc gia (1985), rồi được nhắc lại trong Kế hoạch hành động quốc gia về MT&PTLB (1991) và sau đó trong Kế hoạch hành động ĐDSH (1994), là về việc xây dựng luật quy hoạch, trong đó quy định các nguyên tắc PTBV, xác định các vai trò và trách nhiệm của từng cấp chính quyền, cũng như đề ra các thủ tục quy hoạch.

Quy hoạch vẫn mang tính tập trung cao. Ngoài 5 trung tâm đô thị đã được giao thẩm quyền về quy hoạch tổng thể trong lãnh thổ của mình, công việc quy hoạch trong cả nước vẫn thuộc thẩm quyền của cấp trung ương. Hệ thống này chưa chính thức công nhận các vai trò và thẩm quyền của các cấp khác, được quy định trong Hiến pháp hay trong các bộ luật gần đây. Các nhà quy hoạch địa phương, do không chắc chắn với các trách nhiệm và thẩm quyền chính xác của mình, thường không sẵn sàng áp dụng sáng kiến hay chấp nhận rủi ro trong việc thử nghiệm các cách thức xây dựng các hệ thống mới có hiệu quả. Điều này ảnh hưởng đến tính hiệu quả trong hàng loạt các quyết định, trong đó sự thận trọng vẫn dựa vào chính quyền trung ương. Các vấn đề quy hoạch cốt yếu, như việc phân loại đất và sử dụng đất, những dàn xếp thương lượng trong giao đất cho các cộng đồng địa phương, và quyết định về quyền hưởng dụng đất, tất cả đều không xác định rõ thẩm quyền của các cấp địa phương.

Một trong số các vấn đề là nhiều khung pháp lý chi tiết và các thủ tục hành chính để thực hiện luật chưa được xây dựng, dẫn đến nhầm lẫn và không chắc chắn giữa các nhà quy hoạch địa phương. Những phương cách cải tiến trong qui hoạch, như các kế hoạch địa phương và hệ thống sổ đỏ về giao đất theo Luật Đất đai, đang được áp dụng nhưng không có các hướng dẫn hỗ trợ thỏa đáng.

Các tình huống thường xảy ra ở những nơi mà các kế hoạch phát triển của tỉnh có sự mâu thuẫn về sử dụng đất đai và sử dụng tài nguyên với các hoạt động của các ngành khác trên lãnh thổ tỉnh. Tuy vẫn có sắp xếp hợp tác trong quy hoạch giữa các ngành, giữa các tỉnh, cũng như giữa các ngành với các tỉnh, nhưng các mối hợp tác này thường là yếu kém và không có hiệu lực. Những mối quan hệ cốt yếu này không có sức nặng về mặt pháp lý và không có các cơ chế kích thích để khuyến khích.

Quy hoạch KT-XH vùng, gắn kết các tỉnh có những các đặc điểm tương đồng, hoặc có các lợi ích kinh tế tương hỗ, thường không có cơ sở pháp lý và thể chế. Trách nhiệm xây dựng các kế hoạch đều tập trung hóa cao và việc thực hiện lại được phân chia giữa các ngành và các tỉnh, làm mất đi tính nhất thể của vùng. Vẫn chưa xác định được các kế hoạch môi trường vùng theo Luật Môi trường sẽ có quan hệ ra sao với các chức năng quy hoạch vùng của Bộ KH&ĐT.

Tuy nhiên, khi áp lực thị trường bắt đầu định hình sự phát triển thì các mục tiêu được trung ương xác định không phải lúc nào cũng phản ánh những biến đổi đang xảy ra ở cấp cơ sở. Ví dụ, các thời hiệu dài hạn nói chung về quản lý môi trường không được lựa chọn và diễn giải dưới dạng các chỉ tiêu cụ thể và các hoạt động cụ thể, trong các kế hoạch hàng năm của địa phương. Một lý do cho việc trên là các nhà quy hoạch không rõ sẽ nhằm vào mục đích gì xét theo các điều kiện thực tế.

Phân cấp ODA

Nghị định 87/CP của Chính phủ có hiệu lực từ tháng 8 - 1997 và Thông tư 81 là những bước rất quan trọng để tiến tới việc xác định rõ các vai trò và trách nhiệm

của chính phủ trong ODA. Các văn kiện này đã đặt nền móng cho việc phân cấp ra quyết định ở cấp tỉnh và cấp cơ sở về mọi khía cạnh của chu trình dự án ODA. Một số các nhà tài trợ đã chỉ rõ, những đầu tư ban đầu của họ trực tiếp cho cấp tỉnh đã được thể hiện tốt. Họ thấy kết hợp với các ban quản lý dự án dễ dàng hơn là rót các nguồn lực thông qua cấp trung ương.

Những kinh nghiệm vừa qua cho thấy một số các bài học về khía cạnh này:

- ❑ với các khoản vay lớn ngày càng tăng nhiều trong ODA, một số các cơ quan ở cấp trung ương đã trở nên phần nào thỏa mãn với việc quản lý các ODA dạng không hoàn lại;
- ❑ chưa xác định rõ thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương tham gia đàm phán và ký thỏa thuận ODA;
- ❑ các cam kết ở các cấp cơ sở tỏ ra rõ ràng hơn đối với các vấn đề căn bản và đảm bảo sử dụng ODA giải quyết đúng các vấn đề đó;
- ❑ vai trò trung gian của các NGO tại cấp địa phương ngày càng tăng, và nhìn chung, tỏ ra là một lực lượng tích cực trong việc tạo điều kiện thuận lợi phân cấp ODA;
- ❑ năng lực của các tỉnh ở các mức rất khác nhau, và trong một số trường hợp cần xây dựng năng lực quản lý trước khi đưa vào các chương trình hỗ trợ kỹ thuật;
- ❑ các vấn đề cần xử lý trong các dự án đầu tiên phải nằm trong phạm vi quản lý được - "hỗ trợ ngư dân chuyển đánh bắt cá ven bờ sang đánh bắt cá ngoài khơi" không phải là một ví dụ tốt cho một dự án nhỏ ở cấp huyện hoặc cấp tỉnh;
- ❑ các dự án có quy mô lớn cần được phân nhỏ để các cơ quan khác nhau có thể quản lý được. Nhiều nhà tài trợ khám phá ra rằng có quá nhiều tầng bậc giữa trung ương và cộng đồng hưởng lợi trong các dự án phát triển nông thôn mà điều này sẽ cản trở tiến độ dự án. Họ muốn được làm việc trực tiếp với chính quyền tỉnh và huyện; và
- ❑ trong khi xu hướng phân cấp ODA là một xu hướng tốt thì Chính phủ và nhất là các nhà tài trợ cần nhạy bén với khả năng hân rã và trùng lặp. Không thể quá nhấn mạnh vào tầm quan trọng của việc xây dựng các mối liên kết và các dòng thông tin có hiệu quả giữa trung ương và tỉnh .

Có một số lý do giải thích tại sao ở cấp trung ương không coi trọng các khoản ODA không hoàn lại như các ODA vốn vay. Thứ nhất là vì, các cán bộ cao cấp của Chính phủ đã tỏ ra rất nhạy cảm với thực tế là phần lớn các khoản viện trợ không hoàn lại thường quay trở lại nước tài trợ. Các con số từ 60 đến 80% thường được trích dẫn, và thực tế là như vậy. Thứ hai là, mặc dù đã có khuyến cáo của Nhóm các nhà tài trợ, nhưng ngược lại, việc mua sắm trang thiết bị và ký hợp đồng với chuyên gia quốc tế vẫn bị ràng buộc vào các nguồn của nước tài trợ (không như các đối tác trung ương, các cán bộ địa phương xem ra không quan tâm đến những điểm nêu trên vì họ vốn có rất ít nguồn lực). Thứ ba là , có ít thông

tin phản hồi nhằm tăng cường cho việc thực hiện ODA tốt trong Chính phủ. Các nhà tài trợ có thể phân nản về nhiều trục trặc đã được thừa nhận trong việc chuyển giao ODA, nhưng những cam kết ODA vẫn tiếp tục đến.

Tình hình đối với vốn vay lại diễn ra theo cách khác - các khoản này đều phải được hoàn trả.

Chuyển dịch sang quốc gia thực hiện

Các phương pháp tiếp cận trong quản lý dự án có thể xếp thành một chuỗi gồm các mức độ khác nhau, từ phương pháp quản lý chặt chẽ của các nhóm quốc tế đối với khâu tài chính và kỹ thuật cho đến phương pháp trao hầu hết quyền quản lý cho cơ quan thực hiện của chính phủ.

Mặc dù đã có sự đồng ý chung về mục đích của việc quốc gia thực hiện, nhưng giữa Chính phủ và các nhà tài trợ vẫn chưa nhất trí được mấy về tiến độ và hình thức chuyển giao cần thực hiện. Việt Nam vẫn còn hạn chế về kinh nghiệm quản lý các chương trình ODA lớn và vẫn chưa có được sự phối hợp giữa năng lực và quy trình của các cơ quan. Những gì cần làm từ từ và dài hạn thì lại theo đuổi hơi vội vã mà chưa thẩm định đầy đủ các năng lực về thể chế và nguồn nhân lực của cơ sở nhận viện trợ. Ví dụ, đang có các mối quan ngại đối với dự án lớn về đất ngập nước ven biển của WB/Đan Mạch rằng có thể quá vội vàng để theo đuổi các thủ tục của WB và chắc sẽ gặp phải những khó khăn và trì hoãn tương tự như dự án lâm nghiệp do ADB tài trợ vấp phải.

Đang có những bước thực hiện nhằm chuyển giao cho các cơ quan Việt Nam thực hiện việc đàm phán hợp đồng có liên quan đến viện trợ ODA không hoàn lại. Từ trước đến nay việc giao quyền như vậy chỉ thực hiện ở các dự án cho vay và rất hiếm trường hợp ở các dự án hỗ trợ kỹ thuật không hoàn lại. Trường hợp mới đây là một hợp đồng trị giá 1,5 triệu đôla, là một phần của Dự án Vietnam Capacity 21 của UNDP, hợp đồng này hoàn toàn do Vụ KH,GD&Mt của Bộ KH&ĐT quản lý. Đây là lần đầu tiên UNDP giao toàn bộ trách nhiệm cho phía đối tác Việt Nam. Các cơ quan khác, đặc biệt là các ngân hàng cũng đang làm như vậy. Có 2 lý do cho chiều hướng này: thứ nhất là các cơ quan của bên tài trợ thiếu nhân lực; và thứ hai là họ muốn thúc đẩy quá trình quốc gia điều hành.

Một số nhà tài trợ nhận thấy rằng Chính phủ khó có thể quản lý được các hợp đồng của các thành phần tư nhân. Cần cảnh giác và phải đảm bảo chắc chắn rằng thành phần tư nhân không cung cấp những gì không cần thiết cho dự án.

Daniada đang thử nghiệm các hình thức giải ngân trực tiếp và được một kế toán viên làm việc chính thức tại chỗ, để thực hiện đào tạo và hỗ trợ cho bên nhận viện trợ, đồng thời cũng thực hiện chức năng kiểm toán.

Có nhiều vấn đề mà cả chính phủ và các nhà tài trợ cần phải xử lý đối với một quá trình chuyển giao quá nhanh sang cách quốc gia thực hiện, những vấn đề đó là:

- ❑ do không có các thủ tục quy định thỏa đáng, có khả năng các trách nhiệm về viện trợ vào tay một số ít người;

- ❑ khả năng tăng cường tập trung hóa quá trình ra quyết định;
- ❑ nguy cơ không biết rõ các phương pháp tác nghiệp các dự án ODA
- ❑ nguy cơ trao quyền lãnh đạo về trợ giúp kỹ thuật cho những lĩnh vực mà hoàn toàn mới mẻ với Việt Nam và kinh nghiệm cũng như năng lực còn hạn chế;
- ❑ thực tế là viện trợ bị ràng buộc quá nhiều vào việc mua sắm hàng hóa và dịch vụ của các nước tài trợ. Đối với việc chuyển giao quốc gia thực hiện, điều này thực sự có ý nghĩa.

Vai trò của các chuyên gia dự án quốc gia và quốc tế

Các cán bộ dự án quốc gia đang bắt đầu có vai trò ảnh hưởng hơn trong quản lý dự án, nhất là trong các chương trình NGO. Đồng thời, nhiều chuyên gia và các tổ chức quốc tế đang có thêm nhiều kinh nghiệm làm việc hơn tại Việt nam về các dự án môi trường, mà kinh nghiệm này đang cải thiện chất lượng của loại hỗ trợ kỹ thuật.

Cam kết làm việc chính nhiệm của các nhân viên dự án quốc gia có phẩm chất đóng vai trò sống còn đối với thành công của dự án. Trong một số dự án ODA trước đây, các thứ trưởng hay các quan chức cao cấp, được chỉ định làm các Giám đốc dự án quốc gia, ngay cả khi họ không có các kỹ năng hay thời gian dành cho dự án. Điều này không thể tránh khỏi ách tắc vì thậm chí các quyết định sơ đẳng nhất cũng phải thông qua Giám đốc dự án quốc gia.

Dù các cán bộ trong nước đang ngày càng có ảnh hưởng song các chuyên gia quốc tế vẫn còn ảnh hưởng lớn trong tất cả giai đoạn của chu kỳ dự án ODA. Điều này đặc biệt đúng trong các hoạt động của các ngân hàng và các nguồn đa phương. Ví dụ, các chuyên gia Việt Nam ít khi lãnh đạo các nhóm thiết kế hay đánh giá dự án. Những đánh giá dự án của Chính phủ và các nhà tài trợ thường được tiến hành riêng rẽ, và các văn bản đánh giá của Chính phủ không được trao đổi với các nhà tài trợ. Cộng đồng NGO coi trọng hơn đến việc thúc đẩy vai trò của các chuyên gia trong nước.

Hiện nay có hơn 300 tổ chức NGO quốc tế tại Việt Nam và hơn 100 cơ quan viện trợ phát triển song phương và đa phương. Nghĩa là mỗi tỉnh có khoảng từ 5 đến 10 tổ chức NGO. Tình trạng này vừa là vấn đề vừa là cơ hội cho PTBV. Đây là vấn đề, bởi lẽ các nhu cầu ngày càng tăng đang làm cho Chính phủ phải tương tác hiệu quả với nguồn này; và những tổ chức này có thể thu hút chuyên gia của chính phủ. Cơ hội ở đây là các tổ chức này tạo ra nền đào tạo phong phú cho các nhân viên quốc gia và đa dạng hóa các cách tiếp cận và các nguồn lực cần thiết, giúp giải quyết nhiều vấn đề TNTN và môi trường mà đất nước gặp phải.

Quyền Làm chủ

Cho đến nay đã có đủ kinh nghiệm trong xây dựng dự án môi trường để đề xuất 2 nguyên tắc, nhằm tối đa hóa quyền làm chủ: những cơ quan nào sẽ thực hiện các dự án ODA phải là các cơ quan thiết kế các dự án đó; và những cơ quan nào sẽ thực hiện các dự án ODA phải là các cơ quan thương lượng văn bản dự án và thực hiện các thỏa thuận với cơ quan hỗ trợ quốc tế

Các dự án chỉ thành công khi bên nhận viện trợ có ý thức làm chủ dự án. Điều này không chỉ hàm ý đến ý thức làm chủ của cơ quan đối tác thuộc Chính phủ trung ương, mà còn bao gồm ý thức làm chủ của một loạt các bên có liên quan trong một dự án hoặc chương trình. Nếu một dự án phát triển nông thôn, có đối tượng thụ hưởng và các bên liên quan là nông dân địa phương, mà chỉ có các cán bộ cấp huyện cảm thấy được "làm chủ" dự án, thì như vậy là chưa đủ.

Một trong những vấn đề có liên quan đến quyền làm chủ là các cơ quan cấp tỉnh và cơ sở không tham gia thường xuyên vào thiết kế và đàm phán dự án ODA. Do đó, các dự án có thể không giải quyết các vấn đề được cơ quan thực hiện ở địa phương coi là các ưu tiên. Đồng thời, những mong muốn đặt ra trong thực hiện dự án có thể vượt quá năng lực của các cơ quan đó. Quá trình thiết kế không phải luôn đánh giá thỏa đáng những gì có thể đạt được trong các điều kiện hạn chế của cơ sở.

Lấy dự án quản lý chất thải rắn của JICA cho Hà Nội làm ví dụ. Các cuộc đàm phán được tiến hành với Bộ KH&ĐT. Sở KHCN&MT thành phố Hà Nội chỉ được tham gia rất ít vào quá trình thiết kế hay thương lượng. Sở được bàn giao một dự án như việc đã rồi. Hậu quả là, dự án này vẫn tiếp tục giữ khoảng cách nào đó với sở KHCN&MT.

Trong khi đó, nghiên cứu môi trường của Sida năm 1993 được thiết kế và tiến hành thông qua nhóm công tác chuyên gia gồm các cán bộ tỉnh, đã thực hiện thành công với sự cam kết và tham gia đầy đủ của các cơ quan có thẩm quyền của tỉnh.

Tính linh hoạt của dự án

Một bộ phận quan trọng nhằm tạo ra được quyền làm chủ là làm cho dự án có tính linh hoạt, phù hợp với điều kiện của quốc gia. Có nhiều cách để tạo ra tính linh hoạt này. Một cách là thông qua quá trình kiểm điểm thường kỳ các mục tiêu của dự án và kinh nghiệm thực hiện so với các ưu tiên của chính phủ. Cách khác là thông qua các quỹ đặc biệt mà ban chỉ đạo dự án có thể sử dụng cho các ưu tiên và các vấn đề quan trọng phát sinh, có liên quan đến dự án. Các quỹ này đặc biệt có giá trị vì không phải mọi vấn đề đều có thể lường trước khi thiết kế dự án.

Ví dụ, dự án VCEP dành một quỹ đặc biệt trị giá 1 triệu đôla Canada, chúng tôi đã tạo điều kiện thuận lợi đặc biệt cho việc thực hiện dự án. Việc sử dụng quỹ do Ban chỉ đạo dự án quyết định trên cơ sở chương trình công tác năm. Cũng như vậy, giai đoạn đầu của dự án SEMA cũng dành ra một quỹ nhỏ, dùng để hỗ trợ các hoạt động xây dựng năng lực và các mối quan hệ làm việc chủ yếu để thực hiện có hiệu quả. Các hoạt động có thể là từ các cơ hội đào tạo đặc biệt, cho đến cung cấp các dịch vụ chuyên gia và thông tin và thậm chí có thể bao gồm cả những sáng kiến mới quan trọng.

Chính phủ Thụy Sĩ cùng UNDP và Bộ KH&ĐT, đã thành lập một quỹ hỗ trợ dự án quan trọng và một nguồn quỹ môi trường trong nước trong Giai đoạn 2 của dự án Năng lực 21 của Việt Nam. Các quỹ này sẽ được sử dụng với sự cân nhắc của ban quản lý dự án, trên cơ sở các nhu cầu được xác định với các cơ quan được thụ hưởng khi đạt được tiến độ của dự án.

Một cách tiếp cận khác đối với cơ sở cấp quỹ linh hoạt là việc thành lập các quỹ quy mô nhỏ trong các chương trình của các nhà tài trợ. Ví dụ, Sida đã có quỹ môi trường mà thủ tục xin cấp quỹ đơn giản và quỹ dùng để hỗ trợ cho các sáng kiến của các NGO. Quỹ đã có được những kết quả khích lệ. Phía Canada cũng có một quỹ linh hoạt, chủ yếu dùng vào việc cung cấp hỗ trợ chuyên gia trong các lĩnh vực phát triển chính sách, và quỹ này cũng thu được các kết quả tích cực.

Những thách thức hiện nay là làm sao đảm bảo các quỹ linh hoạt của các cơ quan tài trợ có thể hỗ trợ tốt hơn các vấn đề môi trường chưa được quan tâm; và có tiềm năng cho các loại quỹ này kết hợp tốt hơn với các dự án đang thực hiện.

Ngôn ngữ của ODA và Phát triển Bền vững

Hầu hết các dự án môi trường đã có cấu thành đào tạo ngôn ngữ, tuy mới chỉ là phần bổ sung đột xuất, khi đã triển khai việc thực hiện dự án.

Điều này dẫn tới vấn đề duy nhất và phổ biến nhất do các nhóm công tác quốc tế nêu ra là các dịch vụ biên dịch và phiên dịch trong các dự án môi trường là hạn chế và kém cỏi. Đội ngũ phiên dịch Việt Nam có chất lượng tốt, diễn tả được các thuật ngữ môi trường rất ít và kết quả là các khái niệm không được diễn đạt rõ ràng trong các tài liệu dịch và trong các lớp huấn luyện dẫn đến những nhầm lẫn.

Ngôn ngữ là cốt lõi của nhiều khó khăn trong khi giao dịch giữa nhà tài trợ và Chính phủ. Nhưng đây là triệu chứng nhiều hơn là vấn đề thực tế: các thuật ngữ chính sử dụng trong lĩnh vực môi trường- ví dụ, biệt ngữ phát triển bền vững được hiểu và dịch theo nhiều cách khác nhau. Hiểu rõ các khái niệm, như "quy hoạch", "chiến lược", "quản lý tốt hàng ngày", "quan trắc", "môi trường" và "phát triển bền vững" cũng đã rất khác nhau và dẫn đến hiểu sai hoàn toàn các mục tiêu của các dự án ODA.

Tài liệu hướng dẫn Thực hiện Quốc gia của LHQ là một ví dụ về việc sử dụng các loại biệt ngữ phức tạp không cần thiết. Các khái niệm, như "kiểm điểm ba bên" gây lúng túng cho nhiều nhà quản lý ODA của Chính phủ và các nhóm công tác kỹ thuật quốc tế trong các dự án này.

Những đóng góp của Chính phủ

Nhìn chung, những đóng góp của Chính phủ bằng hiện vật và tiền mặt cho các dự án môi trường đang tăng lên, dấu rằng một số thách thức vẫn còn tồn tại.

Hầu hết các cơ quan chính phủ làm việc với các nhà tài trợ đều không có các nguồn vốn tự quản, do vậy không có riêng các kinh phí thực hiện các dự án ODA.

Họ phải tự tìm kiếm từ nguồn khác và thông thường là xin được các nguồn vốn đầu tư cơ bản của Chính phủ, nhưng không được tự ý sử dụng. Theo thông lệ, Chính phủ cam kết khoảng 10% các khoản ngân sách của các dự án "phần cứng", song chưa sẵn sàng cam kết cấp vốn cho các dự án có các mục tiêu "phần mềm". Khi được cam kết, những khoản đóng góp tài chính của Chính phủ có xu hướng chậm, làm xáo trộn các kế hoạch thực hiện. Đồng thời, các cơ quan điều hành dự án thường không tôn trọng năm tài chính của chính phủ và trình văn bản đề nghị Chính phủ đóng góp rất muộn - kết quả là kinh phí có thể chỉ xuất hiện trong ngân sách của năm tài chính sau và thường không được giải ngân cho đến cuối năm đó. Vấn đề này thực sự là một trở ngại đối với dự án có vốn ODA không hoàn lại.

Cũng còn một vấn đề khác nữa là các nhà tài trợ không hiểu được thủ tục đóng góp của Chính phủ như thế nào. Không có các hướng dẫn qui định việc đóng góp được xác định như thế nào cho một dự án và các hạng mục mà Chính phủ sẽ chi trả. Ví dụ, trong dự án do DANIDA tài trợ về cấp nước và vệ sinh, tỷ lệ đóng góp giữa nhà tài trợ và Chính phủ đã được thống nhất là 4:1. Văn bản dự án được ký kết, nhưng lúc đó mới bắt đầu thương lượng ai sẽ phải trả cho khoản nào. Thường là, các chi tiết về các thiết bị và hoạt động nào sẽ do Chính phủ đảm nhiệm, lại không được xác định rõ ràng trong quá trình soạn thảo một dự án, làm cho dễ bị hiểu nhầm, không đáp ứng được các mong muốn của phía tài trợ và gây ra chậm trễ trong thực hiện dự án.

Đóng góp của Chính phủ cũng không phải là lớn. Trong các dự án do CIDA tài trợ với tổng trị giá là 10 triệu đôla Mỹ thì phần đóng góp của Chính phủ là khoảng 20.000 đôla. Kể cả trong trường hợp nhỏ như vậy cũng khó có thể xác định được khoản đóng góp đó đã được thực hiện hay chưa.

Các nhóm công tác dự án quốc tế có xu thế bỏ qua các khiếm khuyết trong việc cung cấp các khoản đóng góp của Chính phủ, vì mong muốn duy trì các mối quan hệ tốt và động thái của dự án. Do vậy, các hệ thống trách nhiệm trong vấn đề này còn thiếu và sau đó là các nhà tài trợ thì tắc trách và miễn cưỡng.

Thực tiễn hiện nay là Chính phủ đóng góp cho các dự án ODA không hoàn lại bằng hiện vật. Điều này thường gây thất vọng và phản nản của các giám đốc dự án quốc gia, nhấn mạnh cần có các cam kết tài chính nhiều hơn, nhất là cho các hoạt động tiếp theo.

Năng lực tiếp thu viện trợ ODA

Tuy ODA môi trường vẫn chiếm tỷ lệ tương đối nhỏ so với tổng ODA, nhưng từ 1992 ODA môi trường đã tăng hơn 5 lần và sẽ còn tăng đáng kể, chủ yếu là vốn vay tín dụng.

WB và ADB chắc sẽ là hai nguồn ODA quan trọng nhất cho lĩnh vực môi trường. Viện trợ của Nhật Bản sẽ giảm đi trong một vài năm tới, do tình hình kinh tế trong nước, chắc chắn sẽ làm cho WB và ADB trở thành các nhà tài trợ hàng đầu với số dự trữ lớn. Việc các ngân hàng quay trở lại "sân khấu" môi trường, với các khoản vốn tín dụng ưu đãi, đang thay đổi nhanh vai trò tiềm tàng của ODA, từ

chỗ chỉ bổ sung cho các chương trình của Chính phủ, sang chỗ là một động lực mạnh mẽ trong việc định hình và hỗ trợ các chương trình này. Tuy vấn đề này tạo ra một cơ hội chưa từng có để giúp Chính phủ cải cách chính sách, thể chế và thực hiện các mục tiêu môi trường, song vẫn còn những vấn đề mà cả chính phủ lẫn cộng đồng các nhà tài trợ lo lắng là, quy mô và nhịp độ của loại ODA vốn vay cho lĩnh vực môi trường. Chính Phủ chỉ tha thiết thu hút các khoản vốn vay để phát triển cơ sở hạ tầng, nhưng lại gặp khó khăn trong sử dụng dạng ODA này để hỗ trợ các lĩnh vực "mềm", mà các nguồn lãi kinh tế không trực tiếp hoặc vô hình.

Hầu hết các nhà tài trợ song phương đều bán khoản đến các đề án của WB và ADB rót số lượng lớn tiền mặt cho các cộng đồng địa phương. Một số các ý kiến là:

- ❑ "Chắc không phát huy được";
- ❑ "Các mức tăng viện trợ lớn này có tiềm năng gì để có thể bắt nhịp được với việc tạo ra thu nhập, khi dân số nông thôn đang tăng lên, diện tích đất theo đầu người đang giảm đi và các nguồn tài nguyên đang bị cạn kiệt"; và
- ❑ "Vẫn còn chỗ để đầu tư vào trường học, đường sá và các cơ sở hạ tầng, song phần cứng có thể ngốn rất nhiều tiền và việc xây dựng năng lực đòi hỏi đầu tư dài hạn với mức thấp".

Năng lực tiếp thu để phát triển nông thôn rất hạn chế.

Kinh nghiệm từ làn sóng vốn vay ban đầu cho thấy để có hiệu quả tốt nhất thì:

- ❑ vốn vay cần phải được thực hiện với các khung thời gian dài hơn 10 -15 năm;
- ❑ cần phải chú trọng đến các thành phần hỗ trợ kỹ thuật (TA) bằng nguồn vốn không hoàn lại, để xây dựng các năng lực chính sách, thể chế và thủ tục, phát triển nguồn nhân lực có liên quan đến việc thực hiện hiệu quả, nhất là trong giai đoạn từ 1-3 năm đầu.
- ❑ cần chú trọng hơn đến việc sử dụng các công ty trong nước và các NGO, để cung cấp trợ giúp kỹ thuật.

Các dự án thường không được xây dựng phù hợp và giúp xây dựng các năng lực thể chế của tổ chức nhận viện trợ. Thường phải chi tiết hóa và xử lý lại khái niệm của dự án, để đưa vào dự án các hoạt động tăng cường thể chế cấp bách hơn. Một số ít các nhà tài trợ có các phương pháp tiến hành các phân tích thể chế để đánh giá đầy đủ các điểm mạnh và các nhu cầu của các tổ chức đối tác tiềm tàng (Khung 10.2).

Năng lực tiếp thụ là một vấn đề rất nan giải cho các nhà tài trợ cũng như đối với Chính phủ. Một số nhà tài trợ đang chịu cảnh quá tải và thiếu năng lực trong quản lý các chương trình có nhiều dự án. Có xu thế (ví dụ EU, CIDA, SDC) thiên về ít các dự án, nhưng quy mô lớn hơn, là cách tiếp cận tập trung hơn, và rót vốn qua các cơ quan đa phương và các NGO quốc tế. Các xu thế này có thể làm tăng thêm vấn đề nan giải về năng lực đối với một số cơ quan chính phủ.

Khung 10.2 Chuẩn bị nền móng cho các dự án ODA lớn

Giống như những người làm vườn giỏi, Chính phủ và các nhà tài trợ phải làm đất kỹ, nếu muốn thu hoạch kết quả từ các dự án lớn. Không quan tâm đến giai đoạn chuẩn bị, có thể lãng phí viện trợ ODA, thậm chí có thể gây tổn hại, nếu áp dụng quá nhiều và quá nhanh.

Có một số bước và nguyên tắc cơ bản phải tuân thủ, để tạo ra các nghi thức của dự án phù hợp với một khu vực địa phương, trước khi có thể lắp ghép các chương trình đầu tư lớn. Giai đoạn chuẩn bị có thể kéo dài một hoặc nhiều năm • chứ không thể là cái gì đó vội vã được.

Có 4 bước: phân tích thể chế và cộng đồng; phân tích môi trường; các hoạt động thí điểm và thiết kế có sự tham gia rộng rãi.

1. Hiểu và xây dựng dựa vào các cộng đồng và các cơ quan địa phương:

- ❑ việc này không dễ như ta tưởng. Bước này bao gồm việc xác định các cơ quan huyện và tỉnh nào sẽ tham gia và hiểu rõ các hạn chế của họ. Tính bền vững của các sáng kiến mới trong tương lai sẽ phụ thuộc vào việc xây dựng năng lực thể chế của cơ sở;
- ❑ xác định và xây dựng các mối quan hệ công tác giữa chính quyền và các cộng đồng địa phương;
- ❑ xác định xem cộng đồng địa phương có thể tham gia được bao nhiêu, họ cần có các năng lực nào và có thể xây dựng được năng lực gì. Điều này đòi hỏi nghiên cứu cộng đồng kỹ và hiểu rõ các điều kiện KT-XH; và
- ❑ tìm hiểu kỹ các động lực và cơ cấu chính trị của địa phương và làm việc trong khuôn khổ các hạn chế của họ

2. Làm việc với cộng đồng và các cấp chính quyền địa phương, để hiểu rõ khung cảnh môi trường: ai sử dụng gì, dùng bao nhiêu và có tác động gì? cần thực hiện đánh giá môi trường cùng với nghiên cứu xã hội. Các hợp phần chính gồm:

- ❑ đánh giá tình trạng môi trường (điều kiện TNTN và môi trường),
- ❑ xác định các phương thức sử dụng tài nguyên của cộng đồng (ai dùng gì và khi nào?);
- ❑ tìm hiểu lịch sử sử dụng tài nguyên, để xác định các tỷ lệ sử dụng (sử dụng bao nhiêu?);
- ❑ xác định một tập hợp các số chỉ thị và quan trắc xem môi trường đang thay đổi ra sao; và
- ❑ xác định nhận thức và các thái độ của cộng đồng đối với TNTN và bảo tồn.

3. Thực hiện và xây dựng năng lực của địa phương thông qua các hoạt động thí điểm. Các dự án thí điểm cần:

- ❑ đa dạng về cách tiếp cận (không áp đặt các mô hình vì mỗi nơi có tình hình khác nhau);
- ❑ phân cấp và giao quyền;
- ❑ bắt đầu từ đơn giản - không nên quá tham vọng;

- ❑ cụ thể - bắt đầu giải quyết các vấn đề cụ thể và từ đó xây dựng nên. Ngay từ đầu không nên áp dụng cách tiếp cận tổng hợp hoàn toàn vì như vậy sẽ thất bại;
- ❑ linh hoạt - điều chỉnh các ưu tiên cho phù hợp các yêu cầu khi phát sinh (nhu cầu của cả môi trường lẫn người dân địa phương);
- ❑ ghi chép và phản ánh kinh nghiệm;
- ❑ Quan trắc tác động đến TNTN và chất lượng môi trường (nghĩa là có báo cáo tình trạng các điều kiện môi trường theo quý hay 6 tháng)
- ❑ quan trắc tính bền vững của dự án (kể cả các tác động xã hội và tính bền vững về thể chế và kỹ thuật)

4. Thiết kế một chương trình lớn hơn có sự tham gia rộng rãi. ý định của chương trình này là hướng về phía trước - để lôi cuốn những người đã tham gia dự án thí điểm cùng tham gia xác định tính chất và phạm vi của một chương trình lớn hơn. Quá trình cộng tác này cần phải mất 6 tháng, hoặc lâu hơn, tùy theo quy mô dự đoán của chương trình. Quá trình thiết kế cần:

- ❑ dựa vào cộng đồng;
- ❑ khuyến khích hợp tác liên ngành giữa các cấp chính quyền;
- ❑ xây dựng dựa vào những gì đã làm và những bài học rút ra thông qua các hoạt động thí điểm;
- ❑ xây dựng với sự đóng góp của các cộng đồng địa phương và chính quyền để đảm bảo "quyền làm chủ" chương trình của địa phương, và
- ❑ cố gắng thực hiện chương trình với quy mô tăng dần, thông qua tính đa dạng của các hoạt động liên kết nhỏ và các cán bộ.

=====

Các thủ tục ODA của Chính phủ

Nghị định 87 và Thông tư 81 biểu hiện các bước tiến quan trọng trong xác định rõ các thủ tục về ODA của Chính phủ. Song cần có bước tiếp theo. Việc không hiểu và không tuân theo các thủ tục chính thức của Chính phủ về ODA sẽ dẫn đến chậm trễ, và có thể có những cản trở không giải thích được trong phê duyệt và thực thi dự án.

Các nhà tài trợ đang rút ra bài học là, để thực hiện trôi chảy, một dự án ODA không thể chỉ có các đối tác của nhiều cơ quan. Trước đây, đã có những nỗ lực để đạt được sự kết hợp giữa các bộ, bằng cách xác định không chỉ một đối tác. Sự cạnh tranh liên ngành và sự chú trọng đến chức trách đã làm tổn hại cách thức tiếp cận vấn đề này. Hơn nữa, khi các chức trách không được xác định rõ, như trong trường hợp quản lý biển và ven biển, thì cần có những tư vấn trước khi có những sắp xếp về tổ chức dự án.

Trong trường hợp các dự án cấp quốc gia, Bộ KH&ĐT cần lựa chọn cơ quan đối tác. Có một số trường hợp khi dự án được một cơ quan chủ quản trình trực tiếp cho nhà tài thì quá trình này là không suôn sẻ. Đó là trường hợp của một đề án do Cục MT đề xuất về Tạo thu nhập từ các nguồn tài nguyên ĐDSH, được trình cho Đan Mạch. Cơ quan tài trợ đồng ý dự án nhưng dự án lại không trình lên Bộ KH&ĐT để xin ý kiến. Bộ đã nêu vấn đề thủ tục với phía Đan Mạch. Khi Bộ đồng ý ủng hộ dự án, Bộ Y Tế được chỉ định là cơ quan đối tác của Chính phủ. Bộ

KH&ĐT nêu rõ, tuy toàn bộ chính sách ĐDSH thuộc về Cục MT, nhưng các trách nhiệm cụ thể về bảo tồn ĐDSH cần để các cơ quan ngành đảm nhiệm.

Việc "mất" một dự án có thể không khuyến khích một cơ quan khởi xướng, đã bỏ nhiều thời gian và công sức để phát triển sáng kiến. Từ kinh nghiệm này có 2 bài học: các cơ quan chịu trách nhiệm về nhiều lĩnh vực quản lý môi trường, như ĐDSH, đất ngập nước, quản lý ven biển là chưa được xác định rõ ràng; và các nhà tài trợ cần tư vấn với Bộ KH&ĐT khi xác định đối tác.

Khung 10.6

Các vấn đề về thể chế và quản lý

Một số bài học về quản lý thường được các nhân viên quốc tế của các dự án ODA môi trường nhắc đi nhắc lại, mà thậm chí nhiều người trong chính phủ và cộng đồng nhà tài trợ, cũng phải biết:

- ❑ mức lương của nhân viên trong nước làm việc cho dự án rất khác nhau giữa các cơ quan tài trợ khác nhau. Điều này đã có ảnh hưởng xáo trộn tính liên tục của nhân viên;
- ❑ quá trình lựa chọn nhân viên dự án thường dẫn đến các cá nhân được thuê không phù hợp với công việc; điều này có xu hướng xảy ra nhiều hơn ở các dự án do trong nước điều hành;
- ❑ thường các nhân viên "chính nhiệm" lại làm việc ít thời gian hơn và họ vẫn làm việc khác, nhất là dạng biệt phái từ các cơ quan nhà nước;
- ❑ các nhân viên lâu năm của quốc gia rất miễn cưỡng giao thẩm quyền về các khía cạnh quản lý dự án cho dự án và các nhân viên đối tác;
- ❑ việc lập kế hoạch công tác và báo cáo tiến độ thực hiện thường không thực hiện rộng rãi;
- ❑ các quy định về chức trách nhiệm vụ (TOR) cho nhân viên dự án thường không xác định rõ ràng và các hệ thống đánh giá hiệu quả thực hiện ít khi được tuân thủ;
- ❑ ít nhận thức được mối quan hệ giữa bố trí không gian trong các văn phòng dự án với năng suất làm việc.

Công tác điều phối

Các mô hình hứa hẹn sẽ cải thiện việc điều phối ODA đang tăng lên.

Ban Chỉ đạo Dự án

Kinh nghiệm ban đầu của các ban chỉ đạo dự án là không tích cực. Các cuộc họp của ban chỉ đạo được tiến hành mang tính hình thức để ghi nhận những phương hướng có sẵn, hơn là một cơ hội để điều hành hay điều phối tích cực. Các quan chức cấp cao thường coi các cuộc họp như vậy là lãng phí thời gian, hoặc là cơ cấu "chính trị" hơn là cơ cấu kỹ thuật. Vấn đề này đang thay đổi nhanh. Hiện đang có một số các kinh nghiệm tốt về các ban chỉ đạo dự án như là những cơ chế điều phối và liên ngành thực sự.

Thí dụ, các ý kiến bình luận của các nhóm quốc tế trong dự án VCEP và dự án SEMA cho rằng các Ban chỉ đạo là "quan trọng và hoạt động tốt" và "rất có tác dụng". Một số các yếu tố chủ yếu làm nên thành công này là:

- ❑ chương trình hoạt động phải bao gồm các vấn đề thực sự cần được giải quyết và thành viên ban chỉ đạo cần có thẩm quyền để thực hiện và giám sát những gì đã quyết;
- ❑ các thành viên liên ngành với các hoạt động phối hợp cụ thể, có sự tham gia của các cơ quan ngành; tức là cũng phải có các cơ quan tỉnh;
- ❑ cần có lợi ích khi tham gia; và
- ❑ các hoạt động của Ban chỉ đạo phải được hỗ trợ tốt các mặt hành chính - có sự hỗ trợ tốt của ban thư ký trước, trong khi và tiếp theo các cuộc họp có ý nghĩa quyết định thành công

Tuy nhiên, ban chỉ đạo dự án không phải là một cơ chế bền vững để hoạt động liên ngành, hay để thúc đẩy các mối quan hệ công tác giữa các cấp chính quyền khác nhau. Ban chỉ đạo sẽ ngừng hoạt động một khi dự án kết thúc. Các nhóm công tác dự án phải ý thức rõ những vai trò quan trọng của các ban chỉ đạo và cố gắng thể chế hóa các thành phần chính.

Các nhóm hỗ trợ

Một trong những điều lý thú nhất được chính phủ xây dựng là Nhóm Hỗ trợ Quốc tế của Bộ NN&PTNT, một cách tiếp cận hiện đang được lựa chọn trong ngành Y tế. Sáng kiến này có tiềm năng tiến triển thành một diễn đàn rất hữu ích cho công tác điều phối, nếu được hỗ trợ và có được thẩm quyền thỏa đáng.

Một sáng kiến khác, lần này do các cơ quan của LHQ đưa ra, là ý đồ đặt nền móng cho việc lập chương trình và điều phối chung trong một số các tỉnh thí điểm. UNDP, UNICEF, UNFPA và IFAD và Sida đang thí điểm cách tiếp cận một hội đồng quản lý hỗn hợp, hoặc một uỷ ban điều phối tại tỉnh Hà Giang, nơi mà các cơ quan này đều có dự án. ý tưởng này là, hội đồng hỗn hợp sẽ thường xuyên họp với nhau để kiểm điểm các hoạt động và tiến hành các đánh giá chung. Thử nghiệm này đang trải qua nhiều khó khăn do khác nhau về các phương thức cấp vốn và khác nhau về mức độ linh hoạt của dự án.

UNDP, UNICEF, UNFPA và UNDCP cùng có các dự án giáo dục với Bộ GD&ĐT. Mỗi dự án đều có thành phần môi trường, nhưng lại làm việc với các vụ khác

nhau. Họ đang tập hợp các sáng kiến này vào một chương trình Giáo dục Các vấn đề Xã hội hỗn hợp trong đó lấy Việt Nam là một quốc gia mẫu để thử nghiệm.

Những thách thức còn tồn tại là có 2 giai đoạn chính của chu kỳ dự án ODA, trong đó điều phối có ý nghĩa đặc biệt quan trọng: trong giai đoạn ý tưởng và thiết kế; và thực hiện. Điều phối trong giai đoạn thực hiện có ý nghĩa quan trọng đặc biệt và cần lôi kéo các nhóm công tác dự án tham gia, họ là những người biết được các ốc và vít của dự án. Thường thì chỉ khi dự án thực hiện, mới thấy được các cơ hội để bổ sung. Điều này đòi hỏi tính linh hoạt trong các khung quản lý dự án.

Sáng kiến Nhóm hỗ trợ quốc tế của Bộ NN&PTNT tuy được coi là bước đầu, song đang làm thất vọng cộng đồng nhà tài trợ. Cách thức Chính phủ trình bày với thời gian thảo luận hạn chế, là không có tác dụng. Các nhà tài trợ khác nhau đang sẵn lòng hỗ trợ quá trình này nhiều hơn, nếu phương thức hoạt động mang tính tương tác nhiều hơn. Để điều này xảy ra cần giải quyết một số vấn đề sau:

- ❑ lôi cuốn sự tham gia rộng hơn của các cán bộ kỹ thuật dự án, để rút ra và đúc kết các bài học có thể áp dụng được cho Bộ;
- ❑ các nhóm đặc nhiệm kỹ thuật đã thành lập không nên gánh vác thêm các trách nhiệm, làm cho nhân viên dự án quá nhiều công việc;
- ❑ cần có các cuộc họp sáng tạo và năng động có chuẩn bị thỏa đáng và có các hoạt động tiếp theo;
- ❑ cần có ít nhất 2 cuộc họp mỗi năm với chương trình họp rõ ràng, tập trung vào 1 hay 2 vấn đề cốt lõi và tạo điều kiện thảo luận có hiệu quả;
- ❑ cần có chuyên gia bên ngoài hỗ trợ và hướng dẫn các nhóm đặc nhiệm này.

Một tập hợp các nguyên tắc hướng dẫn và các thủ tục để tăng cường tính hiệu quả của Nhóm Hỗ trợ Quốc tế và các cơ chế điều phối ngành tương tự, là rất cần thiết. Hiện nay đang tiến hành đánh giá kinh nghiệm của Nhóm Hỗ trợ quốc tế của Bộ NN&PTNT và các bộ khác. Cần phải có các cuộc đánh giá thường kỳ, để có thể cải thiện và điều chỉnh liên tục nhằm đạt được tiến bộ. Ngoài ra, cần xây dựng năng lực của Bộ KH&ĐT trong điều phối ODA toàn diện.

Nhu cầu chia sẻ thông tin

Việc phát triển các dịch vụ thư điện tử và sử dụng Internet đang tạo điều kiện dễ dàng hơn nhiều trong việc chia sẻ thông tin giữa các dự án và trong các cơ quan chính phủ. Ví dụ, giai đoạn 2 của dự án Năng lực 21 Việt Nam của Bộ KH&ĐT, đang chuẩn bị mở một trang chủ "home page" trên Internet để các báo cáo chính về các hoạt động dự án có thể phát hành rộng rãi.

Dự án VCEP đang xây dựng địa chỉ Internet thử nghiệm sẽ có thể dễ dàng truy nhập cho tất cả những người tham gia dự án tại Việt Nam và nước ngoài có mã lệnh "Password". Khi địa chỉ này được sử dụng thường xuyên và hiệu quả thì địa chỉ này sẽ mở cho dân chúng truy nhập. Các chi phí vẫn là cản trở chính cho việc sử dụng thường xuyên.

Song vẫn còn nhiều bất cập. Một cán bộ của WB đã nói rằng, theo quan điểm của anh ta là "cuộc khủng hoảng tài chính mà Việt Nam gặp phải là rất nghiêm trọng, nhưng nghiêm trọng hơn nhiều là tình trạng thiếu thông tin". Thông tin về các dự án môi trường có các mục tiêu tương tự nhau, như các dự án VCEP, SEMA và chương trình đào tạo ĐTM của Hà Lan và dự án đào tạo ĐTM của EU không được tích cực chia sẻ trong chính phủ, dẫn đến trùng lặp nỗ lực và lãng phí các nguồn lực. Các cơ quan chính phủ chưa chủ động triệu tập các cuộc họp thường kỳ giữa các nhóm công tác dự án môi trường, dưới sự quản lý của các cơ quan này, để tạo điều kiện chia sẻ thông tin, các hoạt động hợp tác và chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn.

Chia sẻ các tư liệu trong quá trình soạn thảo dự án chưa hợp lý. Các nhà tài trợ và chính phủ đã không chú ý đầy đủ đến việc đảm bảo sẵn có các tư liệu liên quan đến một sáng kiến của dự án bằng 2 ngôn ngữ. Kinh phí của nhà tài trợ và các thủ tục để tạo ra hỗ trợ hiệu quả về mặt này có xu hướng không thỏa đáng. Một số nhà tài trợ lại có lập trường không có tính ủng hộ và cho rằng, Chính phủ cần phải cung cấp dịch vụ này bằng nguồn lực và sáng kiến của Chính phủ.

Điều này đã dẫn đến tình huống là một số trường hợp trong lĩnh vực TNTN, khi việc soạn thảo dự án đã tiến triển tốt thì tình cờ phát hiện ra các mâu thuẫn cơ bản, hoặc sự trùng lặp giữa các mục tiêu dự án khác nhau của các nhà tài trợ.

Ba ví dụ gần đây minh họa cho tình hình này. Trường hợp thứ nhất là phía Đan Mạch xây dựng một dự án quản lý tổng hợp đầu nguồn tại tỉnh Nghệ An, thì đồng thời Pháp và EU cũng đang tiến hành các nghiên cứu khả thi về một con đập trong khu vực. Ví dụ thứ hai là gần đây EU phát hiện ra WB đang thương lượng một dự án lớn về xóa đói giảm nghèo, rất giống với sáng kiến của EU tại cùng các tỉnh mà EU soạn thảo mà dự án này sau 2 năm soạn thảo sắp được phê duyệt tại Brussels. Trường hợp thứ ba liên quan đến Côn Đảo. Tại đó, Đan Mạch đang hỗ trợ dự án bảo tồn và quản lý các khu bảo tồn trên cạn và dưới biển. Cũng cùng thời gian này, một khoản vốn vay ADB cho ngành thủy sản đã mang lại một cảng cá được quy hoạch cho Côn Đảo, cắt xén mất diện tích vườn quốc gia và có các tác động và các liên can môi trường quan trọng đối với công tác quản lý của vườn.

Dường như là các ưu tiên của Nhà nước trong các lĩnh vực liên quan không được đề ra hoặc truyền thông đầy đủ cho các nhà tài trợ; hoặc thông tin về các hoạt động và các kế hoạch của nhà tài trợ trong cùng một khu vực địa lý, không được Bộ KH&ĐT truyền thông cho các nhà tài trợ. Đồng thời, cộng tác giữa các nhà tài trợ làm việc trong cùng các lĩnh vực như nhau còn yếu, cũng như các thủ tục của nhà tài trợ thiếu các yếu tố khuyến khích để cải thiện tình hình (thực tế lại xây dựng các yếu tố không khuyến khích cộng tác).

Vai trò đặc biệt của các NGO

Các NGO quốc tế và số lượng các "NGO" trong nước đang tăng lên và ngày càng đóng góp quan trọng trong lĩnh vực môi trường, nhất là ở cấp cơ sở.

Tất cả NGO đều đăng ký với Ban Phụ trách các Vấn đề NGO, một tổ chức của Nhà nước trực thuộc Hiệp hội các Tổ chức Hữu nghị của Việt Nam - và 234 tổ chức quốc tế đã đăng ký. Song còn nhiều NGO đến Việt Nam để hỗ trợ các hoạt động khác nhau nhưng không đăng ký chính thức, vì thế chắc con số thực là lớn hơn. Cơ quan chính của Hiệp hội chịu trách nhiệm điều phối NGO là PACCOM- Ủy ban Điều phối viện trợ nhân dân.

Chính bản thân PACCOM cũng tham gia như một đối tác NGO trong các thủ tục chính thức về ODA. PACCOM cần phải đảm bảo quá trình bình thường để theo đuổi trong việc đề xuất tất cả dự án ODA lên Bộ KH&ĐT. Sau đó, Bộ KH&ĐT sẽ xác định các đối tác thực hiện thích hợp trong nước của Chính phủ. Nhiều NGO vẫn còn hiểu nhầm các thủ tục và nghi ngờ về hiệu quả của những gì họ chứng kiến như một tầng lớp quan liêu khác của chính phủ.

Năm 1993, Trung tâm Nguồn lực NGO được thành lập với sự giúp đỡ của nhà tài trợ để tạo điều kiện dễ dàng cho công tác của các NGO quốc tế. Hiện nay, trung tâm hoạt động chủ yếu thông qua mạng lưới các hội viên và đang có ý kiến yêu cầu có thêm sự hỗ trợ đều hơn nữa của nhà tài trợ. Trung tâm chưa tiến triển thành một tổ chức bao trùm cho các NGO quốc tế, song đã thực hiện như một trung tâm trao đổi các thông tin giá trị và giữ vai trò xúc tác. Trung tâm xuất bản niên giám các NGO quốc tế bằng tiếng Anh và tiếng Việt. Trong số 234 NGO có tên trong niên giám, 26 NGO xác định cụ thể "môi trường" là ưu tiên chủ yếu của chương trình. Có thể phân loại thêm 6 NGO là các tổ chức "bảo tồn" mà hoạt động về chính sách bảo tồn, các khu bảo tồn và các vùng đệm liên quan: IUCN - Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế, Quỹ Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế, Tổ chức Động thực vật Quốc tế, Tổ chức Bảo tồn Chim Quốc tế, Hội Nghiên cứu và viện trợ môi trường Australia và Hội Động vật học Frankfurt.

Dù ưu tiên hoạt động là gì đi nữa thì đa số NGO ở Việt Nam hoạt động nhằm mục tiêu sử dụng tài nguyên bền vững và nâng cao chất lượng môi trường. Một số ít có ngân sách hàng năm là 1 triệu đôla Mỹ, nhưng hầu hết chỉ sử dụng dưới 500,000 đôla một năm. Trừ một vài ngoại lệ, còn NGO không phải là các nhà tài trợ, nhưng có xu thế được sử dụng làm phương tiện để giải ngân viện trợ và hỗ trợ kỹ thuật. Cấp tỉnh và huyện là mục tiêu của các NGO, thường không có quan hệ trực tiếp với chính quyền trung ương. Viện trợ được chuyển giao trên cơ sở công tác với cộng đồng, thông qua mối quan hệ đối tác và các sáng kiến thực hiện chung.

Đối với các NGO Việt Nam, dù còn đang với số lượng ít, thì việc sắp xếp tổ chức có khác. Về nguyên tắc chính thức, Chính phủ chưa cho phép thành lập các NGO trong nước nhưng hiện có hơn 20 tổ chức công tác về môi trường mà nhưng không thuộc luồng của Chính phủ. Các tổ chức này gần như được coi là các NGO ở các nước khác và tạo ra các phương tiện cho cán bộ của các cơ quan Chính phủ và các viện nghiên cứu cung cấp các dịch vụ trên cơ sở thương mại. Một số NGO môi trường được thành lập chính thức như các hiệp hội chuyên môn trực thuộc Liên hiệp hội KHKT (Khung 10.4).

Một hạn chế quan trọng của các tổ chức địa phương này là thiếu các ban thư ký đủ mạnh. Ở Việt Nam rất dồi dào các chuyên gia kỹ thuật, có thể cung cấp những đóng

góp kỹ thuật cần thiết cho các hoạt động của NGO, tuy nhiên năng lực quản lý và cơ cấu tổ chức nói chung còn yếu.

Các NGO trong nước có thể giữ vai trò trung tâm trong các hoạt động nâng cao nhận thức và giáo dục. Đồng thời, họ có vai trò chủ chốt trong nghiên cứu và khảo sát tại hiện trường vì họ đã quản lý tốt các hoạt động đó. Tuy nhiên, tiềm năng lớn nhất của các tổ chức này là có khả năng lớn trong việc hỗ trợ Chính phủ xây dựng chính sách và chuyển giao các dự án viện trợ ODA tại các cấp cơ sở chưa được phát triển. Nhiều nhà tài trợ đã dùng các nguồn kinh phí nhỏ hỗ trợ NGO và đang giúp các nơi này xây dựng năng lực.

Cần phải mở rộng đối thoại giữa các nhà tài trợ và các NGO. Nhóm Hỗ trợ quốc tế cho Bộ NN&PTNT; các cuộc họp hàng tháng của nhà tài trợ dành 2 ghế cho NGO; nhiều nhóm ngành khác nhau và các cuộc họp tài trợ đột xuất trong đó, các NGO tham gia, là các ví dụ về các cơ hội trao đổi NGO-nhà tài trợ hiện có. Tuy nhiên, trong cộng đồng NGO vẫn có cảm giác là, những diễn đàn này có thể còn hiệu quả hơn và cần phải bổ sung các kênh để rút ra các bài học từ cấp cơ sở qua kinh nghiệm của NGO đến cấp chính sách. Cần sử dụng các phương pháp có hệ thống nhằm thu thập thông tin và các bài học được tích lũy trong ngành.

Các NGO rất thận trọng với biến chuyển của một số các nhà tài trợ hướng tới các dự án môi trường lớn, quy mô quốc gia. Họ cho rằng, các bài học cấp cơ sở đang thách thức với tính xác đáng của các nguồn ngân sách 6 con số. Những khoản đầu tư nhỏ mang tính xúc tác có ý nghĩa cốt yếu. Phát triển địa phương đòi hỏi phải có các nguồn lực nhỏ nhưng đều, trong thời gian dài. Họ e ngại rằng, cách tiếp cận siêu dự án sẽ chẳng để lại chỗ nào cho một số lớn các dự án nhỏ trú chân. Tuy nhiên, họ hoan nghênh quá trình tăng cường phân cấp và làm việc trực tiếp với cấp cơ sở - đây là địa bàn mà các NGO mạnh nhất (Khung 10.5). Các NGO có các lợi thế so sánh trong việc thực hiện tiến độ rộng lớn trong đó, các mối quan tâm môi trường là một bộ phận căn bản của xóa đói giảm nghèo.

=====

Khung 10.4 Một số các NGO môi trường quốc gia

Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo phát triển cộng đồng (RICCD) là trung tâm tương đối mới, tiến hành nghiên cứu về sử dụng và buôn bán động vật hoang dã và các vấn đề cộng đồng trong quản lý tài nguyên. Trung tâm có một số nhân viên thường trực, kể cả một nhân viên tình nguyện LHQ đặc trách.

Trung tâm Phát triển Tài nguyên và Môi trường là điểm đầu mối của tổ chức Đối tác Nước Toàn cầu tại Việt Nam. Trung tâm có một vài cán bộ nòng cốt và làm việc thông qua Bộ NN&PTNT.

Trung tâm Nghiên cứu, Giáo dục và Phát triển môi trường (CERED) đã tham gia nghiên cứu các vấn đề thay đổi khí hậu ở Việt Nam trong một số năm và là điểm đầu mối cho chương trình Địa quyền và Sinh quyền quốc tế. Trung tâm chủ yếu sử dụng các nhà khoa học của các viện trường và làm việc chặt chẽ với CRES và Đại học Khoa học tự nhiên Hà Nội. Trung tâm hợp tác với Đại học East Anglia, Anh. Ban thư ký nhỏ làm việc kiêm nhiệm.

Viện Kinh tế Sinh thái (ECO-ECO) là một tổ chức giúp các cộng đồng địa phương trong việc tái tạo các hệ sinh thái bị suy thoái, thông qua các hoạt động nông lâm kết hợp. Khái niệm "làng sinh thái" đã được viện áp dụng tại 10 địa phương trong cả nước. Viện có một ban thư ký thường trực nhỏ.

Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam (VACNE) là một hội chuyên môn liên kết với Bộ KHCN&MT. Hội xuất bản tạp chí Việt Nam Xanh và tham gia các hoạt động đào tạo và nâng cao nhận thức môi trường. Hội không có ban thư ký chuyên trách, nhưng sử dụng cán bộ của Bộ KHCN&MT để hỗ trợ các hoạt động của Hội.

Hội Lâm nghiệp Việt Nam (VIFA) cũng tương tự, là một nhóm liên kết với Bộ NN&PTNT. Hội tiến hành đào tạo và nâng cao nhận thức và nghiên cứu về sử dụng và quản lý rừng. VIFA không có Ban thư ký chuyên trách, nhưng dựa vào cán bộ của Bộ NN&PTNT để hỗ trợ công tác.

Vì những lý do nêu trên, nếu tăng cường sử dụng hơn nữa các NGO làm các tổ chức trung gian và hỗ trợ trong các hoạt động ODA, cũng như làm các cơ quan thực hiện dự án, thì sẽ thu hoạch được nhiều hơn. Đồng thời, các kinh nghiệm và chuyên môn của họ có thể khai thác được tốt hơn trong quy hoạch, giám sát và đánh giá các chương trình môi trường. Các dữ liệu về các chương trình ODA trong lĩnh vực môi trường cần được đưa vào trong các hệ thống thông tin của Chính phủ và UNDP để sẵn sàng sử dụng và phân tích. Các NGO cần được đại diện chính thức trong các Nhóm Hỗ trợ Quốc tế tương tự như diễn đàn đang tiến triển tại Bộ NN&PTNT, và trong các nhóm đặc nhiệm khác được xây dựng để thúc đẩy công tác điều phối và chia sẻ kinh nghiệm.

Khung 10.5 Những điểm mạnh và điểm yếu của các NGO

Các điểm mạnh gồm:

- ❑ rất linh hoạt và có thể điều chỉnh các cách tiếp cận của mình cho phù hợp với nhu cầu và các hoàn cảnh thay đổi;
- ❑ sử dụng mức độ tương đối cao chuyên môn quản lý và kỹ thuật của cơ sở và sử dụng mức độ đầu tư quốc tế thấp;
- ❑ tạo ra giá trị hợp lý của đồng tiền (nghĩa là tương đối rẻ);
- ❑ nhìn nhận mối quan hệ của mình trên cơ sở lâu dài và có xu thế thực hiện chức năng với nhịp độ và quy mô mà các cơ quan địa phương có thể kham nổi;
- ❑ cố gắng tìm kiếm và thường đạt được ý thức cao về quyền làm chủ của cơ sở đối với các dự án;
- ❑ có hiệu quả đặc biệt trong xây dựng các năng lực địa phương ngoài Chính phủ; và
- ❑ thường làm việc bằng tiếng Việt và có xu hướng thể hiện mức độ nhạy cảm cao đối với các giá trị văn hóa địa phương.

Những lĩnh vực mà các NGO không có ưu thế so sánh:

- ❑ các NGO tập trung vào cấp cơ sở, cho nên họ thiếu các mối liên hệ với các cơ quan trung ương, như Bộ KH&ĐT, và do vậy khả năng nhân rộng công việc của họ sang các khu vực khác là thấp;
- ❑ thường không được tham gia vào các cải cách chính sách chủ yếu ở cấp trung ương và cấp tỉnh;
- ❑ một số nhà tài trợ nhận thấy các mối quan hệ của họ với các NGO mất nhiều thời gian hơn và quản lý nhiều hơn, so với các công ty tư vấn tư nhân - họ e ngại rằng các NGO có xu thế kém kỷ luật hơn khi thực hiện công tác báo cáo và giữ đúng kế hoạch thời gian.

=====

Hiểu rõ những khác biệt về văn hóa

Các mối liên hệ công tác giữa Chính phủ và các nhà tài trợ đang bắt đầu có hiệu quả do cơ sở văn hóa của mối quan hệ đang được quảng bá và hiểu rõ hơn

Viện trợ, giống bất kỳ sự giao lưu nào giữa con người, hoạt động trên cơ sở các giả định về cả hai phía. Nhiều vấn đề gặp phải trong việc cung cấp viện trợ là do giả định không được khớp nối với kết quả, mà mỗi bên hoạt động theo khuynh hướng khác nhau và không tương thích với nhau (Khung 10.6).

Các ý kiến bình luận của các quan chức Chính phủ về những khó khăn trong thương lượng ODA trong lĩnh vực môi trường dẫn đến việc xác định 3 cấu thành chủ yếu mà họ cho là có giá trị đối với các cơ quan đối tác:

- ❑ các mối quan hệ được thiết lập và kiểm nghiệm tốt;
- ❑ sự tham gia liên tục của các cá nhân; và
- ❑ chứng tỏ sự hiểu biết về Việt Nam và thể chế của đất nước.

Nếu có được những cấu thành này, thì có thể sẽ có được sự giao lưu trực tiếp hơn và cởi mở hơn.. Nếu không có, thì có thể nhanh chóng có những vật cản. Ví dụ, các quan chức Chính phủ đã lo lắng đối với những thay đổi thường xuyên của các quan chức văn phòng ADB tại Manila phụ trách về Việt Nam. Khi từ chối chưa gặp một đoàn công tác phát triển quốc tế khác, một quan chức cao cấp Việt Nam nói: "Chúng tôi không có thời gian để huấn luyện những vị quốc tế đó".

Bài học tổng quát ở đây là tầm quan trọng của việc chính thức hóa những hiểu biết về các khác biệt văn hóa khi chúng xuất hiện, để có thể xây dựng các cầu nối giữa các khuynh hướng giả thuyết mà cả hai phía đặt lên bàn. Nếu cách tiếp cận của Việt Nam được tôn trọng bình đẳng, thì các nhà tài trợ cần phải xem lại số nhân viên của mình, những người thường cho rằng "nếu có dự án thì viện trợ chỉ được cung cấp theo các điều kiện của phương tây". Phải chăng việc điều chỉnh văn hóa cho đến nay vẫn chỉ là con đường một chiều ? .

Khung 10.6

Những hiểu nhầm trong các mối quan hệ ODA

Những đoạn trích dẫn dưới đây từ các cuộc phỏng vấn thẳng thắn với Chính phủ và các chuyên gia quốc tế có kinh nghiệm làm việc lâu dài tại Việt Nam, sẽ cung cấp một số điều thú vị:

Trong các cuộc thương lượng dự án:

- ❑ "Tác phong nhã nhặn đòi hỏi rằng tôi không được phản đối ông";
- ❑ "Trong quan hệ tôn trọng lẫn nhau, bạn không thể nói "Không""
- ❑ "Nhiều từ có thể dùng để suy luận là "Không" - ngay cả một số trường hợp nói "Có". Cách diễn đạt tế nhị phổ biến để chỉ sự phủ nhận là, "Điều đó sẽ khó khăn"
- ❑ " Chính phủ không dễ dàng nói "Không" khi không nhất trí với một thành phần thiết kế của dự án - họ thích nhất trí nhưng rồi sau đó không hợp tác"

- ❑ "Không nên chắc rằng cái gì được nói đến thì sẽ diễn ra - có thể bạn sẽ phải đề cập đến vấn đề nhiều lần theo nhiều cách trong một số dịp với những người khác nhau, để có được bức tranh rõ ràng về điều đã nhất trí".
- ❑ Đối với các quan chức chính phủ, thì thỏa thuận có thể mới là lúc bắt đầu thương lượng, trong khi đối với các nhà tài trợ thì thỏa thuận nghĩa là kết thúc thương lượng".
- ❑ "Một hợp đồng mới chỉ là sự hợp thức hóa quá trình thương lượng, không nhất thiết là kết thúc thương lượng".
- ❑ "Thâm niên và địa vị là tất cả".