



CLIMATE EXPOSURE

UNDERSTANDING
VULNERABILITY

AGENTS

SYSTEMS

SHARED
LEARNING

INSTITUTIONS



TẠO TÍNH BỀN VỮNG VỀ KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU CHO CÁC ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Bài học 7 năm thực hiện chương trình ACCRN

SUSTAINING URBAN RESILIENCE IN VIETNAM

Lessons from 7 years of ACCRN



Hà Nội, 24/11/2016
Hanoi, 24 November 2016



INDIA

Gorakhpur

Indore

Surat

THAILAND

Chiang Rai

VIETNAM

Da Nang

Quy Nhon

Can Tho

Hat Yai

INDONESIA

Bandar Lampung

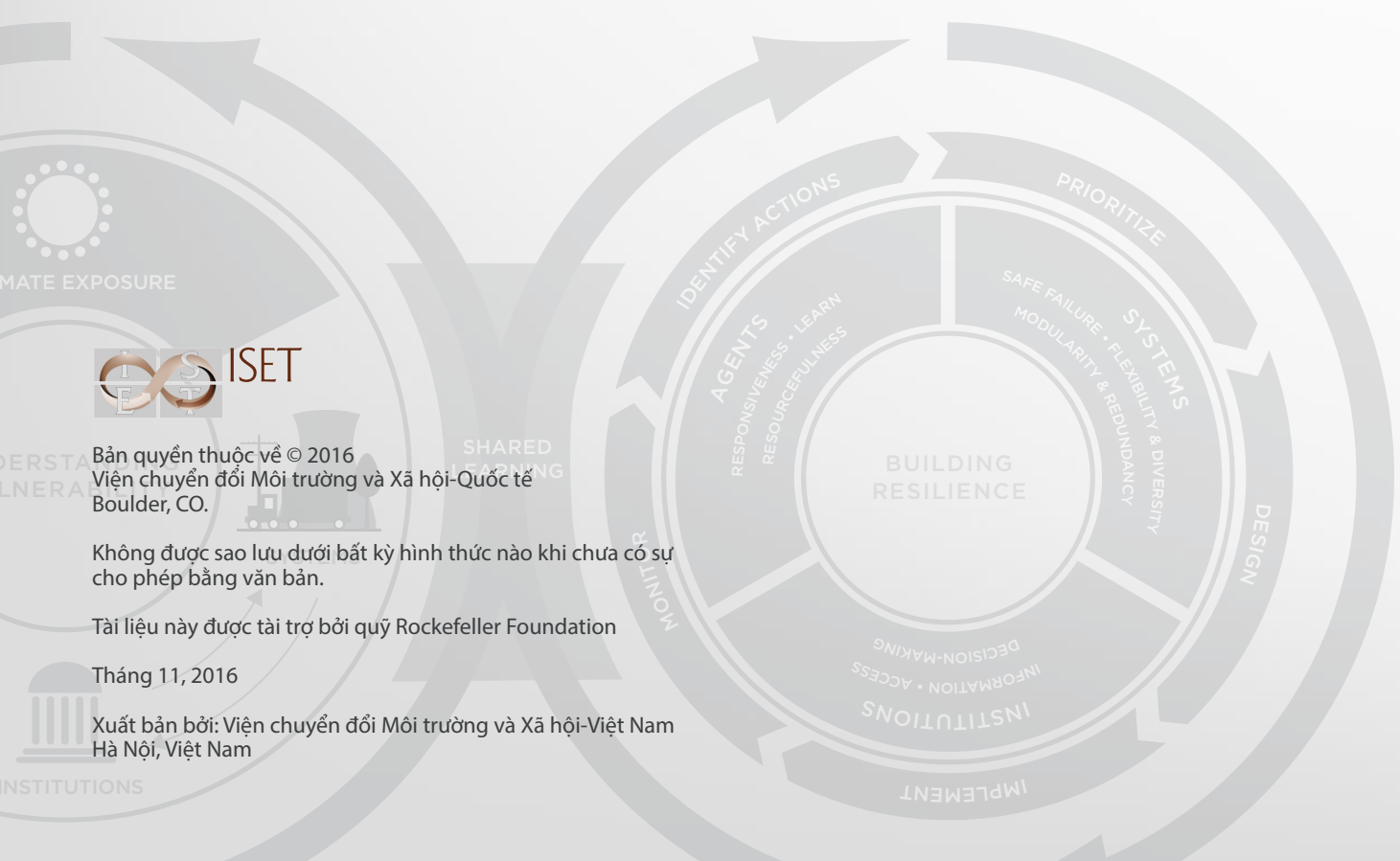
Semarang

● ACCCRN Location

■ Pakistan Administered Kashmir

■ India Administered Kashmir

■ China Administered Kashmir



Bản quyền thuộc về © 2016 Viện chuyên đổi Môi trường và Xã hội-Quốc tế Boulder, CO.

Không được sao lưu dưới bất kỳ hình thức nào khi chưa có sự cho phép bằng văn bản.

Tài liệu này được tài trợ bởi quỹ Rockefeller Foundation

Tháng 11, 2016

Xuất bản bởi: Viện chuyên đổi Môi trường và Xã hội-Việt Nam Hà Nội, Việt Nam

TẠO TÍNH BỀN VỮNG VỀ KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU CHO CÁC ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Bài học 7 năm thực hiện chương trình ACCCRN

SUSTAINING URBAN RESILIENCE IN VIETNAM

Lessons from 7 years of ACCCRN



Hà Nội, 24/11/2016

Hanoi, 24 November 2016

MỤC LỤC

1. Công tác điều phối quá trình quy hoạch và đầu tư chống chịu với BĐKH ở cấp tỉnh	3
1.1. Vai trò của Văn phòng Điều phối về Biến đổi Khí hậu trong công tác xây dựng khả năng chống chịu: Bài học từ ACCCRN	6
1.2. Khía cạnh Kinh tế Chính trị trong quá trình Đô thị hóa và rủi ro do Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam	17
2. Quy hoạch đô thị và Quản lý ngập lụt	39
2.1. Phát triển Đô thị và Rủi ro Ngập lụt ở Việt Nam: Kinh nghiệm của ba thành phố	40
2.2. Đánh giá quá trình Quy hoạch và Phát triển đô thị An Vân Dương, thành phố Huế	52
3. Cơ sở hạ tầng xanh và hệ sinh thái có khả năng chống chịu ở đô thị	67
3.1. Phục hồi rừng ngập mặn bị suy thoái ở vùng ven đô miền Trung Việt Nam: So sánh kết quả giữa các thôn	68
3.2. Kinh nghiệm cải tạo chỉnh trang đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu tại Đà Nẵng	78
4. Giảm thiểu rủi ro thiên tai và huy động sự tham gia của cộng đồng ở đô thị	87
4.1. Mô hình đồng quản lý trong công tác quản lý sạt lở bờ sông ở thành phố Cần Thơ, Việt Nam	88
4.2. Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai ở Đô thị Việt Nam: Những bất cập và thách thức	96
5. Bài học từ sự tham gia của các bên trong xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị	105
5.1. Xây dựng khả năng chống chịu với Biến đổi Khí hậu ở đô thị	106
5.2. Phát triển đô thị vùng ven và vấn đề ngập úng: Câu chuyện từ những khu đô thị mới phát triển tại thành phố Cần Thơ	112
6. Nhà ở chống chịu với bão lũ ở đô thị	121
6.1. Phân tích chi phí-lợi ích về đầu tư xây dựng nhà ở chống bão cho cộng đồng thu nhập thấp ở thành phố Đà Nẵng	122
6.2. Nghiên cứu khả thi nhân rộng mô hình nhà ở chống bão vì một thành phố Đà Nẵng có Khả năng Chống chịu	139

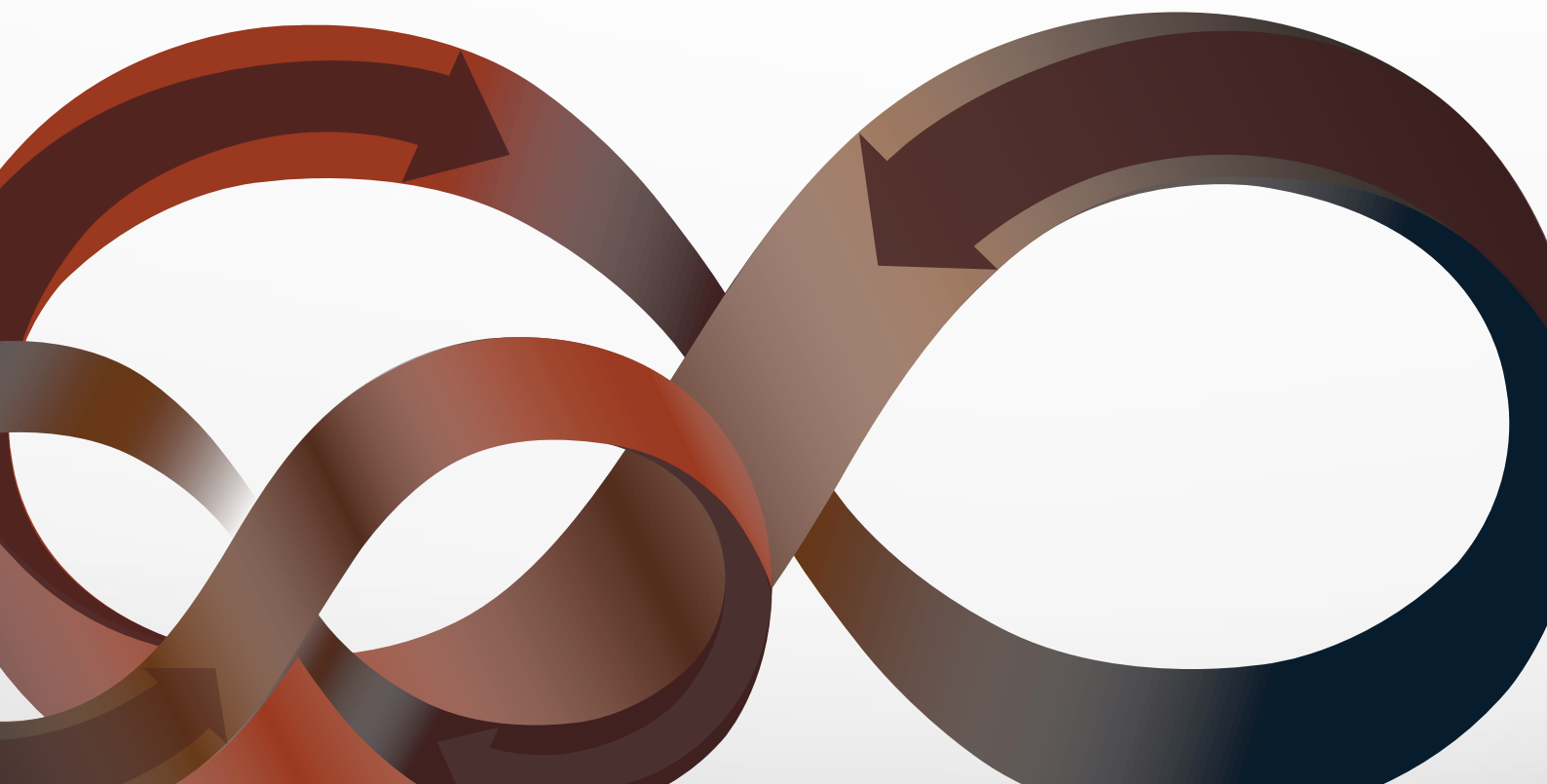


Quy Nhon City
Thanh Ngo, ISET, 2015

1

CÔNG TÁC ĐIỀU PHỐI QUÁ TRÌNH QUY HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH Ở CẤP TỈNH

- 6 1.1. Vai trò của Văn phòng Điều phối về Biến đổi Khí hậu trong công tác xây dựng khả năng chống chịu: Bài học từ ACCCRN
- 17 1.2. Khía cạnh Kinh tế Chính trị trong quá trình Đô thị hóa và rủi ro do Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam



VAI TRÒ CỦA VĂN PHÒNG ĐIỀU PHỐI VỀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU

1.1

Bài học từ chương trình Mạng lưới các thành phố châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN)

Abstract

National policy has required provincial governments to plan and prepare for climate change in Vietnam since 2009. But there are a variety of different requirements from different ministries, and there was no local government body in 2010 that had either the mandate or the capacity to guide urban climate resilience planning. ACCCRN provided funding and technical support to create Climate Change Coordination Offices (CCCOs) for Can Tho, Da Nang and Quy Nhon – the latter managed by Binh Dinh province. These offices were intended to serve a coordination function, to collect and interpret climate data to help assess climate risks to the city's development, to develop a multi-sector strategy for climate resilience, to build the capacity of other technical units in climate change planning and resilience building, and to coordinate external funding and climate change projects across all sectors to ensure they were consistent with local priorities. The CCCOs adopted slightly different approaches in the different cities, but became more successful at capacity building, data management, planning and project development than they were at supporting participation of vulnerable groups and implementation of priority resilience building measures. It was difficult for CCCOs to gain legitimacy, even with the support of the provincial People's Committees, when they were not officially recognized by the Ministry of Home Affairs. The assignment of climate change planning responsibilities to DoNRE has not solved the problem of how to manage this task at the local level, because DoNRE has neither the tools nor the mandate to coordinate planning for climate resilience across sectors. In order to do this effectively, some kind of high level staff function is needed to coordinate deliberative, iterative and collaborative processes that engage multiple stakeholders in sharing knowledge and making decisions.

Trích yếu

Chính sách quốc gia của Việt Nam từ năm 2009 đã đòi hỏi chính quyền địa phương cấp tỉnh phải lập kế hoạch và chuẩn bị ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, các bộ ngành khác nhau lại có những yêu cầu khác nhau, và vào thời điểm năm 2010, cũng chưa có cơ quan nào được giao nhiệm vụ hay đủ khả năng để hướng dẫn quá trình lập kế hoạch chống chịu với BĐKH. Chương trình ACCCRN cung cấp kinh phí và hỗ trợ kỹ thuật để thành lập các Văn phòng Điều phối về BĐKH (CCCO) tại thành phố Cần Thơ, Đà Nẵng, và Quy Nhơn (trực thuộc tỉnh Bình Định). Các văn phòng này được thành lập nhằm thực hiện chức năng điều phối, thu thập và diễn giải số liệu BĐKH, phục vụ đánh giá rủi ro do BĐKH gây ra đối với quá trình phát triển của thành phố, xây dựng chiến lược đa ngành về chống chịu với BĐKH, xây dựng năng lực cho các đơn vị kỹ thuật khác về lập kế hoạch quy hoạch và xây dựng khả năng chống chịu (KNCC), và điều phối ngân sách tài trợ bên ngoài cũng như các dự án về BĐKH của tất cả các ngành, nhằm đảm bảo sự nhất quán với các ưu tiên của địa phương. Cách thức hoạt động của CCCO ở mỗi thành phố có đôi chút khác nhau, nhưng các CCCO đều đạt được nhiều thành công trong các hoạt động về xây dựng năng lực, quản lý dữ liệu, lập kế hoạch và xây dựng dự án, và cả trong các hoạt động khác như hỗ trợ sự tham gia của các nhóm dễ bị tổn thương và thực hiện các biện pháp ưu tiên về xây dựng KNCC. CCCO khó có được chỗ đứng trong hệ thống hành chính nhà nước, vì ngay cả khi có được sự hỗ trợ của UBND tỉnh, thì cũng không được Bộ Nội Vụ chính thức công nhận. Giao trách nhiệm về lập kế hoạch liên quan đến BĐKH cho Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) không giải quyết được vấn đề về cách thức quản lý hoạt động này ở cấp địa phương, bởi Sở TN&MT không có cả công cụ lẫn chức năng điều phối công tác lập kế hoạch chống chịu với BĐKH của các ngành. Để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ này, cần có một cơ quan cấp cao hơn với đủ nhân sự để điều phối các quá trình bàn thảo và cân nhắc mang tính phối hợp và lập đi lập lại, với sự tham gia của nhiều bên liên quan, trong việc chia sẻ kiến thức và ra quyết định.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)

TS. Stephen Tyler

Giới thiệu: Chính sách quốc gia về Ứng phó với BĐKH tại Việt Nam

Chính phủ Việt Nam nhận thức được tình trạng dễ bị tổn thương của đất nước trước các tác động của BĐKH (GoV 2015). Các tác động này đã bắt đầu được cảm nhận rõ ràng hơn thông qua tần suất và cường độ của các cơn bão cực trị và sự gia tăng tính biến thiên của khí hậu; những tác động đó chắc chắn sẽ còn tiếp tục gia tăng trong suốt thế kỷ này (IMHEN & UNDP 2015).

Những thay đổi chính trong chính sách quốc gia nhằm ứng phó với BĐKH, cùng các quyết định và hướng dẫn liên quan bao gồm:

- Chương trình Mục tiêu Quốc gia (MTQG) Ứng phó với BĐKH (Quyết định 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/12/2008), và Chiến lược Quốc gia được ban hành sau đó để thi hành một số nội dung của chương trình MTQG (Quyết định 2139/2011/QĐ-TTg ngày 05/12/2011). Hai văn bản này đã được cập nhật trong Quyết định 1183/2012/QĐ-TTg ngày 30/08/2012 cho giai đoạn 2012-2015.
- Bộ Xây dựng đã yêu cầu tất cả các tỉnh thành xem xét tác động của BĐKH trong việc lập và phê duyệt quy hoạch phát triển đô thị (Quyết định 2623/2013/QĐ-TTg ngày 31/12/2013).
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) đã xây dựng khung hướng dẫn hỗ trợ lựa chọn ưu tiên thích ứng với biến đổi khí hậu trong lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KTXH) (Quyết định 1485/2013/QĐ-BKHĐT ngày 17/10/2013).
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) đã ban hành chính sách về Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai (RRTT) (Quyết định 1002/2009/QĐ-TTg về Quản lý RRTT dựa vào cộng đồng ngày 13/07/2009) và hiện đang soạn thảo hướng dẫn về giảm thiểu RRTT ở đô thị.
- Bộ TM&MT và Bộ Nội vụ đã cập nhật quy định về nhiệm vụ và chức năng của các Sở TM&MT cấp tỉnh qua Thông tư liên tịch 50/2014/TTLT BTNMT-BNV (ngày 28/08/2014), trong đó yêu cầu các Sở TN&MT tổ chức, lập kế hoạch và quản lý việc thực thi các chương trình, dự án ứng phó với BĐKH, bao gồm soạn thảo, cập nhật và thực hiện các kế hoạch hành động xây dựng trong khuôn khổ chương trình MTQG.

Thêm vào đó, mỗi bộ ngành đều đã chuẩn bị kế hoạch hành động riêng về BĐKH, nêu rõ các hoạt động sẽ được điều chỉnh như thế nào nhằm ứng phó với BĐKH. Bản kế hoạch của nhiều bộ ngành sẽ ảnh hưởng đến các dự án và hoạt động ở các thành phố¹, nơi tập trung của đầu tư kinh tế và tăng trưởng dân số.

Rõ ràng là các tác động của BĐKH ở mỗi địa phương và mỗi thời điểm là khác nhau—lũ quét, ngập úng, sạt lở đất, hạn hán, bão và xói lở bờ, tất cả đều gây ra những tổn thất nặng nề cho các thành phố và khu vực xung quanh, đe dọa đến đầu tư kinh tế và sinh mạng con người. Đối tượng nào chịu nhiều rủi ro nhất phụ thuộc vào từng bối cảnh cụ thể. Điều này có nghĩa, hành động ứng phó với BĐKH phải được lên kế hoạch và thực hiện ở từng địa phương dựa theo bối cảnh của địa phương ấy. Với tất cả các chính sách quốc gia về BĐKH được khởi xướng nêu trên nhằm chỉ đạo công tác lập kế hoạch và thích ứng với BĐKH tại địa phương, vấn đề chúng tôi muốn tìm hiểu ở đây là kinh nghiệm của ACCCRN cho chúng ta biết được điều gì về cơ cấu bộ máy chính quyền địa phương cần có để tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH?

1 Chúng tôi tập trung vào đối tượng là các thành phố bởi đây là nơi tập trung dân số, các hoạt động đầu tư, kinh tế, và rủi ro khí hậu. Trên thực tế, trách nhiệm lập kế hoạch và thực hiện các chức năng điều phối được bàn đến trong tài liệu này thuộc về chính quyền các tỉnh, trừ trường hợp các thành phố trực thuộc trung ương có quyền hạn tương cấp tỉnh.

Từ khoá

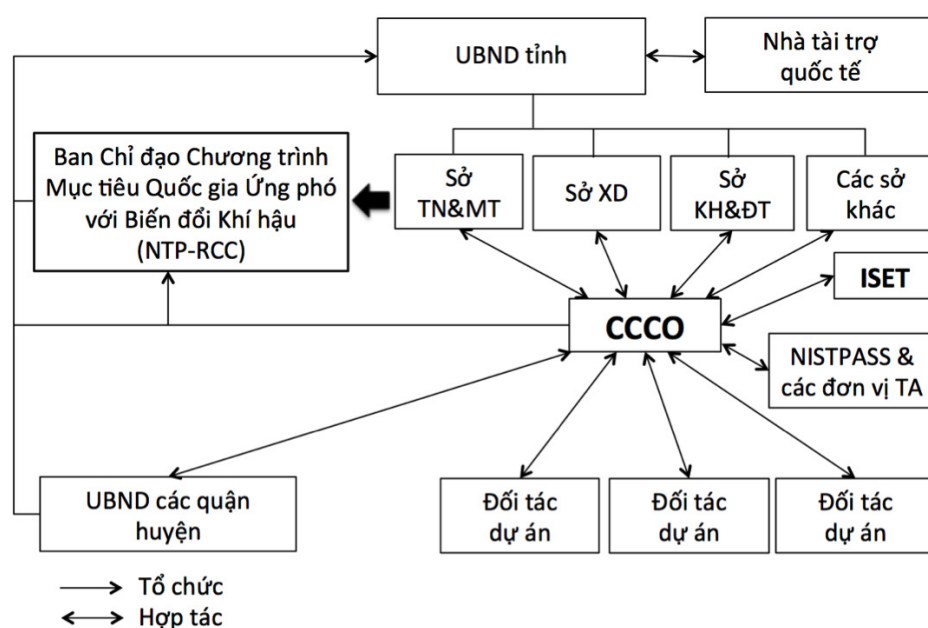
*Văn phòng điều phối về biến đổi
khí hậu*

Cần Thơ, Quy Nhơn, Đà Nẵng

*Khả năng chống chịu với thiên
tai ở đô thị*

Biến đổi khí hậu

HÌNH 1
VỊ TRÍ CỦA CCCO TRONG BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ TRONG MỐI LIÊN HỆ VỚI CÁC TỔ CHỨC KHÁC



Văn phòng Điều phối về BĐKH trong chương trình ACCCRN tại Việt Nam

Năm 2010, Quỹ Rockefeller chọn ra ba thành phố của Việt Nam là Cần Thơ, Đà Nẵng và Quy Nhơn để tham gia chương trình ACCCRN, mở đầu bằng việc hỗ trợ ISET cung cấp các trợ giúp kỹ thuật cho việc xây dựng kế hoạch chống chịu với BĐKH ở từng thành phố. Trong mỗi trường hợp, bản kế hoạch này được xây dựng thông qua một loạt các buổi chia sẻ học hỏi đối thoại (SLD), với sự tham gia của nhiều sở ngành chuyên môn và đại diện các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương và cộng đồng địa phương. Bản sơ thảo kế hoạch chống chịu này do các cán bộ chính quyền địa phương xây dựng, và mặc dù chưa phải là một văn bản chính thức của nhà nước, nó đã hỗ trợ việc xác định các ưu tiên về đầu tư xây dựng khả năng chống chịu và tạo cơ sở cho bản Kế hoạch Hành động (KHHĐ) về BĐKH mà cả ba thành phố phải xây dựng theo yêu cầu của Bộ TN&MT sau này trong khuôn khổ chương trình MTQG. Trong quá trình xây dựng KHHĐ, cả Cần Thơ, Đà Nẵng và Bình Định đều nhận thấy rằng các cán bộ hiện tại của các địa phương này không thể gánh vác được vai trò mới là giám sát quá trình lập kế hoạch chống chịu và các dự án có sự tham gia của cùng lúc nhiều sở ngành, đơn vị trong chính quyền địa phương. Khó khăn là ở chỗ họ không có đủ năng lực chuyên môn về lập kế hoạch liên quan đến BĐKH, gặp phải hạn chế về nhân lực và thời gian, và thách thức trong việc điều phối nhiều sở ngành đơn vị khác nhau. Để giải quyết vấn đề này, nhóm đã đề xuất Quỹ Rockefeller hỗ trợ thành lập một đơn vị mới tại chính quyền địa phương. Chương trình ACCCRN sẽ hỗ trợ một phần chi phí nhân sự, hỗ trợ

xây dựng năng lực, nghiên cứu và trợ giúp kỹ thuật cho các văn phòng này, đồng thời các thành phố cũng đóng góp một số nhân sự, địa điểm làm việc và các chi phí tại địa phương. Các văn phòng mới này được gọi là Văn phòng Điều phối về BĐKH (tên viết tắt tiếng Anh là CCCO).

Như mô tả trong hồ sơ dự án do nhà tài trợ phê duyệt, mục đích của CCCO là:

- Giải thích nội dung và diễn giải ý nghĩa của các số liệu khí hậu để các sở ngành khác của thành phố sử dụng, nhằm nâng cao kiến thức về các tác động tại địa phương và tính bất định liên quan đến BĐKH.
- Điều phối xây dựng KHHĐ với các sở ngành khác để đảm bảo sự nhất quán trong diễn giải thông tin khí hậu, xác định rủi ro khí hậu, và lồng ghép vào kế hoạch các ngành.
- Điều phối các đề xuất tài trợ của nhiều ngành khác nhau đến nhà tài trợ và chính phủ, để đảm bảo nhất quán với các ưu tiên trong KHHĐ.
- Xây dựng năng lực cho các cán bộ khác của chính quyền tỉnh, giúp họ hiểu và áp dụng các khái niệm về khả năng chống chịu, thực hiện các quá trình lập kế hoạch có sự tham vấn các bên và sự tham gia của cộng đồng, và lồng ghép các phương pháp này vào KHHĐ và kế hoạch phát triển KTXH.

Tại thời điểm đó, chưa có cơ quan nào trong chính quyền địa phương có thể đảm nhiệm những công việc này. Về cơ bản, các sở ngành chuyên môn ở các địa phương của Việt Nam đều trực thuộc các bộ tương ứng ở cấp quốc gia

và nằm dưới sự quản lý ngành dọc của các bộ này, đồng thời cũng chịu sự quản lý của UBND cấp tỉnh. Sở KH&ĐT là đơn vị duy nhất có nhiệm vụ lập kế hoạch liên ngành, điều phối kế hoạch phát triển KTXH, văn bản hướng dẫn chiến lược phát triển và đầu tư công. Cơ cấu đề xuất của mô hình CCCO tạo ra một cơ quan mới, nằm dưới dự quản lý trực tiếp của Ban chỉ đạo Chương trình MTQG ứng phó với BĐKH ở địa phương. Theo yêu cầu của Quyết định 3815/ BTNMT-KTTVBĐKH (ngày 13/10/2009), tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam đều phải thành lập một Ban chỉ đạo để xây dựng KHHĐ, nhưng Ban chỉ đạo này lại không được phân bổ nhân sự. CCCO nhận vai trò giúp việc cho Ban chỉ đạo, với sự quản lý trực tiếp của Phó Chủ tịch UBND tỉnh (trưởng Ban chỉ đạo Chương trình MTQG) (xem Hình 1).

Thách thức của CCCO và cách giải quyết khác nhau ở từng thành phố

Ngay từ ban đầu, văn phòng CCCO vừa ra đời đã có một số đặc điểm mới mẻ so với các tổ chức khác trong bộ máy chính quyền. CCCO ở cả ba thành phố đều hoàn toàn do chính quyền địa phương quản lý và phân bổ nhân sự.

- **Cơ cấu:** Mục đích của việc đặt CCCO dưới sự quản lý của Ban Chỉ đạo, thay vì trực thuộc một sở ngành kỹ thuật nào đó, là nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho văn phòng trong việc điều phối và huy động nhiều sở ngành khác nhau tham gia vào quá trình lập kế hoạch và hỗ trợ kỹ thuật.
- **Thẩm quyền hạn chế:** CCCO sẽ không có nhiều nhân sự, và không hướng tới việc kiểm soát ngân sách của các dự án lớn. Thay vào đó, CCCO sẽ phải khẳng định vị trí của mình thông qua các kiến thức và kỹ năng chuyên môn và qua việc cung cấp các dịch vụ (kỹ thuật, điều phối) cho các đơn vị khác cũng như cho Ban chỉ đạo và UBND. Tóm lại, CCCO sẽ có vai trò cung cấp nhân lực, chứ không phải là thực hiện một chức năng ngành dọc trong bộ máy chính quyền địa phương.
- **Xây dựng dự án:** CCCO sẽ là đơn vị đi đầu, hỗ trợ các cơ quan khác xây dựng các đề xuất và dự án kêu gọi tài trợ về chống chịu với BĐKH, cung cấp các số liệu liên quan đến khí hậu, và điều phối với các kế hoạch khác ở cấp thành phố (như KHHĐ, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KTXH).
- **Mở rộng mạng lưới:** Các cán bộ của CCCO sẽ trao đổi với đồng nghiệp ở các thành phố khác và chia sẻ kế hoạch, kinh nghiệm và bài học của mình trong mạng lưới các tổ chức và cá nhân hoạt động trong lĩnh vực này ở cấp quốc gia (đặc biệt là trong chương trình ACCCRN).

- **Chia sẻ thông tin:** Các số liệu về khí hậu, thông tin về tác động, kế hoạch và nghiên cứu chuyên môn sẽ được công bố rộng rãi cho cộng đồng, trong đó có cả các doanh nghiệp tư nhân, và được đăng tải lên mạng internet hoặc qua các hình thức khác.
- **Chú trọng vào các cộng đồng dễ bị tổn thương và quá trình lập kế hoạch có sự tham gia:** Quá trình xây dựng các dự án, kế hoạch cấp thành phố và dự án tài trợ bên ngoài mà CCCO điều phối được kỳ vọng sẽ có sự tham gia có ý nghĩa của các cộng đồng dễ bị tổn thương.

Thành phố hoặc tỉnh cung cấp một phần nhân sự cho các CCCO, các cán bộ còn lại được thuê theo hợp đồng bằng nguồn ngân sách các dự án. Theo kế hoạch ban đầu, chương trình ACCCRN chỉ hỗ trợ cho các CCCO trong vòng hai năm, nhưng do nhiều hoạt động mất nhiều thời gian hơn dự kiến, và do các cán bộ CCCO do thành phố chỉ định thường phải kiêm nhiệm những công việc khác, nên dự án hỗ trợ CCCO được gia hạn thành bốn năm (với tổng ngân sách không thay đổi). Tất cả các văn phòng CCCO ban đầu đều được thành lập với nhân sự điều động từ Sở TN&MT, nhưng điều này tạo ra một số thách thức như sau:

- Sở TN&MT thuận lợi về tiếp cận với số liệu khí hậu, nhưng lại thiếu cơ chế về hợp tác với các sở ngành chuyên môn khác trong việc lập kế hoạch hoặc thực hiện dự án thích ứng với tác động của BĐKH. Tại Việt Nam, các chính sách ưu tiên và kế hoạch công việc của địa phương hầu hết do các bộ ngành đặt ra theo hệ thống phân cấp từ trên xuống, và có thể linh động đôi chút phụ thuộc vào ưu tiên của địa phương. CCCO khó có thể tác động đến mục tiêu ưu tiên của các đơn vị khác.
- Các cán bộ chuyên môn của Sở TN&MT còn chưa hiểu biết tường tận và còn thiếu các công cụ điều phối ở thời điểm CCCO được thành lập. Họ vốn quen làm việc trong các dự án trong phạm vi chuyên môn hạn hẹp và tuân theo sự chỉ đạo cụ thể từ trên xuống.
- Những người làm công tác lập kế hoạch ở các sở ngành khác của thành phố không công nhận chuyên môn của CCCO trong lĩnh vực này, và không bắt buộc phải xem xét đến yếu tố BĐKH, đặc biệt là khi vấn đề này được phân công cho Sở TN&MT.

Theo thời gian, mỗi thành phố đã xây dựng một giải pháp khác nhau để giải quyết các thách thức đó.

- **Cần Thơ** đã thành lập CCCO như một văn phòng theo kiểu “dự án” độc lập bên ngoài Sở TN&MT, với một vài nhân sự của thành phố cùng các cán bộ tư vấn để thực hiện các hoạt động. CCCO nhấn mạnh vào các số liệu khí hậu, nghiên cứu, chia sẻ thông tin, nâng cao nhận thức, KHHĐ về BĐKH, và quản lý các dự án trong

chương trình ACCCRN cũng như các dự án tài trợ khác về ĐKHK. Trong vai trò quản lý dự án, CCCO phối hợp và cung cấp ngân sách cho các đơn vị kỹ thuật và sở ngành khác để thực hiện các dự án ACCCRN. Trong vai trò xây dựng năng lực, CCCO trở thành một nguồn thông tin nổi bật ở cấp địa phương và cấp vùng về ĐKHK và các tác động của nó ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long.

- Tại **Quy Nhơn**, CCCO cuối cùng đã trở thành một đơn vị hành chính sự nghiệp chính thức dưới sự quản lý của UBND tỉnh Bình Định, do Phó Giám đốc Sở TN&MT kiêm nhiệm làm chánh văn phòng. CCCO chịu trách nhiệm lập kế hoạch và điều phối các dự án ACCCRN, và dựa vào đội ngũ nhân viên biệt phái từ Sở TN&MT (thường kiêm nhiệm các nhiệm vụ khác), cũng như các nhân viên hợp đồng. CCCO có vai trò tích cực trong quá trình lập kế hoạch có sự tham gia ở cấp phường và cấp quận. CCCO dần dần thiết lập được mối quan hệ hợp tác tốt với Sở NN&PTNT, Sở Xây dựng, Trung tâm Khí tượng Thủy văn, và Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão cấp tỉnh, cũng như với cấp quận huyện, qua việc quản lý các dự án phối hợp có ngân sách dành cho các đơn vị này. Những hợp tác này có được nhờ sự công nhận chính thức của các sở ngành khác thông qua mối quan hệ trực tiếp của CCCO với UBND tỉnh.
- Tại **Đà Nẵng**, dù có năng lực chuyên môn cao, các cán bộ quản lý tại Sở TN&MT không thể thực hiện vai trò quản lý các dự án mang tính phối hợp như vậy, do đó CCCO không tham gia quản lý các dự án do các sở ngành, đơn vị khác thực hiện. Cuối cùng, chức năng của CCCO được giao lại cho văn phòng UBND thành phố, cùng với một số cán bộ biệt phái từ Sở TN&MT. Tuy nhiên, trái với những lo ngại ban đầu, khi CCCO Đà Nẵng (không như ở Cần Thơ và Bình Định) không trực tiếp quản lý các dự án tài trợ cho các sở ngành, đơn vị khác, điều này lại giúp họ tập trung chủ yếu vào công tác lập kế hoạch chống chịu, điều phối các sở ngành, nghiên cứu và phân tích kỹ thuật, và lồng ghép các ưu tiên về khả năng chống chịu vào kế hoạch phát triển KTXH—tất cả những nhiệm vụ mà chưa đơn vị nào hoàn thành được một cách thỏa đáng. Điều ban đầu là một bất lợi cuối cùng đã giúp CCCO Đà Nẵng thể hiện được thế mạnh đặc thù của mình.

Những thành quả của CCCO

Quá trình hoạt động bốn năm của các văn phòng CCCO ở Cần Thơ, Bình Định và Đà Nẵng có cả những cái được và chưa được. Đã có những thành quả quan trọng, nhưng có cả những trở ngại và hạn chế, và mô hình thí điểm này, xét về một số khía cạnh quan trọng, chưa mang lại những kết quả dự tính. Trong phần dưới đây, chúng ta sẽ thảo luận

các kết quả đó theo ba điểm chính: a) thành công rõ rệt; b) thành công một phần; và c) những trở ngại mà CCCO phải đối mặt.

Thành công rõ rệt

Ở cả ba thành phố ACCCRN, một văn phòng mới chuyên tập trung vào lĩnh vực chống chịu với ĐKHK và lập KHHĐ ở cấp thành phố đã được thiết lập, với nhân sự chuyên môn và hành chính chính quyền địa phương hỗ trợ chính thức. Ngay cả khi do cấp tỉnh quản lý, như đối với trường hợp tỉnh Bình Định, thì việc lập kế hoạch và thực hiện các phân tích vẫn tập trung vào cấp thành phố (Quy Nhơn). Đây là một cơ cấu quản lý hành chính đặc biệt và mới mẻ, nhưng nó không chỉ được công nhận mà còn được sự hỗ trợ tài chính của chính quyền địa phương.

Ở cả ba trường hợp, năng lực của các cán bộ CCCO đã được nâng cao rõ rệt, trong việc nắm bắt và đánh giá các rủi ro khí hậu trong cả hiện tại lẫn tương lai, các cán bộ này đã nhận thức rõ hơn về các rủi ro không ngừng biến đổi từ các hiện tượng cực đoan và biến thiên khí hậu. Cán bộ kỹ thuật của CCCO đã nâng cao hiểu biết về những vấn đề này và những tác động mà nó có thể gây ra đối với thành phố. Năng lực được củng cố không chỉ liên quan đến khoa học khí hậu mà còn đến các khái niệm về khả năng chống chịu, các phương pháp và công cụ lập kế hoạch, quy hoạch. Các cán bộ này được tiếp cận với phương pháp và công cụ mới về lập kế hoạch, bao gồm đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và các kịch bản khí hậu. Các CCCO cũng đã phát triển kỹ năng làm việc và tham vấn với các nhóm cộng đồng dễ bị tổn thương nhằm đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và lập kế hoạch có sự tham gia. Họ đã có thể tập hợp các số liệu từ nhiều nguồn khác nhau ở cấp quốc gia và địa phương để phân tích tình trạng dễ bị tổn thương với ĐKHK của địa phương, và trình bày các kết luận một cách hiệu quả trong các báo cáo, kế hoạch và bài trình bày powerpoint cho các đối tượng ở cấp địa phương và quốc gia.

CCCO đảm trách nhiệm vụ xây dựng KHHĐ mà các tỉnh được giao phó thực hiện trong giai đoạn 2010-2012. Ở hầu hết các địa phương, kế hoạch này do tư vấn (thường là một viện ở cấp quốc gia trực thuộc Bộ TN&MT) thực hiện. Nhưng trong trường hợp thành phố Cần Thơ, kế hoạch do CCCO xây dựng, và đối với Bình Định và Đà Nẵng, bản kế hoạch chính thức cũng được xây dựng một phần dựa trên các nghiên cứu và phân tích của CCCO.

CCCO đã tập hợp và chia sẻ rộng rãi các thông tin, số liệu liên quan ở cấp quốc gia và cấp tỉnh cho các đơn vị kỹ thuật khác trong chính quyền địa phương. Ví dụ, Sở Xây dựng thành phố Đà Nẵng và Công ty Cấp nước đều đã sử dụng các dự đoán khí hậu và thủy văn do CCCO hoặc các tư vấn

kỹ thuật của CCCO cung cấp để xây dựng mô hình về điều kiện lũ lụt và nguồn cấp nước trong tương lai nhằm phục vụ mục đích lập kế hoạch. Tại Cần Thơ, một cơ sở dữ liệu công khai cung cấp các số liệu khí hậu và thủy văn cho Cần Thơ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long, và bao gồm một lượng lớn các tài liệu tham khảo quốc tế.

Ở cả ba trường hợp, hoạt động của CCCO bao gồm xây dựng năng lực và kiến thức cho các sở ngành chuyên môn khác của tỉnh/thành phố về tác động của BĐKH, tình trạng dễ bị tổn thương và các biện pháp thích ứng. Hoạt động này giúp nâng cao nhận thức của các sở ngành về yêu cầu thực hiện các hành động xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH, và thiết lập mối liên hệ và hợp tác về mặt chuyên môn giữa các đơn vị kỹ thuật về chủ đề này. CCCO đã học được một phong cách làm việc linh hoạt, có trách nhiệm và mang tính hợp tác cao với các sở ngành chuyên môn khác, tiếp nhận và quản lý vốn tài trợ các dự án do các đơn vị kỹ thuật khác thực hiện. Cách làm việc này là rất ít thấy trong hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam, và CCCO phải mất một thời gian để có được các kỹ năng về xây dựng các quan hệ hợp tác và hỗ trợ lẫn nhau, một phần bởi các đơn vị khác vốn cũng không quen với phong cách làm việc này và chưa hiểu được ngay từ ban đầu. Những mối quan hệ này, cùng với sự công nhận ngày càng cao về thế mạnh chuyên môn của CCCO, đã mang lại những phản hồi tích cực từ phía lãnh đạo các sở ngành. Ví dụ, Sở TN&MT tỉnh Bình Định đã nỗ lực trong gần một năm để tổ chức một cuộc họp Ban chỉ đạo Chương trình MTQG mà không thành công, bởi họ không có thẩm quyền cao hơn các sở khác, nhưng CCCO Bình Định đã có thể sắp xếp tổ chức cuộc họp này chỉ sau vài tuần. Tại Đà Nẵng, nhờ được biết đến và công nhận rộng rãi, CCCO đã có thể tổ chức thực hiện một quá trình thử nghiệm về lồng ghép các biện pháp thích ứng với BĐKH vào công tác lập kế hoạch phát triển KTXH của thành phố.

Những thành quả này đã giúp CCCO có được sự đánh giá cao hơn của chính quyền cấp quốc gia và của các tỉnh thành khác có quan tâm đến mô hình CCCO. Cả ba CCCO đều đã tiếp đón nhiều đoàn thăm quan học hỏi của lãnh đạo các tỉnh khác, và có các bài trình bày, tập huấn và xây dựng năng lực về công tác điều phối về chống chịu với BĐKH cho lãnh đạo các tỉnh thành khác. CCCO đã tham gia nhiều hội thảo quốc gia và quốc tế, và đã hỗ trợ việc xây dựng mạng lưới giữa ba thành phố, cũng như với các bộ ngành ở các lĩnh vực liên quan (đặc biệt là Bộ Xây dựng, Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT). Cả ba CCCO đều đã thành công trong việc thu hút vốn tài trợ dự án từ các nguồn khác, như Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (GIZ), Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) và các nhà tài trợ khác để thực hiện các dự án về xây dựng khả năng chống chịu. Tuy nhiên, CCCO chưa

thể xây dựng quan hệ hợp tác thường xuyên với Sở KH&ĐT để lồng ghép khả năng chống chịu với BĐKH vào việc điều phối ngân sách và đầu tư các dự án của tỉnh.

Các lĩnh vực thành công một phần

Về các chức năng cơ bản và công tác xây dựng năng lực, CCCO ở ba thành phố đều khá thành công như đã mô tả ở trên. Tuy nhiên, về mặt thực thi các cơ chế cơ bản về lập kế hoạch chống chịu với BĐKH tại chính quyền địa phương, kết quả không được tích cực như vậy. Một mục tiêu là dựa trên kết quả của của KHHĐ về BĐKH của tỉnh để lồng ghép các biện pháp xây dựng khả năng chống chịu vào kế hoạch ngành ở nhiều sở khác nhau. Đã có một số kết quả tích cực ở Quy Nhơn và Đà Nẵng, cụ thể là Sở Xây dựng các địa phương này, nhận thức được các rủi ro liên quan đến khí hậu của việc phát triển ở vùng đồng bằng thấp trũng, đã sửa đổi quy hoạch phát triển đô thị để thu hẹp quy mô và thay đổi địa điểm phát triển nhằm giảm thiểu nguy cơ lũ lụt. Tại Đà Nẵng, Hội Liên hiệp Phụ nữ thành phố cũng đã tham gia thực hiện thành công một chương trình cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các hộ gia đình có thu nhập thấp nhằm cải thiện và gia cố kết cấu cho ngôi nhà của họ và giảm thiểu thiệt hại của bão. Chương trình này đã được triển khai nhân rộng trong lĩnh vực nhà ở của toàn thành phố Đà Nẵng, nâng cấp và xây mới hàng trăm ngôi nhà, giúp nâng cao đáng kể khả năng chống chịu trong lĩnh vực nhà ở của thành phố.

Tại Cần Thơ, đã có những sửa đổi trong các chương trình y tế cộng đồng về phòng chống bệnh sốt xuất huyết nhờ nhận thức được sự gia tăng rủi ro về bệnh sốt xuất huyết trong bối cảnh BĐKH tạo điều kiện thuận lợi cho sự sinh sôi quanh năm của muỗi, vật trung gian truyền virus sốt xuất huyết. Đồng thời, một cộng đồng tại địa phương đã thực hiện các biện pháp kiểm soát sạt lở bờ sông đạt hiệu quả chi phí cao với sự hỗ trợ của CCCO.

Tại Quy Nhơn, Trung tâm Khí tượng Thủy văn đã thiết lập một hệ thống cảnh báo sớm sử dụng tin nhắn SMS và các trạm quan trắc tự động theo thời gian thực, đo lượng mưa và mực nước sông ở thượng nguồn và truyền tin đến một trung tâm kiểm soát tự động có thể dự đoán mực lũ ở khu vực hạ du với độ chính xác cao hơn.

Tuy nhiên, hầu hết các can thiệp này đều được thực hiện nhờ có được ngân sách tài trợ, thay vì thông qua các kế hoạch nội bộ và chi tiêu công của địa phương. Chỉ riêng CCCO Đà Nẵng là có thể lồng ghép kế hoạch thích ứng với BĐKH vào quá trình lập kế hoạch phát triển KTXH chính thức của thành phố, nhưng đây cũng chỉ là một hoạt động mang tính thử nghiệm. Thử nghiệm này đã chỉ rõ CCCO có vai trò lãnh đạo rất quan trọng trong việc cung cấp phương pháp xây dựng các ưu tiên về thích ứng với BĐKH, và sau

đó xác định các dự án thuộc nguồn ngân sách nhà nước để lồng ghép vào KHHĐ. Việc lồng ghép khả năng chống chịu với BĐKH vào quá trình hoạch định của chính quyền địa phương là hết sức cần thiết, nhằm đảm bảo các biện pháp này trở thành tiêu chuẩn cần tuân thủ ở các thành phố của Việt Nam, nhưng ngay cả ở các thành phố có CCCO thì điều này vẫn còn chưa thực hiện được.

Một hoạt động khác cũng đạt được thành công phần nào đó là việc huy động các cộng đồng để bị tổn thương vào quá trình lập kế hoạch có sự tham gia trong đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương với BĐKH và xây dựng các đề xuất kế hoạch phát triển KTXH cấp quận huyện nhằm tăng cường khả năng chống chịu. Việc lập kế hoạch có sự tham gia sẽ có thể đáp ứng nhiều hơn nhu cầu của các đối tượng nghèo và dễ bị tổn thương và đánh giá đúng mức về những rủi ro khí hậu mà họ thường xuyên phải đối mặt, nhưng quá trình này cũng mất nhiều thời gian hơn và đòi hỏi các kỹ năng và cách làm mới đối với những người làm công tác lập kế hoạch ở Việt Nam. Các quá trình này đã được đưa ra áp dụng, và trong một số trường hợp ở Quy Nhơn và Cần Thơ, là bước khởi đầu cho việc xây dựng các dự án dựa trên sự tham gia và làm chủ của các thành viên cộng đồng (Nguyễn & Tyler 2016, Tyler & Nghiêem 2016).

Các CCCO cũng đã xây dựng bộ chỉ số về khả năng chống chịu với BĐKH cho ba lĩnh vực khác nhau ở mỗi thành phố, sử dụng làm công cụ lập kế hoạch và giám sát những thay đổi về khả năng chống chịu theo thời gian, nhưng việc áp dụng các chỉ số này vào quá trình lập kế hoạch và giám sát thực hiện thì chưa đạt được thành công như mong muốn. Một số đơn vị ngành (như công ty cấp nước tại Đà Nẵng) đã rất quan tâm tới khả năng chống chịu và đã tiếp tục sử dụng các chỉ số liên quan. CCCO Đà Nẵng cũng đã thu thập thêm rất nhiều thông tin cho các chỉ số về khả năng chống chịu của toàn thành phố vì mục đích giám sát trong khuôn khổ chương trình 100 Thành phố Chống chịu. Tuy nhiên, hai địa phương còn lại thì không tiếp tục duy trì việc giám sát và chưa thể lồng ghép hiệu quả các bộ chỉ số này vào công tác lập kế hoạch thường xuyên của các ngành.

Một lĩnh vực còn nhiều hạn chế là việc tiếp tục duy trì hoạt động của các văn phòng CCCO như một đơn vị điều phối sau khi kết thúc nguồn tài trợ của chương trình ACCCRN. Để làm được điều này, các CCCO phải giữ lại được nhân sự của mình và thay thế lãnh đạo hoặc các vị trí khác khi cần thiết. Tại Đà Nẵng, CCCO đã thành công trong việc củng cố vai trò của mình, một phần với sự hỗ trợ tài chính từ chương trình 100 Thành phố Có Khả năng Chống chịu. Tại Quy Nhơn, CCCO vẫn tiếp tục hoạt động, nhưng có thể trở thành một đơn vị cấp tỉnh được tổ chức đặc biệt nhằm hỗ trợ quá trình mở rộng và nâng cấp thành đô thị trực thuộc trung ương của thành phố Quy Nhơn. Trong vai trò đó,

CCCO có thể hỗ trợ giám sát quá trình quy hoạch và quản lý đô thị cho thành phố mở rộng, đảm bảo giải quyết các vấn đề về điều phối và khả năng chống chịu trong quá trình phát triển các hoạt động công nghiệp và du lịch và mở rộng diện tích đô thị của thành phố. Tại Cần Thơ, cơ cấu tổ chức của văn phòng CCCO như một đơn vị riêng rẽ là thiếu tính bền vững và hoạt động của văn phòng không còn được tích cực như trước khi Giám đốc cũ của văn phòng đã nghỉ hưu và sau khi nguồn tài trợ của các dự án ACCCRN dần kết thúc.

Những trở ngại mà CCCO phải đối mặt

Các CCCO vấp phải một số trở ngại làm giảm hiệu quả hoạt động, đặc biệt là về tính bền vững và ảnh hưởng chính thức của nó trong hệ thống chính quyền địa phương. Trở ngại lớn nhất là CCCO không được sự hỗ trợ về mặt pháp lý của Bộ Nội vụ. Tất cả các cơ cấu tổ chức của chính quyền các cấp đều do Bộ Nội vụ quy định, và tuy có được sự hỗ trợ của chính quyền địa phương và không bị Bộ Nội vụ phản đối, CCCO cũng không được cho phép chính thức về mặt pháp lý và về cơ bản vẫn chỉ mang tính thử nghiệm. Không được nhà nước công nhận chính thức, CCCO sẽ khó có thể được các sở ngành chuyên môn khác công nhận. Theo thời gian, đặc biệt là ở Quy Nhơn và Đà Nẵng, CCCO đã đạt được sự ủng hộ của các sở ngành khác, một phần nhờ thành công trong việc chứng tỏ cho các sở ngành về tầm quan trọng của các rủi ro khí hậu, và việc cung cấp thông tin, số liệu và hỗ trợ kỹ thuật có giá trị cho các đơn vị này trong công tác ứng phó.

Tuy nhiên, thiếu sự hỗ trợ pháp lý của Bộ Nội vụ và ngân sách nhà nước, ngân sách và nhân sự của CCCO vẫn sẽ bấp bênh, và sứ mệnh của nó sẽ dễ dàng mai một. Sự duy trì hoạt động của CCCO dù dưới hình thức nào, đều phụ thuộc rất nhiều vào sự hỗ trợ của lãnh đạo địa phương. Chính quyền địa phương phụ thuộc vào ngân sách của trung ương, trong đó chi phí nhân sự được phân bổ theo mô hình tổ chức do trung ương phê duyệt. Nói cách khác, ngay cả khi CCCO có được sự hỗ trợ của địa phương thì cũng không có phân bổ kinh phí của trung ương, do vậy sẽ không được phân bổ chi phí nhân sự.

Một trở ngại khác đối với hoạt động của CCCO như đã lường trước từ đầu là tính chất bộ máy quyền hiện tại của Việt Nam. Với hệ thống quyền lực mang nặng tính tập trung và quá trình chỉ đạo và phân bổ ngân sách từ trên xuống, có rất ít cơ hội cho các quá trình lập kế hoạch và ra quyết định cho phép sự tự chủ nhiều hơn ở các cấp chính quyền địa phương. Trong các lĩnh vực mà địa phương có thể tự quyết định, như việc phê duyệt các dự án phát triển đô thị, thì chính quyền các địa phương lại đứng trước sự mâu thuẫn của các lợi ích khác nhau. Một mặt, họ chịu trách nhiệm đảm bảo an toàn cho cộng đồng, giảm thiểu

rủi ro thiên tai và quản lý rủi ro khí hậu tương lai. Mặt khác, họ cũng muốn tăng nguồn thu từ việc bán quyền sử dụng đất cho các nhà đầu tư. Kết quả là công việc của CCCO về khả năng chống chịu có thể không có được những định hướng và hỗ trợ chính sách nhất quán với nhau do phải cạnh tranh với những lợi ích tài chính và phát triển to lớn khác.

Một trong những trở ngại mà CCCO Bình Định phải đối mặt là việc CCCO được xác định là một đơn vị cấp tỉnh, nhưng lại chỉ tập trung vào thành phố Quy Nhơn. Ngoài năm thành phố trực thuộc trung ương, đây sẽ là một vấn đề chung cho tất cả các địa phương ở Việt Nam trong công tác chống chịu với BĐKH ở đô thị. Cấp tỉnh là cấp chịu trách nhiệm chính về kế hoạch, quy hoạch, ngân sách và điều phối phát triển của tất cả các ngành. Năng lực phân tích và lập kế hoạch ở các cấp thấp hơn là rất hạn chế. Vì vậy để tập trung vào các rủi ro khí hậu đặc thù ở các thành phố, các tỉnh phải quan tâm đến các yêu cầu đặc thù của khu vực đô thị. Đây có thể là một thách thức, bởi nhiều cơ quan chính quyền và chính sách của tỉnh không được thiết kế phù hợp để phân biệt giữa quản lý hành chính ở đô thị và nông thôn. Vì vậy, tuy có những đặc thù về rủi ro và hệ thống cơ sở hạ tầng, công tác quy hoạch đô thị có thể không có sự phân biệt nào do tính chất nhiệm vụ mang tính bao trùm của các cơ quan quản lý quy hoạch.

Có cả những trở ngại trong chính các nguyên tắc CCCO phải áp dụng trong công việc của mình: cơ chế linh hoạt, phù hợp với bối cảnh địa phương, hợp tác và tạo điều kiện. Các phương pháp này ít thấy ở chính quyền địa phương, vốn thường mang tính chỉ đạo và được định hướng bởi các mục tiêu và tiêu chuẩn do các cấp lãnh đạo đặt ra, chứ không dựa vào các phân tích cụ thể ở địa phương. Hệ thống quy hoạch hiện tại cũng khó có thể đối phó với những bất định của BĐKH và điều kiện tương lai. Cùng với thực tế là có rất ít cơ chế chính thức cho việc hợp tác và điều phối liên ngành ở địa phương, cách làm việc của CCCO hầu hết đều lạ lẫm và không ăn khớp với cách thức vận hành của phần còn lại của hệ thống chính quyền, điều này càng khiến CCCO khó giải thích hơn cho các cơ quan về công việc của mình.

Vai trò của Sở TN&MT trong công tác Lập Kế hoạch Chống chịu với BĐKH

Nhu cầu về năng lực lập kế hoạch về BĐKH cho chính quyền địa phương, như CCCO đã chỉ ra, cũng đã được sự ghi nhận của trung ương. Năm 2014, Bộ Nội vụ và Bộ TN&MT đã phê duyệt Thông tư liên tịch số 50/2014/TTLT BTNMT-BNV, trong đó đưa BĐKH vào nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Sở TN&MT ở tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Quy định này trao thẩm quyền cho Sở

TN&MT trong việc xây dựng và cập nhật KHHĐ và giám sát thực thi sao cho nhất quán với các chiến lược và chương trình của quốc gia, bao gồm đề xuất các biện pháp giảm thiểu tác động của BĐKH và giảm phát thải khí nhà kính.

Đây là một bước đi tích cực, bởi nó chính thức hóa nhu cầu xây dựng năng lực này ở cấp tỉnh, và tạo ra một văn phòng chuyên môn trong hệ thống tổ chức nhà nước, có nhân sự và ngân sách do nhà nước cung cấp. Việc này sẽ củng cố công tác lập kế hoạch về BĐKH, cũng như việc diễn giải và áp dụng các số liệu khí hậu, thủy văn để đánh giá tác động của BĐKH, các sự kiện cực đoan và tính bất định của nó, và chỉ rõ lĩnh vực cần tập trung xây dựng các năng lực liên quan.

Tuy nhiên, với thông tư này, công tác điều phối quá trình xây dựng KHHĐ và chống chịu với BĐKH ở địa phương sẽ gặp phải một số khó khăn. Như kinh nghiệm của ACCCRN và hoạt động của CCCO đã chỉ ra, việc lập và triển khai kế hoạch chống chịu với BĐKH đòi hỏi rằng các phân tích và hành động phải do nhiều sở ngành chuyên môn khác nhau thực hiện. Sở TN&MT không có thẩm quyền trong việc đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và thực hiện các biện pháp thích ứng (và giảm thiểu) của các sở ngành khác, vì vậy không thể một mình chịu trách nhiệm xây dựng hay thực thi các kế hoạch về BĐKH. Các biện pháp chống chịu với BĐKH đòi hỏi các phân tích và hành động của Sở Xây dựng, Sở NN&PTNT, Sở Giao thông Vận tải, Sở Y tế, Sở Giáo dục và Đào Tạo, Sở KH&ĐT và các sở ngành khác.

Mặt khác, các biện pháp về chống chịu với BĐKH phải có sự tham gia của tất cả các ngành, nên việc giao phó công tác lập kế hoạch và thực thi hành động về BĐKH cho một sở duy nhất sẽ không mang lại hiệu quả. Sở TN&MT các địa phương chưa có kinh nghiệm chuyên môn về lĩnh vực chống chịu, và cũng không có thẩm quyền để phê duyệt và thực thi các biện pháp này. Sở TN&MT không được cung cấp các công cụ hay cơ chế để điều phối các ngành khác, như sẽ bàn ở dưới đây. Thêm vào đó, quy định mới này tạo ấn tượng rằng các “dự án BĐKH” sẽ do Sở TN&MT cấp ngân sách, tách rời với các dự án khác. Thế nhưng tất cả các dự án đều là “dự án BĐKH”, bởi lẽ hành động của tất cả các ngành đều cần xem xét đến yếu tố BĐKH: Nếu Sở Giao thông Vận tải xây dựng một con đường, họ sẽ phải điều chỉnh hạng mục thoát nước và vị trí xây dựng để phản ánh sự thay đổi về mực nước biển, dòng chảy các sông và tình trạng ngập lụt. Các chương trình y tế công cộng phải ghi nhận sự gia tăng về rủi ro các bệnh vector lây truyền do tác động của BĐKH. Sở Xây dựng phải đưa các cân nhắc về BĐKH vào các tiêu chuẩn kỹ thuật và hoạt động xây dựng. Trong khi sở TN&MT có thể đưa ra các dự đoán về điều kiện khí hậu trong tương lai, họ không thể chỉ ra các dự đoán này có ý nghĩa hay tác động như thế nào đối với

từng ngành và làm thế nào để ứng phó với các vấn đề đó. BDKH đòi hỏi quá trình lập kế hoạch mang tính phối hợp, sự tương tác và điều phối giữa các ngành khác nhau, và không một sở ngành nào có thể ứng phó với BDKH một cách riêng rẽ.

Thông tư 50 mới ban hành tạo ấn tượng rằng Sở TN&MT các địa phương có thể giải quyết được vấn đề BDKH. Nhưng do Sở TN&MT không thể có được tất cả các kỹ năng chuyên môn và cũng không có thẩm quyền để xác định và thực hiện các hành động liên quan đến các ngành khác, các biện pháp mà các thành phố Việt Nam phải áp dụng để tăng cường khả năng chống chịu với BDKH không thể chỉ đến từ một mình Sở TN&MT.

Các bài học từ ACCCRN

Lập kế hoạch chống chịu với BDKH của chính quyền địa phương

Kinh nghiệm của các CCCO trong chương trình ACCCRN đã chỉ ra một số bài học quan trọng cho Chính phủ Việt Nam. Bài học đầu tiên là về lập kế hoạch hành động về BDKH tại địa phương. Chương trình MTQG về BDKH đã ghi nhận sự cần thiết của việc lập kế hoạch nhằm thích ứng với BDKH trong bối cảnh các điều kiện và rủi ro đặc thù của từng địa phương. Chính vì vậy, chính sách quốc gia đã yêu cầu tất cả các tỉnh phải chuẩn bị và cập nhật bản KHHĐ về BDKH. Cả ba CCCO đã xây dựng các kế hoạch hoặc chiến lược về BDKH, trong đó đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương, so sánh rủi ro và xác định các hành động ưu tiên cho các ngành khác nhau để xây dựng khả năng chống chịu. Các kế hoạch hoặc chiến lược này đã được tỉnh sử dụng làm đầu vào cho bản KHHĐ chính thức, và qua quá trình đó, CCCO đã thu được rất nhiều kinh nghiệm về những yếu tố cần thiết cho việc lập kế hoạch và thực thi hiệu quả các ứng phó với BDKH.

Bài học này nhấn mạnh vào *quá trình*, thay vì nội dung kỹ thuật, của lập kế hoạch về BDKH. Kiến thức chuyên môn về BDKH là quan trọng trong việc đánh giá khả năng xảy ra các tác động khác nhau của BDKH. Nhưng để đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và xác định các ứng phó phù hợp cho địa phương, nhất thiết phải có được sự tham gia của các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương cùng một tập hợp gồm nhiều sở ngành chuyên môn khác nhau, để các chuyên gia có thể đánh giá rủi ro và xác định các biện pháp ứng phó tiềm năng. Quá trình tham gia chú trọng sự *bàn thảo và cân nhắc* giữa các bên: chỉ chia sẻ thông tin hay cung cấp báo cáo thôi là chưa đủ, các bên cần thường xuyên có các đối thoại cởi mở, nhằm xác nhận và diễn giải các kết quả nghiên cứu, trả lời các câu hỏi và bàn luận về giải pháp. Quá trình tham gia phải được *lặp đi lặp lại* nhiều lần: một số bước trong quá trình lập kế hoạch phải được

thực hiện lại khi có các thông tin mới hoặc khi có các quyết định khác ảnh hưởng đến quy hoạch. Và nó cũng cần mang tính *hợp tác*: không một sở ngành hay nhóm kỹ thuật nào có đủ chuyên môn và số liệu cần thiết để tự đề ra giải pháp, vì vậy quá trình này phải dựa vào sự phối hợp giữa nhiều sở ngành kỹ thuật khác nhau để chia sẻ số liệu và cùng diễn giải kết quả. Tất cả các yêu cầu này đòi hỏi phải có một đơn vị với thế mạnh về kỹ năng thúc đẩy, điều phối và hiểu rõ về quy trình, thủ tục. Điều này khó hơn và đòi hỏi nhiều kỹ năng hơn hoạt động lập kế hoạch thông thường bởi nó phức tạp và mất nhiều thời gian hơn. Trong lập kế hoạch về BDKH, *khả năng lãnh đạo đồng nghĩa với các quá trình bàn thảo và cân nhắc mang tính lặp đi lặp lại và hợp tác giữa nhiều bên liên quan trong chia sẻ kiến thức và ra quyết định.*

Nhu cầu điều phối về Chống chịu với BDKH ở đô thị

Bài học thứ hai từ kinh nghiệm của CCCO trong chương trình ACCCRN là nhu cầu điều phối các nỗ lực chống chịu với BDKH ở cấp địa phương. Xây dựng khả năng chống chịu với BDKH đòi hỏi đầu tư vào tất cả các lĩnh vực trong nền kinh tế. Trong chương trình ACCCRN đã có các dự án cấp địa phương về lập kế hoạch và quản lý ngập lụt; giảm thiểu rủi ro thiên tai và cảnh báo sớm; quy hoạch và phát triển đô thị; kỹ thuật và tài chính về nhà chống bão; y tế công cộng; giáo dục; bảo vệ rừng và quản lý tài nguyên thiên nhiên; nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực; quản trị và quản lý hành chính công. Tất cả các dự án này đều góp phần xây dựng khả năng chống chịu ở đô thị, nhưng được thực hiện bởi các sở ngành chuyên môn khác nhau.

Nhằm đảm bảo quản lý có hiệu quả các rủi ro khí hậu đang không ngừng biến đổi, hành động của các ngành ở địa phương cần được điều phối nhịp nhàng với nhau, và với các dự án cấp quốc gia, như các dự án xây dựng những tuyến đê hoặc quốc lộ lớn. Nếu điều phối không hiệu quả, có thể xảy ra tình trạng một tuyến quốc lộ mới được xây vắt qua một khu vực đồng bằng thấp lụt và không có thiết kế thoát nước đầy đủ, gây ngập lụt sâu hơn ở phía thượng nguồn. Nếu điều phối không hiệu quả, đầu tư các hệ thống thoát nước mới sẽ không tương thích với mạng lưới hạ tầng hiện trạng. Nếu điều phối không hiệu quả, các dự án đầu tư tư nhân lớn về phát triển đô thị mới có thể bị xây dựng ở những địa điểm sau này sẽ trở nên dễ bị tổn thương hơn với ngập lụt, và thay vì mang đến lợi ích cho thành phố và người dân địa phương, nó sẽ tạo ra những nguy cơ và phí tổn trong tương lai. Nếu điều phối không hiệu quả, việc phát triển đô thị mới sẽ làm gia tăng nguy cơ ngập lụt cho người dân địa phương. Đây đều là những thực trạng đã và đang tiếp diễn ở các thành phố của Việt Nam do thiếu sự điều phối và phối hợp trong lập kế hoạch ứng phó với các rủi ro khí hậu.

Để ngăn chặn những vấn đề này trong tương lai, khi mà nguy cơ sẽ còn gia tăng hơn nữa do BĐKH, chính quyền các tỉnh cần tăng cường hơn nữa công tác điều phối lập kế hoạch chống chịu với BĐKH. Nhưng do kinh nghiệm điều phối trong bối cảnh Việt Nam còn hạn chế, ý nghĩa của lập kế hoạch có sự điều phối đôi khi bị hiểu chưa đúng. Một số cán bộ cho rằng điều phối nghĩa là kiểm soát, và một sở ngành nào đó trong chính quyền địa phương sẽ không thể kiểm soát hoạt động của những sở ngành và đơn vị kỹ thuật khác, bởi các đơn vị này nằm dưới sự quản lý ngành dọc của các bộ khác. Nhưng điều phối không nhất thiết phải mang nghĩa kiểm soát. Nó còn có nghĩa là cung cấp nguồn lực và hỗ trợ việc đưa ra các quyết định liên quan đến nhiều ngành, mục đích cuối cùng là tạo ra một quy trình và hướng dẫn chung cho quá trình ra quyết định của các ngành khác nhau để đảm bảo nhất quán với kế hoạch địa phương đã phê duyệt (Xem cột bên).

Cơ cấu tổ chức cần thiết cho chống chịu với BĐKH của chính quyền địa phương

Các bài học đề cập trên đây cho thấy cần có một quá trình tại địa phương về lập kế hoạch và triển khai các can thiệp chống chịu với BĐKH. Kinh nghiệm của CCCO cho thấy bản thân BĐKH không phải là một lĩnh vực kỹ thuật đặc thù để có thể xây dựng các kế hoạch chuyên sâu, mà là một lĩnh vực mới—với các số liệu, phân tích, đánh giá, các hoạt động trao đổi thông tin và chia sẻ học hỏi—có tác động đến kế hoạch của các ngành khác. Bản thân các đánh giá kỹ thuật về BĐKH cùng các tác động của nó có rất ít tác dụng trong việc chỉ ra cách ứng phó tối ưu. Điều này có nghĩa là công tác lập kế hoạch chống chịu với BĐKH không thể do một đơn vị kỹ thuật nào trong chính quyền thực hiện một cách riêng rẽ. CCCO đã thành công trong việc điều phối về chống chịu với BĐKH bởi đã mang đến những thông tin mới hữu ích cho quá trình hợp tác và chia sẻ học hỏi đối thoại lặp đi lặp lại với các đơn vị kỹ thuật khác.

Vai trò lãnh đạo này có vai trò thiết yếu trong công tác lập kế hoạch chống chịu. Thiếu đi sự hỗ trợ cấp cao của UBND tỉnh đối với công việc của mình, CCCO sẽ không thể huy động hiệu quả sự tham gia của các sở ngành khác. Và nếu không có vai trò dẫn dắt của CCCO, quá trình học hỏi và lập kế hoạch mang tính hợp tác và lặp đi lặp lại với nhiều sở ngành của thành phố cũng khó có thể thực hiện được.

Chúng tôi kết luận rằng vai trò điều phối là vô cùng cần thiết, và không thể được giao cho một đơn vị kỹ thuật trong bộ máy hiện tại. Công việc này đòi hỏi sự hỗ trợ và giám sát trực tiếp của lãnh đạo các địa phương, và sự hình thành một đơn vị điều phối cấp cao, để tất cả các sở ngành kỹ thuật đều công nhận thẩm quyền của nó trong việc yêu cầu các số liệu, huy động các cán bộ kỹ thuật, và cung cấp thông tin đầu vào cho các kế hoạch chuyên môn của mỗi ngành. Nếu không thành lập hẳn một văn phòng như vậy, thì công việc điều phối này sẽ không thể thực hiện được.

“ĐIỀU PHỐI” NGHĨA LÀ GÌ?

Ở Việt Nam, các cơ quan chính quyền hoạt động theo cơ chế mệnh lệnh hành chính trong phạm vi từng địa bàn. Có rất ít cơ chế điều phối ở cấp chỉ đạo chính trị hay quản lý hành chính. Đối với việc lập kế hoạch và thực thi hành động về chống chịu với BĐKH, công tác điều phối gồm các chức năng sau:

- Hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực cho các bên tham gia chính nhằm đảm bảo thống nhất cách hiểu các khái niệm BĐKH, tác động, tình trạng dễ bị tổn thương, thích ứng và chống chịu;
- Tổ chức các cuộc họp giữa các sở ngành và đối tác phi chính phủ cho hoạt động lập kế hoạch;
- Thu thập và chia sẻ các số liệu cơ bản về khí hậu cũng như các số liệu khác liên quan cho công tác lập kế hoạch của tất cả các ngành;
- So sánh các giả định, quy trình và ưu tiên của các ngành để đảm bảo sự nhất quán;
- Hỗ trợ việc lập kế hoạch và các bước tiếp theo do các sở ngành kỹ thuật khác chủ trì (như qua cung cấp các công cụ, đào tạo, hướng dẫn về quy trình, tổ chức các cuộc họp);
- Đảm bảo trao đổi phối hợp tốt giữa hoạt động lập kế hoạch của các đơn vị hoặc nhóm công tác khác nhau;
- Rà soát kế hoạch và quá trình thực thi của các ngành và nhóm kỹ thuật khác nhằm đảm bảo nhất quán với các mục tiêu chống chịu;
- Báo cáo cho các lãnh đạo cấp cao của địa phương và lãnh đạo các sở ngành về các vấn đề liên quan đến chống chịu với BĐKH.

Kinh nghiệm của CCCO cho thấy văn phòng này không cần phải quá lớn, nhưng phải có đủ năng lực và được quản lý phù hợp. Việc này đòi hỏi phải có một số cán bộ chuyên trách làm việc toàn thời gian. Văn phòng CCCO không thể làm việc riêng rẽ, tách rời với các sở ngành khác, và không thể đặt dưới sự quản lý của một sở ngành kỹ thuật đơn lẻ, bởi khi đó nó sẽ không có được thế mạnh trong quan hệ hợp tác với các sở ngành khác. Văn phòng không thể chỉ là một nhóm tư vấn kỹ thuật, bởi chuyên môn kỹ thuật chỉ là một phần nhỏ trong số những kỹ năng cần thiết nhằm đảm bảo cho quá trình lập kế hoạch có sự phối hợp và thống nhất. Các ưu tiên trong đầu tư xây dựng khả năng chống chịu cần được xác định trong một quá trình có sự phối hợp tham gia của các lãnh đạo chính quyền địa phương và Sở KH&ĐT để đảm bảo phản ánh đúng các ưu tiên của chi tiêu công. Đường như không có lựa chọn nào khác cho công tác lập kế hoạch chống chịu với BĐKH ngoài việc lập ra một nhóm công tác nhỏ có chức năng thực hiện hành động ở mỗi tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, có thể điều phối các đầu vào kỹ thuật cần thiết và làm việc với tất cả các sở ngành chuyên môn chính để lập ra các mục tiêu ưu tiên trong công tác chống chịu. Cái đích cuối cùng của việc làm này là để tăng cường công tác lập kế hoạch quy hoạch cho tất cả các ngành, đảm bảo xem xét thích đáng các vấn đề về BĐKH, và khi đó nhóm điều phối về BĐKH này có thể sẽ không còn cần thiết nữa.

Kết luận

CCCO là một đơn vị hành chính và kỹ thuật khá khác thường đối với chính quyền địa phương ở Việt Nam. Việc thành lập một đơn vị như CCCO không thể thực hiện trong một thời gian ngắn bởi cần xây dựng các năng lực, kỹ năng và công cụ mới để quản lý các quá trình mới liên quan. Điều này cũng có nghĩa cần có sự cam kết mạnh mẽ của địa phương cho những thay đổi mà CCCO sẽ mang lại.

Những thách thức trong việc duy trì và nhân rộng cơ cấu tổ chức này chủ yếu liên quan đến khó khăn trong việc thúc đẩy cơ chế vận hành cần thiết trong hệ thống chính quyền của Việt Nam. Trong khi kinh nghiệm từ ACCCRN chỉ rõ giá trị của các phương pháp phối hợp và tương tác nhằm xây dựng năng lực và tạo dựng sự tin cậy của của các sở ngành khác, nó cũng cho thấy phương pháp này còn khó và mới lạ với các bên tham gia, và vì thế sẽ mất nhiều thời gian để thực hiện. Các CCCO cũng vấp phải nhiều khó khăn do chỉ được nhìn nhận như những “dự án” tạm thời, chứ không phải cơ hội học hỏi và lồng ghép vào hệ thống hiện tại, ít nhất là ở những giai đoạn đầu. Các CCCO đã cố vấn cho các tỉnh khác về vấn đề này, và một số tỉnh đã phối hợp với các dự án hiện tại của họ, khởi xướng xây dựng các cơ quan tương tự CCCO cho địa phương mình (như tỉnh Bến Tre).

Kinh nghiệm của CCCO đã dẫn chỉ ra giá trị của một văn phòng điều phối nhỏ trong việc nâng cao nhận thức và năng lực, huy động các nguồn số liệu đa dạng, hỗ trợ các sở ngành khác nắm rõ và sử dụng các thông tin này, và sau đó điều phối các kế hoạch và dự án khác nhau được xây dựng từ một quá trình hiệu quả về lập KHHĐ ứng phó với BĐKH. Không có một tổ chức như CCCO, việc lập kế hoạch và thực hiện các biện pháp chống chịu với BĐKH một cách hiệu quả ở các thành phố của Việt Nam sẽ khó khăn hơn rất nhiều. Và khi đó, sự phát triển tương lai của các thành phố này sẽ đứng trước những rủi ro ngày càng nghiêm trọng hơn do BĐKH.

Tài liệu tham khảo

GoV, 2015. Intended Nationally Determined Contribution of Viet Nam, Submission to UNFCCC, Hanoi: Government of Vietnam.

IMHEN & UNDP, 2015. Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về Quản lý rủi ro thiên tai và hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu. T. Thục et al., eds., Hà Nội, Việt Nam: NXB Tài Nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

Nguyễn, N. H., & Tyler, S. R., 2016. Mô hình đồng quản lý trong công tác quản lý sạt lở bờ sông ở thành phố Cần Thơ, Việt Nam. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET).

Tyler, S. R., & Nghiêm, T. P. T., 2016. Phục hồi rừng ngập mặn bị suy thoái ở vùng ven đô miền Trung Việt Nam: So sánh kết quả giữa các thôn. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET).

KHÍA CẠNH KINH TẾ CHÍNH TRỊ TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA VÀ RỦI RO DO BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI VIỆT NAM

1.2

Đà Nẵng, Quy Nhơn, Cần Thơ

Abstract

This report uses a problem-driven political economy approach to analyse how the leadership of three mid-sized cities in Vietnam, Can Tho, Quy Nhon and Da Nang, are trying to pursue their urban growth ambitions under conditions of increasing awareness of climate change risks. For nearly two decades, urban growth has been both an indicator and target for social development and economic progress in Vietnam. Under the banner of modernisation and industrialisation, the Ministry of Construction created a fine-grained regulatory structure that uses the classification of urban areas to encourage spatially balanced growth. In recent years, however, those regulatory structures have been used by some provincial authorities not only as standards for urban classification, but also as means targeting urban growth. The realisation of these urban growth ambitions has been facilitated by a shifting political economy in which a liberalized urban development sector fuses with the institutions of socialist planning, aligned with the interest of political and business elites. However, this compromised urban growth machinery is increasingly meeting challenges with respect to social, economic and particularly environmental sustainability. Climate change-related risks serve as a magnifier for these challenges, especially in the realm of environmental hazards. Despite the emerging acknowledgement of such risks, incentives within the political administrative system continue to pull decision makers along an urban growth pathway that is likely to increase the vulnerability of Vietnamese cities to climate change. Getting incentives, standards and procedures, and systems of accountability for urban development right, therefore, becomes the key to urban climate change resilience.

Trích yếu

Báo cáo này sử dụng hướng tiếp cận giải quyết vấn đề từ khía cạnh kinh tế chính trị, nhằm phân tích cách thức theo đuổi các mục tiêu tăng trưởng đô thị của các nhà lãnh đạo ở ba thành phố quy mô trung bình của Việt Nam là Cần Thơ, Quy Nhơn và Đà Nẵng, trong bối cảnh nhận thức chung về các rủi ro BĐKH ngày càng được nâng cao. Trong gần hai thập kỷ qua, phát triển đô thị vừa là thước đo, vừa là mục tiêu phát triển KT – XH ở Việt Nam. Dưới ngọn cờ công nghiệp hóa – hiện đại hóa, Bộ Xây Dựng đã thiết lập một cơ cấu điều tiết tinh tế, sử dụng hệ thống phân loại đô thị để khuyến khích sự tăng trưởng cân bằng giữa các vùng miền. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, một số cơ quan cấp tỉnh không chỉ dùng hệ thống phân cấp này làm tiêu chuẩn phân loại đô thị, mà còn như một công cụ định hướng cho phát triển đô thị. Những tham vọng phát triển đô thị này được hỗ trợ bởi một nền kinh tế – chính trị đang chuyển mình, trong đó lĩnh vực phát triển đô thị được tự do hoá đang kết hợp hài hòa với các thể chế kế hoạch hóa xã hội chủ nghĩa, phù hợp với mối quan tâm của các nhà chính trị và giới doanh nhân. Tuy nhiên, cơ cấu phát triển đô thị mang tính thỏa hiệp này đang gặp nhiều thách thức trong việc đảm bảo tính bền vững về mặt xã hội, kinh tế, và đặc biệt là môi trường. Những nguy cơ liên quan đến BĐKH, đặc biệt là các hiểm họa môi trường, đang khiến cho các thách thức này càng nhân lên gấp bội. Mặc dù những nguy cơ trên ngày càng được ghi nhận rộng rãi, các động lực trong hệ thống hành chính – chính trị vẫn tiếp tục hướng các nhà lãnh đạo vào một lối mòn phát triển đô thị có chiều hướng làm gia tăng tính dễ bị tổn thương của các đô thị Việt Nam trước BĐKH. Do đó, việc tạo ra các động lực, tiêu chuẩn, quy trình và hệ thống phân công trách nhiệm đúng đắn sẽ là chìa khóa cho việc ứng phó với BĐKH ở bối cảnh đô thị.

Tác giả

Quý Châu Á tại Việt Nam

TS. Michael DiGregorio

Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET)

TS. Stephen Tyler

TS. Trần Văn Giải Phóng

Viện Môi trường và An ninh Con người tại Bonn, Đức

TS. Matthias Garschagen

Xu hướng đô thị hóa và những chuyển biến ở Việt Nam

Châu Á đã và đang đô thị hóa, và Việt Nam vẫn là quốc gia đi sau trong quá trình này. Trong vòng 10 năm sau khi kết thúc chiến tranh chống Mỹ, Chính phủ Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đã nỗ lực hạn chế sự mở rộng của đô thị thông qua các chính sách khuyến khích tự cung tự cấp ở cấp quận huyện, đồng thời khuyến khích di cư từ các đô thị cũng như các vùng nông thôn có mật độ dân số cao sang vùng mở rộng canh tác nông nghiệp, và kiểm soát quá trình di cư đến các đô thị bằng việc áp dụng một hệ thống đăng ký hộ khẩu (Thrift và Forbes, 1986). Khuynh hướng chống đô thị hóa của giai đoạn này sau này vẫn tiếp tục là một phần nội dung trong chính sách công, đặc biệt là đối với các cán bộ chính trị ở miền Bắc, ngay cả khi nền kinh tế bao cấp đã bắt đầu lụi tàn dưới tác động của những cải cách theo định hướng thị trường. Những cải cách này bắt đầu được triển khai vào cuối thập niên 70 nhưng chỉ mãi đến năm 1986 mới được thực hiện chính thức dưới tên gọi “Đổi mới”. Trong những năm đầu thực hiện Đổi mới, dòng người di cư ban đầu chỉ với số lượng nhỏ, đến đầu thập niên 90 thì tăng dần với tốc độ ổn định do sự tan rã của hệ thống hợp tác xã và người dân ở nông thôn, do cần tìm nguồn thu nhập mới, bắt đầu tìm kiếm cơ hội việc làm ở cả các khu vực bắt đầu phát triển mở rộng lẫn các thành phố và thị trấn (Douglass và DiGregorio, 2002). Đến cuối thập niên 90, trong bối cảnh nền kinh tế đang ngày càng phát triển và hội nhập với kinh tế thế giới, Chính phủ Việt Nam đã đảo ngược lại các chính sách chống đô thị hóa trước đó. Hiện đại hóa và công nghiệp hóa là hai yếu tố chính của kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của đất nước, và có mối liên hệ chặt chẽ với tiến trình đô thị hóa. *Là một động lực phát triển kinh tế, đô thị hóa đóng vai trò vừa là thước đo vừa là mục tiêu của phát triển kinh tế - xã hội.*

Vào giữa thập niên 90, khoảng 20% dân số Việt Nam sống ở các quận nội thành và thị trấn nông thôn, được chính thức xếp loại là khu vực đô thị. Cuối thập niên 90, Bộ Xây dựng ước tính đến năm 2020 có khoảng 45% dân số Việt Nam sẽ sống ở các thành phố và thị xã (Bộ Xây Dựng, 1999). Nhằm hạn chế bớt sự tăng trưởng dân số ở các siêu đô thị đang dần hình thành như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, Bộ Xây dựng đã xây dựng chiến lược phát triển đô thị quốc gia, khuyến khích quá trình phát triển phân tán hơn về mặt không gian, với việc dẫn nâng cấp các thành phố và thị xã nhỏ (Bộ Xây Dựng, 1999).

Được thúc đẩy bởi kỳ vọng về một quá trình chuyển đổi đô thị nhanh chóng và bởi nhu cầu vốn cả từ nguồn trong nước và quốc tế nhằm đẩy mạnh quá trình chuyển đổi đó, đô thị hóa giai đoạn hậu Đổi Mới đã được hỗ trợ bởi một loạt chính sách về quyền đất đai, chính sách thu hồi đất, ưu đãi đầu tư, chỉ số và tiêu chuẩn nâng cấp đô thị. Các chính sách này đã dẫn đến những thay đổi to lớn trong cách thức quy hoạch, quản lý và vận hành đô thị. Trước đây, chức năng quy hoạch đô thị do nhà nước chỉ đạo theo mục tiêu ngành và được thực hiện trong môi trường phát triển đô thị và đầu tư tư nhân còn hạn chế, cùng với sự thiếu vắng một thị trường bất động sản chính thức. Ngày nay, quá trình quy hoạch đô thị diễn ra trong bối cảnh thị trường bất động sản được quản lý một cách thông thoáng hơn và phần lớn đã được tư nhân hóa, cùng với việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất dưới sự chỉ đạo của nhà nước và việc cấp chứng nhận quyền sử dụng đất, các đầu tư nước ngoài quy mô lớn, các doanh nghiệp công hoạt động vì lợi nhuận, và hệ thống tái phân bổ đất đai quy định mức giá đền bù để hỗ trợ phát triển (Labbe, 2010). Những lợi ích kinh tế đáng kể và đang tiếp tục gia tăng từ đất đai và bất động sản đô thị, và những tiến bộ về kinh tế biểu hiện ở thế mạnh chính trị của mục tiêu phát triển đô thị đã đem lại lợi nhuận ngày càng lớn cho cả khối công cộng và tư nhân. Vì thế, đã xuất hiện nhiều tổ chức cả ở khối nhà nước và tư nhân, tham gia định hình các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội và chiều hướng quy hoạch và phát triển đô thị. Một số vấn đề nổi lên như lợi ích của ai được chú ý đến, và ai đóng vai trò tạo ra lợi nhuận từ phát triển đô thị và bằng cách nào.

Một trong những câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu tự do hóa kinh tế và những thay đổi trong nền kinh tế thể chế hiện đang chi phối sự phát triển đô thị có được phản ánh tương

Từ khoá

Kinh tế Chính trị trong đô thị hoá và Biến đổi khí hậu

Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

xúng bởi những thay đổi về thể chế chính sách trong bộ máy hành chính hay không. Đây là những thay đổi cần thiết để chỉ đạo phát triển đô thị theo hướng tăng phúc lợi xã hội và phát triển đô thị bền vững cho toàn xã hội, cũng như tạo ra hệ thống kiểm tra và đối trọng phục vụ các lợi ích kinh tế tư nhân và lợi ích của nhà nước trong việc đảm bảo phúc lợi xã hội. Vì thế, để hiểu rõ về quá trình đô thị hóa ở Việt Nam, cần nhìn vào hệ thống những động lực và lợi ích mà quá trình phát triển đô thị đem lại đối với cả khối nhà nước và tư nhân ở nhiều cấp khác nhau, từ cấu trúc pháp lý và chính trị quốc gia đến động lực phát triển của khu vực tư nhân, bộ máy chính quyền và những tổ chức, cá nhân khác ở địa phương.

Những giả định đã thúc đẩy đô thị hóa, và những mối quan hệ được tạo ra trong quá trình đô thị hóa hiện nay đang phải đối diện với một loạt thách thức mới. Năm 2007, báo cáo của Ngân hàng Thế giới về Tác động của nước biển dâng ở các nước đang phát triển (Dasgupta và cộng sự, 2007) đã được phổ biến rộng rãi ở Việt Nam. Báo cáo này chỉ ra rằng Việt Nam là nước bị ảnh hưởng nghiêm trọng nhất bởi mực nước biển dâng xét về tỷ lệ dân số, GDP, ngập úng ở đô thị và suy giảm diện tích đất ngập nước, và là nước xếp thứ 2 về ảnh hưởng đến diện tích đất (sau Bahamas) và nông nghiệp (sau Ai Cập). Phần đa các thành phố lớn đều nằm ở vùng duyên hải hoặc châu thổ các dòng sông, vì thế đều sẽ chịu nhiều ảnh hưởng của nước biển dâng, bão và lũ, vậy nên báo cáo của Ngân hàng Thế giới được xem như một sự hối thúc khẩn thiết. Tuy nhiên, câu hỏi về liệu những nguy cơ ngày càng gia tăng liên quan đến BĐKH chỉ do các yếu tố bên ngoài hay cũng do – hoặc thậm chí chủ yếu gây ra bởi – tình trạng dễ bị tổn thương do hậu quả của chính quá trình đô thị hóa, thì vẫn ít được quan tâm và thậm chí còn bị xem nhẹ. Vì thế, cần đặt ra câu hỏi là những vấn đề đầu tiên được liệt kê ở trên, đó là sự thay đổi về bối cảnh kinh tế – chính trị của đô thị hóa, có liên quan như thế nào đến sự xuất hiện và cách ứng phó với rủi ro khí hậu ở đô thị Việt Nam. *Nói cách khác, bối cảnh kinh tế chính trị đang thay đổi của đô thị hóa ảnh hưởng như thế nào đến năng lực của các thành phố trong việc nhận định và giảm thiểu hiệu quả các rủi ro khí hậu hiện tại và tiềm tàng, đặc biệt là những rủi ro liên quan đến lũ lụt?*

Phân tích: Nền kinh tế chính trị chuyển dịch do tác động của Đô thị hoá và những rủi ro BĐKH ở ba thành phố Cần Thơ, Quy Nhơn và Đà Nẵng

Năm 2010, Francois Fortier chỉ ra rằng mặc dù Chính phủ Việt Nam đã có những cam kết rõ ràng về giải quyết các tác động tiềm tàng của BĐKH, nhưng các chính sách và chiến lược được thực hiện đều chỉ tập trung phục vụ cho quá trình phát triển kinh tế như từ trước đến nay (Fortier, 2010).

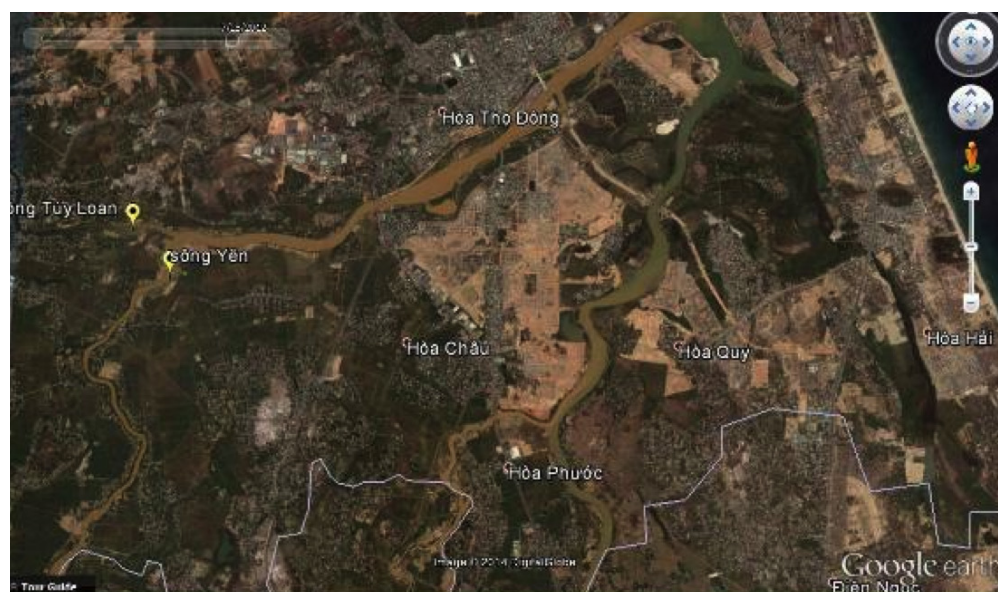
Một mặt, Fortier cho rằng tình trạng này là do các phân tích đưa ra tuy có mục đích tốt nhưng hạn chế về mặt kỹ thuật, ‘không nhìn ra được những mối quan hệ quyền lực chi phối các chính sách về BĐKH’. Tuy nhiên, Fortier lập luận rằng nguồn gốc chính của tình trạng này là do những lợi ích nhóm ở cả khu vực nhà nước và tư nhân trong việc tạo ra các mối quan hệ, chính sách và cơ cấu bộ máy chính quyền có lợi cho họ. Sức mạnh của các nhóm lợi ích chính là yếu tố chi phối các chính sách và hoạt động can thiệp liên quan đến BĐKH ở Việt Nam (Fortier, 2010, trang 235).

Đánh giá của Fortier, tương tự như phân tích của Gainsborough về cơ cấu cốt lõi của hệ thống chính trị ở Việt Nam, đã vẽ ra một viễn cảnh không mấy khả quan cho các hành động về BĐKH (Gainsborough, 2010). Nếu các nhóm lợi ích thống trị, và nếu các quyết định được họ thương thảo chỉ tập trung vào việc tích lũy vốn, quá trình này sẽ chỉ nhằm tạo ra lợi nhuận cao nhất có thể.

Khi những yêu cầu về giảm thiểu và thích ứng BĐKH càng trở nên rõ ràng hơn, thì khoảng cách giữa lợi ích công và tư cũng càng mở rộng hơn. Dựa trên dữ liệu dự báo khí hậu, Bộ Xây dựng đánh giá rằng có 115 đô thị ở khu vực duyên hải, đồng bằng châu thổ và ven sông đang ở trong tình trạng dễ bị tổn thương với mưa bão, lũ, lở đất và các tác động khác của BĐKH (Lan Anh, 2012). Trước đánh giá trên, một vài thành phố đã đầu tư các dự án cơ sở hạ tầng kiểm soát lũ và các chương trình phòng chống thiên tai. Các thành phố khác gần như không có hành động nào để phòng chống những nguy cơ này. Phần lớn các thành phố phụ thuộc vào kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và mô hình phát triển kinh tế, vốn phù hợp với trước đây hơn là tương lai. Điều này một phần là do định hướng phát triển đã cho phép việc xây dựng các đô thị mới ở những khu vực dễ bị tổn thương, như khu đô thị ở Hội An, dưới danh nghĩa phát triển kinh tế và tạo việc làm. Sự phát triển đô thị nhanh chóng—cùng một loạt những lợi ích và động lực đan xen cho các cơ quan hành chính-chính trị, doanh nghiệp nhà nước và tư nhân—cũng tạo ra một bối cảnh gây khó khăn cho việc xây dựng chính sách một cách có hệ thống, hoặc nếu chính sách có được phê duyệt thì cũng khó có thể được thực hiện (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016). Ngoài ra, nhu cầu về cơ sở hạ tầng cho các khu đô thị cũ và mới nhiều đến mức đáng kinh ngạc. ADB ước tính chi phí xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng mới chiếm khoảng 10–12% tổng GDP trong giai đoạn 2015 và 2020 (ADB, 2015). Cũng trong bối cảnh này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ước tính chi phí đối phó với BĐKH là khoảng 30 tỷ USD trong 5 năm tới (Anon, 2015). Cục Phát triển Đô thị (trực thuộc Bộ Xây dựng) lưu ý rằng các công trình cơ sở hạ tầng phải được điều chỉnh để đáp ứng các yêu cầu về giảm thiểu và thích ứng BĐKH (Lan Anh, 2012).

HÌNH 1

QUY MÔ HIỆN TẠI VÀ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN TỔNG THỂ CỦA THÀNH PHỐ CẦN THƠ (NGUỒN: GARSCHAGEN, 2014)



Với định hướng phát triển và đảm bảo cả lợi ích công và tư, câu hỏi đặt ra là liệu bộ máy hành chính chính trị có đủ khả năng để thực hiện nhiệm vụ này hay không. Một bản đánh giá về hệ thống quy hoạch đô thị hóa và quản lý thiên tai sẽ giúp chúng ta hiểu rõ nguyên nhân gây ra những bất cập trong hệ thống hiện tại.

Hệ thống quy hoạch của các thành phố ở Việt Nam bao gồm một loạt các quy trình riêng biệt, được hướng dẫn bởi các luật và nghị định thường xuyên mâu thuẫn lẫn nhau. Quy hoạch đô thị tổng thể nhằm mục đích hướng dẫn việc xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng, nhưng vì các quy hoạch đó đều chỉ là kỳ vọng chứ không phải nhu cầu, và rất khó chỉnh sửa hoặc cập nhật, nên rất ít tác dụng trong việc định hướng việc phát triển đô thị. Các quy hoạch tổng thể này vì thế khá xa rời thực tế, và những ai muốn thay đổi nó sẽ thực hiện các thay đổi một cách bí mật, như trong trường hợp xây nhà tư nhân, hoặc thông qua thương lượng với các cán bộ chuyên trách, như trong trường hợp các doanh nghiệp bất động sản lớn. Vì thế, người ta có thể nhận thấy các kế hoạch xây dựng chi tiết của khu vực (thường phản ánh đúng thực tế xây dựng) sẽ không trùng khớp với quy hoạch tổng thể, vì những kế hoạch chi tiết này được phê duyệt trái với quy trình quản lý thông thường. Đồng thời, việc lập quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội vừa cung cấp viễn cảnh và tầm nhìn cho việc quy hoạch, bao gồm quy hoạch đô thị, vừa bị chi phối bởi mục tiêu thay vì nhu cầu,

tính khả thi, khả năng tài chính, hoặc thậm chí cả những ràng buộc mang tính chiến lược như nguy cơ lũ lụt.

Nghiên cứu trường hợp các thành phố Thành phố Cần Thơ¹

Sự phát triển đô thị của thành phố Cần Thơ đang được thực hiện theo nhiều bản quy hoạch tổng thể khác nhau, thậm chí là mâu thuẫn với nhau. Quy hoạch tổng thể của thành phố gần đây đã được thay đổi đáng kể nhằm mục tiêu thích ứng với BĐKH. Quy hoạch này ủng hộ và đề xuất một số giải pháp sáng tạo để thích ứng với BĐKH, như tăng cường vận chuyển nước và áp dụng mô hình tổng hợp về sử dụng đất với các khu dân cư, không gian xanh và các ao hồ. Tuy nhiên, kế hoạch này không nhấn mạnh nhiều vào sự phát triển tổng thể của ngành công nghiệp, của không gian và cơ cấu dân cư của thành phố. Một câu hỏi đặt ra là vẫn chưa được giải đáp là kế hoạch này sẽ được thực hiện tới đâu và được chi tiết hóa như thế nào để có được các kế hoạch cụ thể cho hoạt động đầu tư và phát triển.

Do kế hoạch phát triển gần đây nhất vẫn thiếu bước triển khai chi tiết hóa và cụ thể hóa, quá trình tăng trưởng và phát triển cho đến nay chủ yếu vẫn được định hướng dựa

¹ Mục này chủ yếu phân tích chi tiết về tình trạng ngập úng ở thành phố Cần Thơ (Garschagen, 2014).

theo các kế hoạch đã có từ trước đó, với tầm nhìn đến năm 2020 hoặc 2025, tùy từng quận huyện. Cơ sở cho các quy hoạch này là Quy hoạch tổng thể xây dựng thành phố Cần Thơ đến năm 2025, được Thủ tướng chính phủ phê duyệt vào tháng 9/2006. Theo Quy hoạch này, dân số của thành phố Cần Thơ sẽ tăng lên 1,8 triệu người vào năm 2015, trong đó 1,1 triệu người sẽ sống ở khu vực trung tâm thành phố (SRV, 2007). Dự kiến, các hạt nhân chính cho sự phát triển nền kinh tế công nghiệp sẽ được thiết lập, trước hết thông qua một trung tâm đô thị mới phục vụ công nghiệp và dịch vụ ở quận Thốt Nốt, nơi có Sông Hậu chảy qua; thứ hai là một khu công nghiệp nặng và công nghệ cao ở quận Ô Môn; và thứ ba là một cảng và khu công nghiệp mới ở quận Cái Răng, cũng là địa điểm phát triển khu dân cư mới.

Vì vậy, Cái Răng là quận phù hợp nhất với việc nhận định và phân tích các mục tiêu phát triển kinh tế và khía cạnh kinh tế chính trị có liên quan. Trong khi khu vực ven đô của quận là nơi sinh sống của khoảng 86.000 người trong năm 2009, quy hoạch xây dựng hiện tại của quận dự kiến xây dựng các khu dân cư mới cho từ 120.000 đến 150.000 người nữa vào năm 2025, trên diện tích khoảng 700-800 ha. Ngoài ra, hai khu công nghiệp (Hung Phú I và II) đã được quy hoạch trên diện tích 600-700 ha. Những dự án phát triển này đang được tiến hành, đem lại những thay đổi đáng kể về đất đai và việc làm, chủ yếu thay đổi theo hướng phi nông nghiệp. Tuy nhiên, nó cũng đem lại nhiều thách thức liên quan đến những nguy cơ BĐKH và ngập lụt trong tương lai.

Các hiểm họa thiên nhiên hiện tại và tương lai

Thành phố Cần Thơ hiện đang và sẽ phải đứng trước nhiều loại hiểm họa thiên nhiên. Cần Thơ nằm tại điểm hợp lưu của sông Hậu và sông Cần Thơ, nhiều khu vực của thành phố bị ngập úng trong mùa mưa. Thành phố có ba nguồn gây ngập lụt chính. Mặc dù nằm cách bờ biển 75 km, thành phố Cần Thơ bị ảnh hưởng rất nhiều bởi tác động của thủy triều trong mùa nước lên, gây ra ngập úng, đặc biệt vào thời điểm từ khi triều đạt đỉnh cho đến cuối và giữa tháng âm lịch. Thứ hai, lụt sông có thể xảy ra trong mùa mưa khi mực nước sông Hậu và các sông khác dâng cao. Thứ ba, ngập lụt có thể xảy ra do lượng mưa lớn (ngập do mưa) vì bề mặt đô thị không thấm nước có thể ngăn cản quá trình thấm thấu và làm tăng dòng chảy mặt. Dữ liệu lượng mưa của thành phố Cần Thơ cho thấy lượng mưa có thể đạt 80 mm/giờ (Hương và Pathirana, 2013). Theo đó, lũ lên cao nhất là khi đỉnh triều trùng với thời điểm diễn ra ngập do mưa và lũ sông dâng cao, gây ra ngập úng trên diện rộng (nước chảy tràn, ngập úng, và nước chảy ngược ra từ hệ thống thoát nước) trên khắp thành phố Cần Thơ (Hương và Pathirana, 2013; Thy và cộng sự, 2010). Ngoài ngập lụt, thành phố Cần Thơ còn phải hứng chịu những trận bão và áp thấp nhiệt đới. Một số trận bão và áp thấp từng gây thiệt hại nặng nề

do ảnh hưởng kết hợp của gió và ngập lụt. Hơn nữa, tình trạng sạt lở bờ sông đang ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn, đặc biệt đối với những hộ dân sống dọc bờ sông.

Thành phố Cần Thơ cũng được đánh giá là sẽ hứng chịu nhiều hiểm họa liên quan đến BĐKH, bao gồm nước biển dâng, gia tăng lũ sông hàng năm, tăng lượng mưa cục bộ và cường độ bão. Vì thế, đây là một trường hợp điển hình cho nghiên cứu về cách ứng phó của một thành phố đang phát triển năng động với những thách thức về thích ứng với các hiểm họa tương lai (cả cũ và mới). Những thay đổi này có thể làm gia tăng hiểm họa ngập lụt (Bộ Tài Nguyên và Môi trường, 2009; UBND thành phố Cần Thơ, 2011), hơn nữa, còn có thể dẫn đến nhiều hiểm họa thứ cấp phức tạp khác nhau, bao gồm sự lây lan các bệnh lây truyền qua nước và qua vector trong các khu nhà tạm không đủ điều kiện vệ sinh, thoát nước, hoặc khả năng gia tăng tốc độ dòng chảy, làm tăng hiện tượng sạt lở bờ sông và tiếp đó là làm sạt lún các nhà ở/công trình khác.

Theo số liệu dự báo chính thức của Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT), với điều kiện địa hình và hạ tầng đê kè hiện nay, mực nước biển dâng cao 1 m sẽ gây ngập 19% diện tích thành phố Cần Thơ (Bộ TN&MT, 2012). Một nghiên cứu trước đây của Trung tâm Quan trắc Môi trường Quốc tế thậm chí đã dự đoán rằng một phần tư diện tích của thành phố sẽ bị ảnh hưởng bởi mực nước biển dâng nói trên (Carew-Reid, 2008). Các mô hình trên quy mô toàn bộ vùng châu thổ cho thấy những tác động này đặc biệt xuất hiện ở khu vực phía tây bắc thành phố Cần Thơ, gồm huyện Cờ Đỏ, quận Thốt Nốt, và huyện Vĩnh Thạnh. Tuy nhiên, mô hình lũ riêng cho khu vực đô thị lõi của thành phố Cần Thơ cũng dự đoán về sự gia tăng nghiêm trọng của ngập lụt ở các quận Ninh Kiều, Cái Răng, Bình Thủy. Ví dụ, ở quận Ninh Kiều, dự đoán nước biển dâng 1 m sẽ làm tăng 50% mực nước lũ cực trị, với giả thiết rằng các yếu tố khác của phát triển đô thị là không thay đổi (Hương và Pathirana, 2013). Đang có những tiến bộ về phương pháp giúp kết hợp phân tích tình trạng ngập úng do mưa và do nước sông dâng cao ở các quận, có tính đến các mức độ tin cậy khác nhau về mặt thống kê khi đưa thông số của các sự kiện lũ cực trị vào phương trình tính toán (Apel và cộng sự, 2016).

Các nghiên cứu khác nhau về tác động của BĐKH đối với thành phố Cần Thơ trong tương lai cho thấy hai điều: đầu tiên, đã có một số tiến bộ trong việc thực hiện các đánh giá chi tiết và chính xác hơn, đặc biệt là về rủi ro ngập lụt trong tương lai. Thứ hai, những đánh giá khác nhau đưa ra những quả khác xa nhau, kể cả khi sử dụng những giả định tương tự nhau. Ví dụ, so sánh các dự đoán về quy mô ngập lụt trong các nghiên cứu khác nhau cho thấy những kết quả khác nhau, đôi khi còn trái ngược nhau, kể cả khi sử dụng những giả định kịch bản tương tự nhau (ví dụ kịch

bản nước biển dâng 1 m và không có thay đổi gì về hình thái đô thị). Điều này có thể do sự khác nhau về phương pháp nghiên cứu và cơ sở dữ liệu. Theo các tài liệu lý thuyết về thích ứng với BĐKH, tính chất bất định này cần được tính đến trong quá trình ra quyết định về quản lý rủi ro. Nhưng trường hợp của thành phố Cần Thơ cũng chỉ ra rằng đòi hỏi về tính linh hoạt này khó thực hiện được trong điều kiện mô hình quy hoạch đô thị của Việt Nam, mô hình phụ thuộc chủ yếu vào tầm nhìn hoặc các mục tiêu đơn lẻ và áp dụng những dự đoán trong phạm vi hẹp, thay vì xem xét một loạt các chiều hướng diễn biến khác nhau của tương lai.

Quy hoạch và lập quy hoạch

Một thách thức lớn trong bối cảnh kinh tế chính trị của đô thị hóa và quy hoạch của thành phố Cần Thơ là các quy hoạch phát triển hiện tại—hoặc hơn thế nữa là những phát triển trên thực tế—chủ yếu bị chi phối bởi tầm nhìn chính trị và các mục tiêu về phát triển hơn là các đánh giá nhu cầu thực tiễn. Điều này gây thách thức đáng kể cho công tác quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH trong tương lai, như được đề cập trong phần phân tích dưới đây.

Về nhà ở, thành phố Cần Thơ là một ví dụ nổi bật về việc lập quy hoạch theo mục tiêu và việc không kiểm soát được đầu cơ bất động sản, những thách thức to lớn cho phát triển bền vững đô thị. Như đề cập ở trên, quy hoạch tổng thể của quận Cái Răng đặt mục tiêu xây dựng nhà ở mới cho thêm 120.000 đến 150.000 người dân đến năm 2025 (với dân số hiện tại của khu vực trung tâm thành phố Cần Thơ là khoảng 350.000 người). Tuy nhiên, do thiếu quy hoạch cũng như thiếu kiểm soát đối với ngành kinh doanh bất động sản đang phát triển nhanh, các dự án đã được xây dựng và cấp phép hiện nay của các nhà đầu tư tư nhân đã tương đương số nhà ở dành cho 278.000 người (Willems và cộng sự, 2010). Phần lớn diện tích đất được dành ra cho các dự án này đã được giải phóng mặt bằng và cộng đồng dân cư sinh sống ở đây đã phải di dời đi nơi khác, dẫn đến những thách thức lớn về sinh kế đối với cộng đồng bị ảnh hưởng và việc chuyển đổi mục đích sử dụng của đất nông nghiệp (Garschagen và cộng sự, 2011). Tuy nhiên, liệu các dự án trên có chứng minh được tính bền vững về kinh tế hay thậm chí là có được thực hiện hay không vẫn còn là một câu hỏi ngỏ, vì có khoảng cách lớn giữa giá nhà ở ngày càng tăng nhanh và mức cầu thực tế. Phần lớn các dự án xây dựng nhà ở đều nhắm đến nhóm khách hàng mục tiêu là tầng lớp trung lưu, nghĩa là nhà ở được bán ở mức giá tương ứng với khả năng chi trả của nhóm này. Tuy nhiên, những di dân từ nông thôn ra thành thị—nhóm sẽ góp phần lớn vào sự gia tăng dân số của thành phố Cần Thơ trong tương lai—lại đang có nhu cầu mua nhà thuộc phân khúc giá thấp hơn. Do vậy, quận Cái Răng ngày nay là một tập hợp hỗn độn và chắp vá của những khu nhà đã được xây dựng và có người

ở, xen lẫn những khu đất rộng lớn đã giải tỏa nhưng chưa xây dựng, và những khối nhà đã xây xong nhưng không được hoàn thiện như đang bị bỏ hoang.

Thất bại trong việc thiết kế và thực hiện các quy hoạch chặt chẽ, xây dựng dựa trên cái nhìn thực tế về triển vọng và xu hướng phát triển kinh tế – xã hội tương lai—thay vì những tầm nhìn phát triển mang tính chính trị—có thể được giải thích phần nào bởi sự thiếu phù hợp về năng lực và kiến thức nền của các nhà quy hoạch của thành phố Cần Thơ nói riêng và của Việt Nam nói chung.

Bên cạnh việc lập quy hoạch thiếu định hướng nhu cầu, nguyên nhân thứ hai của sự phát triển nhanh chóng và không đồng bộ này là do các quy hoạch chồng chéo, nhiều khi còn mâu thuẫn lẫn nhau. Đáng chú ý nhất là các quy hoạch không gian xây dựng, quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của Cần Thơ thường không thống nhất với nhau.

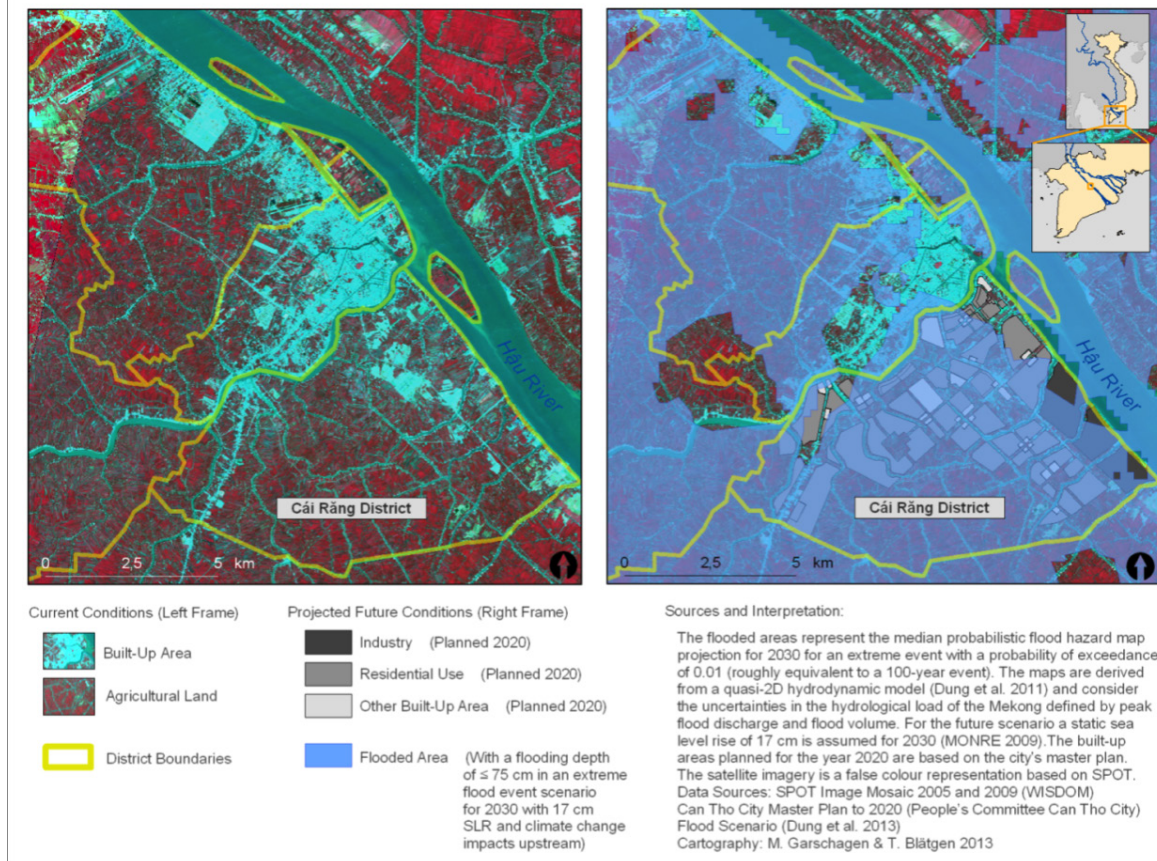
Có thể nhận thấy một mô hình tương tự trong việc phát triển các khu công nghiệp. Ví dụ, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội tổng thể hiện tại của thành phố Cần Thơ đến năm 2020 dự kiến sẽ xây dựng ba khu công nghiệp lớn, gồm việc mở rộng một vùng rộng lớn ở khu công nghiệp Trà Nóc quận Bình Thủy, và khu công nghiệp mới Hưng Phú ở quận Cái Răng. Việc lập quy hoạch cho các khu công nghiệp mới này vẫn tiếp diễn mặc dù ban quản lý của các khu công nghiệp hiện tại đang phải đối mặt với những thách thức lớn, ngay cả trong việc tìm đủ vốn đầu tư cho các khu này, và điều này có thể thấy rõ qua tỷ lệ lấp đầy thấp. Thậm chí, một số khu công nghiệp khác vẫn đang được quy hoạch xây dựng ở các tỉnh lân cận. Dường như việc phối hợp trong quy hoạch đã bị quên lãng. Từng tỉnh, hoặc thậm chí từng quận riêng lẻ, đang cạnh tranh lẫn nhau, vì thế có nguy cơ lãng phí nguồn lực và làm tụt giảm sức hấp dẫn của cả khu vực so với các khu vực khác.

Một ví dụ đáng chú ý khác về việc quy hoạch đã quá chú trọng đến tầm nhìn và các mục tiêu phát triển chính trị thay vì nhu cầu thực tế là việc đầu tư Sân bay Quốc tế Cần Thơ. Nằm trên nền một sân bay cũ của quân đội và sau này là một sân bay nội địa quy mô nhỏ, sân bay này đã được mở rộng và nâng cấp trong giai đoạn Cần Thơ chuẩn bị trở thành thành phố trực thuộc Trung ương. Cảng hàng không quốc tế mới được mở cửa vào năm 2011, có sức chứa lớn (từ 2 đến 5 triệu lượt khách mỗi năm) và có 11 cửa. Tuy nhiên cho đến năm 2016 (5 năm sau khi mở cửa) thì cảng hàng không này chỉ có khoảng 5 đến 6 chuyến bay mỗi ngày, chủ yếu chỉ phục vụ các đường bay nội địa đi/đến Hà Nội, Đà Nẵng, Phú Quốc.

Nhìn từ góc độ rủi ro khí hậu, thách thức của việc lập kế hoạch không phù hợp nhu cầu còn bắt nguồn từ việc thiếu

HÌNH 2

PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ NGUY CƠ HƯNG CHỊU THIÊN TAI CỦA QUẬN CÁI RĂNG



Nguồn: TS. Matthias Garschagen

nhạy bén trong quy hoạch sử dụng đất trong bối cảnh kinh tế chính trị đang chuyển biến của Cần Thơ nói riêng và Việt Nam nói chung. Hình 3 là bản đồ quận Cái Răng nằm ở phía nam thành phố Cần Thơ, mô tả quy hoạch tổng thể đến năm 2020, chống lặp với bản đồ của một kịch bản lũ tương đối thấp với khả năng xảy ra 1% (nghĩa là 100 năm xảy ra một lần) và mực nước biển dâng nhẹ, khoảng 17cm. Tuy nhiên, dự báo tần suất lũ cực trị sẽ tăng do BĐKH, ngoài ra, mực nước biển dâng có chiều hướng vượt số liệu dự báo cho thế kỷ này. Hình 3 cho thấy rõ ràng phần lớn công trình cơ sở hạ tầng đã được quy hoạch và đang được thực hiện này nằm trong một khu vực dự kiến chịu nhiều ảnh hưởng của lũ lụt và có thể bị ngập tới 75 cm trong kịch bản này. Đồng thời, thực tế cho thấy các mục tiêu tăng trưởng thiếu thực tế của quận Cái Răng đều khó có thể đạt được và thành phố sẽ tiếp tục phát triển thành một vùng chấp vá hỗn độn những khu đất được sử dụng và đất bỏ hoang, gây thách thức đáng kể trong việc cân nhắc hiệu quả-chi phí và các biện pháp phòng chống lũ trong tương lai, như đê kè và trạm bơm.

Các bài học liên quan đến vấn đề nghiên cứu

Các phát hiện từ trường hợp thành phố Cần Thơ rõ ràng nhấn mạnh một thách thức quan trọng trong hệ thống

kinh tế – chính trị của Cần Thơ và của các đô thị Việt Nam nói chung. Trong khi quá trình quy hoạch ban đầu có vai trò làm cân bằng những lợi ích về kinh tế và chính trị, tạo ra các điều chỉnh nhằm cải thiện phúc lợi chung (như qua việc loại bỏ những đặc điểm dễ bị tổn thương về khí hậu trong dài hạn), thì hệ thống quy hoạch của thành phố Cần Thơ hầu như đã trở thành một công cụ để tái định hướng tầm nhìn và tham vọng tăng trưởng của các nhà lãnh đạo. Áp lực tăng trưởng của thành phố Cần Thơ thậm chí còn tăng cao hơn trong những năm gần đây do thành phố này được gán cho vai trò là động lực tăng trưởng của toàn bộ khu vực đồng bằng sông Cửu Long và theo đó là của cả quốc gia. Ngoài ra, tình hình tham nhũng và trục lợi vẫn diễn ra nghiêm trọng trong các cơ quan lập quy hoạch của thành phố Cần Thơ, do những lợi ích tài chính mà một số cá nhân có thể thu được thông qua việc câu kết với chủ đầu tư và các đơn vị kinh doanh bất động sản, cũng những lợi ích chính trị của họ từ việc tạo ra những tăng trưởng chớp nhoáng. Tuy nhiên, việc này làm tổn hại đến thẩm quyền và chức năng điều tiết của hệ thống quy hoạch nhà nước, gây khó khăn cho việc thực thi kế hoạch dài hạn vì lợi ích của người dân, nếu như những lợi ích đó mâu thuẫn với những lợi ích ngắn hạn của một bộ phận trong giới kinh tế và tài chính. Thách thức về lập kế hoạch dài hạn để thích ứng

với BĐKH và lập kế hoạch phù hợp với rủi ro là vấn đề then chốt trong trường hợp này.

Với ý nghĩa đó, các phân tích về thành phố Cần Thơ cũng chỉ rõ rằng các rủi ro khí hậu không chỉ do các nhân tố bên ngoài—tiêu biểu là sự gia tăng của cường độ các hiểm họa như nước biển dâng, bão, và ngập lụt do mưa—gây nên. Nghiên cứu này cho thấy những rủi ro trong tương lai phần lớn cũng là do những nguy cơ và đặc tính dễ bị tổn thương cố hữu và ‘tự thân’ của hệ thống đô thị thành phố Cần Thơ. Việc mở rộng đô thị ra khu vực hay xảy ra ngập lụt của quận Cái Răng đã minh chứng cho sự mâu thuẫn giữa những áp lực cấp bách về tăng trưởng đô thị nhanh trong bối cảnh kinh tế chính trị hiện tại của Việt Nam với những yêu cầu dài hạn về phát triển đô thị bền vững và đáp ứng với rủi ro.

Các cuộc phỏng vấn trong nghiên cứu trường hợp đã chỉ rõ tình trạng thiếu các cơ chế kiểm tra và đối trọng trong hệ thống quy hoạch hiện tại của thành phố Cần Thơ. Tuy nhiên, cần có những biện pháp mạnh mẽ nhằm rà soát và điều tiết các nhóm lợi ích đang có sức ảnh hưởng ngày càng lớn, gồm các cơ quan nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân, vốn đã dần trở nên pha tạp lẫn nhau từ giai đoạn bắt đầu đổi mới, nhưng lại có chung lợi ích trong việc thúc đẩy tăng trưởng đô thị ngắn hạn, kể cả khi gây tổn hại đến sự bền vững và khả năng thích ứng với BĐKH trong dài hạn.

Thành phố Đà Nẵng

Sở Xây dựng Đà Nẵng chịu trách nhiệm giám sát quá trình lập quy hoạch tổng thể phát triển đô thị của thành phố. Đặc biệt, Sở thuê một tư vấn về quy hoạch chủ trì quá trình này, sau đó sẽ tiến hành làm việc trực tiếp với tư vấn và các cán bộ đô thị cấp cao để rà soát các phương án và soạn thảo quy hoạch ưu tiên trình nộp lên Chủ tịch UBND thành phố xin phê duyệt. Khi đã được phê duyệt, quy hoạch sẽ được chuyển ra Hà Nội để Bộ Xây dựng rà soát. Trong giai đoạn này, trung ương có thể sẽ đặt ra rất nhiều câu hỏi và nhận xét, sau đó yêu cầu chỉnh sửa. Cả nhà đầu tư và cộng đồng đều có ít cơ hội tham gia vào quá trình lập quy hoạch này.

Một quy hoạch tổng thể phát triển đô thị trong dài hạn quan trọng đã được phê duyệt cho Đà Nẵng vào năm 2005. Tuy nhiên kế hoạch này đã trở nên lỗi thời do tốc độ phát triển nhanh chóng của thành phố. Thay vì xây dựng một quy hoạch mới sau năm năm (theo quy định của nhà nước), Đà Nẵng đã tiến hành xây dựng quy hoạch chi tiết phát triển đô thị mới hướng về phía nam thành phố, tại khu vực đồng bằng thấp trũng vốn được quy hoạch làm không gian giải trí và khu vực cần được bảo vệ trong quy hoạch tổng thể phát triển đô thị năm 2005.

Các hạn chế về địa lý kết hợp với tốc độ phát triển nhanh chóng đã trở thành thách thức cho quá trình phát triển đô

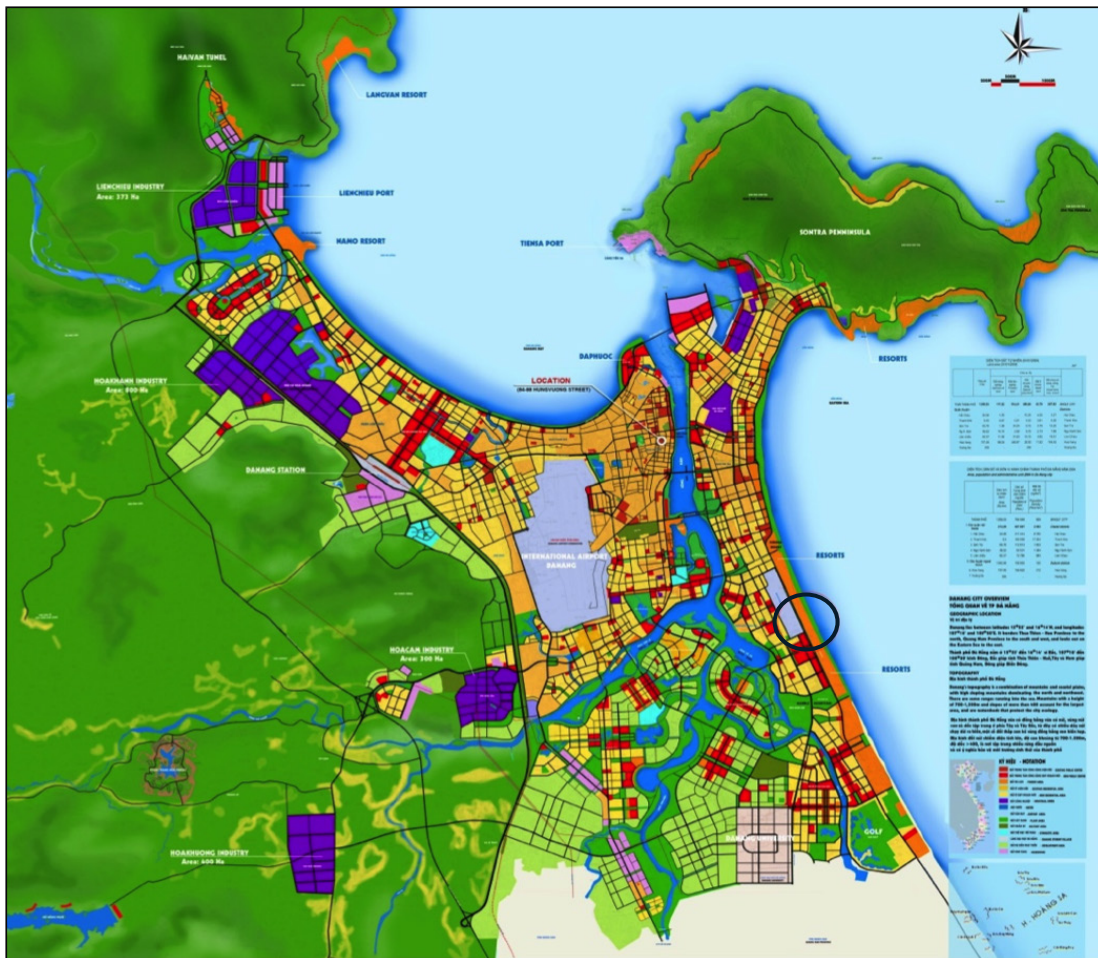
thị của Đà Nẵng. Ban đầu, ở thời kỳ đầu Đổi Mới (cải cách kinh tế) năm 1986, thành phố phát triển về phía Đông và phía Bắc, ở hai bờ sông Hàn và dọc bờ biển. Khi khu vực này đã được san lấp và phát triển nhờ sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng và hiện tượng đầu cơ đất vào giữa những năm 2000, thì việc phát triển ở khu vực thấp trũng phía nam của thành phố bắt đầu trở nên sốt sắng hơn. Vào giai đoạn phát triển nhất giữa năm 2006 và 2010, bất động sản được đầu tư phát triển, mua bán đầu cơ và quay vòng nhanh chóng. Tuy nhiên, thị trường đã bắt đầu trì trệ từ sau năm 2011.

Các tỉnh ven biển Việt Nam thường chịu tác động của lũ lụt. Để giải quyết tình trạng này, các vùng thấp trũng thường được nâng lên cao hơn so với mực nước lũ dự kiến. Thực tế, biện pháp này được quy định trong quy chuẩn kỹ thuật của Bộ Xây dựng. Các công trình xây dựng ở đồng bằng sông Cửu Long, cũng như trên toàn bộ chiều dài bờ biển của Việt Nam đều được đặt trên các khu vực đã được lấp đất để nâng nền, thường cao đến vài mét. Việc xây dựng theo kiểu cuốn chiếu, công trình sau cao hơn công trình trước, đã tạo rủi ro cho các khu vực phát triển trước đó và các khu định cư hiện tại. Các tuyến đường bộ và đường sắt chính thường được xây dựng cao hơn so với cao trình xung quanh, và ở Đà Nẵng cũng không phải ngoại lệ. Theo quy hoạch tổng thể Đà Nẵng, cao trình của các khu đô thị mới phải cao hơn mực nước lũ lịch sử của các sông trong khu vực, với tần suất lũ từ 20 đến 100 năm. Mặc dù khu vực đồng bằng thấp trũng phía nam trung tâm thành phố thường bị ngập lụt (Bản đồ 2), nhưng khu vực này đã trở thành khu vực ưu tiên phát triển dân cư trong quy hoạch tổng thể của thành phố từ năm 2005 đến 2020 (Bản đồ 1). Giai đoạn xây dựng đầu tiên được thực hiện vào năm 2013, với việc xây dựng nhà cửa trên khu vực cao 2,5 đến 6 m so với mặt đất trước khi được bồi đắp để “tránh” ngập lụt.

Thật không may, việc phát triển ở vùng đồng bằng phía nam của thành phố đã làm giảm khả năng thoát lũ, không chỉ làm mực nước lũ dâng cao hơn với cùng một lưu lượng lũ, mà còn chuyển hướng lũ sang khu vực khác. Vùng đồng bằng này trước đây là nơi lũ tràn qua và là bể trữ lũ tạm thời khi lũ dâng cao ở nội thành hoặc khu vực thượng lưu. Độ thoải của mặt đất cũng đồng nghĩa với việc dòng chảy từ sông Hàn ra biển để thoát nước cho vùng phía nam này diễn ra chậm hơn so với dòng lũ thoát ra các sông Cẩm Lệ và Sông Quá Giáng. Nếu vùng đồng bằng này được nâng lên quá cao để phát triển, thì nước sẽ tập trung ở khu vực khác hoặc dâng cao hơn, làm ngập các khu vực mới và tạo ra hiểm họa mới, và một lượng nước lũ lớn sẽ đổ trực tiếp ra cửa sông ở trung tâm thành phố.

Vào năm 2005, khi kế hoạch phát triển xây dựng vùng thấp trũng phía nam thành phố được phê duyệt lần thứ nhất, Đà Nẵng chưa thể lượng hóa các tác động tiềm ẩn của phát

BẢN ĐỒ 1
QUY HOẠCH TỔNG THỂ ĐÀ NẴNG ĐẾN NĂM 2020



Nguồn: Hiệp hội Kiến trúc sư Đà Nẵng

*Ghi chú: Khu vực phát triển dân cư đề xuất cho khu vực đồng bằng thấp trũng phía nam là khu vực được khoanh tròn ở phía cuối bản đồ

triển đến mực lũ và thời gian lũ. Để giải quyết vấn đề này, vào năm 2011, Sở Xây dựng Đà Nẵng tiếp nhận hỗ trợ từ chương trình Mạng lưới các Thành phố châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN) do quỹ Rockefeller tài trợ, để xây dựng một mô hình toán thủy văn – thủy lực liên kết, nhờ đó Đà Nẵng có thể xem xét những tác động tiềm ẩn của BĐKH và phát triển đô thị. Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) đóng vai trò là đơn vị quản lý và tư vấn kỹ thuật cho dự án.

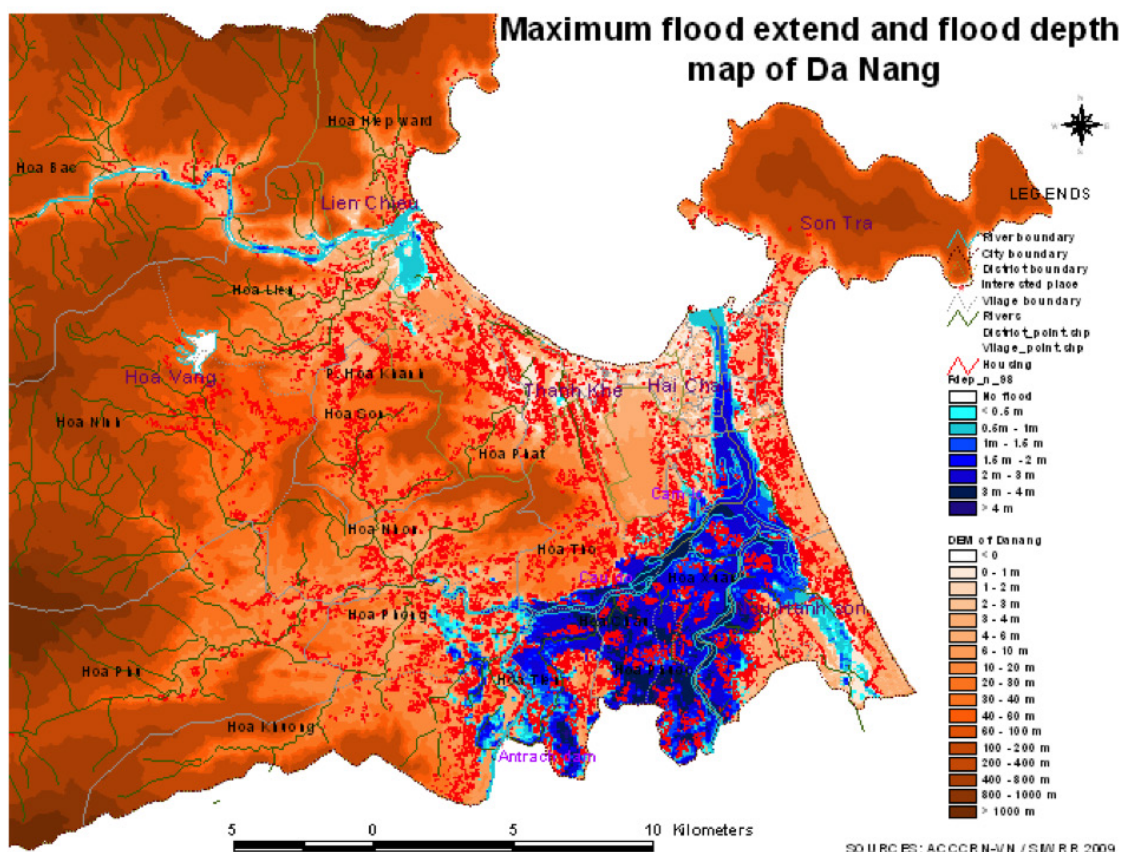
Mô hình này được hoàn thiện vào năm 2013 và được sử dụng để xây dựng bản đồ lũ lụt cho nhiều kịch bản phát triển, khí hậu và cường độ lũ khác nhau. Những bản đồ này cho thấy, nếu quy hoạch tổng thể năm 2030 được thực hiện, ngay cả trong các đợt lũ tương đối thông thường (tần suất 10 năm một lần), thì những khu vực dân cư mới được xây dựng cũng có thể bị ngập từ 0,3m đến 0,5m. Lũ lụt có thể trở nên trầm trọng hơn khi tính đến các tác động của BĐKH và phát triển đô thị (Phóng và cộng sự, 2015). Tuy đã đưa ra được thông tin khẳng định rằng quy hoạch như

hiện nay sẽ tạo ra nguy cơ cao cho các khu dân cư trong vùng thấp trũng này, nhưng gần như chưa có nhiều sự điều chỉnh trong quy hoạch này kể từ năm 2013.²

Việc phát triển vùng đồng bằng thấp trũng phía nam làm cho khu vực này mất chức năng điều tiết lũ, nước lũ sẽ tràn ra khu vực khác. Những khu vực lân cận có cao trình mặt đất thấp hơn sẽ hứng chịu tác động của lũ, trong đó có cả những diện tích đã xây dựng và có giá trị cao tại trung tâm phát triển thương mại dọc hai bờ sông Hàn, cũng như khu vực thượng nguồn giáp tỉnh Quảng Nam.

Phần dưới đây sẽ tìm hiểu về quá trình ra quyết định, xem xét xem các nguy cơ không ngừng biến đổi của BĐKH được thể hiện trong quá trình ra quyết định đó như thế nào và tại sao các quyết định phát triển đô thị này lại ít phản ánh được các nguy cơ khí hậu.

² Sở Xây dựng báo cáo rằng kết quả mô hình lũ cho thấy cần nâng cao cao trình mặt đất và xây dựng cầu mới, và hạn chế bớt việc phát triển ở khu vực phường Hòa Tiến.



Nguồn: Trần Văn Giải Phóng, ISET

*Ghi chú: Mực nước lũ dâng cao 0,5 đến 4 m tại khu vực đồng bằng thấp trung này

Các quyết định quy hoạch mở rộng khu dân cư về phía nam thành phố được đưa ra từ hơn 10 năm trước, sau khi xây dựng một kế hoạch tổng thể phát triển đô thị mới. Ngay từ thời điểm đó, đã có những lo ngại về việc xây dựng trên vùng thấp lụt này, và cũng có thảo luận sôi nổi về nguy cơ ngập úng. Tuy nhiên, khu vực này hấp dẫn phát triển vì gần với trung tâm thành phố, và có chi phí thu hồi đất thấp hơn các khu vực khác. Tuy công nhận về nguy cơ ngập úng, Sở Xây dựng báo cáo rằng đây chỉ là một trong số những vấn đề phải xem xét khi thực hiện quy hoạch tổng thể.

Kể từ khi quy hoạch tổng thể phát triển đô thị được phê duyệt, đã có nhiều thông tin chất lượng hơn về nguy cơ lũ lụt được công bố nhờ việc áp dụng mô hình toán thủy lực – thủy văn. Những thông tin này không dẫn đến việc hủy bỏ quy hoạch phát triển đô thị ở phía nam Đà Nẵng, nhưng đã khiến Sở Xây dựng xem xét điều chỉnh các tính toán cao trình các khu dân cư cho phù hợp hơn, nhằm giảm thiểu nguy cơ ngập úng ở các khu vực có công trình mới xây dựng, và cũng có ảnh hưởng đến thiết kế đê bảo vệ khu vực không phù hợp để san lấp. Mô hình lũ lụt là công cụ hữu ích để cải thiện quy hoạch các tuyến thoát lũ và khu vực trữ lũ, theo như nhận định của Sở Xây dựng.

Về mặt nguyên tắc, Sở Xây dựng phải xem xét về nguy cơ ngập úng khi rà soát quy hoạch phát triển chi tiết của các nhà đầu tư, và sẽ không chấp thuận nếu quy hoạch không đảm bảo các biện pháp phòng chống lũ ở mức 3%. Mô hình lũ cũng rất hữu ích cho mục đích này, nhưng chỉ khi được cập nhật để phản ánh những thay đổi về cao độ của bờ sông và vùng thấp lụt ven sông do ảnh hưởng của quá trình phát triển, cũng như các thông tin mới về nguy cơ ngập úng trong tương lai. Cho đến nay, chưa rõ liệu mô hình đã được sử dụng vào việc này hay chưa.

Mặt khác, cần chú ý rằng phố Đà Nẵng đã áp dụng tiêu chuẩn lũ tần suất 30 năm để xem xét phê duyệt quy hoạch phát triển các khu dân cư (có nghĩa trong bất kỳ năm nào, lũ đều có khả năng xảy ra khoảng 3%). Quy định về tần suất ngập lụt này thấp hơn rất nhiều so với mức 100 và thậm chí là 200 năm, được áp dụng phổ biến ở các quốc gia có thu nhập cao (cụ thể là 0,5–1%), và cho thấy là cả các nhà hoạch định chính sách và cộng đồng đều sẵn sàng chấp nhận mức rủi ro hậu quả lũ lụt cao hơn. Tuy nhiên, trong bối cảnh biến đổi khí hậu, trận lũ 30 năm của ngày hôm nay rất có thể sẽ có tần suất cao hơn trong vài thập kỷ tới. Khi kinh tế phát triển và đầu tư vào nhà ở và hàng tiêu dùng của khu

vực tăng cao, người dân có thể sẽ không còn sẵn sàng chấp nhận tình trạng lũ lụt như trước đây nữa. Tối thiểu, điều này cho thấy các nhà đầu tư và người mua nhà cần được thông báo đầy đủ về các nguy cơ lũ lụt có thể xảy ra.

Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn lại không cho thấy như vậy. Trong khi các nhà đầu tư và người mua nhà đều quan tâm đến nguy cơ ngập úng, và một số người đặt nghi vấn về tác động của việc san lấp đối với khả năng thoát nước, họ lại cảm thấy yên tâm bởi việc rà soát quy hoạch của Sở Xây dựng, và xem việc phê duyệt quy hoạch xây dựng này là sự khẳng định rằng nguy cơ lũ lụt là không đáng kể. Không có sự ghi nhận rộng rãi nào về các nguy cơ luôn biến đổi của BĐKH, hay về kết quả của mô hình lũ lụt đã được Sở Xây dựng đưa ra. Trong khi người mua nhận ra rằng không thể biết chắc về diễn biến của mực nước lũ, nếu có thông tin tốt hơn về rủi ro lũ lụt, giá trị bất động sản và hành vi người mua liên quan đến các nguy cơ và giá trị đất trong tương lai rất có thể sẽ thay đổi.

Các nhà quy hoạch không phớt lờ những nguy cơ lũ lụt đó. Một số khu vực ở phường Hòa Xuân ban đầu được thiết kế để xây dựng công viên do nằm ở khu vực dễ xảy ra lũ. Nhưng những khu vực này lại gần với trung tâm thành phố, vì thế, kế hoạch xây dựng công viên này sau đó đã bị thay đổi để thúc đẩy đầu tư xây dựng nhiều hơn. Cao trình mặt đất được san lấp lên vài mét, và cơ sở hạ tầng được thiết lập để phục vụ thoát nước. Khu vực này chưa xảy ra lũ lớn kể từ khi được xây dựng từ vài năm qua, nhưng đối với những cư dân ở các phường ở khu vực thượng lưu lân cận, lũ trong khu vực nơi họ cư trú ngày càng tác động nặng nề hơn do việc nâng cao trình ở khu vực hạ lưu và do khả năng thoát lũ của khu vực giảm. Vì vậy, ngay cả khi các nhà quy hoạch đã có cân nhắc đến rủi ro lũ lụt trong khi ra quyết định, những quyết định đó có thể bị thay đổi hoàn toàn trong quá trình thực hiện, một phần là bởi vì nội dung của quy hoạch không được công bố cho cộng đồng, những người có thể sẽ chịu tác động của quá trình thực hiện quy hoạch.

Sự thiếu minh bạch như vậy vốn đã cho thấy các quyết định về quy hoạch và phát triển có tác động đáng kể đến các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng và chính quyền địa phương, những ảnh hưởng này khó có thể lần ra kể cả trong một quá trình có thông tin được lưu trữ đầy đủ và giải thích công khai. Các quyết định rốt cục được đưa ra bởi một số rất ít người trong một quá trình kín “từ trên xuống” và kém minh bạch.³ Do những quyết định này, những ai nắm trong tay những địa điểm được ưu tiên phát triển sẽ thu được những lợi nhuận tài chính khổng lồ. Một khi

3 Thực tế, các cán bộ ở Sở Xây dựng đã báo cáo rằng đề xuất xây dựng ở khu vực vùng thấp trũng này của quận Cẩm Lệ ban đầu đã được trình lên cho chủ tịch UBND thành phố Đà Nẵng và được Chủ tịch chỉ đạo xây dựng quy hoạch mới cho khu vực này.

khu vực đó được những cán bộ hoạch định đô thị này đưa vào diện thích hợp để phát triển đô thị, và quyền sử dụng đất được chuyển giao sang các nhà đầu tư tư nhân, thì giá trị của nó có thể tăng lên gấp 100 lần so với mức tiền bồi thường cho người nông dân (DiGregorio, 2011). Thị trường đất đai đô thị bị bóp méo có thể làm cho các cán bộ lãnh đạo chủ chốt nảy sinh những tham vọng cực lớn trong việc tư lợi, do họ có khả năng gây ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định vốn thiếu tính minh bạch.

Một vấn đề nữa của quy hoạch đó là sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan và dự án khác nhau. Ví dụ, dự án đường cao tốc của ADB ở phường Hòa Tiến trong khu vực dễ bị tổn thương phía nam Đà Nẵng được xây dựng ở độ cao 2,5m so với khu vực xung quanh. Tuy tuyến đường bộ này có chất lượng cao và giúp nông dân địa phương tiếp cận tốt hơn với thị trường, nhưng ngân sách dự án không đủ để xây dựng số lượng cống chắn thiết cho việc thoát lũ. Vì thế, tuyến đường trở thành rào chắn dòng chảy trên mặt đất và dòng thoát lũ trong điều kiện cực đoan, gây lũ nghiêm trọng hơn ở khu vực thượng nguồn. Các vấn đề này có thể được dự đoán trước, tuy nhiên việc quy hoạch đường và cơ chế giám sát của Sở Giao thông Vận tải (GTVT) lại không có sự tham gia của các cán bộ quy hoạch Sở Xây dựng, những người nắm được các thông tin của mô hình dự báo lũ lụt. Các giả thiết tiêu chuẩn mà Sở GTVT sử dụng cũng không tính đến yếu tố BĐKH, và không dễ điều chỉnh một khi đã được đưa vào thực hiện.

Gần đây, mối quan tâm của cộng đồng và giới chính trị về tình hình lũ lụt ở Đà Nẵng ngày càng được nâng cao, một phần do kết quả mô hình tính toán lũ lụt và việc áp dụng mô hình của Sở Xây dựng để xem xét lại việc tiếp tục triển khai theo bản quy hoạch tổng thể ở khu vực đồng bằng thấp trũng của lưu vực sông Vu Gia-Thu Bồn ở phía nam thành phố. Các bên ngày càng quan tâm hơn đến việc giữ lại các diện tích đất cho chức năng tiêu thoát lũ, và Sở Xây dựng đã quyết định thu hẹp phạm vi phát triển trong tương lai ở xã Hòa Tiến, một phần để đáp ứng những mối lo ngại này. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm, các quyết định quy hoạch có thể bị thay đổi trong quá trình thực hiện do quy trình ra quyết định không rõ ràng, và bởi các nhà đầu tư luôn chạy theo lợi nhuận, và cả các nhà đầu tư và cán bộ lãnh đạo đều đặt mục tiêu lợi nhuận trước mắt lên trên vấn đề nguy cơ dài hạn đối với người dân.

Trường hợp của thành phố Đà Nẵng cho thấy cho dù các nhà quy hoạch có nhận ra nguy cơ BĐKH hiện tại và trong tương lai, thì cũng khó để có được sự ủng hộ cho các quyết định quy hoạch có ưu tiên xem xét các vấn đề này, khi đặt cạnh những lợi ích tài chính trong ngắn hạn mà thành phố nhận được từ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và phát triển đô thị. Nguy cơ lũ lụt dài hạn hơn từ những sự

kiện lũ tần suất nhỏ bị xem nhẹ trong bối cảnh quá trình ra quyết định không minh bạch và do một nhóm nhỏ các cá nhân kiểm soát. Ở một mức độ nào đó, trường hợp của Đà Nẵng cũng cho thấy mối quan tâm ngày càng lớn đến những bằng chứng khoa học và kĩ thuật từ những dự đoán BĐKH và công cụ mô hình tính toán chính xác hơn, giúp các cán bộ chuyên môn trong việc thuyết phục các nhà lãnh đạo về nguy cơ lũ lụt và yêu cầu kiểm soát quá trình phát triển. Nhưng trường hợp này cũng cho thấy hiểu biết của các nhà đầu tư lẫn cộng đồng về nguy cơ lũ lụt đều rất hạn chế, và lợi ích của họ có lẽ ít được đảm bảo do quá trình ra quyết định không cho phép cộng đồng được tham gia thảo luận về các thông tin hoặc các cân nhắc đánh đổi liên quan. Khi thành phố phát triển, đời sống của người dân khấm khá hơn và họ tích lũy nhiều của cải hơn, và khi các tập đoàn đa quốc gia đầu tư xây dựng nhà máy sản xuất mới với cơ sở vật chất công nghệ cao, thì những thiệt hại kinh tế và danh tiếng đối với thành phố do lũ lụt cũng sẽ tăng lên tương ứng. Trong bối cảnh đó, khó mà tránh được các chi phí chính trị của các quyết định phát triển đô thị, làm tăng nguy cơ cho người dân và nhà đầu tư.

Quy Nhơn

Bối cảnh và thông tin chung về thành phố

Quy Nhơn là đô thị cấp I trực thuộc tỉnh miền Trung Bình Định của Việt Nam. Hiện tại, thành phố gồm 16 phường và 5 xã ngoại thành. Vào năm 2013, tổng dân số là khoảng 311.000 người, trong đó 285.000 người sống ở khu vực trung tâm thành phố cũ (Sở Xây dựng tỉnh Bình Định, 2015). Ở giai đoạn 2009-2013, tỉ lệ tăng dân số tự nhiên của thành phố và khu vực ngoại thành lân cận là khoảng 0,35%/năm. Tỉ lệ này thấp chủ yếu là do hiện tượng di dân ra khỏi thành phố—0,39% trong giai đoạn này (Sở Xây dựng tỉnh Bình Định, 2015). Điều này không có nghĩa dân số đang giảm đi. Năm 2009, theo số liệu báo cáo của Trung tâm Quy hoạch và Kiểm định xây dựng, dân số tạm trú ở thành phố là khoảng 40.000 người (TTQH KĐXD Bình Định, 2012), đa số đến từ các vùng khác trong tỉnh. Con số này không bao gồm số lượng lớn người lao động từ các huyện xung quanh thành phố đi và về trong ngày.

Do điều kiện địa hình và khí hậu, việc mở rộng thành phố bị hạn chế do địa hình bị chia cắt bởi đồi núi ở phía nam, biển và đầm phá ở phía đông, và các trận lụt hàng năm từ sông Hà Thanh và sông Côn ở phía bắc. Vì thế, thành phố bị chia thành ba khu vực: khu vực trung tâm thành phố trước đây, các khu công nghiệp mới ở phía tây, và khu vực mở rộng còn ít được phát triển ở phía đông, ngăn cách với nhau bởi đồi núi, vùng ngập mặn và diện tích đất canh tác, đầm phá bị ngập lụt theo mùa.

Trong khi định hướng phát triển đô thị lúc đầu là tập trung vào diện tích hiện có ở các khu vực đô thị trước đây và các

vùng trung thấp ven sông ở phía tây, nhưng khi các diện tích này đã được sử dụng hết, các nhà đầu tư bắt đầu đổ ý tới những diện tích đất bị ngập lụt theo mùa ở khu vực châu thổ sông Hà Thanh và ven bờ đầm Thị Nại ở phía bắc trung tâm thành phố. Những trận lũ nghiêm trọng xảy ra vào năm 2009 và năm 2013 đã cho thấy rõ tình trạng dễ bị tổn thương của các khu vực thấp trũng này, những tác động ngày càng gia tăng của BĐKH, và những khó khăn trong việc hài hòa các mục tiêu kinh tế xã hội với quy hoạch không gian.

Các chuyên gia môi trường trong tỉnh đã đưa ra những nhận xét mang tính xây dựng cho bản quy hoạch này. Trong ba năm liền, họ đã khẳng định rằng việc đô thị hóa ở các khu vực thấp trũng ven sông Côn và Hà Thanh sẽ làm tăng tình trạng dễ bị tổn thương của thành phố với ngập lụt, mà theo dự báo do Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và BĐKH quốc gia (IMHEN), sẽ còn tiếp tục gia tăng về mức độ nghiêm trọng do tác động của BĐKH và nước biển dâng. Vì thế, xem xét phát triển lên khu vực Canh Hiển và Canh Vinh là những vùng có vị trí cao hơn có thể giúp hạn chế quá trình đô thị hóa ở các khu vực ven biển thấp trũng và nhạy cảm về mặt sinh thái, trong khi vẫn đáp ứng được các mục tiêu phát triển dài hạn của thành phố.

Mục tiêu phát triển đô thị

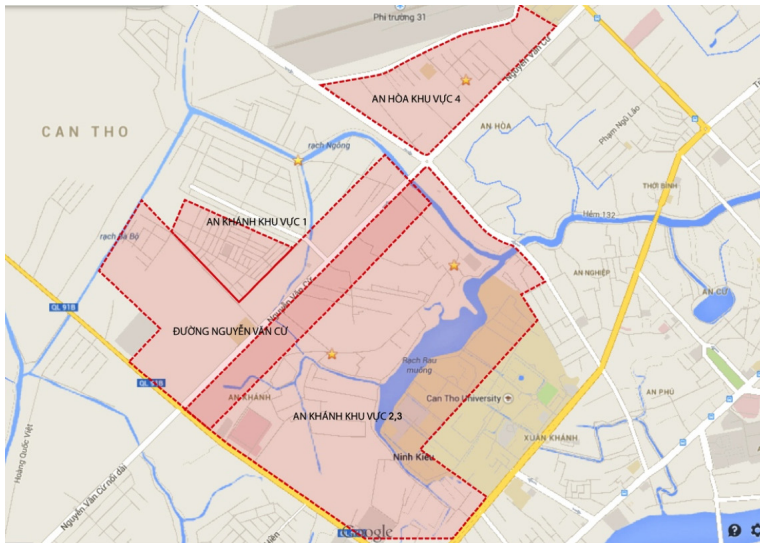
Việc mở rộng thành phố thông qua sự sáp nhập của các vùng lân cận có liên hệ chặt chẽ với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của thành phố. Kể từ năm 1998, chiến lược này đã giúp chuẩn bị cho thành phố trở thành trung tâm “xã hội, văn hóa, kinh tế và chính trị” của tỉnh Bình Định; đồng thời là một trung tâm đô thị và động lực phát triển của vùng duyên hải Nam Trung bộ, một cửa ngõ quan trọng giữa khu vực Tây Nguyên, Nam Lào, Đông Bắc Campuchia và biển Đông, một trong ba trung tâm du lịch, hàng hải và thương mại của khu vực.”⁴

Đạt được mục tiêu này là nhiệm vụ cơ bản của quy hoạch đô thị. Một cán bộ cấp cao của Sở Xây dựng nhấn mạnh rằng Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (SEDP) của tỉnh “giống như một chiếc chìa khóa. Mọi vấn đề đều phải tuân theo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội: mục tiêu tăng trưởng GDP, thu nhập bình quân đầu người, công nghiệp, thương mại và du lịch. Nếu kế hoạch này yêu cầu phải xây dựng một nhà máy thép,⁵ thì Sở Xây dựng cũng sẽ tìm địa điểm để xây dựng.” (Theo nội dung phỏng vấn, ngày 31 tháng 10 năm 2013). Việc mở rộng địa giới thành phố cũng như một phương tiện để thực hiện kế hoạch phát triển

4 Được đề cập đến trong Quyết định 98/QĐ-TTg ngày 01/06/2004 của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch chung thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định đến năm 2020.

5 Lễ động thổ nhà máy thép cán nguội Hoa Sen vào tháng 12 năm 2015.

HÌNH 3
HÌNH ẢNH VỆ TINH CÁC KHU VỰC ĐÔ THỊ BỊ CHIA CẮT Ở QUY NHƠN



Nguồn: Google Earth

kinh tế xã hội, đồng thời nâng cao địa vị của thành phố trong hệ thống các đô thị Việt Nam. Theo quy định, các thành phố được phép đấu giá đất hoặc đổi đất xây dựng lấy cơ sở hạ tầng để thu ngân sách cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng (Ngân hàng Thế giới, 2013). Do quỹ đất là hạn chế, thành phố phải sáp nhập thêm đất mới hoặc phân loại lại quỹ đất hiện có để đáp ứng mục tiêu về doanh thu cũng như phát triển đô thị. Cơ chế tạo điều kiện thuận lợi cho tăng trưởng qua việc sáp nhập thêm các khu vực xung quanh hoặc phân loại lại đất đai được thể hiện rõ trong một nghiên cứu về lịch sử mở rộng diện tích của thành phố Quy Nhơn.

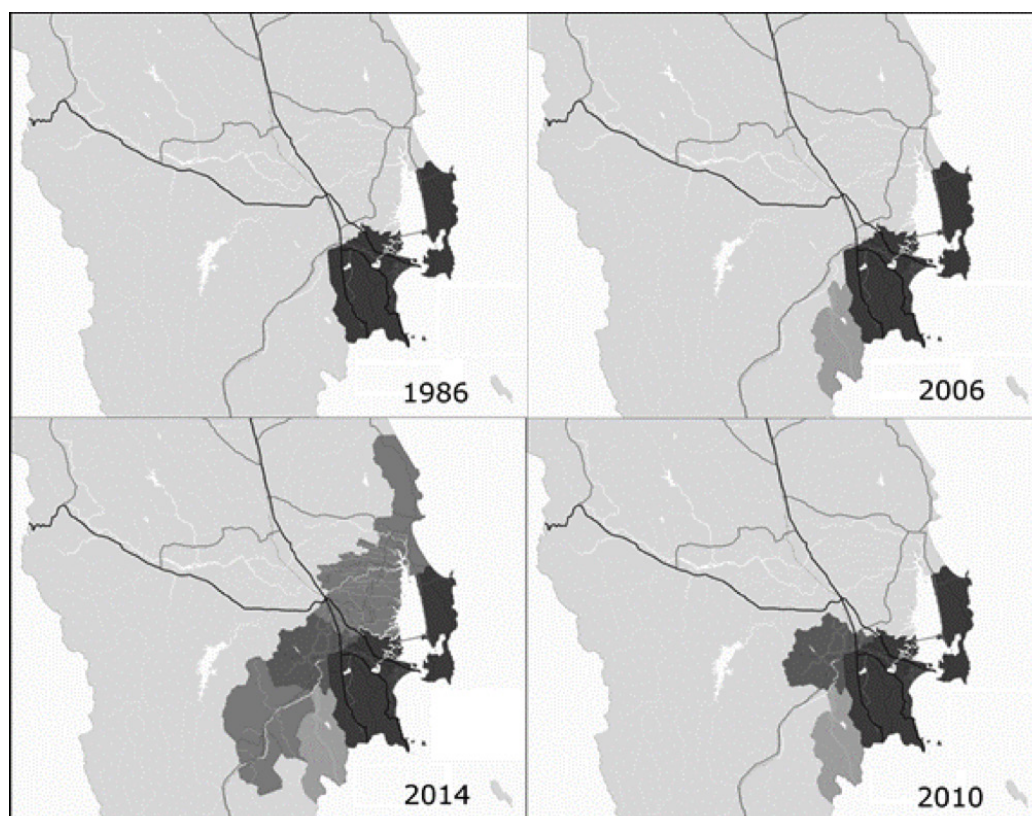
Vào năm 1986, Quy Nhơn là đô thị cấp III gồm 8 phường và 7 xã với dân số xấp xỉ 174.000 người và có diện tích là 212 km² (Bản đồ 4). Trong vòng 30 năm sau đó, các nhà lãnh đạo thành phố đã áp dụng phương pháp sáp nhập để tạo thêm quỹ đất cho phát triển đô thị, tăng dân số và nâng loại đô thị. Quá trình này bao gồm cả việc dành thêm đất cho các khu công nghiệp năm 1986; tăng dân số thành thị bằng việc tổ chức lại các xã nông nghiệp thành các phường vào năm 1997; và mở rộng thêm để tăng dân số vào năm 2006 và 2010, đưa Quy Nhơn trở thành thành phố Cấp I trực thuộc tỉnh vào năm 2010.

Quá trình sáp nhập này vẫn chưa dừng lại ở đó. Giám đốc một đơn vị quản lý đất đai cấp thành phố, một cán bộ lãnh đạo cấp cao của Sở, và một thành viên của Ủy ban Quản lý Đề điều và Phòng chống Lụt bão tất cả đều ghi nhận rằng việc nâng cấp phân loại đô thị để trở thành thành phố trực thuộc trung ương là mục tiêu của quá trình quy hoạch tổng thể hiện nay.

Để đạt được mục tiêu trở thành thành phố trực thuộc trung ương, Sở Xây dựng tỉnh Bình Định đã dành hai năm cho việc chuẩn bị và xin phê duyệt các điều khoản tham chiếu được sử dụng làm hướng dẫn để rà soát quy hoạch tổng thể thành phố Quy Nhơn. Điều khoản tham chiếu đưa ra bốn phương án mở rộng. Những phương án này sẽ nâng cấp các xã trong nội đô thành các phường, tạo cơ hội mở rộng dịch vụ công ra ngoài các khu vực đồng bằng thấp trũng, hoặc mở rộng địa giới và tăng dân số. Thực tế, trong bốn phương án được đưa ra, chỉ có một phương án tổng thể duy nhất được nghiên cứu, đó là đưa các xã ở Nhơn Hội, khu phát triển công nghiệp và cảng biển của thành phố, và ở Diêu Trì, khu vực nhà ga đường sắt, sáp nhập vào địa giới hành

chính của thành phố. Phương án này cũng sẽ sáp nhập các khu nghỉ dưỡng ở xã Cát Tiến và Cát Hải, và bằng việc sáp nhập hai xã Canh Vinh và Canh Hiển của huyện Vân Canh, nó giúp tạo quỹ đất cho việc xây dựng các nghĩa trang, bãi rác và công viên bên ngoài khu vực đồng bằng thấp trũng của thành phố. Toàn bộ các phương án được đề xuất trên đây đều hướng tới việc tăng cường chức năng của thành phố để đáp ứng tiêu chuẩn của một đô thị loại I trực thuộc trung ương. Phương án thứ tư cũng sáp nhập huyện Tuy Phước và toàn bộ dân số của huyện này vào thành phố Quy Nhơn. Huyện Tuy Phước giáp với thành phố ở phía tây và phía bắc, bao gồm các khu đất canh tác thấp trũng xung quanh đầm Thị Nại. Vì vậy sau khi sáp nhập, thành phố sẽ có dân số khoảng 525.449 người vào năm 2012, hướng tới tăng lên thành 630.000 người vào năm 2025; 740.000 người năm 2035 và 1.000.000 người năm 2050, đồng thời tỷ lệ dân cư sinh sống trong các khu vực đã đô thị hóa sẽ tăng từ mức 56% hiện nay lên 72% vào năm 2035.⁶ Như đã đề cập ở trên, với định hướng tăng trưởng và sáp nhập các xã và huyện lân cận, các cán bộ lãnh đạo trước đây đã thành công trong việc đưa Quy Nhơn trở thành một đô thị

⁶ Tất cả số liệu được trích từ Quyết định 1703/QĐ-TTg ngày 23/09/13 của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt thẩm định của sở Xây dựng.



Nguồn: TS. Michael DiGregorio

cấp cao hơn, trước cả khi thành phố này đáp ứng các tiêu chuẩn đô thị cần thiết. Các lãnh đạo hiện nay xem phương án mở rộng là cơ hội tốt nhất cho thành phố trong việc trở thành đô thị trực thuộc trung ương, trước khi đáp ứng đủ tiêu chuẩn về dân số, việc làm và tiêu chuẩn cơ sở hạ tầng.

Tình trạng dễ bị tổn thương với BĐKH

Trong Chiến lược chống chịu BĐKH tháng 8 năm 2010 (Tiền và cộng sự, 2010), Văn phòng Điều phối về Biến đổi Khí hậu (CCCCO) nhận định rằng vùng đồng bằng thấp trũng và đất ngập nước xung quanh đầm Thị Nại là khu vực dễ bị tổn thương nhất của tỉnh. Khu vực này gồm các phường Nhơn Phú và Nhơn Bình của thành phố Quy Nhơn, xã Phước Sơn, Phước Thắng và Phước Thuận của huyện Tuy Phước, và một phần của xã Cát Chánh và Cát Tiến của huyện Phù Cát. CCCCO đưa ra những đánh giá này dựa trên bộ ba tiêu chí: tác động BĐKH được dự báo, số người bị rủi ro trong hiện tại và tương lai, và xu hướng đô thị hóa. Những tiêu chí này ban đầu được mô tả trong kịch bản BĐKH do Viện Khí tượng thủy văn và môi trường (IMHEN) cung cấp. Với việc sử dụng những dự đoán BĐKH này, IMHEN và CCCCO đã xây dựng một danh sách các nguy cơ tiềm ẩn do BĐKH gây ra, trong đó bao gồm:

- lũ lụt tăng lên ở khu vực sông Hà Thanh và Côn do tăng cường độ bão;
- ngập úng thường xuyên ở khu vực thấp trũng, và nhiễm mặn nước ngầm do nước biển dâng, với mức độ ngày càng trầm trọng hơn vào mùa khô;
- ảnh hưởng của gió và bão ở khu vực ven biển do các siêu bão cường độ lớn gây ra;
- nguy cơ cháy rừng ngày càng tăng do mùa khô kéo dài;
- nguy hại sức khỏe và mất mùa do các đợt nắng nóng thường xuyên; và
- thiếu nước vào đầu năm 2020.

Bão Mirinae xảy ra vào năm 2009 giúp chúng ta hiểu rõ hơn về các nguy cơ và đặc điểm dễ bị tổn thương liên quan đến BĐKH và đô thị hóa ở Quy Nhơn. cơn bão Mirinae đã gây lũ, được đánh giá là trận lũ lịch sử, cướp đi mạng sống của 22 người, gây thiệt hại về tài sản trị giá 58,6 triệu USD ở tỉnh Bình Định. Vào tháng 11 năm 2013, đúng bốn năm sau đó, một trận lũ lịch sử thứ hai do áp thấp nhiệt đới 32W gây ra đã lấy đi mạng sống của 16 người trên địa bàn tỉnh và gây thiệt hại tài sản tương đương 86 triệu USD (Hương, 2011).

Người dân sinh sống nhiều thế hệ ở khu vực hạ lưu sông Côn và sông Hà Thanh đã học cách thích nghi với một môi

trường hay xảy ra lũ lụt. Ví thế, thiệt hại nghiêm trọng của những trận lũ này làm mọi người ngạc nhiên. Để hiểu lý do tại sao thiệt hại lại xảy ra trên diện rộng, CCCO đã xây dựng một báo cáo về nguyên nhân và mức độ nghiêm trọng của bão Mirinae (DiGregorio và Vân, 2012).

Dựa vào nội dung các phỏng vấn, các nghiên cứu thủy văn và phân tích bản đồ, nghiên cứu này kết luận rằng những công trình xây dựng hiện nay ở vùng ngập úng đã làm tăng mực nước lũ do lưu vực bị chia cắt thành các ô chứa lũ. Các tuyến đường, đê và nền của các khu đô thị và khu công nghiệp tạo thành những tường chắn bao quanh các ô chứa lũ này. Dòng chảy lũ có đỉnh lũ lên tới 3.238 m³/giây, vượt quá khả năng thoát nước của các cầu trong vùng thấp lụt này, khiến nước chảy tràn qua các tường chắn với độ cao tương đương nhau, do vậy lũ cũng tương đối cao và đều bằng nhau ở các nơi⁷. Hầu hết các khu vực ở đây đều có mức lũ sâu trên 2 m, đe dọa đến cuộc sống của người dân ở các thôn nằm trong các ô chứa lũ, và kể đó là đến những người sống ở các khu đô thị mới hoặc dọc tuyến đường chính.

Trước đây ở khu vực châu thổ sông Hà Thanh có ít công trình cản lũ hơn, và nếu có thì hầu hết đều không cao. Vì vậy, mực nước lũ thường cao hơn ở phía tây của khu vực và thấp hơn nhiều ở phía đông ở khu vực ven đầm⁸. Nghiên cứu này kiến nghị nên mở rộng các cầu, hạn chế đô thị hóa ở Nhơn Bình và Nhơn Phú, và đề xuất một chiến lược đô thị hóa bắt đầu bằng việc sử dụng các tuyến thoát lũ cho việc canh tác nông nghiệp, ngư nghiệp và một số hoạt động giải trí. Hầu hết các khu dân cư hiện tại trong khu vực này có thể giữ nguyên hoặc mở rộng để đáp ứng nhu cầu tăng dân số tự nhiên. Các khu dân cư này có thể được bảo vệ bằng đê thấp hoặc các bơm thoát nước, miễn là các khu vực xung quanh vẫn được sử dụng cho các hoạt động nông nghiệp và ngư nghiệp. Báo cáo cũng đánh giá các tác động của các quy hoạch đô thị hóa hiện tại. Nếu chỉ riêng các dự án ở Nhơn Bình được thực hiện không thôi, thì một trận lũ tương tự như đợt lũ do bão Mirinae gây ra có thể làm tăng mức ngập ở các khu dân cư hiện tại thêm tới 76cm.

Văn phòng CCCO đã tổ chức bốn buổi hội thảo chia sẻ học hỏi đối thoại trong và sau khi hoàn thành nghiên cứu⁹. Chủ yếu nhờ có những nỗ lực này, cán bộ các sở, ban, ngành, ủy ban và các viện của tỉnh liên quan đến BĐKH, môi trường

7 Căn cứ vào địa hình, lũ cao hơn ở những khu vực trũng nhất và thấp hơn ở khu vực cao hơn.

8 Ví thế, người dân sinh sống ở khu vực phía tây bị ngập úng sâu hơn thường sử dụng gác lửng trong nhà để đảm bảo an toàn khi có lũ lụt, trong khi các hộ sống ở gần khu vực đầm lầy không có gác lửng, hoặc nếu có thì chỉ sử dụng để bảo vệ bàn thờ gia tiên.

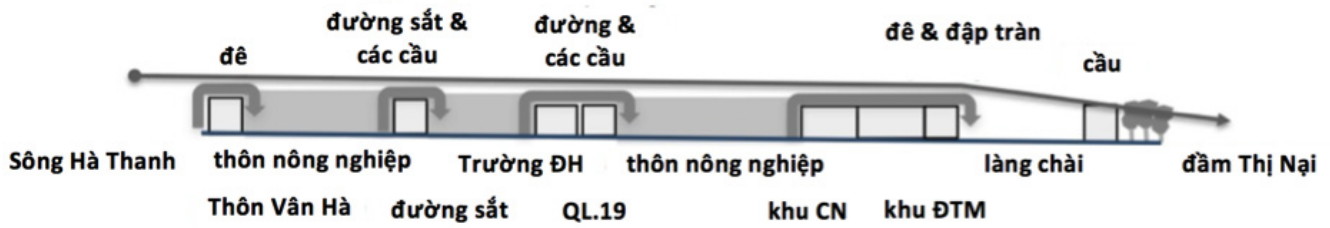
9 Do giới hạn về độ dài nên nghiên cứu không thể trình bày hết được nội dung của quá trình chia sẻ học hỏi đối thoại. Người đọc quan tâm có thể xem thêm tại Reed và Friend (2013).

và quản lý thiên tai ngày càng quan tâm hơn đến việc mở rộng diện tích thành phố ra huyện Tuy Phước, bởi nó đặt ra nhiều vấn đề tương tự như ở Nhơn Bình và Nhơn Phú. Họ đặc biệt quan tâm đến bài học kinh nghiệm rút ra từ cơn bão Mirinae, và áp thấp nhiệt đới 32W.

Mối lo ngại về việc xây dựng các tuyến đường và ở vùng ngập úng là bằng chứng cho thấy sức ảnh hưởng của các hội thảo chia sẻ học hỏi đối thoại mà văn phòng CCCO đã tổ chức. Theo chia sẻ của giám đốc CCCO, tất cả các Phó Chủ tịch UBND tỉnh đều là thành viên của Ban chỉ đạo Ứng phó với BĐKH, và nhờ tham gia hợp tác trong các dự án, nhiều giám đốc và phó giám đốc các sở ban ngành trong tỉnh đều có nhận thức cao hơn về BĐKH. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là tất cả các lãnh đạo của sở ban ngành đều đã nghiên cứu các báo cáo của CCCO và thống nhất với nội dung của báo cáo. Các cán bộ cấp cao của Sở Xây dựng tham gia phỏng vấn trong nghiên cứu này thừa nhận rằng họ không biết về các đánh giá tình trạng để bị tổn thương và chiến lược chống chịu với BĐKH mà CCCO đã thực hiện.

Tuy nhiên cán bộ lãnh đạo vẫn chưa biết hoặc chưa đọc các báo cáo của CCCO, nhưng một số nhận định và kết luận trong báo cáo đã được phổ biến ở cấp tỉnh. Có thể nói, những nhận định và kết luận này là tất yếu. Mặc dù có sự khác biệt về chuyên môn, nhưng tất cả thành viên trong chính quyền tỉnh đều phải hành động dựa trên sự xem xét các hạn chế liên quan đến khí hậu và địa lý của vùng, và theo hướng dẫn của UBND tỉnh, đều phải chú ý đến tác động của BĐKH. Liên quan đến ứng phó và chống chịu với BĐKH, các chuyên gia môi trường đã tập trung nghiên cứu về đường xá và các tuyến thoát lũ. Tuy nhiên, các cán bộ quy hoạch đô thị lại chú ý nhiều hơn đến vai trò và giá trị của mô hình mô phỏng phát triển của các chùm và chuỗi đô thị. Cách tiếp cận này được trình bày lần đầu tiên trong báo cáo của CCCO về bão Mirinae, và Sở Xây dựng đã nắm rõ hoàn toàn về nội dung của báo cáo này. Trong các phỏng vấn của nghiên cứu này, các cán bộ cấp cao của Sở Xây dựng cũng như các tư vấn tham gia rà soát quy hoạch tổng thể đều nhắc đến chùm đô thị và chuỗi đô thị như một phương pháp thích ứng BĐKH ở khu vực lũ lụt thường xuyên này. Cả hai kiểu thiết kế này đều được đưa vào bản điều chỉnh quy hoạch tổng thể đến năm 2035. Một thành viên của Ủy ban Quản lý Đề điều và Phòng chống Lụt bão đã mô tả quá trình phát triển đô thị này như sau: “Đầu tiên, chúng ta cần nạo vét các kênh mương. Sau đó, cần xây dựng các đê thấp xung quanh khu vực định cư. Mỗi khu vực đều nên có các trạm bơm. Những diện tích còn lại có thể dùng cho các hoạt động nông nghiệp và điều tiết lũ” (Phỏng vấn ngày 31 tháng 10 năm 2013).

Nguyên Bí thư Tỉnh ủy đã khẳng định, theo kịch bản này, đô thị hóa sẽ diễn ra tương tự như ở thành phố St. Petersburg,



Nguồn: TS. Michael DiGregorio

được biết đến là thành phố của những cây cầu. Chúng ta phải chấp nhận điều này bởi đây là yêu cầu cho phát triển. Người dân cần có nơi an toàn để sinh sống, cần các dịch vụ công, đường sá, điện, v.v. Đặc điểm về môi trường gây ra nhiều hạn chế, nhưng chúng ta phải chấp nhận nó. (Phỏng vấn ngày 1 tháng 11 năm 2013).

Hình ảnh dưới đây cho thấy diện tích có thể xây dựng được theo quy hoạch đã phê duyệt của phường Nhơn Bình và Nhơn Phú và theo một phương án thay thế. Quy hoạch đã phê duyệt (bên trái) hướng tới tối đa hóa diện tích xây dựng bằng việc kết hợp các tuyến đê, san lấp, nạo vét kênh mương, sông, và trang bị các máy bơm công suất lớn. Một báo cáo của CCCO (DiGregorio, 2013) chỉ ra rằng quy hoạch này đầy nguy cơ lũ lụt về phía các khu dân cư hiện tại, nằm ở ngoài vùng quy hoạch, trong khi việc thu hẹp diện tích của khu vực thấp trũng này sẽ làm tăng sự phụ thuộc vào các máy bơm công suất cao. Báo cáo này đề xuất phương án chum đô thị (bên phải) dựa vào việc phục hồi hệ thống thoát nước, hạn chế phát triển đô thị bằng biện pháp san lấp, và mở rộng các khu dân cư hiện tại. Cách tiếp cận chum đô thị cũng đòi hỏi sử dụng các máy bơm, nhưng với công suất nhỏ và số lượng ít hơn.

Các cán bộ lãnh đạo của tỉnh, Sở Xây dựng và các tư vấn được thuê để xây dựng quy hoạch tổng thể điều chỉnh đến năm 2035 đang nỗ lực đưa ra các mục tiêu phát triển đô thị trong bối cảnh BĐKH và các hạn chế về địa hình. Họ hiểu rõ về các trục phát triển chính, gồm trục Bắc Nam dọc theo quốc lộ 1A, và trục Đông Tây dọc theo quốc lộ 19, nhưng những kiến thức này lại hướng họ ra khu vực dãy các huyện thị nằm hoàn toàn bên ngoài vùng đô thị được quy hoạch. Cùng với đó, chiến lược phát triển của thành phố buộc họ phải đưa các trung tâm du lịch ở Cát Hải và Cát Tiến ở huyện Phù Cát vào quy hoạch, cũng như đưa các khu công nghiệp, cảng biển và đô thị ở Nhơn Hội vào hệ thống hành chính của thành phố. Việc quy hoạch cho các trung tâm du lịch ở Cát Hải và Cát Tiến có thể được thực hiện bằng phương pháp sáp nhập và tổ chức lại các xã này

thành các phường. Cả hai phương án đều không làm tăng đáng kể dân số của thành phố hoặc quỹ đất cho phát triển, và cũng không giúp thành phố tiếp cận mục tiêu trở thành đô thị trực thuộc trung ương. Tuy phù hợp với ý kiến của các chuyên gia môi trường trong chính quyền tỉnh, việc sáp nhập xã Canh Vân và Canh Hiển của huyện Vân Canh cũng không làm tăng đáng kể dân số hay giúp tăng đáng kể diện tích của thành phố. Chỉ khi sáp nhập tất cả các xã được đề xuất trong phương án 4 thì thành phố mới đáp ứng về mặt dân số và đất đai để trở thành đô thị trực thuộc trung ương trong giai đoạn tới. Thật không may là hai trận lũ lịch sử trong vòng bốn năm đã cho thấy yếu tố địa lý và BĐKH sẽ hạn chế khả năng sử dụng các khu vực này để phát triển đô thị. Thực tế bất lợi này chính là tâm điểm của những tranh luận trong nội bộ tỉnh, giữa một bên là những người xem khu vực thấp trũng của huyện Tuy Phước, giáp với đầm Thị Nại là một phần không thể thiếu đối với sự phát triển của thành phố, và một bên là những người coi đây là một khu vực rất dễ bị tổn thương do lũ lụt và quá trình phát triển đô thị không phù hợp.

Kế hoạch và quy hoạch

Đơn vị tư vấn được lựa chọn để xây dựng bản sửa đổi quy hoạch tổng cho thành phố Quy Nhơn đến năm 2035 đã cố gắng cân bằng giữa mục tiêu phát triển đô thị do Sở Xây dựng đề ra với mối quan ngại của các nhà môi trường, chuyên gia quản lý thiên tai và người dân địa phương. Trong quá trình xây dựng quy hoạch, hầu hết những người được phỏng vấn trong nghiên cứu này đều bày tỏ những quan ngại khác nhau về khả năng của Sở Xây dựng trong việc rút kinh nghiệm từ các trận lũ trong quá khứ, điều chỉnh mục tiêu tăng trưởng và lập quy hoạch đô thị hóa để không làm gia tăng các rủi ro khí hậu. Họ chủ yếu bị chỉ trích do thiếu sự phối kết hợp trong thực hiện.

Vấn đề này sẽ ảnh hưởng đến quyết định đối với từng dự án đơn lẻ. Các chuyên gia môi trường và thiên tai được phỏng vấn đã bày tỏ sự quan ngại và ngạc nhiên về việc

BẢN ĐỒ 4

DIỆN TÍCH CÓ THỂ XÂY DỰNG ĐƯỢC THEO QUY HOẠCH ĐƯỢC PHÊ DUYỆT (BÊN TRÁI) VÀ THEO PHƯƠNG ÁN ĐỀ XUẤT (BÊN PHẢI) CHO PHƯỜNG NHƠN BÌNH VÀ NHƠN PHÚ, 2012



Nguồn: TS. Michael DiGregorio

các dự án được xây dựng ở những địa điểm họ cho là có nguy cơ cao mà không có tham vấn và đánh giá. Trong các dự án này có dự án phát triển đô thị mới ở thôn Vân Hà, nơi từng bị lũ lụt tàn phá nặng nề nhất năm 2009, một khu đô thị mới đang được xây dựng ở khu vực đầm trũng ven biển nơi sông Hà Thanh đổ vào đầm Thị Nại, việc mở rộng Quốc lộ 19 chạy qua vùng thấp trũng ven sông Hà Thanh, và các công trình xây dựng và san lấp mới quanh khu vực hồ Phú Hòa, hồ trữ lũ tự nhiên của thành phố. Trong rất nhiều trường hợp, họ được biết về các dự án này chỉ qua những thông tin đọc được trên báo chí địa phương hoặc nhìn thấy khi tình cờ đi ngang qua.

Những ngạc nhiên này đã làm cho các chuyên gia môi trường trong chính quyền tỉnh đặt ra nhiều nghi vấn liên quan đến cách làm của Sở Xây dựng trong quản lý phát triển đô thị ở vùng thấp trũng huyện Tuy Phước. Thực tế, việc thiếu nguyên tắc trong quản lý phát triển đô thị là nguyên nhân được nhắc đến nhiều thứ hai trong những bức xúc của các chuyên gia môi trường trong tỉnh. Như được đề cập bên trên, Sở Xây dựng đã công nhận về yêu cầu quy hoạch phát triển chùm đô thị trong khu vực thấp trũng thay vì xây dựng các khu đô thị rộng lớn nối tiếp nhau. Một khuôn mẫu phát triển căn cứ vào ý tưởng các chùm đô thị sẽ tạo nên một thành phố phát triển rộng mở, bao gồm cả các vùng đô thị và nông thôn thay vì một thành phố nén chỉ gồm một khu vực đô thị phát triển tập trung bao quanh bởi các vùng nông nghiệp ở ngoại ô. Thực tế, khuôn mẫu này phù hợp với môi trường địa phương và với hình thái phân bố các khu dân cư hiện tại. Tuy tính hợp lý của mô hình này đã được công nhận rộng rãi, nhiều người phỏng vấn khẳng định rằng chính sách này không mấy khả thi.

Áp lực về phát triển quỹ đất sẽ ngày càng gia tăng nếu/ hoặc khi thành phố được nâng cấp thành đô thị trực thuộc trung ương. Đây sẽ là tín hiệu cho các nhà đầu tư bất động sản lớn nhỏ rằng nhà nước đã chỉ định Quy Nhơn là một trung tâm cấp vùng, sánh ngang với Đà Nẵng, Hải Phòng và Cần Thơ, ba thành phố lớn đã thu được lợi nhuận khổng lồ từ việc xây dựng hệ thống cảng, khu công nghiệp, khu nghỉ dưỡng và nhà ở. Việc thiết lập ranh giới của thành phố mới sẽ gây hiệu ứng giả tạo về khan hiếm đất đai, gây áp lực tiếp tục phát triển về phía những khu vực dễ bị tổn thương, như đã từng xảy ra ở Đà Nẵng (Trần và Trần, 2015).

Việc mở rộng nhiệm vụ hành chính khi trở thành thành phố trực thuộc Trung ương là mối quan tâm thứ ba của những người được phỏng vấn. Nguồn nhân lực của tỉnh vốn đã hạn chế. Ở một số đơn vị, những cán bộ đủ năng lực giữ các vị trí lãnh đạo trong các sở ban ngành của tỉnh và thành phố phải dựa vào sự giúp việc của những cán bộ dưới quyền chưa có nhiều kinh nghiệm để thực hiện các dự án. Ở một số đơn vị khác, các cán bộ đủ trình độ được phân công vào các vị trí lãnh đạo nhưng lại không có chuyên môn về lĩnh vực họ quản lý. Nhiều người khẳng định rằng vấn đề này sẽ còn trở nên nghiêm trọng hơn nếu thành phố được mở rộng, khiến yêu cầu đối với hệ thống quản lý hiện tại tăng lên, và phải tuyển dụng thêm nhân sự mới. Sự thiếu năng lực quản lý sẽ tác động nghiêm trọng đến việc quản lý và thực hiện quy hoạch tổng thể, gây nguy cơ thực hiện sai lệch quy hoạch từ những giai đoạn đầu, ảnh hưởng tới nguy cơ lũ lụt và các phương án thích ứng BĐKH.

HÌNH 5 CÔNG TRÌNH XÂY DỰNG MỚI Ở VÙNG NGẬP LŨ THẤP TRUNG VEN SÔNG HÀ THANH



Nguồn: Google Earth

TÓM TẮT VÀ KẾT LUẬN

Chúng tôi bắt đầu dự án nghiên cứu này từ nhận định rằng BĐKH và quá trình đô thị hóa ở Việt Nam có quan hệ chặt chẽ với nhau. Ở một mức độ nào đó, điều này là hoàn toàn dễ hiểu. Khi một thành phố phát triển cả về diện tích và kinh tế, chi phí do tác động của thiên tai cũng tăng theo. BĐKH khiến các tác động đó trầm trọng thêm, kéo theo chi phí tăng cao. Mỗi quan hệ này được chỉ rõ trong báo cáo của Ủy ban Liên Chính phủ về BĐKH (IPCC) về các hiện tượng cực đoan (Trần và Neefjes, 2015). Dù vậy, chúng tôi cũng đã cố gắng tìm hiểu sâu hơn những nhận định đó, qua các phân tích từ khía cạnh kinh tế chính trị, cụ thể là đặt câu hỏi rằng những tương tác giữa các quá trình chính trị và kinh tế có tác dụng hỗ trợ hoặc cản trở hành động chung về BĐKH trong bối cảnh quy hoạch đô thị như thế nào. Như đã đề cập trong báo cáo này, chiến lược quốc gia phát triển đô thị, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, quy hoạch không gian trong bối cảnh các thủ tục không minh bạch và hệ thống phân quyền trách nhiệm yếu kém đã thúc đẩy những động lực phát triển đô thị không lành mạnh¹⁰. Những động lực này sẽ quyết định cách thức sản sinh của các lợi ích kinh tế, do chủ thể nào và cho mục đích gì, nhưng đồng thời cũng làm suy giảm khả năng tự chủ của chính quyền trong việc hành động vì lợi ích công cộng,

10 Một động lực không lành mạnh là động lực gây ra những hậu quả vô tình không mong muốn, trái ngược với lợi ích của những người tạo ra nó.

qua đó cản trở các hành động về BĐKH. Dưới đây chúng tôi đi điểm qua một vài thách thức chính đã nêu ra trong nghiên cứu này, chỉ ra các hướng xây dựng chính sách giúp giải quyết các thách thức đó.

Luật đất đai, đặc biệt là các sửa đổi bổ sung vào năm 2007, đã nêu rõ vai trò then chốt của các cơ quan ở quốc gia và địa phương trong việc suy xét và quyết định về phân bổ lại đất đai và cách thức phân bổ. Ví dụ, trong Luật đất đai năm 1993, bất kỳ chuyển đổi đất nông nghiệp nào lớn hơn 2 héc-ta đều cần có sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Bản sửa đổi năm 2003 đã loại bỏ quy định này, đồng thời giới hạn việc chuyển đổi trong phạm vi lợi ích quốc gia— chủ yếu là quốc phòng và phát triển cơ sở hạ tầng. Các sửa đổi, bổ sung năm 2007 nới rộng quyền của các cơ quan nhà nước trong việc thu hồi và tái phân bổ đất đai, bao gồm các dự án phát triển kinh tế và xây dựng khu dân cư ở đô thị và nông thôn (Labbe và Musil, 2014). Quyền này hiện đang chi phối các quy trình chính thức về phê duyệt dự án và sửa đổi quy hoạch tổng thể, và cho phép các nhà đầu tư bất động sản trong cả khu vực nhà nước và tư nhân bắt tay với chính quyền địa phương nhằm phục vụ lợi nhuận riêng, trên danh nghĩa lợi ích quốc gia. Tại thành phố Huế, người ta phát hiện ra rằng Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh đã về hưu, người phê duyệt một dự án phát triển đô thị lớn gây ra lũ lụt nghiêm trọng ở các khu dân cư lân cận, cũng chính là một nhà đầu tư trong dự án này. Trong trường hợp của Đà Nẵng, chúng tôi đã phân tích cách mà một vị cựu

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh đồng ý cho xây dựng ở các vùng trũng thấp của huyện Cẩm Lệ khi quy hoạch còn chưa được trình lên. Trong trường hợp Tập đoàn Vingroup, dự án sân golf đã được phê duyệt bởi một quan chức cấp cao của chính quyền trước khi có quy hoạch hoặc nghiên cứu khả thi. Những trường hợp như vậy đã trở nên quá phổ biến, làm suy yếu vai trò chính đáng của nhà nước, và hạn chế hiệu quả của ngay cả những quy trình quy hoạch đô thị toàn diện nhất.

Quyền suy xét được giao cho các cơ quan nhà nước trong Luật đất đai 2007 cần phải được loại bỏ hoặc giới hạn trong phạm vi lợi ích quốc gia như trước đó. Chúng tôi không kỳ vọng thay đổi này có thể giúp chấm dứt tệ nạn câu kết và tham nhũng, bởi những lợi nhuận từ việc chuyển đổi đất đô thị vẫn còn đó. Tuy nhiên, nó sẽ loại bỏ cơ sở pháp lý cho việc phê duyệt tùy tiện. Điều này sẽ dẫn đến sự ngấm hóa các câu kết trục lợi, nhưng cũng sẽ tội phạm hóa những hành vi này.

Chúng tôi xem các kế hoạch tổng thể là ‘đầy tham vọng’ và ‘cứng nhắc’ và quá trình xây dựng quy hoạch tổng thể là ‘không minh bạch’ và ‘phụ thuộc vào chuyên gia’. Chúng tôi đã chỉ ra các tiêu chí về nâng cấp đô thị trong chiến lược phát triển đô thị quốc gia được tích hợp vào kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và quy hoạch không gian đô thị như thế nào, cho thấy quá trình này đã dẫn đến những đầu tư kém hiệu quả, các câu kết với các nhà đầu tư bất động sản, và sự gia tăng về nguy cơ liên quan đến BĐKH ra sao. Tuy nhiên, sau khi nhìn nhận những điểm yếu kém này, chúng tôi không cho rằng quy hoạch tổng thể là hoàn toàn vô tác dụng. Thay vào đó, chúng tôi tin rằng quy hoạch cần mang tính chiến lược hơn và nên:

- Cấm các hình thái phát triển đô thị chỉ khi nó đe dọa tới an toàn cộng đồng;
- Có sự tham gia phối hợp thực chất với các cơ quan khác;
- Xem xét tính khả thi, tài chính, trình tự; và
- Có lẽ quan trọng nhất là được thực hiện trong một quá trình mở, có quy định trách nhiệm rõ ràng, xem xét các nhu cầu đa dạng của người dân trong hiện tại và tương lai.

Chúng ta đã thấy một nghiên cứu kèm theo các bằng chứng có chất lượng có thể cải thiện kết quả quy hoạch tại Cần Thơ, Quy Nhơn và Đà Nẵng như thế nào. Tại Đà Nẵng nói riêng, chúng ta đã thấy nghiên cứu thủy văn có thể cải thiện quy hoạch như thế nào. Chúng tôi đề nghị rằng các nghiên cứu thủy văn liên quan cần được thực hiện mỗi lần cập nhật quy hoạch tổng thể, và hơn nữa, phải có một chương trình lập bản đồ lũ lụt cấp quốc gia để xác định và ngăn chặn việc phát triển xâm phạm vào các vùng đồng

bằng thấp lẹt và vùng trữ lũ. Chúng tôi nhận ra rằng đây vừa là nhiệm vụ chính trị, vừa là nhiệm vụ chuyên môn bởi đô thị hóa đã ảnh hưởng đến hình thái lũ lụt, và bởi rủi ro được coi là chấp nhận được hay không thường là một quyết định chủ quan, và số phận của các cá nhân, doanh nghiệp và nhà nước đều gắn liền với phát triển đất đai. Tuy nhiên, nếu lập bản đồ lũ lụt trở thành một quá trình thường xuyên, với kết quả có thể truy cập rộng rãi, lúc đó vấn đề lũ lụt có thể được xem xét trong các quyết định đầu tư, và đặc biệt, các tổ chức tài chính có thể sử dụng các đánh giá rủi ro và thực hiện tốt hơn các quyền và nghĩa vụ của mình.

Chúng ta đã thấy rằng các tiêu chuẩn kỹ thuật được sử dụng trong quy hoạch đô thị là cứng nhắc và dẫn đến sự thiếu sáng tạo khi đối mặt với BĐKH. Ví dụ, hai trong số các tác giả của báo cáo này, TS. Stephen Tyler và TS. Michael DiGregorio, đã tham gia vào việc xây dựng các hướng dẫn của Bộ Xây dựng về lồng ghép BĐKH vào quy hoạch đô thị (VIUP, 2014). Họ đã không thể thuyết phục các cán bộ của Bộ Xây dựng áp dụng các phương pháp khác trong giải quyết vấn đề nguy cơ lũ lụt, ngoài các tiêu chuẩn mang tính công thức mà Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang sử dụng. Với cách tiếp cận này, độ cao của các đê, và của các khu đô thị mới so với đê, được quy định trên cơ sở mức ngập của sự kiện lũ tối đa gần nhất cộng với 20-80 cm, tùy thuộc vào mức độ bảo vệ lũ mong muốn. Tiêu chuẩn này khiến cho sau khi có dự án mới được xây dựng, các dự án trước đó trở nên dễ bị tổn thương hơn với lũ lụt và người dân sống trong các khu vực hiện tại trong vùng đồng bằng thấp lẹt sẽ chịu thiệt hại nhiều nhất. Tại Đà Nẵng nói riêng, người dân ở những khu dân cư hiện tại đã phải đối phó với mức ngập lụt chưa từng xảy ra trước đây, lên đến 4 mét, gần tương đương với chiều cao của khu đô thị mới gần đó. Ở Quy Nhơn, các dự án phát triển sau này tại vùng đồng bằng thấp trũng của phường Nhơn Bình đã được đặt ở cao trình cao hơn so với các dự án trước đó, làm cho các khu vực cũ dễ bị ảnh hưởng hơn so với khu vực mới (DiGregorio và Vân, 2012).

Các tiêu chuẩn kỹ thuật có thể được nới lỏng ở các khu vực cụ thể của các đô thị để bị tổn thương với BĐKH, như một biện pháp khuyến khích đổi mới trong thích ứng và giảm nhẹ BĐKH, bao gồm:

- Hạn chế phát triển xây dựng trên các tuyến thoát lũ, ví dụ, cho phép những sử dụng không làm ảnh hưởng đến khả năng xả lũ, như làm sân bóng, đường mòn, trang trại và ao cá;
- Các dự án khôi phục mang tính sáng kiến, như sử dụng các vùng đất ngập nước để xử lý nước thải;
- Tổ chức lại các khu có tập trung nhiều nhà tạm, như thông qua điều chỉnh sử dụng đất, tạo vùng đệm giữa khu vực nhà ở và các vùng có nguy cơ lũ lụt; và

- Phát triển ở những vùng đất ven biển hoặc đất dốc, làm giảm tác động của khí hậu bằng các phương pháp sáng tạo để thoát nước, tạo dòng chảy tràn và chống xói mòn.

Càng ngày càng cần có nhiều hơn các hướng dẫn phê duyệt dựa trên hiệu quả chứ không phải tiêu chuẩn cứng nhắc, đồng thời tăng cường giám sát và báo cáo công khai, để đảm bảo rằng các nhà đầu tư có thể đáp ứng với những đòi hỏi này bằng các phương pháp sáng tạo và có thể kiểm chứng, đồng thời phải nhận trách nhiệm về kết quả.

Cuối cùng, chúng ta trở lại vấn đề về động lực. Chúng ta đã thấy rằng các động lực không lành mạnh trong hệ thống quy hoạch đô thị đã dẫn đến tình trạng đầu tư kém hiệu quả của nhà nước. Ví dụ ở Quy Nhơn, chúng ta đã thấy những thiên lệch về định hướng tăng trưởng thể hiện trong kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh Bình Định và quy hoạch tổng thể của thành phố, dẫn đến đầu tư tốn kém và không hiệu quả, chẳng hạn như dự án xây dựng khu chế xuất Nhơn Hội (khi không hề có các nhà đầu tư chính), một khu liên hợp khoa học cấp quốc gia (khi chẳng có một trường đại học nghiên cứu), và chấp thuận sơ bộ đề xuất xây dựng nhà máy lọc dầu lớn nhất Việt Nam (khi thiếu vắng cảng nước sâu hoặc giếng dầu). Tại quận Cái Răng, thành phố Cần Thơ, chúng ta cũng thấy việc giải phóng mặt bằng vượt xa nhu cầu, gây ra sự chắp vá giữa các khu đô thị và công nghiệp đã và chưa được sử dụng, hoặc còn đang xây dựng dở dang, nhưng vẫn có kế hoạch tiếp tục mở rộng. Những trường hợp như vậy tồn tại trên mọi miền lãnh thổ của Việt Nam. Nguyên nhân thất bại của quy hoạch thường được quy cho sự chuyển tiếp giữa quy hoạch nhà nước cứng nhắc sang quy hoạch dựa vào thị trường và theo nhu cầu (Wilson, 2013). Chúng tôi thiên về các kết luận của Labbe và Musil (2014) rằng sự thay đổi trong quản lý đô thị cho thấy đây không phải là một nỗ lực để thuận theo quá trình tự do hóa thị trường. Thay vào đó, hệ thống quy hoạch đô thị là

kết quả của một thử nghiệm nội sinh và mở ngo, tiến hành ít nhiều có sự phối hợp, bởi các tác nhân khác nhau, vận hành trong bối cảnh bất định của các quá trình lịch sử và chính trị tại địa phương. Chúng tôi xem sự diễn tiến này như một phản ứng, không chỉ trước bối cảnh kinh tế mới của chính sách đổi mới, mà cũng là trước những áp lực từ phía các thể lực chính trị và kinh tế ở địa phương mong muốn củng cố thêm mối tư lợi và giữ vững vị thế của họ trong một trật tự mới mà cuộc cải cách này đã thiết lập nên.

- Labbe và Musil, 2014, trang 1158 -

Trong bối cảnh này, việc chiến lược phát triển đô thị quốc gia, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội và quy hoạch tổng thể đô thị với các động cơ mà nó thúc đẩy, kết hợp với sự kiểm soát lỏng lẻo của Việt Nam về phân bổ lại đất đai, đã tạo ra liên minh phát triển giữa khối nhà nước và tư nhân cả ở cấp quốc gia và địa phương để phục vụ các lợi ích kinh tế tư nhân là hoàn toàn dễ hiểu. Kết quả, như đã dẫn chứng trong nghiên cứu, là những phí tổn lớn đối với người dân, dưới dạng các đầu tư cơ sở hạ tầng không hiệu quả và không hoàn thiện; thiệt hại lũ lụt nặng nề hơn; và tổn hại đối với sự phát triển kinh tế – xã hội dài hạn. Nhiều phương án đưa ra để cải thiện hệ thống—như phối hợp tốt hơn giữa các bộ ngành, tập trung hơn vào chiến lược, nhu cầu thị trường và lập kế hoạch phát triển đô thị theo giai đoạn, tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong quá trình lập kế hoạch, giảm tính cứng nhắc của các tiêu chuẩn kỹ thuật để khuyến khích sự thích ứng và giảm nhẹ BĐKH—có ít tác dụng bởi các toan tính nội bộ nhằm trục lợi cá nhân có thể làm giảm hiệu quả của cả những kế hoạch tốt nhất.

Thiết lập các động lực đúng đắn tuy không phải là một điều kiện tiên quyết của cải cách, nhưng là chìa khóa để cải thiện quá trình thực hiện. Đó là do nguồn gốc của thất bại nằm ở hệ thống quy hoạch thiếu minh bạch và không rõ ràng về trách nhiệm, kết quả của chế độ kỷ trị xã hội chủ nghĩa, trong đó tạo điều kiện sự cho hợp tác giữa các tác nhân ở khối nhà nước và các lợi ích về bất động sản tư nhân để thúc đẩy chương trình phát triển đô thị dựa vào mục tiêu định hướng của nhà nước, và các lợi ích tài chính phỏng đoán của những người chơi chủ chốt. Chúng tôi có thể dự đoán, rằng với sự kết hợp giữa lợi ích chính trị và kinh tế, tình hình hiện nay sẽ gây khó khăn cho những thay đổi được đề xuất.

Tuy nhiên, rốt cục thì tình thế này sẽ khó có thể tiếp diễn do cả những nguyên nhân chính trị lẫn kinh tế. Với sự vươn lên của lớp trung lưu thành thị, và kỳ vọng ngày một cao về an ninh và an toàn công cộng trong các khu vực phát triển đô thị được nhà nước phê duyệt, chi phí chính trị của những thất bại của đô thị hóa sẽ tăng lên. Và với gánh nặng tài chính khổng lồ mà đất nước đang đối mặt nhằm cung cấp cơ sở hạ tầng đô thị cần thiết trong những thập kỷ tới, các nhà cho vay tư nhân và địa phương và Bộ Tài chính, sẽ mất dần kiên nhẫn với những đầu tư cơ sở hạ tầng kém hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

- ADB (2015). Financing Viet Nam's infrastructure investment, 2016–2020. Asian Development Bank. Hanoi: World Bank.
- Anon. (2015, May 22). Vietnam needs \$30bn to cope with climate change. Retrieved from Tuoi Tre News: <http://tuoitrenews.vn/society/28229/vietnam-needs-30bn-to-cope-with-climate-change-in-201520-expert>
- Anon. (2016, May 25). Vingroup sắp đầu tư sân golf tại Hà Nội. Retrieved from VNExpress: <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/bat-dong-san/vingroup-sap-dau-tu-san-golf-tai-ha-noi-3408784.html>
- Apel, H., Treapeat, O., Hung, N., Chinh, D., Merz, B., & Dung, N. (2016). Combined fluvial and pluvial urban flood hazard analysis: Concept development and application to Can Tho city, Mekong Delta, Vietnam. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 941–961.
- Bộ TN&MT (2009). Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hà Nội: Bộ TN&MT.
- Bộ TN&MT (2012). Cập nhật kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hà Nội: Bộ TN&MT.
- Bộ Xây dựng. (1999). Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020. Hà Nội: Nhà xuất bản Xây dựng.
- Carew-Reid, J. (2008). Rapid assessment of the extent and impact of sea level rise in Vietnam. Brisbane: International Centre for Environment Management.
- Dasgupta, S., Laplante, B., Meisner, C., Wheeler, D. and Yan, J. (2007). The impact of sea level rise on developing countries. Working Paper, The World Bank.
- DiGregorio, M. (2011). Into the land rush: facing the urban transition in Hanoi's western suburbs. *International Development Planning Review*, 33(3), 293–319.
- DiGregorio, M. (2013). Bài học từ cơn bão Mirinae: Biến đổi khí hậu và đô thị hóa tại thành phố Quy Nhơn, Việt Nam. Hanoi, Vietnam: ISET-Vietnam.
- DiGregorio, M. and Van, H.C. (2012). Sống chung với lũ: Phân tích ở cấp cơ sở về nguyên nhân và tác động của trận bão Mirinae. Institute for Social and Environmental Transition. Hanoi, Vietnam: ISET-Vietnam.
- Douglass, M. and DiGregorio, M. (2002). The Urban Transition in Vietnam. United Nations Centre for Human Settlements, Fukuoka.
- Fortier, F. (2010). Taking a climate chance: a procedural critique of Vietnam's climate change strategy. *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 229–247.
- Gainsborough, M. (2010). Vietnam: Rethinking the state. London: Zed Books.
- Garschagen, M. (2014). Risky change: Vulnerability and Adaptation between Climate Change and Transformation Dynamics in Can Tho City, Vietnam. Stuttgart: Steiner.
- Garschagen, M., Renaud, F. and Birkmann, J. (2011). 'Dynamic resilience of peri-urban agriculturalists in the Mekong Delta under pressures of climate change and socio-economic transformation'. In: M. Steward and P. Coclanis, *Environmental Change and Agricultural Sustainability in the Mekong Delta* (pp. 141–163). New York: Springer.
- Huong, H. T. & Pathirana, A. (2013). Urbanization and climate change impacts on future urban flooding in Can Tho city, Vietnam. *Hydrology and Earth System Sciences*, 379–394.
- Huong, V. (2011, November 17). Bình Định thiệt hại hơn 1,800 tỷ đồng, 16 người chết. Retrieved from Tien Phong Online: <http://www.tienphong.vn/xahoi/657155/binh-dinh-thiet-hai-hon-1800-ty-dong-16-nguoi-chet.tpv.html>
- Labbe, D. (2010). Facing the urban transition in Hanoi: Recent urban planning issues and initiatives. Institut national de la recherche scientifique Centre, Urbanisation Culture Société.
- Labbe, D. and Musil, C. (2014). Periurban land redevelopment in Vietnam under market socialism. *Urban Studies*, 51(6), 1146–1161.
- Lan Anh, T. (2012). Phát triển đô thị Việt Nam trong bối cảnh biến đổi khí hậu và kế hoạch thích ứng. Báo cáo hội thảo Tương lai đô thị Việt Nam – Hành động hôm nay. Hà Nội: Nhà xuất bản Xây dựng.
- Phong, T., Ha, N., Dung, T. & Huynh, T. (2015). Phân tích ở cấp cơ sở về tình trạng ngập lụt vùng nghiên cứu của thành phố Đà Nẵng (xã Hòa Tiến, xã Hòa Châu và phường Hòa Xuân). Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.
- Sở Xây dựng tỉnh Bình Định (2015). Quy hoạch chung thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định đến năm 2035 với tầm nhìn đến 2050. Quy Nhơn.

SRV (2007). Approval of the Construction Master Plan for Can Tho City up to 2015. 207/2006/QĐ-TTg. Socialist Republic of Vietnam. Hanoi: SRV.

The World Bank (2013). Assessment of the financing framework for municipal infrastructure in Vietnam. Hanoi.

Thrift, N. and Forbes, D. (1986). The Price of War: Urbanization in Vietnam, 1954–1985. London: Allen and Unwin.

Thy, P.T., Raghavan, V. and Pawar, N.J. (2010). Urban expansion of Can Tho City, Vietnam: a study based on multi-temporal satellite images. *Geoinformatics*, 147–160.

Tien, D.V., Nhung, N.V., Van, H.C. & DiGregorio, M. (2010). Climate Change Resilience Action Plan for Quy Nhon City. Climate Change Coordination Office: Quy Nhon.

Tran, T. & Neefjes, K. (2015). Vietnam special report on managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation. IMHEN and UNDP. Hanoi: Vietnam Publishing House of Natural Resources, Environment and Cartography.

Tran, T. & Tran, P. (2015). Building urban climate resilience: The economics of alternative development pathways case study of Da Nang, Vietnam. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

TTQH & KĐXD Bình Định (2012). Đề cương lập nhiệm vụ điều chỉnh tổng thể quy hoạch chung xây dựng thành phố Quy Nhơn đến năm 2030, định hướng đến năm 2050.

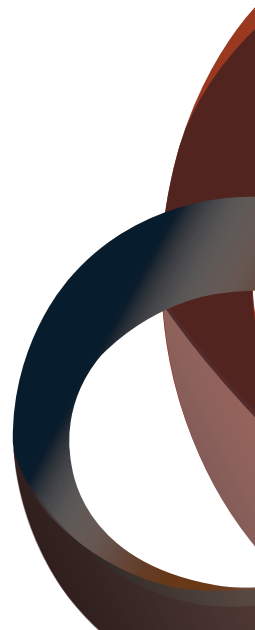
Tuan, T., Phong, T., Hawley, K., Khan, F., & Moench, M. (2015). Quantitative cost-benefit analysis for typhoon resilient housing in Danang city, Vietnam. *Urban Climate*, 12(12): 85–103. DOI:10.1016/j.uclim.2015.01.002.

VIUP (2014). Hướng dẫn lồng ghép ứng phó tác động biến đổi khí hậu trong quy hoạch đô thị ở Việt Nam. Việt Nam: Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Quốc gia: Nhà xuất bản Xây dựng.

WB & MPI (2016). Vietnam 2035: Toward prosperity, creativity, equity, and democracy. The World Bank and the Ministry of Planning and Investment of Vietnam. Washington, DC: The World Bank and the Ministry of Planning and Investment of Vietnam. Retrieved from doi: 10.1596/978-1-4648-0824-1.

Willets, J., Carrad, N., Retamal, M., Nam, N., Paddon, M., Thuy, D. and Mitchell, C. (2010). Selecting sanitation options. A case study of South Can Tho. Sydney: Institute for Sustainable Futures, University of Technology.

Wilson, L. (2013). Integrative urban development – towards green and resilient cities in Vietnam. Vietnam Urban Forum, Annual Conference, 24–25 October. Danang: GIZ.





2

QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ NGẬP LỤT

- 40 2.1. Phát triển Đô thị và Rủi ro Ngập lụt ở Việt Nam: Kinh nghiệm của ba thành phố
- 52 2.2. Đánh giá quá trình Quy hoạch và Phát triển đô thị An Vân Dương, thành phố Huế

PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ RỦI RO NGẬP LỤT Ở VIỆT NAM: KINH NGHIỆM CỦA BA THÀNH PHỐ

2.1

Tổng hợp các nghiên cứu về ngập lụt và quy hoạch đô thị

Abstract

This paper compares urban development in peri-urban areas affected by flooding in three cities: Da Nang, Can Tho and Hue. In each case, the study examined the causes of specific flood events, using historical hydrological data and local interviews, and the role that urban planning and development played in contributing to the floods, using official documents and spatial analysis of the flood events. In Da Nang, we found that despite general awareness of flood risks in the southern part of the city, this area has been developed mainly for residential purposes. Flood retention areas were filled and major new roads built across the floodplain, reducing drainage capacity of the river network and increasing flooding upstream. In Hue, the filling of previous retention areas made flooding conditions much worse in existing urban areas. In Hue the problem was made worse by excessive public investment in urban expansion, which depleted funds available for drainage. In Can Tho, the problems were more complex, with some localized flooding due to the construction of new drainage infrastructure that was incompatible with existing drains, and some due to informal and ad hoc development in unplanned areas. All of these cases demonstrate the weaknesses of current urban planning, which often increases flood risk in peri-urban areas. These problems need to be corrected urgently, because they will only increase with future climate change.

Trích yếu

Tài liệu này so sánh quá trình phát triển đô thị ở các khu vực ven đô bị ảnh hưởng bởi ngập lụt của ba thành phố là Đà Nẵng, Cần Thơ và Huế. Ở mỗi trường hợp, nghiên cứu đã xem xét nguyên nhân của những sự kiện lụt cụ thể thông qua số liệu thủy văn và các phỏng vấn tại địa phương, và đánh giá vai trò của quá trình quy hoạch và phát triển đô thị trong các nguyên nhân ấy, sử dụng các tài liệu chính thức và phân tích không gian của các sự kiện lụt. Tại Đà Nẵng, chúng tôi nhận thấy rằng tuy các bên đã có nhận thức tổng thể về những rủi ro lũ lụt ở vùng phía nam thành phố, khu vực này vẫn được xây dựng chủ yếu cho mục đích phát triển dân cư. Việc san lấp các khu vực trữ lũ và xây dựng các tuyến đường mới ngang qua khu vực đồng bằng thấp lụt đã gây giảm khả năng tiêu thoát nước của hệ thống sông ngòi và tăng hiện tượng ngập lụt ở thượng nguồn. Tại thành phố Huế, vấn đề trở nên trầm trọng hơn do đầu tư công tập trung quá mức vào việc mở rộng đô thị, lấy đi phần ngân sách dành cho thoát lũ. Tại Cần Thơ, vấn đề còn phức tạp hơn nữa, có nơi xảy ra ngập lụt cục bộ do việc xây dựng cơ sở hạ tầng thoát nước mới không tương thích với hệ thống cống hiện tại, và có nơi do tình trạng phát triển bờ bãi, tự phát ở các khu vực chưa có quy hoạch. Tất cả các trường hợp này đã cho thấy sự yếu kém trong công tác quản lý đô thị hiện nay, thường làm tăng rủi ro ngập lụt ở các khu vực ven đô. Các vấn đề này sẽ còn tiếp tục gia tăng với bối cảnh biến đổi khí hậu tương lai và cần mau chóng được giải quyết.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET)

TS. Stephen Tyler

TS. Trần Văn Giải Phóng

TS. Nghiêm Thị Phương Tuyền

TS. Nguyễn Ngọc Huy

Văn Phòng Điều phối Biến đổi Khí hậu (CCCO) Đà Nẵng

Ths. Nguyễn Thị Kim Hà

Sở Xây dựng (SXD) Đà Nẵng

Huỳnh Việt Thành

Trần Viết Dũng

Viện Quy hoạch Xây dựng tỉnh Thừa Thiên Huế

Nguyễn Thanh Tùng

Đặng Hoàng Linh

Kỷ Quang Vinh, CCCO Cần Thơ

Nguyễn Thị Ánh Ngọc, SXD Cần Thơ

Trần Thế Như Hiệp, Viện Kinh tế Xã hội Cần Thơ

Lê Thu Trang, Đại học Xây dựng

Trần Kiều Định, Hiệp hội Kiến trúc sư Cần Thơ

Từ khoá

Rủi ro ngập lụt

Quy hoạch phát triển đô thị ở vùng ven đô

Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

Đà Nẵng, Cần Thơ, Huế

Giới thiệu – Phát triển đô thị và rủi ro ngập lụt ở Việt Nam

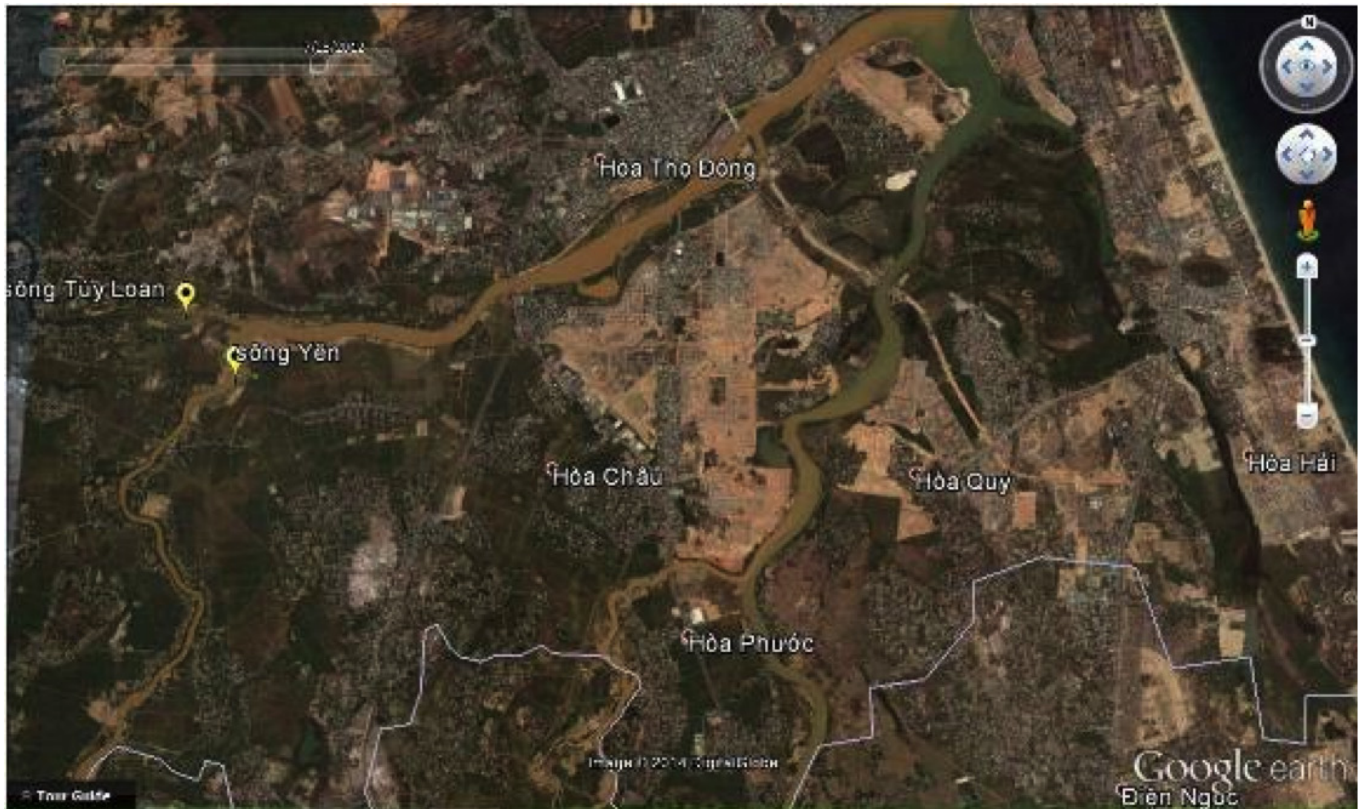
Các thành phố của Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều mối rủi ro từ ngập lụt, và những rủi ro này sẽ còn tiếp tục gia tăng trong tương lai với hiện tượng nước biển dâng, tăng lượng mưa cực trị và bão nghiêm trọng do tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH). Trong giai đoạn 2012-2016, đã có nhiều đợt lũ và lụt lớn xảy ra ở Hà Nội, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Cần Thơ, thành phố Hồ Chí Minh và nhiều thành phố khác. Hiểm họa ngập lụt đặc biệt nghiêm trọng ở những khu vực ven đô, nơi có mật độ xây dựng ngày càng cao và đang chứng kiến quá trình thay đổi và phát triển nhanh chóng. Nhiều khu vực còn chưa có đủ các dịch vụ hạ tầng đô thị, nhưng vẫn tăng nhanh về mật độ dân cư, phát triển thương mại và cả các ngành công nghiệp. Những khu vực này đang đổi thay nhanh chóng và mở rộng không ngừng với sự gia tăng của dân số đô thị và phát triển đô thị.

Tài liệu này so sánh kinh nghiệm quy hoạch và phát triển đô thị tại các vùng ven đô bị ảnh hưởng bởi ngập lụt ở ba thành phố Đà Nẵng, Cần Thơ và Huế. Ở mỗi trường hợp, chúng tôi đã nghiên cứu nguyên nhân của các sự kiện lụt cụ thể, và vai trò của quá trình quy hoạch và phát triển đô thị trong các nguyên nhân ấy. Khi đã hiểu kỹ hơn về nguyên nhân của các sự kiện lũ lụt cụ thể ở từng địa phương, chúng ta có thể xác định được những yếu tố cần điều chỉnh nhằm giảm thiểu ngập lụt và chuẩn bị tốt hơn cho những sự kiện cực đoan khí hậu sẽ còn diễn biến trầm trọng hơn trong tương lai.

Nghiên cứu ở ba thành phố áp dụng phương pháp tương tự nhau. Nhóm nghiên cứu chọn ra một sự kiện lũ lụt cụ thể (hoặc một số sự kiện tương tự nhau) mới xảy ra ở một khu vực ven đô, sau đó sử dụng các dữ liệu thủy văn và các số liệu thứ cấp khác liên quan, kết hợp với phỏng vấn với người dân địa phương, để dựng lại theo trình tự thời gian diễn biến của các sự kiện lũ. Ngoài các thông tin về dòng chảy, độ sâu ngập và đường đi của lũ thu thập từ người dân và các dữ liệu thủy văn, nhóm nghiên cứu cũng sử dụng các phân tích không gian để tìm hiểu về quá trình phát triển đô thị và các cơ sở hạ tầng mới xây dựng. Nhóm nghiên cứu còn tiến hành phỏng vấn cán bộ tại địa phương và khảo sát thực địa để kiểm chứng các chi tiết xây dựng và trình tự thi công các dự án xây dựng. Chúng tôi đã rà soát các tài liệu quy hoạch và tiến hành phỏng vấn các cán bộ một số sở ngành địa phương nhằm làm rõ về vai trò trách nhiệm của các bên trong quá trình phát triển đô thị. Báo cáo này sẽ mô tả vắn tắt trường hợp nghiên cứu ở mỗi thành phố và rút ra kết luận chung. Ngoài ra, người đọc có thể tham khảo thông qua ISET các báo cáo chi tiết của từng trường hợp bằng tiếng Việt, và báo cáo tổng hợp cả ba trường hợp nghiên cứu bằng tiếng Anh.

Đà Nẵng

Phát triển đô thị ở thành phố Đà Nẵng bị giới hạn bởi địa hình biển ở hướng bắc và hướng đông và địa hình núi cao ở hướng bắc và hướng tây, vì vậy thành phố đang phát triển mở rộng về khu vực phía nam, thuộc vùng đồng bằng thấp trũng của hệ thống sông Vu Gia-Thu Bồn. Diện tích vùng thấp trũng này chỉ vỏn vẹn 500 km², nhưng đây lại là lưu vực thoát lũ cho toàn bộ khu vực thượng nguồn với diện tích trên 10.000 km² với nhiều sông ngòi và dốc. Nghiên cứu tìm hiểu về tình trạng ngập lụt và phát triển đô thị tại xã Hòa Châu và Hòa Tiến của huyện Hòa Vang và phường Hòa Xuân của quận Cẩm Lệ. Khu vực nghiên cứu có lịch sử chịu tác động của khoảng hai đến ba trận lũ lụt vào mùa mưa hàng năm. Khu vực bị tác động của các trận lũ nghiêm trọng vào tháng 11 năm 2007 và tháng 11 năm 2013. Trong



trường hợp này, nhóm nghiên cứu cũng sử dụng mô hình HUDSIM (Mô hình thủy văn và mô phỏng phát triển đô thị) từ một dự án trước đây thuộc chương trình ACCRN để phân tích địa hình và độ sâu ngập dưới các điều kiện khác nhau về dòng chảy lũ.

Ngày 10/11/2007, cơn bão số 6 đang tiến gần và gây mưa lớn trên một vùng rộng lớn ở miền Trung Việt Nam trong đó có Đà Nẵng, và ở cả các khu vực phía thượng lưu, và liên tiếp trong bốn ngày sau đó. Nước sông bắt đầu gây ngập ở khu vực Hòa Tiến từ 10h đêm ngày 14/11, đạt đỉnh lúc 5h sáng hôm sau. Đỉnh lũ đo được trên sông đạt 10,36 m tại trạm Ái Nghĩa ở phía thượng nguồn tại tỉnh Quảng Nam ngay gần ranh giới với Đà Nẵng, và 3,98 m tại trạm Cẩm Lệ trong vùng đồng bằng thấp lụt của Đà Nẵng, cả hai mức này đều vượt ngưỡng báo động 3. Lũ gây ngập nhiều khu vực khác nhau thuộc 26 phường xã của thành phố, làm thiệt hại hơn 28.000 ngôi nhà và ảnh hưởng trực tiếp đến trên 100.000 người. Có ba người thiệt mạng và hàng chục nghìn gia súc gia cầm bị chết trong các vùng canh tác nông nghiệp trên địa bàn.

Tháng 11 năm 2013, Đà Nẵng bị ảnh hưởng bởi một loạt các cơn bão từ mạnh đến rất mạnh, gây mưa lớn từ ngày 6-8/11, sau đó tiếp tục vào các ngày từ 15-18/11. Cơn bão thứ hai xảy ra khi mặt đất đã gấm đầy nước và các hồ chứa đã đầy, thực sự là một thách thức lớn. Mục lũ đo được

tại trạm Ái Nghĩa và trạm Cẩm Lệ đạt đỉnh tương ứng là 9,99 m và 2,67 m vào ngày 16/11 và kéo dài đến tận ngày 18/11.

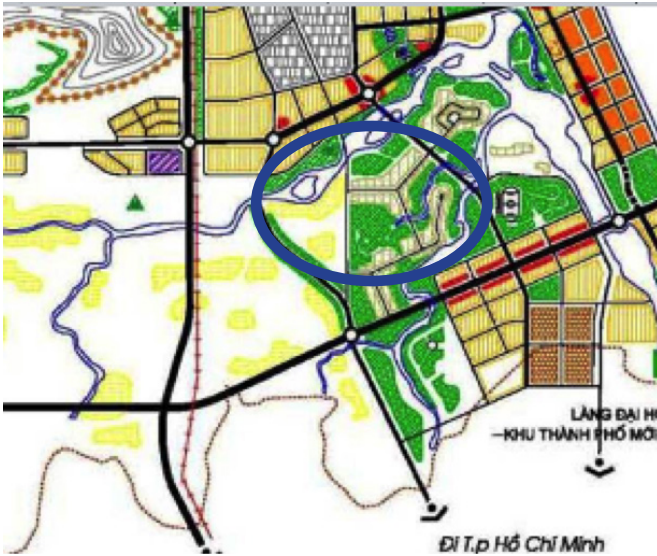
Trong các trận lụt năm 2013, hầu hết các nhà máy thủy điện trong lưu vực Vu Gia-Thu Bồn đều có các hồ chứa nhỏ với dung lượng trữ lũ rất hạn chế (trừ hồ A Vương). Khi có dự báo về lượng mưa lớn sắp đổ về, thì mực nước trong một số hồ chứa đã đạt hoặc vượt dung lượng thiết kế do lượng mưa từ trước đó. Cơ quan vận hành các hồ này buộc phải mở hết các cửa xả khi mực nước hồ ngày càng dâng cao. Mưa lớn kết hợp với xả lũ đồng thời nhiều hồ chứa đã tạo một lượng nước lũ khổng lồ đổ xuống phía hạ lưu trong một thời gian rất ngắn.

Nhiều người khẳng định rằng trong những năm gần đây lũ thường chảy xiết hơn, dâng cao hơn và kéo dài hơn. Trận lũ năm 2007 đã nhấn chìm thôn Tây An với mực nước lên đến 2 m, một phần vì thôn này nằm về phía thượng lưu của một con đường mới nâng cấp, gây cản dòng chảy là đường DT605. Các điều tra phỏng vấn cho thấy, tuy lũ năm 2013 thấp hơn năm 2007, nhưng nó lại gây thiệt hại nhiều hơn cho khu vực nghiên cứu, chủ yếu do sự gia tăng của phát triển đô thị trong giai đoạn đó.

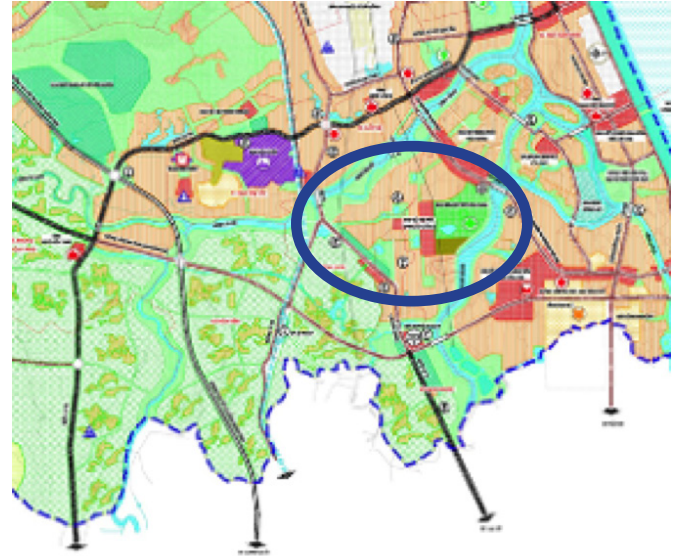
Ví dụ, đường cao tốc ADB5 được xây sau trận lũ năm 2007, ở độ cao 2,5 m so với các khu vực thấp trũng xung quanh.

HÌNH 2

QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ PHƯỜNG HÒA XUÂN



Quy hoạch đến 2020 (phê duyệt năm 2002)



Quy hoạch đến 2030 (phê duyệt năm 2013)

Lũ năm 2013 nhanh chóng nhấn chìm các khu dân cư ở phía nam của tuyến đường này trong hai ngày liền và phải mất 5 ngày mới rút hết, tuy nhiên mực nước cao chỉ duy trì trong khoảng vài tiếng. Đường cao tốc ADB5 thiếu các cống với khẩu độ phù hợp, vì vậy khi lũ xảy ra, nước sông Vu Gia tràn bờ ở thượng lưu, chảy qua một vùng thấp trũng, và ứ lại phía sau bờ đường, tạo thành một khối nước lớn nằm chặn lại ở phía thượng lưu. Từ năm 2013, chính quyền địa phương đã buộc phải lắp đặt thêm các cống mới cho tuyến đường này.

Ngoài việc xây dựng đường ở hai xã Hòa Tiến và Hòa Châu, khi so sánh hai bản quy hoạch tổng thể của phường Hòa Xuân phê duyệt vào năm 2002 và 2013, có thể thấy rõ sự thay đổi đáng kể về phát triển đô thị (xem Hình 3 dưới đây). Trước đây, khu vực này nằm giữa một vùng đồng bằng thấp trũng bị ảnh hưởng trực tiếp của ba nhánh khác nhau của hệ thống sông. Mực nước của một sự kiện lũ tấn suất 20 năm xảy ra trước đây đạt xấp xỉ 3,7 m (so với mực nước biển), trong khi cao độ tự nhiên ở khu vực này là khoảng 0,3 m hoặc thấp hơn. Theo quy hoạch trước đây của phường Hòa Xuân và một phần của xã Hòa Châu, có nhiều diện tích rộng lớn được dành làm công viên và tuyến thoát lũ, nhưng trong quy hoạch năm 2013—phản ánh hiện trạng xây dựng thực tế và cao độ san lấp từ +3,6 m đến +4,7 m—hầu hết khu vực này đều được quy hoạch cho phát triển xây dựng. Quá trình san lấp xây dựng các khu vực thấp trũng ở phường Hòa Xuân đã làm biến đổi hệ thống thoát nước tự nhiên của khu vực này.

Nhiều khu vực ven xã Hòa Châu đã đô thị hóa và nâng nền từ năm 2005, việc này giúp giảm nguy cơ ngập lụt cho những khu vực được nâng cao, hầu hết là ven các tuyến

đường chính, nhưng lại làm tăng nguy cơ ở những nơi khác. Nằm ở giao điểm của nhiều tuyến sông, xã Hòa Châu trước đây luôn bị ngập trước xã Hòa Tiến, nằm phía thượng nguồn ở phía tây và có địa hình cao hơn. Đến nay, điều này đã bị đảo ngược lại và trong các trận lũ năm 2007 và 2013, Hòa Tiến đều bị ngập trước. Trên toàn bộ vùng đồng bằng thấp lụt này, có thể thấy một hình thái phát triển phổ biến với những vùng đô thị và cơ sở hạ tầng mới, xây dựng cao hơn các công trình xung quanh, trở thành vật cản của dòng nước lũ và tạo nên những khối nước lớn gây ngập sâu hơn và rút nước chậm hơn.

Sự san lấp ở Hòa Xuân và Hòa Châu dẫn tới hai hệ quả: 1) làm tăng mực nước ở thượng nguồn do các con sông bị thu hẹp; 2) làm gia tăng tốc độ truyền lũ từ sông ra khu vực trung tâm Đà Nẵng, từ đó giảm khả năng trữ lũ. Trong điều kiện triều cường, nước dâng do bão, hoặc nước biển dâng, lũ sẽ không thể chảy thoát ra biển, gây nguy cơ trầm trọng hơn ở khu vực trung tâm thành phố.

Kết quả mô hình hóa cho thấy nếu xảy ra một đợt lũ tương tự năm 2007, ngay cả ở những khu vực đã san lấp như ở Hòa Xuân sẽ bị ngập ở mức 0,3-0,5 m. Mức lụt đặc biệt cao khoảng 1,5-2 m sẽ xuất hiện ở các khu vực phía thượng nguồn và quanh các tuyến đường ở Hòa Tiến và Hòa Châu. Thêm nữa, cần lưu ý là lũ năm 2007 không phải là một đợt lũ kỷ lục, lũ có khả năng dâng cao hơn nhiều trong tương lai do BĐKH.

Các nhà quy hoạch đã có nhận thức tổng thể về các rủi ro ngập lụt ở khu vực phía nam Đà Nẵng. Quy hoạch tổng thể dài hạn ban đầu của thành phố, phê duyệt năm 2002—ghi nhận khả năng xảy ra ngập lụt và địa hình thấp trũng ở Hòa

Xuân và Hòa Châu—đã xác định đây là khu vực bố trí các công viên và khu bảo tồn sinh thái (xem Hình 2 phía trên). Nhưng với vị trí gần với trung tâm thành phố, lại rất ít phải bố trí tái định cư cho người dân, khu vực này là một địa điểm hấp dẫn cho đầu tư phát triển. Mười ba dự án phát triển với tổng diện tích khoảng 1000 ha đã được phê duyệt tại phường Hòa Xuân trong giai đoạn 2002-2012. Hầu hết các dự án này đều không ăn khớp với quy hoạch tổng thể năm 2002, nhưng lại được sự hỗ trợ của các cán bộ quản lý quy hoạch trong chính quyền thành phố, những người xem nhẹ rủi ro lũ lụt khi đặt cạnh những lợi ích thương mại. Thêm nữa, các dự án phát triển cơ sở hạ tầng cấp quốc gia là do các cơ quan cấp bộ quản lý, thiếu sự điều phối với quy hoạch đô thị tại địa phương, một số trường hợp dẫn đến thiết kế không phù hợp và không đảm bảo khả năng thoát nước.

Đà Nẵng đã sử dụng hiệu quả mô hình HUDSIM để thể hiện tốt hơn về tác động của ngập lụt trong tương lai và để hỗ trợ quá trình sửa đổi quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển các khu vực trũng thấp. Một số vấn đề đặt ra đã được giải quyết trong quy hoạch tổng thể thành phố cập nhật năm 2013, nhưng các tiêu chuẩn về phát triển đô thị ở Đà Nẵng vẫn chỉ đòi hỏi thiết kế ở mức lũ 5%, tức là chấp nhận mức rủi ro cao hơn rất nhiều so với mức lũ 1% của tiêu chuẩn quốc gia, và đó là trước khi tính đến tác động của BĐKH.

Những vấn đề này đang ngày càng thu hút nhiều sự quan tâm ở Đà Nẵng, một phần nhờ kết quả của các nghiên cứu trong chương trình ACCCRN. Các nhà chức trách địa phương đang xem xét để đưa qua các quy định chặt chẽ hơn về phát triển ở các tuyến thoát lũ và khu vực trữ lũ tự nhiên, và rà soát lại thiết kế cơ sở hạ tầng và tiêu chuẩn xây dựng cho các khu vực trên vùng đồng bằng thấp lụt để thích ứng tốt hơn với điều kiện lũ lụt cực đoan, thay vì cố gắng kim giữ lũ như trước đây. Cần quan tâm nhiều hơn đến vấn đề quản lý các hồ đập thủy điện ở thượng nguồn và nâng cao chất lượng dự báo bão và mưa lớn để đảm bảo an toàn trong trường hợp lũ lớn xảy ra trong tương lai do BĐKH.

Cần Thơ

Thành phố Cần Thơ nằm ở vị trí trung tâm khu vực đồng bằng sông Cửu Long, bên dòng sông Hậu. Địa giới của thành phố trải rộng trên một diện tích là 1409 km², hầu hết là các vùng nông thôn. Dân số đô thị của Cần Thơ là khoảng 850.000 người, nhưng đang tăng lên nhanh chóng do quá trình di dân từ nông thôn ra thành thị. Thành phố có địa hình trũng thấp, với độ cao tự nhiên chỉ khoảng 0,5-1,5 m trên mực nước biển. Lũ mùa là một hiện tượng đặc trưng của khu vực đồng bằng sông Cửu Long nói chung và

ở Cần Thơ nói riêng. Mùa mưa kéo dài từ tháng 5 đến tháng 11 hàng năm, với lượng mưa cao nhất đo được vào khoảng giữa tháng 8 và tháng 10, cũng là thời gian có lượng mưa lớn từ thượng nguồn đổ về, tạo nên “mùa nước nổi”. Người dân Cần Thơ đã thích nghi với hiện tượng này và luôn tin tưởng rằng họ có thể đối phó tốt với những cơn lũ mùa thông thường.¹

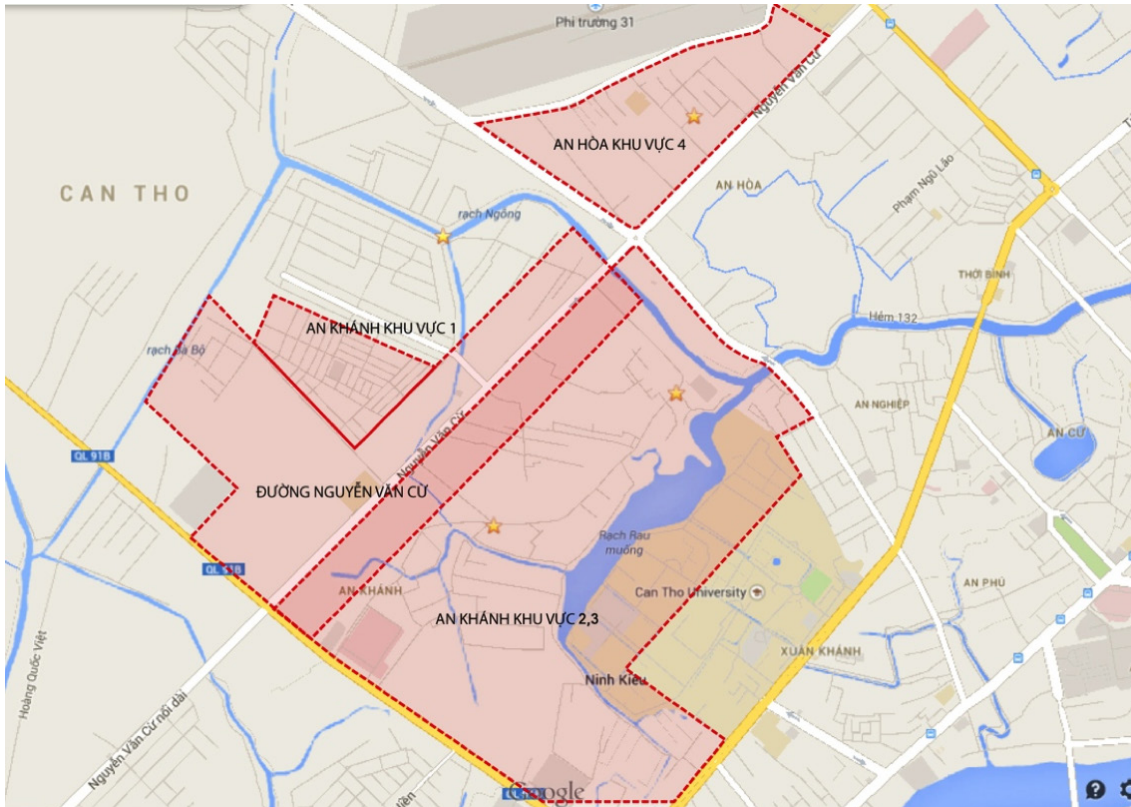
Tuy nhiên trong những năm gần đây, mực nước sông Hậu diễn biến bất thường và gây ra lũ cao hơn trước đây. Nhóm nghiên cứu đã chọn ra ba khu vực gần quận trung tâm Ninh Kiều của Cần Thơ làm địa điểm nghiên cứu ngập lụt và nguyên nhân của ngập lụt. Đây là những khu vực có quá trình phát triển đô thị vừa theo quy hoạch vừa mang tính tự phát, và đang đứng trước những rủi ro lũ lụt tương đối giống nhau. Các phỏng vấn và điều tra hộ gia đình cho thấy khoảng 90% dân số của các khu vực này mới ổn định nơi ở hiện tại của họ từ năm 2000. Vị trí của ba khu vực được thể hiện ở Hình 3. Các khu vực này đều nằm cách trung tâm thành phố khoảng 3-4 km.

1. Khu vực đan xen phát triển đô thị theo quy hoạch và tự phát – Khu vực 4, phường An Hòa (phía Tây Bắc đường Phạm Văn Cừ, đoạn từ đường Cách Mạng Tháng 8 đến đường Mậu Thân).
2. Khu vực phát triển có quy hoạch – Khu vực 1, phường An Khánh (phía Tây Bắc đường Nguyễn Văn Cừ và khu dân cư Thới Nhật)
3. Khu vực phát triển tự phát – Khu vực 2, 3 – phường An Khánh (phía Đông Nam đường Nguyễn Văn Cừ, đến hồ Bún Xáng)

Sự khác nhau về lịch sử phát triển của ba khu vực này là nguyên nhân dẫn đến sự khác nhau về tình hình ngập lụt. Ở khu vực An Hòa 4, ngập lụt xảy ra do hệ thống thoát nước không đáp ứng. Từ năm 2006, đường Nguyễn Văn Cừ được mở rộng lộ giới nhằm giúp giảm tắc nghẽn giao thông ở một khu vực trong bối cảnh nhiều khu liên hợp thương mại lớn đang mọc lên. Đường được mở rộng với việc lấp các kênh tiêu nước trước đây chạy song song với đường, đồng thời được nâng cao trình lên 0,5-0,7 m so với trước đó. Các khu liên hợp gồm các tòa nhà thương mại cũng được xây dựng với cốt nền cao hơn, và các cống thoát nước mưa mới được lắp đặt trong quá trình nâng cấp đường. Các cống mới này được xây dựng với thiết kế và cao trình mới để kết nối với các cống thoát nước chính. Nhưng hệ thống thoát nước cũ ở các đường phố xung quanh không được kết nối với các cống thoát nước mới ở đường Nguyễn Văn Cừ đã tôn cao. Do việc xây dựng nhà cửa ở khu

1 Tổ chức Hội thảo Phát triển Pháp, 2011. Điều tra Nhận thức về Rủi ro ở thành phố Cần Thơ. <http://www.dwf.org/en/media/2556>

HÌNH 3
KHU VỰC NGHIÊN CỨU TẠI CẦN THƠ



Việt Nam. Khu vực này thiếu sự điều tiết hợp lý, nhiều nhà mới được xây dựng với cốt nền cao hơn trước đó, buộc một số hộ dân phải nâng nền tầng trệt nhà mình lên đến 1 m. Người dân địa phương đều khẳng định rằng tuy khu vực có chịu ảnh hưởng đôi chút của lũ do thủy triều, nhưng vấn đề nghiêm trọng nhất vẫn là mưa lớn. Mưa lớn kết hợp với triều cường có thể gây ra lụt kéo dài đến 12 tiếng, gây gián đoạn giao thông của người dân, buộc họ phải di chuyển đồ đạc lên cao, và gây tình trạng mất vệ sinh, ảnh hưởng đến sức khỏe và điều kiện sống của cộng đồng.

Tại khu vực 1 phường An Khánh nằm ở phía Tây Nam khu vực 4 phường An Hòa ở cùng một phía với đường Nguyễn Văn Cừ, quá trình quy hoạch và xây dựng chính thức diễn ra sau năm 2002. Nhiều tòa nhà thương mại và nhà chung cư mới, gồm cả các trụ sở cơ quan, đã mọc lên với cốt nền xây dựng nâng cao và trên các kênh rạch nhỏ bị san lấp. Khu vực được quy hoạch này đã được nâng lên cao 2,2 m so với trước đây, với các tuyến ống thoát nước được lắp đặt, vì vậy ngập lụt ít xảy ra trong quá trình phát triển nhanh chóng của khu vực này từ giữa năm 2002 đến năm 2014.

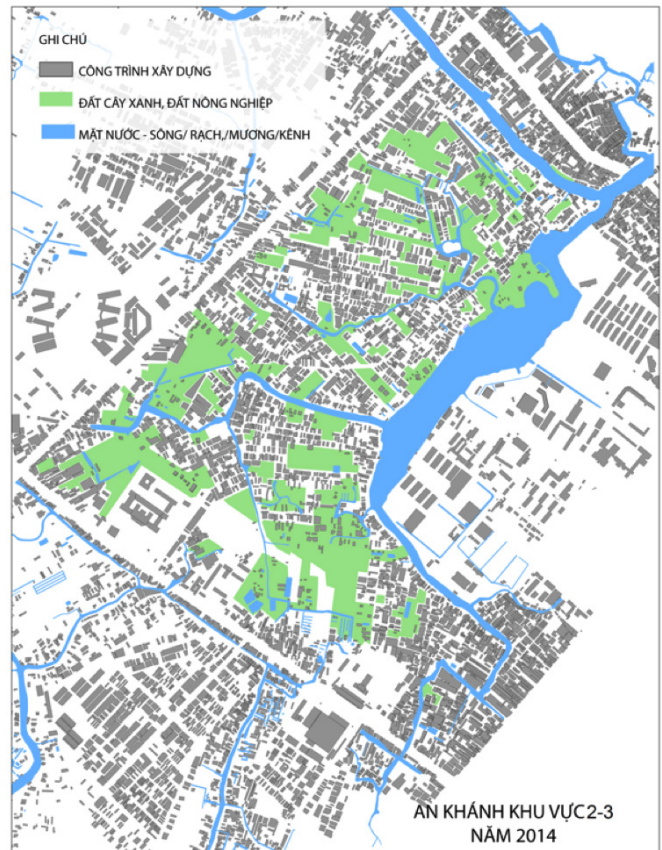
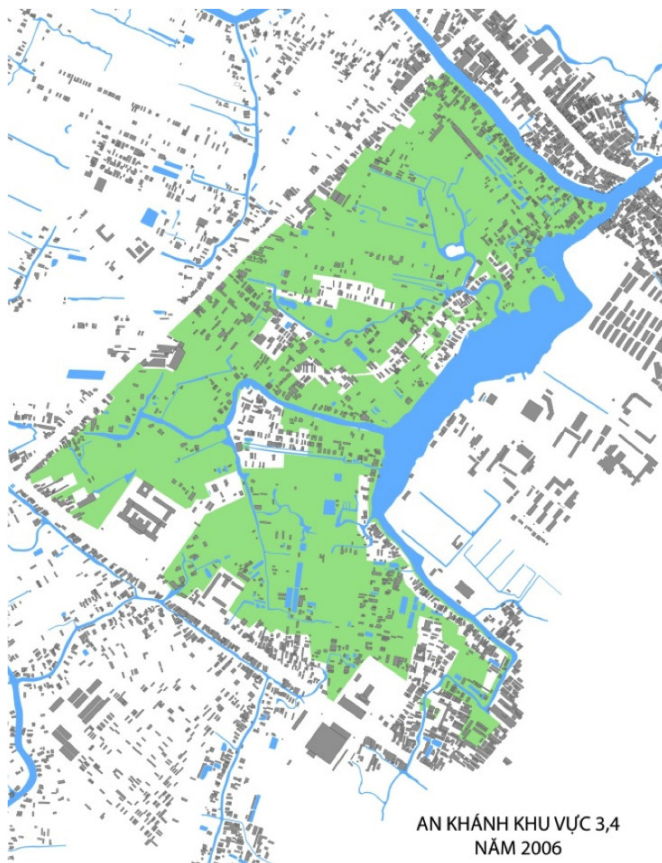
Các khu dân cư An Khánh 2 và 3 nằm đối diện với khu An Khánh 1 về phía bên kia của đường Nguyễn Văn Cừ, khu vực giữa đường Nguyễn Văn Cừ và hồ Bún Xáng. Đây là một khu vực trũng thấp (độ cao từ 0,8-1,2 m) trước đây chủ yếu là vùng đầm lầy ngập nước và chưa phát triển canh tác

nông nghiệp. Nhiều địa điểm trong khu vực này đã được đưa vào quy hoạch xây dựng chi tiết năm 2002-2006 nhưng không như An Khánh 1, các quy hoạch này chưa từng được triển khai. Theo cách nói của địa phương thì đây là khu vực “chờ quy hoạch”. Do địa hình thấp trũng, không có nhà đầu tư lớn nào của nhà nước hay tư nhân đầu tư ở đây, vì vậy không có áp lực nào cho việc hoàn thành quy hoạch cho khu vực này.

Về nguyên tắc, khi chưa phê duyệt quy hoạch sử dụng đất thì không được phép phát triển đô thị. Nhưng những người dân có giấy chứng nhận quyền canh tác nông nghiệp (sổ đỏ) có thể nộp đơn cho phòng Tài nguyên và Môi trường huyện để xin chuyển đổi thửa đất của họ thành đất thổ cư, cho phù hợp với điều kiện hiện tại của một khu vực đang chuyển đổi đô thị hóa. Chi phí cho việc chuyển đổi này là 1,7 triệu đồng/m² (khoảng 80 USD). Một thửa ruộng với diện tích 0,1 ha sẽ tốn khoảng 80.000 USD để chuyển đổi. Đây là một chi phí khổng lồ, nhưng lại rất dễ chi trả bởi một khi đã chuyển thành đất thổ cư, chủ đất có thể chia đất thành nhiều mảnh nhỏ và nhượng quyền sử dụng cho người khác bằng hình thức mua bán. Nếu có quyền sử dụng đất hợp pháp (đôi khi ngay cả khi không có), người chủ mới có thể xin phép xây dựng nhà riêng. Vì vậy khi đang chờ quy hoạch, những chủ sở hữu đất ở địa phương đã chia mảnh và chuyển nhượng đất, mặc dù vẫn chưa có cơ sở hạ tầng dịch vụ nào. Các thửa đất được chia thành

HÌNH 4

THAY ĐỔI VỀ MẬT ĐỘ PHÁT TRIỂN DO XÂY DỰNG TỰ PHÁT Ở KHU VỰC 2 VÀ 3 PHƯỜNG AN KHÁNH TỪ NĂM 2006 (TRÁI) ĐẾN NĂM 2014



các lô đôi khi chỉ rộng 30 m². Một thị trường đầu cơ đất đai đang trên đà phát triển và một số lô đất được đổi chủ đến hàng chục lần, dù đã có công trình xây dựng trên đất hay chưa.

Chủ đất mới xây dựng nhà mà không kết nối đầy đủ với hệ thống thoát nước. Người dân tự xây dựng đường xá và kết nối với các hạ tầng dịch vụ (như điện nước). Một số nhà được xây trực tiếp trên nền đất tự nhiên, một số khác được xây trên nền cao đến 1 m so với khu vực xung quanh. Từ năm 2006-2014, khu vực này đã phát triển rất nhanh chóng theo kiểu tự phát như vậy (xem Hình 4). Nhìn chung, khi lũ lụt diễn biến trầm trọng hơn do dòng chảy tràn từ các công trình xây dựng ven đường Nguyễn Văn Cừ, và khi thủy triều dâng lên từ phía hồ Bún Xáng, các nhà xây mới lại mọc lên cao hơn những nhà trước đó. Các tuyến kênh mương có nhiều đoạn bị tắc nghẽn, và việc xây dựng các tường thấp và đê hoặc rào chắn nhỏ tùy theo khả năng tài chính của chủ đất, khiến cho vấn đề thoát nước càng trở nên tồi tệ. Ứng phó với ngập lụt một cách tự phát và thiếu đồng bộ làm ngập lụt xảy ra thường xuyên hơn ở các đường nhỏ, tạo ra một vòng luẩn quẩn của việc đầu tư ngày càng nhiều vào các biện pháp bảo vệ và xua đuổi lũ, và khiến vấn đề càng trầm trọng thêm cho những người nghèo nhất trong khu vực. Cho đến năm 2015, chính quyền địa phương (cấp

huyện và thành phố) vẫn chưa thực hiện được quy hoạch nào nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng hay phát triển đô thị ở khu vực An Khánh 2 và 3, dù đã biết rõ về thực trạng vấn đề và nhận được rất nhiều kiến nghị của người dân ở hai khu vực này.

Do quá trình quy hoạch và xây dựng phải chạy theo những tiêu chuẩn thường xuyên thay đổi và không có sự kết nối về chức năng với các khu vực xung quanh, các công trình xây dựng mới thường làm gia tăng nguy cơ ngập lụt ở những khu đô thị hiện tại. Các khu vực thoát nước và trữ lũ tự nhiên từng phục vụ thoát lũ cho các khu vực xung quanh giờ đã bị san lấp, còn hệ thống thoát nước mới thì lại không được thiết kế để tạo điều kiện cho dòng chảy thoát lũ từ khu vực đô thị hiện tại. Việc chú trọng vào các tiêu chuẩn về cốt nền xây dựng để giải quyết ngập lụt, thay vì xem xét chức năng thoát lũ cho toàn khu vực, sẽ chỉ làm gia tăng thêm vấn đề, khi các công trình mới tạo ra hoặc làm trầm trọng thêm vấn đề thoát nước cho các khu vực xung quanh. Không có quy hoạch hay nguồn tài chính dài hạn nào với quy mô toàn thành phố để từng bước cải thiện vấn đề trong giai đoạn một vài năm hay một vài chục năm tới. Cần Thơ phải đối mặt với vấn đề ngập lụt do nước biển dâng, mưa lớn cục bộ và dòng chảy lũ theo mùa có xu hướng ngày càng thất thường hơn của hệ thống sông

HÌNH 5

VỊ TRÍ KHU ĐÔ THỊ MỚI AN VÂN DƯƠNG. TRUNG TÂM THÀNH PHỐ HUẾ NẴM Ở VEN BỜ SÔNG HƯƠNG Ở GIỮA BẢN ĐỒ



ở vùng hạ Mê-kông, tất cả đều do BĐKH gây ra. Nhưng hệ thống quản lý đất đai và quy hoạch đô thị hiện nay còn quá yếu kém và không thể đáp ứng ngay cả với các vấn đề ngập lụt hiện hữu.

Huế

Thành phố Huế phải chịu khoảng hai đến ba trận lụt mỗi năm trong mùa mưa từ tháng 9 đến tháng 12. Người dân Huế vốn đã rất quen với ngập lụt và tin tưởng rằng họ có khả năng ứng phó với hiện tượng này. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, lũ lụt và ngập úng đã trở nên phức tạp và thất thường hơn, gây ảnh hưởng đáng kể đến sinh kế và đời sống của người dân ở đô thị này.²

Nghiên cứu ở Huế tập trung vào khu vực An Vân Dương, nằm ở phía đông trung tâm thành phố hiện nay. An Vân Dương là một khu vực rộng lớn với định hướng phát triển “đô thị mới” đáp ứng nhu cầu nhà ở cho 60.000 người dân trên một diện tích rộng 1.700 ha. Khu vực này gồm một phần diện tích của thành phố Huế và các huyện Hương Thủy và Phú Vang, được thiết kế để trở thành một khu vực

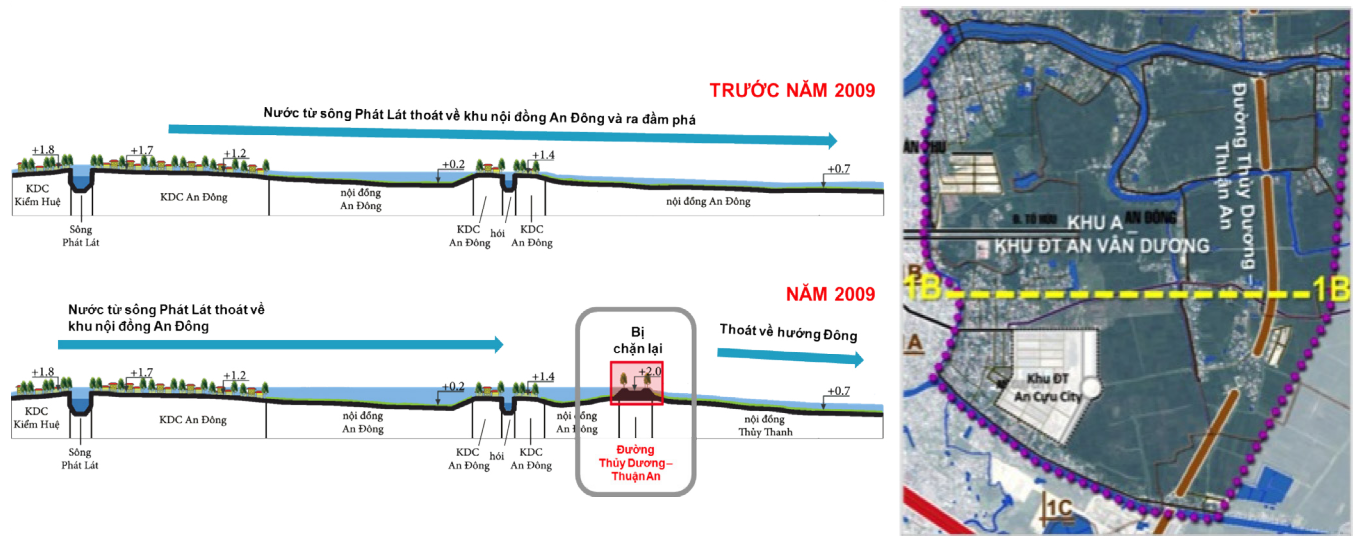
đô thị mới hiện đại gồm các khu dân cư và cơ sở sản xuất, trung tâm thương mại và trung tâm thể thao giải trí quy mô nhỏ, với các dịch vụ du lịch và nghỉ dưỡng chữa bệnh. Vị trí của khu đô thị An Vân Dương được thể hiện trong Hình 5 dưới đây. Trước giai đoạn phát triển, khu vực này vốn là các đồng lúa trũng thấp (0,1-1,5 m). Trong các đợt lũ hàng năm, nước sông Hương dâng cao ở khu vực trung tâm thành phố, sau đó tràn ngược trở lại các nhánh sông nhỏ trong khu vực đồng bằng thấp trũng này. Trước đây, lượng nước lũ này thường chảy tràn vào các cánh đồng lúa thấp trũng bên ngoài thành phố ở phía bắc và phía đông, từ đó rút dẫn vào vùng đầm phá. Khu vực canh tác này do đó đóng vai trò quan trọng trong việc thoát lũ và trữ lũ trước khi khu An Vân Dương được xây dựng.

Trong trường hợp của Huế, chúng tôi nghiên cứu hai sự kiện lũ năm 2009 và 2013. Tháng 9 năm 2009, cơn bão Ketsana đã trút một lượng mưa lên tới 400-600 mm tại nhiều địa điểm từ Quảng Ngãi đến Thừa Thiên Huế, và ở các vùng núi cao của tỉnh Thừa Thiên Huế, tổng lượng mưa đo được lên tới trên 880 mm. Đến 7h sáng ngày 29/9, mực nước đã đạt và vượt ngưỡng an toàn ở một số hồ đập thủy điện trên thượng nguồn, và các hồ này phải xả lũ khẩn cấp. Đến 8h tối, lượng nước đo được tại trạm Kim Long đã đạt 4,57 m, nước chảy tràn ra và ứ đọng lại ở nhiều khu vực

² Ban Quản lý Dự án Mê-kông–Xây dựng các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (M-BRACE) tại tỉnh Thừa Thiên Huế (2013). Đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương với BĐKH của thành phố Huế, do USAID tài trợ.

HÌNH 6

DÒNG CHẢY Ở MẶT CẮT 1B-1B PHÍA BẮC AN CỰU CITY, GIAI ĐOẠN TRƯỚC NĂM 2005 VÀ TRONG TRẬN LỤT NĂM 2009. ĐƯỜNG MỚI THỦY DƯƠNG – THUẬN AN TẠO NÊN MỘT KHỐI NƯỚC CAO CHẶN LẠI PHÍA SAU.



thấp trung khác của thành phố. Đến sáng ngày 01/10/2009 khi bão đã tan, nhiều khu vực của thành phố vẫn chìm sâu trong bể lũ, và các thôn nông nghiệp nằm về phía hạ nguồn của thành phố hoặc giữa thành phố và khu đầm phá ở trong tình trạng chia cắt suốt nhiều ngày liền.

Lũ năm 2013 không phải do một đợt mưa lớn trong vùng lưu vực sông Hương gây ra, mà chủ yếu do mưa cục bộ trong phạm vi thành phố. Ngày 14/11, hoàn lưu cơn bão số 15 đang đến gần đã gây mưa lớn ở khu vực ven biển, trên một vùng đất vốn đã sũng đầy nước do mưa của bão Haiyan từ tuần trước đó. Tại Huế, trời mưa liên tiếp và nặng hạt suốt ngày đêm ngày 14/11 và vào ngày 15/11 từ 4h đến 7h tối, với lượng mưa đo được là trên 185 mm ở khu vực thành phố. Nước mưa dồn đọng ngày càng nhiều gây ngập trên diện rộng hệ thống đường giao thông trong thành phố với độ sâu ngập từ 30-50 cm, làm tê liệt giao thông suốt nhiều tiếng của giờ tan tầm. Ngập lụt lên tới 0,5-1 m ở nhiều điểm của khu vực phía tây An Vân Dương, và kéo dài tới hơn hai ngày.

Đợt lũ năm 2009 một phần là do xả lũ khẩn cấp các hồ thủy điện trên thượng nguồn gây ra. Mức nước ở hồ Bình Điền trước lũ vào ngày 27/09/2009 là +68 m, nhưng đã đạt đỉnh ở mức +81 m vào lúc 19:00 ngày 29/09. Hai trong số năm cửa xả của hồ gặp sự cố nên không thể điều chỉnh lưu lượng xả. Về nguyên tắc, quy trình quản lý hồ chứa phải cho phép xả lũ từ từ và có kiểm soát, kể cả khi mưa với lượng lớn, để điều tiết hiệu ứng lũ ở hạ du. Tuy nhiên, do mưa lớn kéo dài kết hợp với trục trặc của các cửa xả, quá trình vận hành thực tế đã khiến lũ dâng đột ngột ở khu vực hạ du.

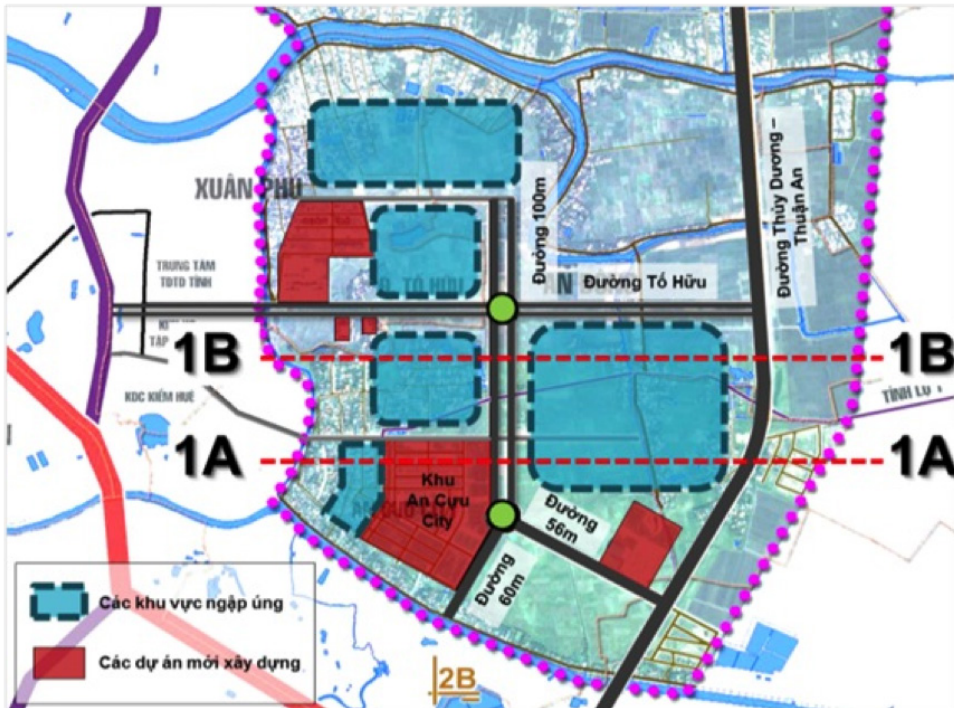
Sự phát triển của khu đô thị mới An Vân Dương cũng là nguyên nhân chủ yếu gây ngập lụt cục bộ trong khu vực này. Từ năm 2006-2009, cao độ nền ở phường An Vân Dương được nâng lên +1,7m đến + 2,3m so với trước để xây dựng khu đô thị mới An Cựu City, một phần của Khu A ở vị trí tận cùng phía nam An Vân Dương, phía đông trung tâm thành phố. Việc san lấp đất nông nghiệp để xây dựng khu An Cựu City không đi đôi với việc xây dựng nâng cấp hệ thống tiêu thoát nước, như thể hiện ở Hình 6.

Việc nâng nền ở khu đô thị mới này làm cản trở tiêu thoát nước, khiến mực lũ tăng cao hơn trước đây, và làm chậm dòng nước rút qua các khu dân cư lân cận ở vùng ngoại ô. Việc thoát nước còn bị cản trở bởi hệ thống đường xá xây dựng cho khu vực An Cựu và An Vân Dương, tất cả đều không có đủ cống thoát nước, do vậy nước bị nghẽn lại và dâng cao hơn ở các khu dân cư gần đó. Các khu dân cư hiện tại xung quanh An Cựu bị ngập do hệ thống thoát nước bị tắc nghẽn và khối lượng nước bị chặn lại bởi các công trình san lấp và đường xá mới. Các đường khác xung quanh, thường có độ cao thấp hơn, bị ngập sâu tới 90 cm trong nhiều ngày liền trong trận lụt 2009, chia cắt hoàn toàn các khu vực bên trong.

Tuyến đường Thủy Dương – Thuận An chạy theo hướng bắc-nam xây dựng từ những giai đoạn đầu phát triển của An Vân Dương là một công trình cản lũ chính. Tuyến đường này được xây dựng ở độ cao trung bình 2 m so với các đồng lúa xung quanh. Vì các cống thoát nước trước đây của tuyến đường không đủ đáp ứng cho việc tiêu thoát trong đợt lũ năm 2009, hoặc các cống hiện tại đặt sai vị trí và không được kết nối với hệ thống thoát nước toàn khu vực, nên nước lũ bị đẩy về phía tây tuyến đường vào các cánh đồng và khu dân cư, thay vì chảy tràn qua các đồng lúa

HÌNH 7

MẠNG LƯỚI ĐƯỜNG GIAO THÔNG VÀ KHU VỰC PHÁT TRIỂN MỚI (ĐỎ) TẠO NÊN NHỮNG Ô TRÚNG CHỨA LŨ TRONG ĐỢT LŨ 2009



thấp trũng và thoát về phía đông và phía bắc ra khu đầm phá (xem Hình 6 ở trên). Hệ thống đường mới trong khu vực đã chia cắt cánh đồng trũng thấp An Đông – Xuân Phú (từng là khu vực thoát lũ chính) thành những ô trũng nhỏ chứa lũ (Hình 7).

Tình huống lũ tương tự cũng xảy ra ở cùng những địa điểm này vào năm 2013. Trong thời gian từ 2009 đến 2013 đã có thêm những khu vực phát triển mới ở phía bắc An Viên Dương. Ngay cả khu vực An Cựu mới phát triển cũng đã xuất hiện lũ, bởi các trục giao thông mới bao quanh khu vực này đều được xây cao hơn các khu dân cư, gây ngập sâu từ 30-50 cm vào năm 2013. Gần đó tại khu vực xóm De của phường Xuân Phú, lũ có độ sâu từ 0,5-1,2 m, khiến khu vực này bị cô lập tới 5 ngày liền.

Tóm lại, có thể thấy tuy những bất cập trong quản lý hồ đập ở thượng lưu là một nhân tố góp phần gây ra trận lũ năm 2009, nhưng đối với cả hai đợt lũ 2009 và 2013, thực tiễn phát triển đô thị tại An Viên Dương đã tác động rất lớn đến các khu vực dân cư xung quanh. Việc san lấp mặt bằng, với các công trình mới cao hơn các khu dân cư hiện tại, là một yếu tố cản trở đường thoát lũ tự nhiên, khiến lũ dâng cao hơn và rút đi chậm hơn. Vấn đề còn trở nên trầm trọng hơn do việc xây dựng các tuyến đường với thiết kế không đảm bảo khả năng thoát nước.

Nguyên nhân chính của vấn đề thoát lũ ở đây là sự yếu kém trong quá trình quy hoạch và phát triển đô thị. Khi Quy hoạch tổng thể của An Viên Dương được UBND tỉnh phê duyệt vào năm 2005, nhiều chuyên gia và lãnh đạo cộng đồng đã bày tỏ sự lo ngại về nguy cơ ngập lũ tại khu vực này. Thành phố Huế đã bị thiệt hại hết sức nặng nề trong trận lũ sông Hương năm 1999, nhưng sau đó, chính quyền thành phố đã an tâm rằng các hồ đập mới xây dựng ở thượng nguồn sẽ giúp bảo vệ thành phố khỏi lũ lụt trong tương lai (trận lũ năm 2009 đã cho thấy sự an tâm này là sai lầm). Tin tưởng vào sự bảo vệ an toàn trước lũ lụt, chính quyền tỉnh đã tiếp tục triển khai kế hoạch phát triển đô thị ở một khu vực thuận tiện về giao thông và gần kề với vùng lõi đô thị hiện tại, nhưng có địa hình rất thấp trũng.

Trong quy hoạch khu vực An Viên Dương, cốt nền xây dựng, cao trình đường và khẩu độ cầu ở các tuyến thoát lũ đã được quy định chi tiết và cao trình được quy định cố định. Một quy hoạch thoát lũ được xây dựng trong đó có quy định về bảo vệ hệ thống kênh rạch thoát nước hiện tại và tăng diện tích mặt nước các hồ ao, kênh rạch thoát lũ và vành đai xanh để thấm hút nước. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, nhiều chi tiết trong quy hoạch thoát lũ này lại bị điều chỉnh hoặc hoãn thi công. Các công viên và ao hồ dành cho mục đích tiêu thoát và trữ lũ trong khu vực phát triển mới vẫn chưa được xây dựng. Các ống thoát nước không được kết nối. Do sự hờ hững của các nhà đầu tư vào khu vực này Sở Xây dựng gặp khó khăn trong việc bù đắp

chi phí đầu tư phát triển, và bắt đầu cắt bớt các hạng mục công trình để giảm chi phí. Cơ sở hạ tầng không được hoàn thiện, đầu tư vào hệ thống thoát nước bị đình hoãn, và quy hoạch bị chỉnh sửa để phù hợp với mối quan tâm của số ít ỏi doanh nghiệp sẵn sàng đầu tư vào khu vực này.

Quá trình phát triển ở An Vân Dương không được thực hiện từng bước một cách hợp lý. Thay vì tập trung đầu tư hạ tầng ở một khu vực nhỏ cho đến khi hoàn tất và thu hồi vốn, quy hoạch phát triển lại dàn trải các đầu tư ra toàn bộ khu vực, xây dựng hệ thống đường chính ngay từ đầu dự án, gây tốn kém chi phí và kém hiệu quả. Quy hoạch khu vực đô thị này được đặt trên giả định rằng khu vực sẽ phục vụ cho 25.000 người tính đến năm 2010, và 60.000 đến năm 2020. Mục tiêu này chủ yếu dựa vào kỳ vọng của chính quyền tỉnh về việc đưa Huế trở thành một đô thị trực thuộc trung ương, trong đó đòi hỏi thành phố phải đạt được một ngưỡng tối thiểu về dân số và cơ sở hạ tầng. Mục tiêu tăng dân số này không có liên hệ gì đến mức tăng dân số cơ học và tự nhiên thực tế, theo đó chỉ 13% diện tích khu vực này được lấp đầy đến năm 2015.

Nếu không có hệ thống thoát nước hoàn chỉnh, các khu vực mới nâng nền ở An Vân Dương sẽ tạo thành vật cản đối với dòng chảy lũ dâng lên từ sông Hương. Trận lũ năm 2009 lẽ ra phải là một lời cảnh báo và nhắc nhở về tính cấp thiết của các đầu tư cho thoát lũ, nhưng thay vào đó, tai họa lại tiếp tục lặp lại bốn năm sau đó, với số người bị tác động còn nhiều hơn nữa. Hệ thống thoát nước vẫn chưa đầy đủ, và quy hoạch thoát lũ vẫn chưa được thực thi.

Tổng hợp các trường hợp nghiên cứu: Quy hoạch đô thị và rủi ro ngập lụt

Các nghiên cứu này đã chỉ ra rằng còn có rất nhiều mâu thuẫn chưa giải quyết giữa quy hoạch đô thị ở địa phương với quá trình quy hoạch, thiết kế và xây dựng thực tế của cơ sở hạ tầng. Thoát lũ chính là lĩnh vực gánh chịu hậu quả nhiều nhất do những mâu thuẫn này. Dù Việt Nam đã có quá nhiều kinh nghiệm về đối phó với lũ lụt, việc phân công trách nhiệm quy hoạch theo từng ngành, khu vực và cấp chính quyền riêng rẽ đã loại bỏ gần như hoàn toàn khả năng điều phối các quy hoạch này.

Các quyết định quy hoạch luôn đòi hỏi có sự lựa chọn và xác định ưu tiên, cũng chính là trách nhiệm của các lãnh đạo chính quyền. Nhưng khi các tiêu chí và cơ sở ra quyết định không rõ ràng, có thể có những nghi ngờ về các ảnh hưởng và lợi ích bất chính. Các trường hợp nghiên cứu là ví

dụ cho thấy quy hoạch chi tiết đã bị chỉnh sửa để phù hợp với các lợi ích đầu tư như thế nào; đồng thời các quyết định quy hoạch phụ thuộc vào lợi ích chính trị—chẳng hạn như phục vụ kỳ vọng đạt tiêu chuẩn nâng cấp phân loại của thành phố—có thể được đặt lên trên những phân tích về thực tế thị trường và gây ra những hậu quả đắt giá ra sao.

Các vấn đề cơ bản trong công tác quy hoạch góp phần làm gia tăng rủi ro ngập lụt từ phát triển đô thị hiện nay bao gồm:

- 1. Cốt nền và quản lý ngập lụt.** Ở Việt Nam, việc áp dụng các tiêu chuẩn xây dựng nhằm giải quyết vấn đề ngập lụt đã là thông lệ ở hầu hết các địa phương, với việc nâng cao cốt nền ở những vùng có nguy cơ ngập lụt trước khi xây dựng cơ sở hạ tầng mới. Cốt nền tiêu chuẩn được quy định dựa trên kinh nghiệm quá khứ và nhận định chủ quan về mức độ rủi ro ngập lụt cho phép. Nhưng điều này có nghĩa tiêu chuẩn sẽ thay đổi theo thời gian, và khi đó không có cách nào để xem xét hết được thực tế cốt nền của các khu vực xung quanh và cơ sở hạ tầng hiện tại khi lập quy hoạch nhằm đáp ứng tiêu chuẩn mới. Và do rủi ro ngập lụt sẽ còn gia tăng trong tương lai do BĐKH, các tiêu chuẩn về cốt nền sẽ phải tiếp tục được điều chỉnh. Nhưng không có một cốt nền nào “phù hợp” cho việc giảm thiểu rủi ro ngập lụt. Phương pháp này chỉ phân bổ lại rủi ro ngập lụt ra các khu vực khác xung quanh. Nếu áp dụng làm cơ chế giảm thiểu rủi ro ngập lụt ở những vùng đô thị đang phát triển nhanh chóng, các tiêu chuẩn cốt nền này gần như sẽ không mang lại hiệu quả, và còn gây nhiều vấn đề trầm trọng hơn.
- 2. Quy hoạch không nhất quán.** Quy hoạch tổng thể đô thị có thể do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, nhưng sau đó chính quyền địa phương có thể dễ dàng chỉnh sửa khi có đề nghị của các nhà đầu tư trong giai đoạn quy hoạch chi tiết. Nếu một quy hoạch tổng thể không thể khống chế các quy hoạch xây dựng ở quy mô nhỏ hơn thì nó dường như không có mấy giá trị.
- 3. Thiếu sự điều phối.** Các sở ngành chuyên môn khác nhau ở cấp tỉnh / thành phố xây dựng kế hoạch riêng lẻ cho ngành mình, tuân theo các tiêu chuẩn do hệ thống ngành dọc do cấp bộ quy định. Có rất ít cơ chế điều phối ở cấp địa phương. Các bộ không để ý đến quy hoạch của địa phương khi xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng, và có thể không ý thức được về các rủi ro ngập lụt hay xem xét đến tác động đến các khu vực xung quanh. Do đó, các dự án phát triển được thực hiện không đúng nơi đúng chỗ, các tiêu chuẩn không có sự nhất quán, các dịch vụ cơ sở hạ tầng không hoạt động đúng theo thiết kế, và rủi ro ngập lụt có thể gia tăng.

4. Thiếu đầu tư vào hệ thống thoát nước. Dù ai cũng hiểu về các rủi ro ngập lụt, và dù đã có các quy hoạch thoát nước do các kỹ sư có năng lực xây dựng, chính quyền địa phương thường không đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước. Thông tin không được chia sẻ cho cộng đồng, và người dân khi đối mặt với ngập lụt thường tự bỏ chi phí xây dựng hoặc nâng cao các công trình nhằm đẩy lũ đi nơi khác, và làm cho vấn đề càng tệ hại hơn. Một vấn đề cơ bản là chính quyền địa phương bị bó buộc bởi các công cụ tài chính hạn hẹp trong việc huy động doanh thu đầu tư cho cơ sở hạ tầng.

5. Quản lý hồ chứa thượng nguồn. Cuối cùng, cần quản lý hiệu quả hơn các hồ thủy điện, nhấn mạnh đảm bảo an toàn cho cộng đồng và thông báo về rủi ro.

Kết luận

BĐKH sẽ tiếp tục làm gia tăng nguy cơ ngập lụt ở các đô thị Việt Nam. Các thành phố phải chuẩn bị cho viễn cảnh gia tăng của ngập lụt. Nhưng các trường hợp nghiên cứu trên đây chỉ ra rằng các cơ chế lập quy hoạch và quản lý phát triển đô thị hiện còn bất cập ngay cả với điều kiện hiện tại. Phát triển đô thị hiện nay hướng ra cả những khu vực có rủi ro ngập lụt cao, các chi tiết của quy hoạch và xây dựng chỉ tuân theo các tiêu chuẩn thay vì đảm bảo công năng thực tế, và bối cảnh vùng và tác động của phát triển lên những khu vực xung quanh chưa được quan tâm thích đáng, các biện pháp về tiêu thoát nước thường chỉ tồn tại trên giấy tờ chứ không được chú ý đến trong quá trình xây dựng thực tế. Một số khu vực trong các thành phố có hiện tượng xây dựng tự phát không theo quy hoạch và không hề có hạ tầng dịch vụ đi kèm. Tình trạng này sẽ dẫn đến sự gia tăng rủi ro ngập lụt và thiệt hại về cơ sở hạ tầng, làm suy giảm tiềm lực kinh tế của các đô thị.

Ngập lụt là một vấn đề phức tạp và thường do nhiều nguyên nhân khác nhau gây ra. Trong khi đây là một hiện tượng tự nhiên thường thấy ở Việt Nam, sự gia tăng tình trạng ngập lụt diễn ra hiện nay ở các khu vực đô thị thì không hề là một “thiên tai” đơn thuần. Phân tích của chúng tôi đã chỉ ra những yếu tố căn bản liên quan đến những bất cập trong quy hoạch và ra quyết định, trong đó giải pháp giảm rủi ro ngập lụt không được xem là một vấn đề ưu tiên. Trong bối cảnh ấy, cải thiện chính sách, quy trình thực hiện và cơ chế điều phối quy hoạch và phát triển đô thị là những việc làm hết sức cần thiết.

Tài liệu tham khảo

Ban Quản lý dự án Mekong – Xây dựng các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với Biến đổi khí hậu (M-BRACE) ở Thừa Thiên Huế, 2013. Đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương với Biến đổi khí hậu của thành phố Huế.

Chính phủ Việt Nam, 2013. Quyết định số 2357/QĐ-TTg ngày 4/12/2013 của Thủ tướng chính phủ về phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Đà Nẵng đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

Development Workshop France (DWF), 2011. Survey on Perception of Risks in Can Tho City. Can Tho City: Building Urban Resilience in Disaster and Climate Risk Management. Huế, Việt Nam: DWF.

Huy, N. N., Vinh, K. Q., Ngọc, N. T. A., Hiệp, T. T. N., Trang, L. T. T., & Định, T. K., 2015. Quy hoạch phát triển đô thị vùng ven và vấn đề ngập lụt: Câu chuyện từ những khu đô thị mới phát triển tại thành phố Cần Thơ. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Phóng, T., Hà, N., Dũng, T. & Huỳnh, T., 2015. Phân tích ở cấp cơ sở về tình trạng ngập lụt vùng nghiên cứu của thành phố Đà Nẵng (xã Hòa Tiến, xã Hòa Châu và phường Hòa Xuân). Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Phóng, T., Tùng, N. T., & Linh, D. H., 2015. Phát triển đô thị ở các khu vực thấp trũng: Bài học từ khu đô thị An Vân Dương. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Sở Xây dựng thành phố Đà Nẵng, 2013. Báo cáo tổng hợp dự án Mô hình thủy văn thủy lực và mô phỏng sự phát triển đô thị.

ĐÁNH GIÁ QUÁ TRÌNH QUY HOẠCH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ ĐÔ THỊ AN VÂN DƯƠNG

2.2

Abstract

This article presents the major findings of a study done in 2014-2015 to assess the urban planning and development process of An Van Duong, one of the most influential urban areas to the development of Hue City. The An Van Duong master plan was approved by the Thua Thien Hue provincial People's Committee in 2005 to develop the city to the south direction. This urban area is now facing problems related to flooding and inundation that urged this research to examine and assess its planning and development process to identify possible solutions and strategies for future sustainable development. The selected methods to conduct this research include the desk study, documentation, consultative interviews and discussions with relevant stakeholders, and qualitative data analysis and interpretation. The findings of this study have identified five key problems of this area and its planning process: (i) An Van Duong is located in a low-lying area; (ii) the scale of planning is too big compared to the duration of planning; (iii) the limited engagement of local communities and the wide public in the planning process; (iv) the underestimation of urban drainage systems in flood reduction; and (v) the lack of climate and disaster information and data. This article also presents several recommendations and solutions to tackle these problems such as the re-determination of the planning scale in response to the planning period, the intensification of public engagement or the improvement of information exchange and transfer between stakeholders.

Trích yếu

Bài này trình bày các phát hiện chính của một nghiên cứu thực hiện năm 2014-2015 nhằm đánh giá quá trình quy hoạch và phát triển đô thị tại An Vân Dương, một trong những khu vực có tác động lớn nhất đến sự phát triển của thành phố Huế. Quy hoạch tổng thể của khu vực An Vân Dương được Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh Thừa Thiên Huế phê duyệt năm 2005 nhằm phát triển thành phố ra khu vực phía nam, khu vực hiện đang đối mặt với nhiều vấn đề liên quan đến lũ và lụt. Nghiên cứu này đã tìm hiểu và đánh giá quá trình quy hoạch và phát triển ở khu vực này nhằm xác định các giải pháp và chiến lược khả dĩ cho sự phát triển bền vững trong tương lai. Phương pháp thực hiện nghiên cứu bao gồm nghiên cứu tài liệu thứ cấp, tài liệu hóa thông tin, phỏng vấn tham vấn và thảo luận với các bên liên quan, và đánh giá và diễn giải các thông tin định tính. Nghiên cứu đã đưa ra kết luận về năm vấn đề chính đối với khu vực này và quá trình quy hoạch liên quan: (i) An Vân Dương nằm ở một khu vực có địa hình trũng thấp; (ii) quy mô của quy hoạch quá lớn so với thời gian của quy hoạch; (iii) hạn chế về sự tham gia của các cộng đồng địa phương và người dân nói chung trong quá trình quy hoạch; (iv) sự xem nhẹ vai trò của các hệ thống thoát nước đô thị trong giảm thiểu lũ lụt; và (v) thiếu các thông tin và dữ liệu liên quan đến khí hậu và thiên tai. Báo cáo này cũng sẽ trình bày một số kiến nghị và giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên, như việc xác định lại quy mô quy hoạch cho phù hợp với thời kỳ quy hoạch, tăng cường sự tham gia của người dân, và tăng cường trao đổi thông tin giữa các bên liên quan.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)

TS. Trần Văn Giải Phóng
TS. Trần Tuấn Anh

Viện Quy hoạch Xây dựng tỉnh
Thừa Thiên Huế

Nguyễn Thanh Tùng
Đặng Hoàng Linh

Bối cảnh nghiên cứu

Quá trình phát triển đô thị Huế trong những năm qua có nhiều thay đổi đáng kể. Đặc biệt, đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Huế đến năm 2030 và tầm nhìn 2050 được Thủ tướng chính phủ phê duyệt đã xác định các hướng phát triển đô thị trong tương lai. Nằm trong tổng thể nghiên cứu của đồ án này, An Vân Dương là một trong những khu đô thị có tầm ảnh hưởng quan trọng đối với việc phát triển và mở rộng trung tâm thành phố Huế. Đồ án quy hoạch chung khu đô thị mới An Vân Dương đã được UBND tỉnh Thừa Thiên Huế phê duyệt năm 2005 và đầu tư cơ sở hạ tầng kĩ thuật. Nhiều hạng mục dự án trong khu đô thị đã được triển khai. Tuy nhiên, sau gần mười năm thực hiện quy hoạch, khu đô thị An Vân Dương đang gặp phải nhiều vấn đề liên quan đến tình trạng úng ngập, xuất phát từ quá trình đô thị hóa và tác động của biến đổi khí hậu gây ra. Vì vậy cần phân tích, đánh giá quá trình quy hoạch và xây dựng đô thị dưới nhiều góc độ nhằm tìm ra giải pháp tốt hơn cho đô thị An Vân Dương và rút ra các bài học kinh nghiệm cho các đô thị khác. Đây cũng chính là mong muốn của chính quyền và người dân địa phương.

Kết quả nghiên cứu về tình trạng ngập lụt và ngập úng hiện nay tại khu đô thị An Vân Dương cho thấy các nguyên nhân chính làm gia tăng lũ lụt bao gồm: san nền, giao thông, thoát nước và vận hành hồ chứa đầu nguồn¹. Bài viết này sẽ đánh giá quá trình lập và triển khai thực hiện các quy hoạch cho đô thị An Vân Dương, phân tích công tác quy hoạch và phát triển đô thị để tìm hiểu rõ hơn quá trình đó dẫn đến các kết quả cụ thể về cơ sở hạ tầng và xây dựng đô thị tại địa phương như thế nào. Đồng thời, phân tích vai trò các bên liên quan tham gia vào quá trình ra quyết định về sử dụng đất và phát triển để tìm hiểu những vấn đề làm gia tăng ngập lụt, ngập úng trong quá trình lập và thực hiện các quy hoạch. Mục đích chính là để trả lời câu hỏi: Các nguyên nhân liên quan đến rủi ro ngập lụt và gia tăng ngập úng bắt nguồn từ những khâu nào trong quá trình lập và triển khai các quy hoạch?

Phương pháp nghiên cứu

Thu thập dữ liệu về quy hoạch và thực tế triển khai

Nhóm nghiên cứu thu thập, rà soát và tổng hợp các dữ liệu, các văn bản liên quan đến quá trình hình thành, phát triển của đô thị An Vân Dương, và các đồ án quy hoạch đã được lập cho khu vực này, bao gồm: Quy hoạch chung đô thị mới An Vân Dương; Quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 các phân khu A, B, C, E, Quy hoạch chung thành phố Huế đến năm 2030 tầm nhìn đến 2050. Qua đó, nhóm nghiên cứu tìm hiểu về bối cảnh của việc quy hoạch đô thị An Vân Dương; xây dựng quá trình lập các quy hoạch và các mốc chính trong quá trình đó; xác định mức độ và vai trò của các bên liên quan, bao gồm: UBND tỉnh, Sở Xây dựng, Ban Quản lý Khu vực phát triển đô thị, đơn vị tư vấn, các sở ban ngành và các đơn vị chuyên môn khác, các tổ chức xã hội và nghề nghiệp, chủ đầu tư các dự án và cộng đồng dân cư. Trên cơ sở các dữ liệu này, nhóm nghiên cứu xác định các vấn đề xảy ra trong từng giai đoạn trước khi phân tích để nhận biết được các nguyên nhân gốc rễ do quy hoạch và phát triển đô thị gây ra đối với ngập úng, ngập lụt.

Tham vấn chính quyền địa phương và các chuyên gia

Nhóm nghiên cứu tiến hành phỏng vấn trực tiếp các cá nhân, cán bộ đã từng tham gia trực tiếp trong quá trình lập và phê duyệt các đồ án quy hoạch cho đô thị An Vân Dương để tìm hiểu thêm về lý do lựa chọn vị trí phía Đông thành phố Huế để xây dựng đô thị; nhận thức của các bên liên quan về những nguy cơ và bất lợi do

1 Xem bài "Phát triển đô thị ở vùng thấp trũng, bài học kinh nghiệm từ đô thị An Vân Dương", Báo Quy hoạch Đô thị, số 21.

Từ khoá

Rủi ro ngập lụt

Quy hoạch phát triển đô thị An
Vân Dương, TP Huế

Khả năng chống chịu với thiên
tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

HÌNH 1

SƠ ĐỒ QUAN HỆ VÙNG, TỈNH THỪA THIÊN HUẾ. NGUỒN: QUY HOẠCH VÙNG TỈNH THỪA THIÊN HUẾ.



ngập lụt tại khu vực quy hoạch; các định hướng quy hoạch và phát triển trên vùng thấp trung - thoát lũ của chính quyền; và các quyết định về sử dụng đất, lựa chọn cao độ nền, quy hoạch giao thông. Sau đó, nhóm nghiên cứu tổ chức các cuộc họp tham vấn với các chuyên gia chuyên ngành để tìm hiểu thêm các vấn đề đã phỏng vấn các cá nhân nói trên, cũng như để xem xét, đánh giá và hỗ trợ thêm cho những nhận định của nhóm, nhằm tăng độ tin cậy và đảm bảo tính khách quan nhờ được nhìn nhận dưới nhiều góc độ khác nhau. Các chuyên gia này bao gồm: các nhà tư vấn, các nhà quản lý và các chuyên gia của đơn vị là chủ đầu tư, trực tiếp triển khai xây dựng khu đô thị An Vân Dương.

Phân tích và đề xuất các khuyến nghị chính sách, giải pháp cho các vấn đề

Các nội dung tham vấn là cơ sở để nhóm nghiên cứu đề xuất các giải pháp, khuyến nghị chính sách cho việc xây dựng các đô thị mới trong tương lai và các giải pháp phù hợp cho bản thân đô thị An Vân Dương. Các giải pháp, khuyến nghị này tiếp tục được tham vấn ý kiến các chuyên gia trước khi được điều chỉnh, hoàn thiện nội dung.

Kết quả nghiên cứu

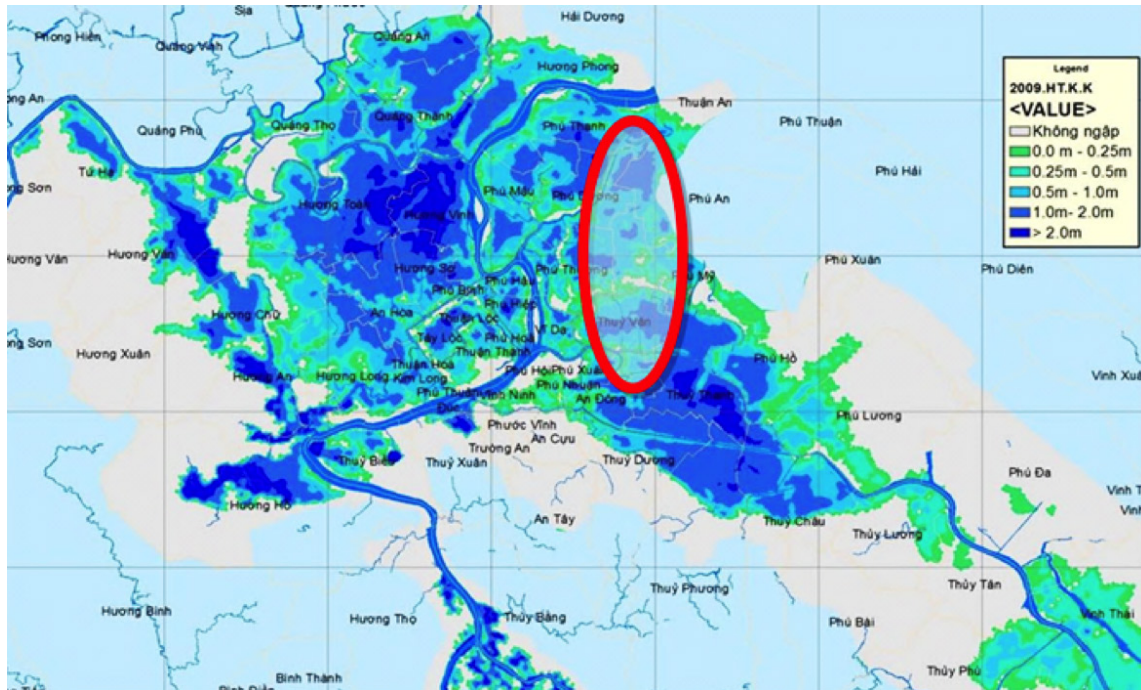
Xác định vị trí quy hoạch và xây dựng đô thị tại vùng thấp trung

Bối cảnh quy hoạch

Việc quy hoạch đô thị An Vân Dương là để phát triển đô thị Huế theo định hướng của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định số 106/QĐ-TTg ngày 10/08/1999 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đồ án Quy hoạch chung thành phố Huế xác định: Các Khu đô thị mới sẽ được xây dựng phát triển theo hướng từ trung tâm phía nam thành phố Huế hiện nay kéo dài về phía Đông-Nam hướng Phú Bài và một phần về phía Đông-Bắc hướng Thuận An. Bên cạnh đó, việc quy hoạch cũng là để đáp ứng các nhu cầu xây dựng, mở rộng của thành phố Huế, cụ thể là: thứ nhất, hình thành tuyến đường Thủy Dương - Thuận An để tạo mối liên hệ thuận lợi và quan trọng giữa thành phố Huế, cảng biển Thuận An, và sân bay Phú Bài. Thúc đẩy sự phát triển du lịch, dịch vụ và công nghiệp phía Đông thành phố Huế, đặc biệt là phát triển du lịch về phía biển Thuận An. Thứ hai, tạo thêm quỹ đất để dân dần (giảm sức ép dân cư ở khu vực nội thành và trung tâm phía Nam thành phố), nhằm tăng thêm diện tích đất ở cho việc phát triển dân cư tương lai. Thứ ba, đáp ứng nhu cầu mở rộng không gian phát triển của thành phố, đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa, xây dựng đô thị mới khang trang, hiện đại. Thúc đẩy quá trình nâng cấp và phát triển đô thị của thành phố Huế (đáp ứng mục tiêu lớn của tỉnh Thừa

HÌNH 2

BẢN ĐỒ ĐÁNH GIÁ NGẬP LỤT NĂM 2005



Source: M-BRACE, 2013

Thiên Huế là đưa cả tỉnh trở thành thành phố trực thuộc Trung Ương). Thứ tư, bổ sung và hoàn thiện hệ thống các công trình dịch vụ, công cộng, văn hóa, thể dục thể thao, và các khu ở mới cho thành phố. Cuối cùng là để phát triển hạ tầng và quỹ đất nhằm tạo sức hút dân cư và nhà đầu tư đến khu vực phía Đông thành phố Huế.

Việc chọn vị trí thấp trũng phía Đông của thành phố Huế để phát triển đô thị dựa trên cơ sở nhận thức rất rõ những nguy cơ và bất lợi do ngập lụt tại vùng đất này. Cụ thể, Huế là đô thị đặc thù dễ bị tác động của ngập lụt do mưa lũ hàng năm. Ngập lụt tác động lớn đến Trung tâm thành phố cũ ở khu vực Nam sông Hương, Kinh thành Huế ở khu vực Bắc sông Hương và các khu vực ven đô thấp trũng. Vị trí khu đô thị An Vân Dương được xác định là khu vực đặc biệt thấp trũng, dễ bị ngập lụt, và ở vị trí nước lũ sông Hương tràn qua để thoát ra cửa biển Thuận An.

Để đảm bảo việc xây dựng đô thị An Vân Dương thuận lợi và ít gây ra các tác động tiêu cực liên quan đến lũ lụt cho các khu vực phụ cận, chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế đã yêu cầu giải pháp quy hoạch phải lồng ghép với đề xuất các giải pháp thích ứng lũ lụt, bao gồm: Triển khai các đập thủy điện ở thượng nguồn để góp phần điều tiết giảm lũ, giảm ngập lụt cho Trung tâm thành phố Huế và cho đô thị mới ở các khu vực phụ cận thấp trũng; Cơ cấu sử dụng đất và kết cấu hạ tầng - giao thông cần bố trí thành khu vực liên hoàn, thuận tiện cho việc thoát lũ toàn khu vực; Làm rõ các giải pháp kỹ thuật về thoát nước, thoát lũ cho thành

phố Huế và các vùng phụ cận; Hạn chế phát triển dân cư tại các khu vực nằm trong hướng thoát lũ.

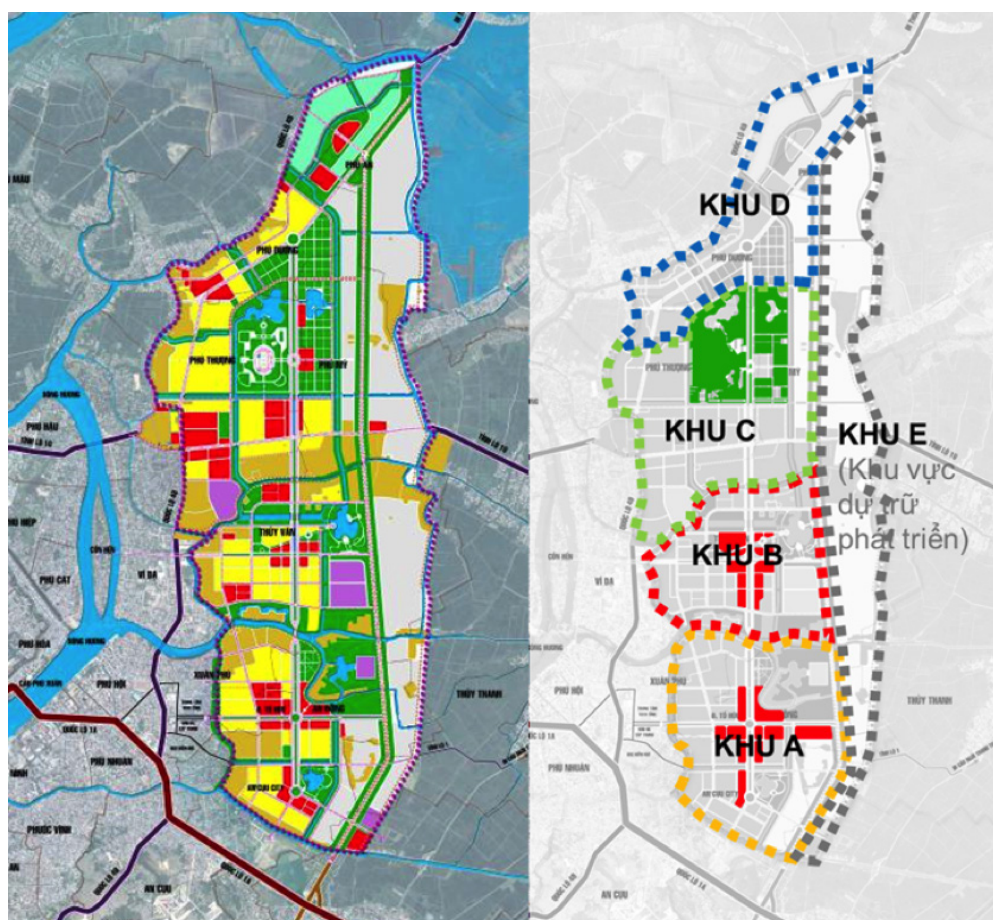
Chính quyền địa phương đã phải cân nhắc rất nhiều về vị trí xây dựng đô thị khu vực phía Đông thành phố Huế và cũng đã yêu cầu phương án quy hoạch phải đề xuất nhiều giải pháp như tôn nền địa hình, xây dựng các kênh thoát nước, các hồ điều hòa, hệ thống cống thoát nước nhằm giảm thiểu thiệt hại. Tuy nhiên, việc thực hiện các giải pháp thích ứng này yêu cầu tiêu tốn chi phí và thời gian lớn. Đồng thời, việc xác định vị trí xây dựng của đô thị An Vân Dương tại vùng thấp trũng đã dẫn đến khả năng phải đối mặt với các nguy cơ do lũ lụt và các thiên tai khác, đặc biệt là trong điều kiện biến đổi khí hậu trở nên rõ ràng như hiện nay. Các nguyên nhân chính dẫn đến việc lựa chọn vị trí quy hoạch và xây dựng đô thị tại vùng thấp trũng là:

Tại thời điểm lập đồ án quy hoạch chung An Vân Dương, việc phát triển đô thị trên địa bàn Thừa Thiên Huế được thực hiện theo hướng "dàn trải", có nghĩa là các khu vực xây dựng mới phát triển tiếp ngay tại các khu vực ven đô kế cận trung tâm đô thị cũ. Việc xác định vị trí và quy mô quy hoạch của đô thị An Vân Dương chỉ được xem xét tại khu vực thành phố Huế và một số vùng lân cận.

Khi đề xuất vị trí quy hoạch, thiếu sự phân tích đánh giá mang tính liên vùng. Tại thời điểm xác định chủ trương lập quy hoạch đô thị An Vân Dương, lãnh đạo Tỉnh và thành phố chỉ lựa chọn giữa việc phát triển các vùng ven thành

HÌNH 3

BẢN ĐỒ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ VỊ TRÍ CÁC PHÂN KHU A, B, C, D, E. NGUỒN: NHÓM NGHIÊN CỨU PHÂN TÍCH TỪ ĐỒ ÁN QUY HOẠCH CHUNG ĐÔ THỊ MỚI AN VÂN DƯƠNG.



phố thuộc khu vực Phía Đông (đô thị An Vân Dương) hay khu vực phía Tây, Tây Bắc Kinh thành Huế. Trong các cuộc thảo luận về lựa chọn vị trí, không có ý kiến nào được đưa ra về việc phát triển đô thị tại các khu vực xa hơn nhưng có điều kiện xây dựng đô thị thuận lợi hơn như Hương Thủy hay Hương Trà.

Ngoài ra, việc lựa chọn vị trí quy hoạch cũng dựa trên niềm tin rất lớn vào việc sử dụng hồ chứa lớn ở thượng nguồn các sông chính ở Huế để điều tiết lũ lụt. Những giải pháp hạn chế lũ từ thượng nguồn được triển khai là một trong những lý do chính để quyết định lựa chọn vị trí quy hoạch cho đô thị An Vân Dương. Thực tế, hệ thống hồ chứa cũng đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong ứng phó với ngập lụt. Với sự tham gia điều tiết của các hồ chứa đầu nguồn, những năm gần đây mức độ ngập lụt và hạn hán trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế đã giảm đi đáng kể. Tuy nhiên, đây cũng là giải pháp tiềm ẩn nhiều rủi ro, và việc quản lý hồ chứa trong điều kiện biến đổi khí hậu và các hình thái thời tiết cực đoan là một thách thức rất lớn trong tương lai. Thứ nhất, cần có giải pháp đột phá về việc quản lý vận hành các hồ chứa này một cách hiệu quả đặc biệt trong các tình huống bất thường hoặc lũ quá lớn. Ngoài ra, việc thông

báo cho người dân trong các lần xả nước của các hồ thủy điện cũng cần được thực hiện đầy đủ. Theo phản ánh của chính quyền các xã thuộc khu vực An Vân Dương, do không được thông báo kịp thời trong các đợt xả lũ của các hồ chứa, người dân ở các vùng thấp trung không kịp chuẩn bị để ứng phó, làm ảnh hưởng đến việc canh tác nông nghiệp của họ và gây ra nhiều thiệt hại về hoa màu. Thứ hai, các công trình hồ thủy điện, thủy lợi cần chuẩn bị đủ điều kiện để thích ứng với các hoàn cảnh mới với tình hình biến đổi khí hậu ngày càng trở nên phức tạp, các hiện tượng khí hậu cực đoan đang diễn biến ngày càng tồi tệ hơn. Các tài liệu quan trắc tại Trạm Khí tượng Huế cho thấy, lượng mưa ở Thừa Thiên Huế trong những năm gần đây liên tục tăng với cường độ mưa lớn kéo dài, kèm theo hiện tượng ngập lụt thường xuyên xảy ra. Đồng thời, kết quả phân tích ở Huế nhận thấy rằng các số liệu về lượng mưa trong lịch sử đã vượt quá các dự đoán của kịch bản B2, kịch bản thường được dùng và khuyến nghị như nền tảng để lồng ghép biến đổi khí hậu vào quy hoạch và xây dựng công trình (M-BRACE, 2013).

Xác định quy mô quá lớn so với thời gian quy hoạch là 15 năm (từ 2005 đến 2020)

Đồ án quy hoạch chung đô thị An Vân Dương có nhiệm vụ đặt ra là rất lớn: tổng diện tích quy hoạch là 1700 ha (chủ yếu là đất nông nghiệp), hiện trạng dân số khoảng 11.900 dân, được dự kiến phát triển và xây dựng đợt đầu đến 2010 là 520 ha với dân số đợt đầu là 25.000 dân và dân số dài hạn là 60.000 dân. Trong đó: Khu A đợt đầu 202 ha (dài hạn 441 ha với 18.400 dân), khu B đợt đầu 92 ha (dài hạn 331 ha với 10.600 dân), khu C đợt đầu 111 ha (dài hạn 590 ha với 20.800 dân), khu D đợt đầu 115 ha (dài hạn 338 ha với 10.200 dân).

Thực tế, quy hoạch đô thị ở Việt Nam vẫn nằm trong hệ thống quản lý tập trung từ trên xuống, hoàn toàn dựa vào việc chuyển đổi những mục tiêu kinh tế xã hội trong các kế hoạch 5-10 năm thành quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch không gian. Phương pháp quy hoạch này tồn tại hàng loạt điểm yếu nội tại và chưa đáp ứng được các yêu cầu về thích ứng biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Mục tiêu tổng quát của Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 17 tháng 6 năm 2009 là xây dựng tỉnh Thừa Thiên Huế sớm trở thành thành phố trực thuộc Trung ương. Đây cũng là mục tiêu chung của Tỉnh Thừa Thiên Huế trong hơn 20 năm qua. Để đạt được mục tiêu trên, một trong những yêu cầu chính là Tỉnh phải tăng tỉ lệ đô thị hóa nhanh chóng. Yêu cầu này được cụ thể hóa trong đồ án quy hoạch xây dựng vùng tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2025 (phê duyệt năm 2009) đó là định hướng toàn tỉnh phải đạt được chỉ tiêu tỉ lệ đô thị hóa là 40-45% năm 2015, và 55% năm 2020. Năm 2011, chỉ tiêu về tỉ lệ đô thị hóa đã được tăng lên một lần nữa với 60-62% năm 2020, 63-65% năm 2030, và 65-70% năm 2050 khi nhiệm vụ điều chỉnh đồ án này được phê duyệt theo quyết định 986/QĐ-UBND ngày 13/5/2011 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế. Do đó, để đạt được các chỉ tiêu đã đề ra, phần lớn các quy hoạch cho các đô thị trên địa bàn tỉnh đã được quy hoạch với quy mô lớn hơn nhiều so với thực tế phát triển và vì vậy tính khả thi không cao. Thực tế phát triển dân số của thành phố Huế thấp hơn nhiều so với các định hướng này. Sau gần 9 năm phát triển, dân số toàn thành phố Huế từ năm 1999 là 290.000 dân đến năm 2014 chỉ mới đạt khoảng 350.000 dân (tăng khoảng 60.000 dân trong vòng 15 năm phát triển). Toàn bộ dân số tăng lên tương đương với dân số quy hoạch cho đô thị An Vân Dương. Tuy nhiên, người dân thành phố Huế trên thực tế đã chọn lựa sinh sống ở những vùng gần trung tâm thành phố (như Kim Long, Hương Sơ) hoặc ít bị ngập lụt (khu vực địa hình cao phía Tây). Như vậy, có thể khẳng định quy mô dân số định hướng cho đô thị An Vân Dương là quá lớn so với nhu cầu phát triển dân cư thực tế. Kết quả của việc đặt ra một

quy mô quá lớn cho đồ án quy hoạch chung đô thị An Vân Dương trong một khung thời gian ngắn là không thể xác định nguồn lực tài chính và phân kì đầu tư hợp lý. Trong nội dung quy hoạch đợt đầu đến năm 2010, đồ án quy hoạch đã định hướng phát triển toàn diện trên toàn bộ các khu A, B, C và D, với tổng diện tích xây dựng đợt đầu là 520 ha. Trong đó, tất cả các trục giao thông chính bao gồm các tuyến giao thông đối ngoại (tuyến Thủy Dương – Thuận An, tuyến vành đai phía bắc) và các trục chính của khu đô thị đều được xác định trong giai đoạn này.

Các định hướng này kết hợp với mong muốn sớm phát triển đô thị An Vân Dương của lãnh đạo Tỉnh đã dẫn đến việc xây dựng dàn trải trên nhiều khu vực của đô thị An Vân Dương. Bên cạnh đó, để khuyến khích đầu tư trong giai đoạn khó khăn hiện nay, Tỉnh chịu trách nhiệm đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đến chân hàng rào từng dự án với kinh phí rất lớn. Bên cạnh đó, trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị An Vân Dương, Tỉnh Thừa Thiên Huế cũng đã rất khó khăn trong việc kêu gọi đầu tư hạ tầng kỹ thuật. Do không đủ chi phí đầu tư, Tỉnh chỉ có thể xây dựng các đường giao thông và không thể ưu tiên đầu tư xây dựng cho các hạng mục công trình hạ tầng thoát nước thoát lũ quan trọng². Hệ lụy là ngập úng và ngập lụt ngày càng gia tăng. Thêm vào đó, do mong muốn và cũng chịu áp lực phải phát triển đô thị An Vân Dương đúng theo thời hạn quy hoạch, việc lựa chọn nhà đầu tư chưa thực sự hiệu quả. Nhiều chủ đầu tư đăng kí và đã được Tỉnh cấp đất nhưng không tiến hành xây dựng. Hệ quả là rất nhiều quỹ đất nông nghiệp bị thu hồi quá sớm để chuyển đổi thành quỹ đất dự án đã phải bỏ trống. Mặc dù Ban Quản lý Khu vực Phát triển Đô thị rất quan tâm đến chính sách đền bù hợp lý cho người dân, việc thu hồi đất nông nghiệp sớm đã dẫn đến việc công ăn việc làm của nhiều người dân sinh sống tại đô thị An Vân Dương ở đây bị mất đi, cuộc sống của họ trở nên khó khăn vì họ phải chuyển đổi ngành nghề từ làm nông nghiệp sang những ngành nghề lao động thu nhập thấp và không ổn định (đạp xích lô, thợ xây dựng, công nhân, buôn bán nhỏ hoặc làm thuê trong thành phố).

Sự tham gia chưa đầy đủ của cộng đồng và các tổ chức xã hội, nghề nghiệp

Trong việc lập các đồ án quy hoạch, sự tham gia của các bên liên quan, bao gồm: chính quyền, các đơn vị chuyên môn, cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội – nghề nghiệp, góp phần quan trọng tạo nên sự thành công của đồ án đó. Bởi vì, sự hợp tác này sẽ giúp cho các đề xuất của đồ án khả thi, sát thực tế, phù hợp với nhu cầu của cộng đồng và sẽ

² Theo phỏng vấn các chuyên viên của Ban quản lý và phát triển khu đô thị mới Thừa Thiên Huế

tạo nên sự đồng thuận trong công tác triển khai thực hiện. Đối với đồ án quy hoạch chung đô thị mới An Vân Dương, sự tham gia của các sở ban ngành, các đơn vị chuyên môn là khá tích cực, nhiều ý kiến hợp lý đã được đề xuất. Bên cạnh đó, đồ án cũng thông qua Hội đồng Nhân dân Tỉnh trước khi phê duyệt. Tuy nhiên, sự tham gia của cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội – nghề nghiệp vẫn còn hạn chế. Nguyên nhân chính là do tại thời điểm quy hoạch, việc lấy ý kiến cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội – nghề nghiệp đối với đồ án quy hoạch chung chưa được pháp lý hóa³. Hệ quả là triển khai xây dựng đô thị An Vân Dương chưa hiệu quả, các định hướng về thoát lũ chưa được quan tâm đầy đủ. Tình trạng gia tăng ngập úng tại các khu vực dân cư hiện hữu và gia tăng thời gian ngập lụt trên diện rộng vẫn đang còn diễn ra.

Thiếu sự ưu tiên trong việc xây dựng các hạng mục thoát nước trong thực tế triển khai thực hiện quy hoạch

Như đã trình bày ở các phần trên, các giải pháp thoát nước, thoát lũ luôn được đặt lên hàng đầu trong toàn bộ quá trình lập đồ án quy hoạch chung đô thị mới An Vân Dương. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện đồ án quy hoạch chung này, nhiều vấn đề hạn chế liên quan đến lũ lụt vẫn còn tồn tại. Cụ thể các vấn đề này là:

Việc quy định cao độ địa hình cho các khu vực dân cư hiện hữu không hợp lý làm gia tăng tình trạng ngập úng. Trong quá trình phê duyệt quy hoạch chi tiết khu A vào năm 2007, khu B và C vào năm 2009, các điều chỉnh chủ yếu tập trung vào việc giảm cao độ nền xây dựng xuống sát mức +2,01 m⁴ với mục đích là tăng khả năng thoát lũ trên diện rộng. Tuy nhiên, cao độ địa hình đề xuất cho các khu dân cư hiện hữu không hợp lý và không có phương án thoát nước hợp lý cho các khu vực này. Các đồ án quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000, được lập cho các phân khu A, B, C, định hướng cao độ địa hình cho các khu vực dân cư hiện hữu là từ +2,0 m đến +2,3 m, tương tự như các khu vực xây dựng mới. Với cao độ địa hình này, giải pháp thoát nước tự nhiên theo bề mặt đã được đề xuất. Cao độ hiện trạng của phần lớn diện tích đất ở hiện hữu là thấp hơn từ 0,3m cho đến 1 m so với cao độ quy hoạch, trong khi các đồ án quy hoạch lại không đề xuất giải pháp để nâng nền địa hình. Thực tế, việc này là không thể thực hiện trên quy mô lớn đối với các khu vực dân cư có địa hình ổn định trong thời gian dài. Hệ quả là, các khu dân cư hiện hữu sẽ trở thành những vùng trũng bên cạnh những dự án xây dựng mới có nền địa hình cao hơn. Kết hợp với việc không được đề xuất thực hiện

3 Theo điểm 2, điều 21, Luật Xây dựng năm 2003, chỉ có đồ án quy hoạch chi tiết là yêu cầu phải thông qua cộng đồng dân cư, Đồ án quy hoạch chung không yêu cầu.

4 Cao độ khống chế ngập lụt hàng năm

HÌNH 4
SƠ ĐỒ KHU VỰC BỊ NGẬP ÚNG Ở THÔN CHIẾT BI, XÃ PHÚ THƯỢNG, HUYỆN PHÚ VANG, THUỘC ĐÔ THỊ AN VÂN DƯƠNG.

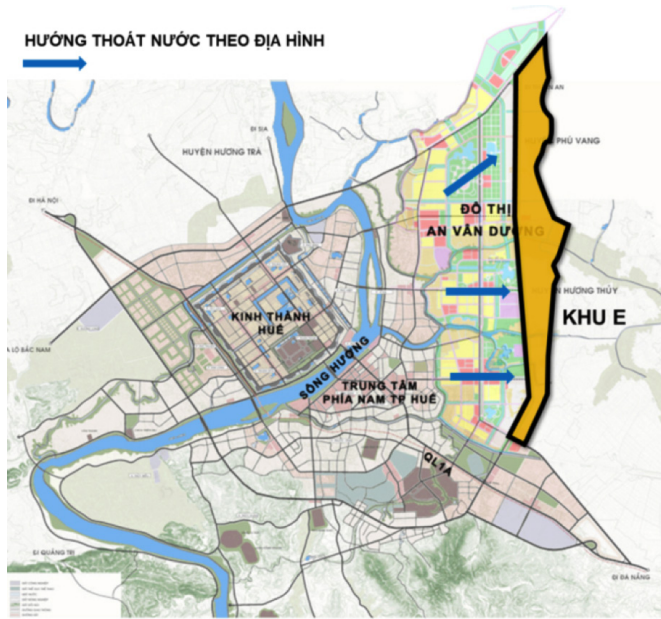


hệ thống cống thoát nước, những vùng này sẽ bị tác động đầu tiên bởi ngập úng, thời gian ngập lụt cũng sẽ tăng lên. Nguyên nhân chính của vấn đề này là: Do các thông tin về ngập lụt và ngập úng tại các khu vực dân cư hiện chưa được các đơn vị chức năng cập nhật và xử lý đầy đủ.

Cao độ địa hình cho các khu cây xanh, công viên, thể dục thể thao không hợp lý. Trong nội dung của đồ án quy hoạch chung, các khu vực công viên cây xanh được xác định là thấp hơn so với các khu vực đất ở và công trình công cộng. Với cao độ địa hình thấp, trong điều kiện ngập lụt, các khu vực cây xanh này sẽ góp phần quan trọng trong việc chia sẻ nước lụt, giảm tác động của ngập lụt, ngập úng cho các khu vực khác. Tuy nhiên, trong các đồ án quy hoạch chi tiết các phân khu đã xác định cao độ địa hình cho toàn bộ đất công viên cây xanh, thể dục thể thao là +2,0 m (gần tương đương với cao độ khống chế ngập lụt hàng năm là +2,01 m). Như vậy, vai trò của các khu vực nói trên trong việc chia sẻ nước, hạn chế tác động của lũ lụt theo định hướng của đồ án quy hoạch chung đã không còn tác dụng.

Việc triển khai hệ thống giao thông và thoát nước không hiệu quả. Thực tế cho thấy, hệ thống cống thoát nước dọc theo các trục đường giao thông đã triển khai không hoạt động, vì hai lý do chính như sau: Thứ nhất, hệ thống kênh hói và hồ điều hòa, được đề xuất theo quy hoạch, liên kết với các nhánh sông để tổ chức thoát nước mưa và thoát lũ ra sông về biển. Tuy nhiên, thực tế hệ thống kênh hói và hồ điều hòa này hoàn toàn chưa được xây dựng. Điều này dẫn đến việc không thể thực hiện được việc thoát mưa và thoát lũ như định hướng ban đầu đã vạch ra theo như quy hoạch san nền. Thứ hai, hệ thống thoát nước đô thị xây dựng kết hợp với các tuyến giao thông chính là nơi thu và dẫn nước thoát ra các sông không được thi công hoàn thiện triệt để ra đến tận bờ sông và ra các kênh hói thoát nước, mà dừng

HÌNH 5
VỊ TRÍ KHU E, ĐÔ THỊ AN VÂN DƯƠNG



lại lưng chừng ở phần ranh giới các khu dân cư và dứt đoạn ở các khu vực dự án chưa được triển khai xây dựng. Do đó, nước lụt và úng không thể theo các hệ thống này đổ ra các sông, gây nên tình trạng ngập cục bộ tại các khu vực dân cư hiện hữu và tăng thời gian ngập lụt cho nhiều vùng lớn thuộc khu đô thị mới An Vân Dương.

Triển khai quy hoạch khu E thiếu sự cân nhắc đầy đủ về nguy cơ lũ lụt có thể làm gia tăng tình trạng lũ lụt. Hiện nay, đồ án quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 cho khu E, khu đô thị An Vân Dương đang được triển khai. Theo định hướng của đồ án quy hoạch chung thì khu E là khu vực dự trữ, bổ sung các chức năng còn thiếu cho đô thị An Vân Dương. Vì vậy, khu vực này sẽ được xây dựng sau khi hoàn thành các khu A, B, C và đánh giá chức năng nào còn thiếu thì sẽ bổ sung tại một số khu vực phù hợp. Tuy nhiên, theo khảo sát và đánh giá của nhóm nghiên cứu, tỉ lệ diện tích các dự án đã và đang xây dựng vẫn chỉ chiếm khoảng 13% diện tích toàn đô thị An Vân Dương. Do đó, thực tế trên địa bàn toàn khu vực này còn rất nhiều khu vực đất nông nghiệp và dân cư hiện hữu có địa hình thấp trũng. Nếu khu E được xây dựng trước các khu vực này và thiếu các giải pháp thoát nước, thoát lũ phù hợp thì có nguy cơ kết hợp với đường Thủy Dương – Thuận An trở thành đê lớn chắn nước và làm gia tăng nghiêm trọng tình hình ngập lụt và ngập úng cho các khu A, B, C và cả khu vực trung tâm phía Nam thành phố Huế cũng như khu vực Kinh Thành.

Vấn đề hạn chế về triển khai quy hoạch trong quá trình lập đồ án quy hoạch chung thành phố Huế đến năm 2030 tầm nhìn đến năm 2050. Năm 2012, Koica (Cơ quan Hợp tác Quốc tế của Hàn Quốc) đã hỗ trợ tỉnh Thừa Thiên Huế điều chỉnh Quy hoạch chung thành phố Huế đến năm 2030,

tầm nhìn đến năm 2050. Đơn vị tư vấn chính của dự án này là liên doanh hai công ty của Hàn Quốc, bao gồm: Dohwa (chịu trách nhiệm thực hiện phần định hướng quy hoạch không gian) và Hana (chịu trách nhiệm phần quy hoạch hạ tầng kỹ thuật). Với kinh nghiệm và tầm nhìn của những đơn vị tư vấn quốc tế, ứng phó biến đổi khí hậu và thiên tai là một trong các định hướng quan trọng nhất được xác định cho dự án. Để thích ứng và giảm nhẹ thiên tai cho thành phố Huế nói chung và đô thị An Vân Dương nói riêng, đồ án điều chỉnh Quy hoạch chung đã đề xuất ba định hướng chính liên quan đó là: Mô hình đô thị vệ tinh (đô thị nén) kết hợp các dải xanh thoát lũ; Ưu tiên mở rộng không gian cho lũ (hành lang xanh thoát lũ) hai bên các trục sông; và Hạn chế phát triển tại các khu vực thấp trũng phía Đông.

Một trong các điều chỉnh quan trọng là hạn chế phát triển ở các vùng thấp trũng xung quanh trung tâm thành phố Huế hiện tại, trong đó một trong những vị trí quan trọng là khu vực phía bắc của đô thị An Vân Dương (khu D). Khu vực này sẽ phát triển theo hướng bảo tồn cảnh quan nông nghiệp vùng trũng và mặt nước đầm phá, kết hợp với phát triển du lịch sinh thái với quy mô vừa phải tại một số khu vực dọc sông Hương. Đồng thời, không khuyến khích phát triển thêm nhà ở ngoài các khu vực dân cư nông thôn hiện trạng cần chỉnh trang, nâng cấp.

Tuy nhiên, bản quy hoạch sử dụng đất do thành phố trình Chính phủ phê duyệt đã có một điều chỉnh quan trọng: Toàn bộ khu vực nông nghiệp thuộc khu vực phía Bắc đô thị An Vân Dương đã được định hướng trở thành nhà ở mật độ thấp. Như vậy, tính chất của khu vực này sẽ rất khác so với ý tưởng tổng thể của đơn vị tư vấn Hàn Quốc, đô thị sẽ tiếp tục phát triển về phía thị trấn Thuận An. Kết quả là, dòng nước sẽ bị cản trở và làm gia tăng nguy cơ lũ lụt cho các khu vực đô thị hiện hữu của thành phố Huế.

Thiếu cơ sở dữ liệu về biến đổi khí hậu và thiên tai

Thực tế, trong quá trình lập đồ án quy hoạch đô thị An Vân Dương, việc đề xuất các giải pháp thích ứng lũ lụt rất được quan tâm và là một trong những vấn đề quan trọng được đơn vị tư vấn và chính quyền địa phương rất quan tâm. Tuy nhiên, tại thời điểm lập quy hoạch chung cho đô thị An Vân Dương (trước năm 2005), các thông tin về biến đổi khí hậu hoàn toàn chưa được phổ biến rộng rãi như hiện nay. Vì vậy, việc đề xuất các giải pháp thích ứng với lũ lụt đều dựa trên các thông số thu thập từ các trận lũ lụt trong quá khứ, đặc biệt là trận lụt lịch sử năm 1999 và cao độ khống chế lũ lụt hàng năm cao nhất của khu vực là +2,01 m. Tuy nhiên, theo các nghiên cứu hiện nay, Quy hoạch để ứng phó biến đổi khí hậu có nghĩa là thừa nhận những biến cố bão lũ hiện nay mà chúng ta thường gọi là

HÌNH 6
SƠ ĐỒ ĐỊNH HƯỚNG SỬ DỤNG ĐẤT ĐÃ ĐƯỢC CHÍNH PHỦ PHÊ DUYỆT



“lịch sử” diễn ra với tần suất cao hơn trong tương lai. Đồng thời, cường độ bão lũ loại “lịch sử” này có thể tăng (chẳng hạn: các đợt nóng sẽ nóng hơn, bão mạnh sẽ còn mạnh hơn) (DiGregorio, 2013). Sử dụng kịch bản lạc quan nhất về giảm khí thải trong tương lai, Viện Khí tượng Thủy văn đã đưa ra số liệu dự báo từ kết quả xây dựng mô hình cho thấy rằng miền Trung sẽ gặp phải mùa hè nóng hơn, với thời gian khô hạn dài hơn và lớn hơn, và bão nhiệt đới thường xuyên hơn và mạnh hơn (MNE, 2012).

Khuyến nghị chính sách và giải pháp

Kết quả nghiên cứu đã đưa ra được các vấn đề liên quan tới việc gia tăng ngập lụt. Các vấn đề này sẽ được xác định thuộc về một hoặc nhiều trong 5 yếu tố: Chính sách, nhận thức, quá trình phát triển, thông tin và truyền thông và các giải pháp thay đổi sẽ được đề xuất tương ứng. Các giải pháp sẽ được chia thành hai phần: các nhóm khuyến nghị chính sách đối với công tác phát triển đô thị là các bài học từ quy hoạch và phát triển đô thị An Vân Dương áp dụng cho việc xây dựng các đô thị mới trong tương lai, và các nhóm giải pháp khắc phục các vấn đề liên quan đến lũ lụt cho đô thị An Vân Dương.

Khuyến nghị chính sách chung cho quá trình quy hoạch và xây dựng đô thị

Việc lựa chọn vị trí quy hoạch và xây dựng đô thị mới

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quan điểm	Nhận thức về các tác động của biến đổi khí hậu làm tăng nguy cơ lũ lụt cho các vùng thấp trung còn thiếu.	Nâng cao nhận thức cho lãnh đạo và cán bộ chính quyền bằng các chương trình đào tạo từ cấp trung ương đến địa phương.

Lựa chọn quy mô quy hoạch

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quan điểm	Nhận thức về việc đánh giá thực tế phát triển dân cư và nhu cầu đầu tư còn thiếu.	Nâng cao nhận thức cho lãnh đạo, cán bộ chính quyền và các đơn vị tư vấn bằng các chương trình đào tạo từ cấp trung ương đến địa phương.
Quá trình thực hiện	Thiếu các hướng dẫn về phương pháp đánh giá đô thị.	Đề nghị bổ sung các nội dung yêu cầu trong các văn bản: Luật quy hoạch, Nghị định của Chính Phủ, Thông tư của Bộ Xây dựng.

Sự tham gia của các bên liên qua trong công tác quy hoạch

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Chính sách	Thiếu các hướng dẫn cụ thể về tham vấn ý kiến cộng đồng, vai trò của các Sở, ban, ngành chuyên môn.	Nâng cao nhận thức cho lãnh đạo, cán bộ chính quyền và các đơn vị tư vấn bằng các chương trình đào tạo từ cấp trung ương đến địa phương.
Cần quy định việc tham vấn thực hiện đối với một số loại hình đồ án.	Đề nghị bổ sung các nội dung yêu cầu trong các văn bản: Luật quy hoạch, Nghị định của Chính Phủ, Thông tư của Bộ Xây dựng.	Đề nghị bổ sung các nội dung yêu cầu trong các văn bản: Luật quy hoạch, Nghị định của Chính Phủ, Thông tư của Bộ Xây dựng.
Quan điểm	Vai trò của cộng đồng chưa được nhận thức đầy đủ trong việc lập quy hoạch.	Tổ chức tuyên truyền nâng cao nhận thức.
Quá trình thực hiện	Việc lấy ý kiến cộng đồng chủ yếu chỉ mang tính thủ tục.	Bổ sung các thông tư hướng dẫn cụ thể về quy trình lấy ý kiến cộng đồng dân cư.

Lồng ghép biến đổi khí hậu

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Chính sách	Chưa có cơ sở pháp lý để thực hiện lồng ghép BĐKH vào đồ án quy hoạch.	Đề nghị bổ sung các nội dung yêu cầu trong các văn bản: Luật quy hoạch, Nghị định của Chính Phủ, Thông tư của Bộ Xây dựng.
Quan điểm	Nhận thức về biến đổi khí hậu, cảnh báo tác động ảnh hưởng đến công trình	Tăng cường tuyên truyền, tập huấn
Quá trình thực hiện	Thiếu đo đạc, tổng hợp, đánh giá mức độ tác động, xu hướng.	Tổ chức nghiên cứu, đo đạc quan trắc tác động của ngập lụt đối với khu vực
Thông tin	Thiếu thông tin về biến đổi khí hậu của địa phương.	Thực hiện các chương trình nghiên cứu để thu thập, phân tích và cung cấp các số liệu chính xác về BĐKH tại địa phương.
Truyền thông	Thiếu các kênh thông tin về dữ liệu.	Tạo thêm các kênh cung cấp thông tin quy hoạch cho cộng đồng, như lập các trang web, các phần mềm hỗ trợ.

Các vấn đề hạn chế trong thực tế triển khai thực hiện quy hoạch và xây dựng đô thị

Xác định cao độ nền

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quan điểm	Thiếu nhận thức đầy đủ về các giải pháp thích ứng lũ lụt dẫn đến việc thực hiện không đúng. Ví dụ: Việc quy định cao độ nền +2.0 m cho các vùng cây xanh, công viên ở đô thị An Vân Dương làm mất đi vai trò quan trọng trong việc san sẻ nước lũ, giúp chống úng và thoát nước.	Tổ chức tuyên truyền, đào tạo nâng cao nhận thức.
Truyền thông	Thiếu sự phản ánh của người dân về tình hình gia tăng ngập úng của các khu vực dân cư hiện hữu.	Tăng cường sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình lập và triển khai thực hiện quy hoạch.

Các công trình giao thông

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quá trình thực hiện	Các tuyến giao thông được xây dựng không đủ khả năng thoát nước lũ tại khu vực, trở thành các con đê ngăn, làm gia tăng thời gian ngập lụt. Các cầu không có khẩu độ đủ lớn để thoát lũ.	Xây dựng các cống băng đường đủ lớn tại các vị trí thích hợp để thoát lũ. Xây dựng các cầu mới có khẩu độ lớn.
Truyền thông	Thiếu sự trao đổi thông tin giữa chính quyền và người dân để nhận biết và giải quyết ngập úng tại các tuyến đường thôn xóm.	Tăng cường sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình lập và triển khai thực hiện quy hoạch.

Các công trình giao thông

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quá trình thực hiện	Thiếu hệ thống thoát nước cho nhiều khu vực dân cư hiện hữu làm gia tăng ngập úng.	Xây dựng bổ sung
	Hệ thống thoát nước không được xây dựng kèm với hệ thống đường giao thông.	Xây dựng bổ sung.
	Khó khớp nối giữa các dự án với nhau.	Tăng cường kiểm tra các số liệu, đảm bảo sự chính xác trước khi thi công.

Vận hành hồ chứa đầu nguồn

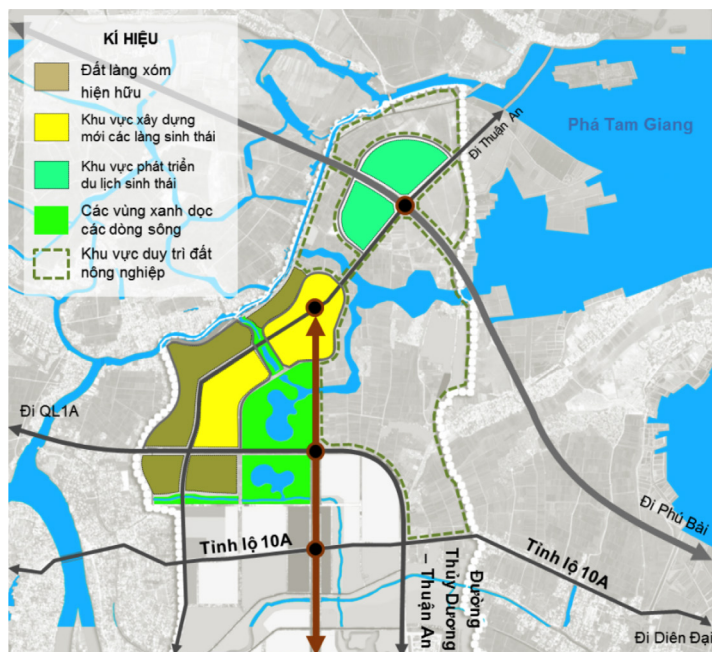
Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quá trình thực hiện	Chưa có các giải pháp phòng ngừa, xử lý tình huống khi việc điều tiết hồ chứa gặp vấn đề.	Đề xuất các kịch bản liên quan tới việc vận hành hồ chứa và giải pháp hành động cụ thể cho từng trường hợp.
Truyền thông	Việc thông báo cho người dân trong các lần xả nước của các hồ thủy điện không được thực hiện đầy đủ	Tăng cường công tác kiểm soát, thông báo việc xả các hồ chứa thượng nguồn kịp thời cho người dân ở hạ lưu.

Giải pháp trực tiếp cho đô thị An Vân Dương

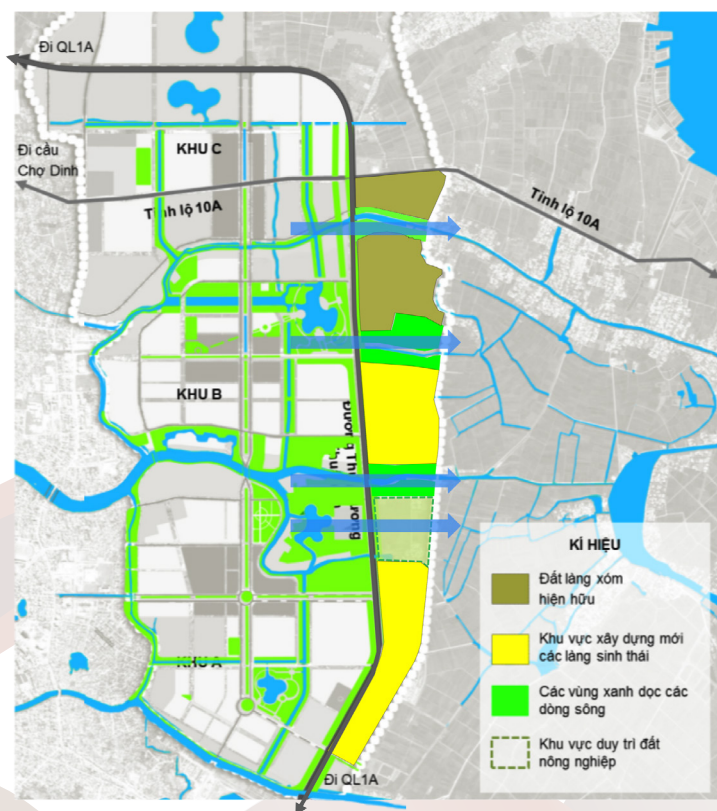
Công tác quy hoạch đô thị

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quan điểm	Phương hướng đầu tư chưa đúng với tiềm năng về vị trí và cảnh quan của khu vực.	Điều chỉnh ưu tiên đầu tư: Tập trung vào xây dựng hoàn chỉnh khu A; Khai thác du lịch sinh thái ở khu vực phía Bắc (khu vực có cảnh quan đậm phá đặc trưng).
Truyền thông	Quy mô quy hoạch quá lớn so với khung thời gian quy hoạch, thực tế phát triển đô thị và nhu cầu đất ở của người dân thành phố Huế.	Đánh giá toàn diện về quá trình quy hoạch và thực hiện quy hoạch ở đô thị An Vân Dương. Đánh giá này sẽ là cơ sở để thực hiện điều chỉnh các quy hoạch cho phù hợp với tình hình phát triển đô thị hiện nay của thành phố Huế.
	Phân kì đầu tư chưa hợp lý.	Điều chỉnh phân kì đầu tư, cụ thể: <ul style="list-style-type: none"> Hạn chế phát triển khu vực phía Bắc. Tập trung xây dựng khu A, khu vực có điều kiện thuận lợi nhất để phát triển đô thị. Phân kì đầu tư các khu vực khác theo nguồn lực của Tỉnh và khả năng thực tế của các nhà đầu tư.
	Chưa có mô hình phát triển phù hợp cho khu D.	Lựa chọn mô hình phát triển phù hợp cho khu D với các tiêu chí: <ul style="list-style-type: none"> Hạn chế xây dựng đô thị quy mô lớn. Phát triển du lịch sinh thái theo từng cụm tại các vị trí phù hợp. Phát triển mô hình khu ở sinh thái.
Thông tin	Chưa có định hướng quy hoạch phù hợp cho khu vực dự trữ (khu E). Các nội dung quy hoạch cần đảm bảo: <ul style="list-style-type: none"> Thoát lũ Bổ sung các chức năng còn thiếu cho các khu A,B,C,D. Mô hình đô thị phù hợp. 	Đưa ra đề xuất quy hoạch cho khu E, cụ thể: <ul style="list-style-type: none"> Nghiên cứu, đánh giá các chức năng cần bổ sung tại khu E. Tạo ra các vùng xanh mới liên kết với các vùng xanh đã quy hoạch cho các khu A, B, C. Phát triển mô hình khu ở sinh thái.
	Thiếu thông tin về BDKH và ngập lụt và các giải pháp công trình phù hợp cho người dân và nhà đầu tư.	Thực hiện các chương trình nghiên cứu để thu thập, phân tích và cung cấp các số liệu chính xác về BDKH và ngập lụt tại đô thị An Vân Dương.

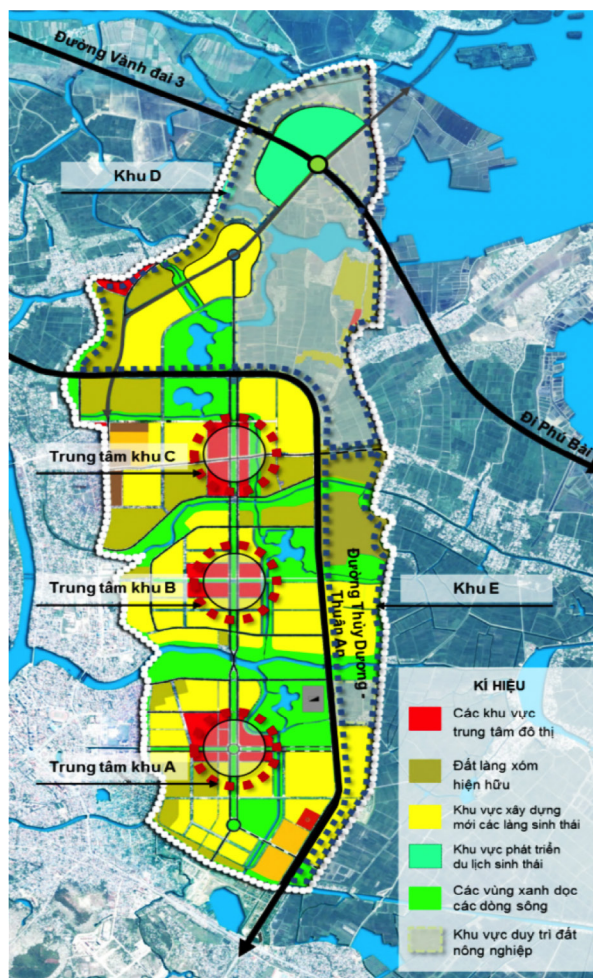
HÌNH 7
SƠ ĐỒ ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN CHO KHU D



HÌNH 8
SƠ ĐỒ ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN CHO KHU E



HÌNH 9
SƠ ĐỒ ĐIỀU CHỈNH QUY HOẠCH TỔNG THỂ KHU ĐÔ THỊ AN VÂN DƯƠNG



Các vấn đề thực tế làm gia tăng ngập lụt

Về thoát nước

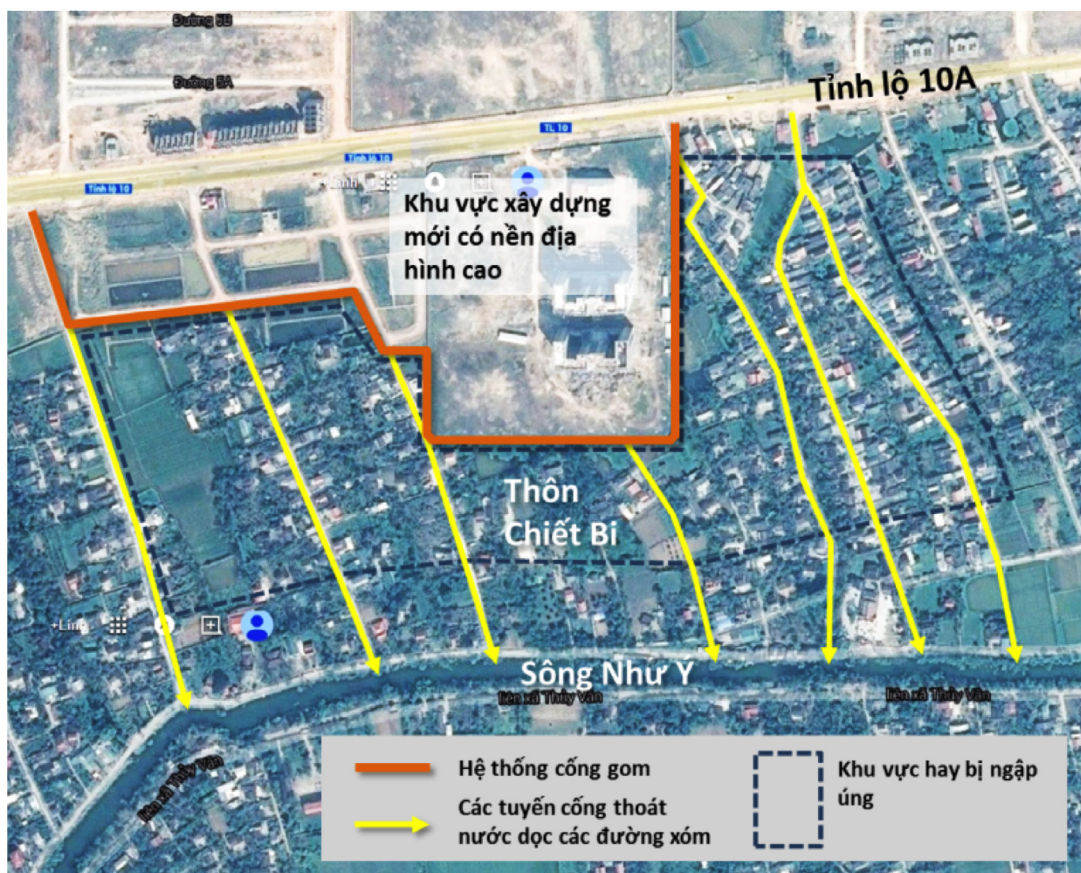
Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quan điểm	Các chủ đầu tư của các dự án chưa quan tâm đến vấn đề kết nối thoát nước với các khu vực xung quanh dự án đó.	Tổ chức tuyên truyền, đào tạo nâng cao nhận thức. Đề xuất các hình thức khen thưởng, khuyến khích hoặc các chế tài bắt buộc thực hiện kết nối thoát nước phù hợp.
Quá trình thực hiện	Thiếu hệ thống thu gom và thoát nước cho các khu vực dân cư hiện hữu.	Xây dựng hệ thống thu gom nước tại các vị trí tiếp giáp với các khu đô thị mới có nền địa hình cao hơn. Hệ thống này sẽ giúp thu nước đổ về từ các khu vực cao rồi dẫn nước vào hệ thống thoát nước chung hoặc đổ ra sông ngòi. Xây dựng hệ thống cống thoát nước dọc theo các đường thôn xóm, giúp thoát nước nhanh chóng khi có lũ lụt.
	Các kênh dẫn nước chưa được xây dựng tại các khu vực đã xây dựng đô thị (khu A và dọc Tỉnh lộ 10)	Xây dựng các kênh dẫn nước tại khu A và dọc Tỉnh lộ 10 – khu đô thị An Vân Dương.
Truyền thông	Thiếu sự trao đổi thông tin giữa chính quyền và người dân để nhận biết và giải quyết ngập úng tại các tuyến đường thôn xóm.	Tăng cường lấy ý kiến của cộng đồng dân cư về tình hình lũ lụt đối với các địa bàn dân cư. Đồng thời nhanh chóng xử lý các vấn đề về ngập úng cho các khu vực này.

Về giao thông

Yếu tố	Vấn đề	Đề xuất
Quá trình thực hiện	Các cống thoát nước cho các tuyến đường chính theo hướng Bắc – Nam chưa đủ lớn để thoát lũ.	Xây dựng bổ sung hệ thống cống thoát nước lớn ngang các tuyến đường đã xây dựng, đảm bảo thoát nước lụt tốt.
	Các cầu có khẩu độ không đảm bảo thoát lũ.	Xây dựng các cầu mới ngay khi có đủ điều kiện.

HÌNH 10

SƠ ĐỒ MINH HOẠ HỆ THỐNG CỐNG GOM VÀ THOÁT NƯỚC DỌC CÁC ĐƯỜNG THÔN, XÓM (HƯỚNG THOÁT NƯỚC RA SÔNG NHƯ Ý, NHÁNH PHÍA BẮC)



HÌNH 11

SƠ ĐỒ VỊ TRÍ ĐỀ XUẤT CỐNG BẰNG ĐƯỜNG CHO KHU A, KHU ĐÔ THỊ AN VÂN DƯƠNG



Tài liệu tham khảo

Ban Quản lý dự án Mekong – Xây dựng các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với Biến đổi khí hậu (M-BRACE) ở Thừa Thiên Huế, 2013. Đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương với Biến đổi khí hậu của thành phố Huế.

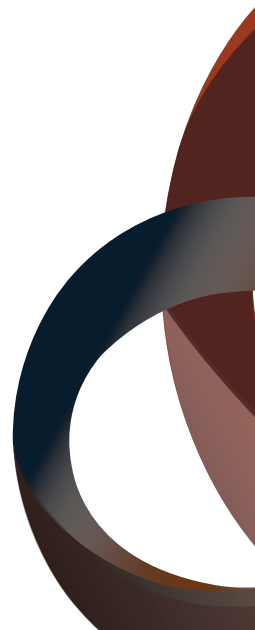
Ban Quản lý dự án Mekong – Xây dựng các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với Biến đổi khí hậu (M-BRACE) ở Thừa Thiên Huế, 2014. Đánh giá rủi ro ngập lụt và khả năng thoát nước của thành phố Huế trong điều kiện phát triển đô thị có xem xét tới các tác động của biến đổi khí hậu.

Bộ TN&MT (2012). Cập nhật kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hà Nội: Bộ TN&MT.

Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (KOICA), 2013. Tóm tắt điều chỉnh quy hoạch tổng thể đô thị Huế đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

DiGregorio, M. (2013). Bài học từ cơn bão Mirinae: Biến đổi khí hậu và đô thị hóa tại thành phố Quy Nhơn, Việt Nam. Hanoi, Vietnam: ISET-Vietnam.

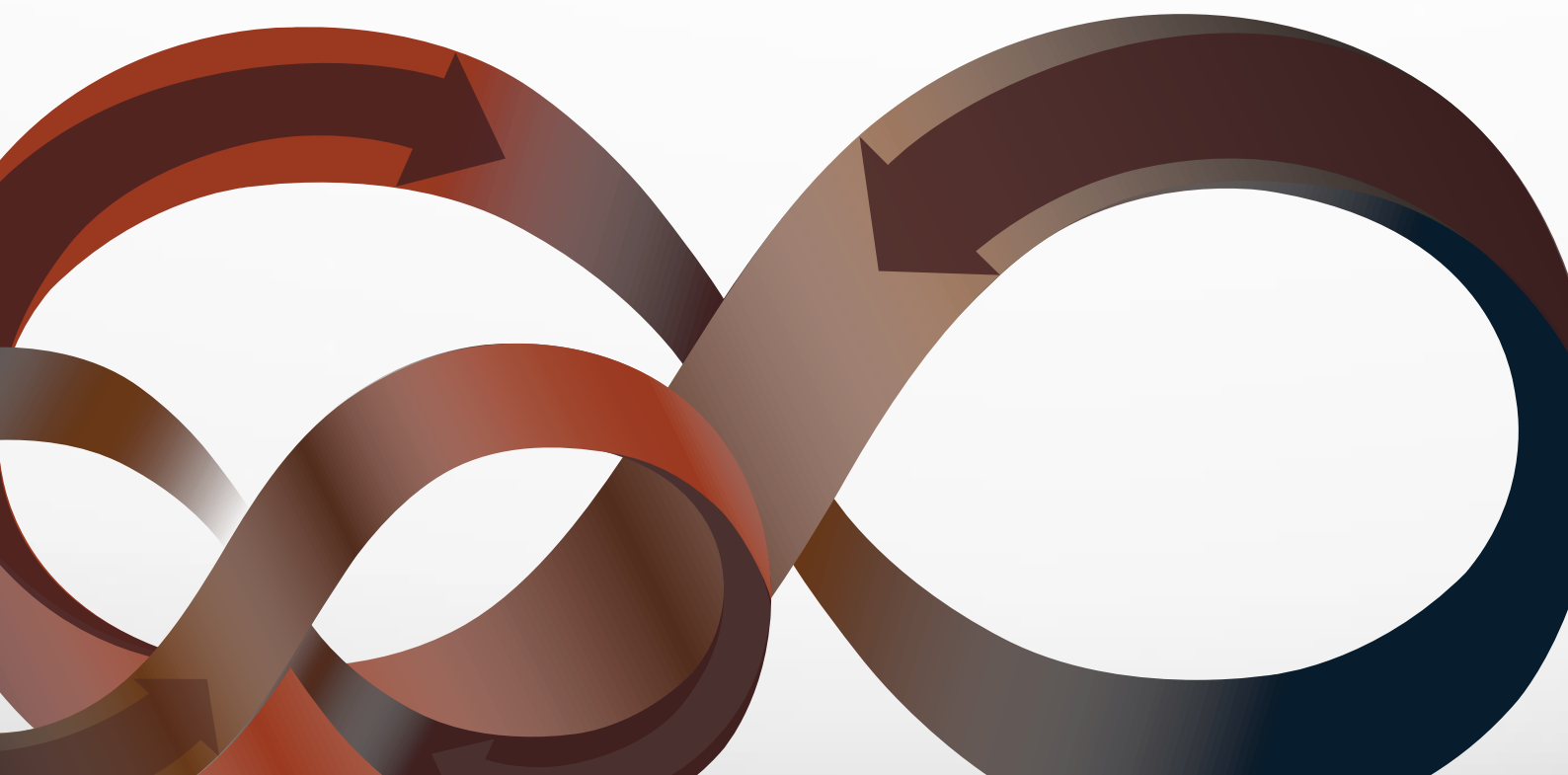
Quốc hội Việt Nam, 2013. Luật Xây dựng 2003 (Luật số 16/2003/QH11).



3

CƠ SỞ HẠ TẦNG XANH VÀ HỆ SINH THÁI CÓ KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU Ở ĐÔ THỊ

- 68 3.1. Phục hồi rừng ngập mặn bị suy thoái ở vùng ven đô miền Trung Việt Nam: So sánh kết quả giữa các thôn
- 78 3.2. Kinh nghiệm cải tạo chỉnh trang đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu tại Đà Nẵng



PHỤC HỒI RỪNG NGẬP MẶN BỊ SUY THOÁI Ở VÙNG VEN ĐÔ MIỀN TRUNG VIỆT NAM

3.1

So sánh kết quả giữa các thôn

Abstract

The city of Quy Nhon in central Vietnam is expanding towards the nearby Thi Nai Lagoon. The Rockefeller Foundation supported restoration of mangrove forests along the shore of the lagoon to protect it from erosion, and help limit urban development in these areas. Mangrove forests were planted in 5 villages. In Vinh Quang village seedling survival was about 80%, in Diem Van 50% and in Nhan An there were no surviving seedlings after two years. This paper describes mangrove seedling plantation and protection activities implemented by these three communities, and compares their experience to explain why there were significant differences in outcomes. Similar co-management approaches were employed in each case, but there were significant differences in the prior familiarity of villagers with mangroves, their dependence on aquatic harvesting, the consistency with which informal tenure rights of different groups were recognized, the quality of local leadership for mangrove planting and protection, and the quality of habitat for mangrove seedlings. Results showed that simply adopting consistent processes for co-management did not secure consistent outcomes, and that local forest management authorities failed to adopt a mechanism for long-term benefit sharing.

Trích yếu

Thành phố Quy Nhơn ở miền Trung Việt Nam đang phát triển mở rộng về phía Đầm Thị Nai. Quỹ Rockefeller đã hỗ trợ việc phục hồi các diện tích rừng ngập mặn ven đầm để ngăn hiện tượng xói lở và góp phần hạn chế phát triển đô thị ở các khu vực này. Rừng ngập mặn được trồng tại năm thôn. Tỷ lệ cây sống đạt khoảng 80% tại thôn Vinh Quang 2 và 50% tại thôn Diêm Vân, trong khi đó, ở thôn Nhân Ân không có cây giống nào sống sót sau hai năm triển khai. Báo cáo này mô tả các hoạt động trồng và bảo vệ rừng ngập mặn do ba cộng đồng nói trên thực hiện, qua đó so sánh kinh nghiệm để lý giải cho sự khác biệt lớn về kết quả đạt được. Cả ba địa phương này đều áp dụng cách tiếp cận đồng quản lý tương tự như nhau, nhưng lại có sự khác biệt đáng kể ở mức độ quen thuộc từ trước đó của người dân đối với rừng ngập mặn, mức độ phụ thuộc của họ vào việc khai thác thủy sản, và mức độ nhất quán trong việc tôn trọng và thực hiện các quyền sử dụng không chính thức của các nhóm dân cư khác nhau, cũng như chất lượng lãnh đạo địa phương đối với việc trồng và bảo vệ rừng ngập mặn, và chất lượng môi trường sống của cây giống. Kết quả thu được cho thấy việc áp dụng thuần túy các quy trình nhất quán về đồng quản lý không thể cho ra các kết quả đồng nhất, và rằng các cơ quan chức năng quản lý rừng tại địa phương đã không thể áp dụng được một cơ chế chia sẻ lợi ích trong dài hạn.

Tác giả

**Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)**

TS. Nguyễn Thị Phương

Tuyển

TS. Stephen Tyler

Giới thiệu

Rừng ngập mặn có chức năng quan trọng trong việc bảo vệ vùng ven biển và đồng bằng vốn dễ bị tổn thương do có cấu trúc trầm tích bờ rời, dễ bị xói mòn (Adame et al., 2009). Rừng ngập mặn còn là bể carbon có giá trị, không chỉ bảo vệ carbon trong sinh khối sống và còn bảo vệ một số lượng lớn carbon được hấp thụ trong các lớp trầm tích hữu cơ có thể bị oxy hóa nếu tác động (S. Bouillon et al., 2003; Alongi, 2014). Việc mở rộng nhanh chóng các thành phố ven biển tại các vùng đồng bằng lớn càng gây đe dọa cho môi trường sống của rừng ngập mặn vốn đã bị suy thoái nghiêm trọng tại Đông Nam Á do quá trình phát quang nhằm mục đích sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản. Áp lực san lấp các diện tích ven biển thấp trũng để phục vụ mục đích xây dựng hạ tầng và phát triển đô thị có giá trị cao càng khiến cho các hệ sinh thái rừng ngập mặn không thể đảm đương được vai trò của những vùng đệm trong trường hợp xảy ra các hiện tượng thời tiết cực đoan (như bão, nước dâng và ngập lụt), và có thể khiến tình trạng dễ bị tổn thương của các khu vực đô thị liên kế trở nên trầm trọng hơn (McLeod & Salm, 2006).

Thành phố Quy Nhơn tại miền Trung Việt Nam đang phát triển mở rộng ra khu vực đồng bằng ngập nước của hệ thống sông Hà Thanh/ sông Kôn nằm ở phía bắc so với vị trí hiện tại của trung tâm thành phố. Điều này dẫn đến những áp lực san lấp các diện tích nước nông của Đầm Thị Nại nằm ở khu vực này, và phá hủy các khu vực khác của rừng ngập mặn. Mặc dù chính quyền tỉnh Bình Định đã dành riêng một khu vực rộng dọc theo hai bên bờ Đầm Thị Nại để bảo vệ và bảo tồn rừng ngập mặn, song cho đến nay đầu tư phục hồi rừng ngập mặn vẫn còn rất hạn chế. Báo cáo này mô tả một dự án tham vọng với mục tiêu tái trồng rừng ngập mặn tại một số điểm ven Đầm Thị Nại và áp dụng các cơ chế đồng quản lý mới để tạo sự ủng hộ của cộng đồng đối với công tác bảo vệ và bảo tồn rừng ngập mặn.

Sự suy giảm rừng ngập mặn tại thành phố Quy Nhơn

Thành phố Quy Nhơn của miền trung Việt Nam nằm giữa biển và Đầm Thị Nại. Đầm Thị Nại có tổng diện tích bề mặt hơn 5.000 ha. Các hệ sinh thái rừng ngập mặn ở đây từng rất phong phú, với khoảng 1.000 ha rừng ngập mặn và 200 ha cỏ biển dọc theo các khu vực nước nông ven bờ. Thông tin lưu trữ cho thấy tại đây có 561 ha rừng ngập mặn vào năm 1973 và 137 ha vào năm 1988, tuy nhiên cho đến năm 2003, con số này chỉ còn là 50 ha (Tuấn, 2015).

Trong giai đoạn 1980–2000, Đầm Thị Nại bị khai thác nặng nề để nuôi tôm nhằm cải thiện thu nhập hộ gia đình. Trong thập niên 1980, các hợp tác xã thủy sản được thành lập tại khu vực đầm. Các hợp tác xã này quản lý toàn bộ diện tích mặt nước. Các hộ gia đình trở thành thành viên của các hợp tác xã này và tham gia đào ao nuôi tôm. Sau đó, hợp tác xã giao ao cho các nhóm hộ gia đình quản lý. Trong thập niên 1990, với quá trình cải cách kinh tế, các hộ cá thể được giao quyền sử dụng diện tích mặt nước trong 20 năm. Chính quyền có chính sách miễn thuế và nhiều cơ chế khuyến khích khác cho các hộ nuôi tôm trong năm đầu tiên. Cũng trong giai đoạn này, các doanh nghiệp nuôi tuôi được quyền chuyển nhượng việc thuê mặt nước cho người không thuộc xã. Năm 2000–2001, nuôi tôm thâm canh và bán thâm canh bùng nổ suốt dọc vùng duyên hải Việt Nam và Đầm Thị Nại. Nhưng năm tiếp theo, số lượng đầm tôm thâm canh ở Thị Nại đã giảm mạnh do dịch bệnh, và nhiều cơ sở người nông dân bị phá sản và bỏ hoang. Nhưng thời điểm đó đã quá muộn đối với rừng ngập mặn. Hệ sinh thái rừng ngập mặn về cơ bản đã biến mất. Chỉ còn lại những dải rừng hẹp, nằm rải rác ở gần bờ biển.

Từ khoá

Rủi ro thiên tai ở đô thị

Rừng ngập mặn

CCCO Bình Định

*Khả năng chống chịu với thiên
tai ở đô thị*

Biến đổi khí hậu

Kể từ năm 2011, đã có nhiều nỗ lực để tái tạo và phục hồi các hệ sinh thái rừng ngập mặn tại Đầm Thị Nại thông qua việc trồng và bảo vệ cây giống của rừng ngập mặn, những cây giống này cần tối thiểu 3 năm để sinh trưởng và đạt kích thước vững chắc. Một trong những dự án lớn nhất tính đến thời điểm hiện tại là dự án do Quỹ Rockefeller tài trợ trong khuôn khổ Mạng lưới các Thành phố Châu Á có khả năng Chống chịu với Biến đổi Khí hậu (ACCCRN). Tuy nhiên, hiệu quả của các hoạt động trồng và bảo vệ có sự khác biệt đáng kể giữa các địa phương. Báo cáo này mô tả quá trình tái trồng rừng của dự án và nhận diện các yếu tố ảnh hưởng đến việc phục hồi rừng ngập mặn ở Đầm Thị Nại. Báo cáo sẽ tập trung vào ba thôn cùng tham gia một dự án đồng quản lý song lại đạt được những kết quả đầu ra khác nhau.

Đồng quản lý rừng ngập mặn tại Việt Nam

Việc tích hợp cơ chế đồng quản lý trong bảo vệ rừng ngập mặn là một việc rất khó tại Việt Nam. Đồng quản lý có nghĩa là các cộng đồng bản địa phải được tham gia và hưởng lợi từ các quyết định về quản lý rừng nhằm sử dụng tài nguyên một cách bền vững, song các quy định của pháp luật về quyền sử dụng liên quan đến rừng lại xác định toàn bộ rừng ngập mặn là rừng “được bảo vệ, có nghĩa là không được tiếp cận hoặc sử dụng. Trên thực tế, có rất ít trường hợp phục hồi rừng ngập mặn dựa trên phương pháp đồng quản lý tại Việt Nam. Kết quả rà soát đánh giá một số nhỏ các trường hợp đã có này cho thấy việc phục hồi rừng ngập mặn có thể được thực hiện thành công nếu rừng được trồng ở các khu vực được bảo vệ tốt, khi các xung đột tiềm tàng về quyền sử dụng giữa người bảo vệ rừng với các ngư dân và người khai thác thủy sản tự nhiên quy mô nhỏ có thể được kiểm soát.

Kinh nghiệm của Sóc Trăng

Tại Sóc Trăng, rừng được chia thành bốn khu với các điều kiện quản lý khác nhau: một khu bảo vệ, hai khu phục hồi (trong và ngoài), và một khu sử dụng bền vững. Tại khu vực này, hơn 300 hộ gia đình, chủ yếu là người dân tộc Khmer, được phép sử dụng rừng phòng hộ ven biển để thu gom củi và các tài nguyên rừng nhằm phục vụ sinh kế của họ, nhưng chỉ được làm như vậy trong vùng sử dụng bền vững. Các hộ tham gia được cấp thẻ ra vào rừng để xác định họ có phải là đối tượng được phép khai thác lâm sản và thủy sản không. Các quy định về đồng quản lý cho phép các hộ dân được khai thác xìa, don, bắt cua nhỏ, cá bống, và các loại thủy sản khác. Các tài nguyên này giúp họ cải thiện thu nhập, nhưng phải đảm bảo rừng luôn ở trong trạng thái tốt. Các đối tác đồng quản lý tại cộng đồng có thể yêu cầu cơ quan chức năng chú ý nhiều hơn để hỗ trợ các nỗ lực quản lý của họ. Nhưng, theo lãnh đạo địa phương cho

biết, khi chất lượng môi trường sống dưới nước được cải thiện cùng với việc bảo vệ rừng ngập mặn, thì hiện tượng khai thác trái phép từ những đối tượng bên ngoài lại có xu hướng gia tăng.

Vườn Quốc gia Xuân Thủy

Vườn Quốc gia Xuân Thủy nhận tài trợ của Liên minh Quốc tế các vùng Đất ngập nước (Wetland International Alliance) để thực hiện một dự án thí điểm khai thác, quản lý và sử dụng rừng theo hợp đồng giao khoán dành cho cộng đồng xã Giao An. Những người làm công tác quản lý rừng cùng phối hợp với cộng đồng để xây dựng các quy định về sử dụng và khai thác rừng ngập mặn, thiết lập các Ban Quản lý (BQL), các nhóm nòng cốt, các đội triển khai, đội khai thác, cũng như quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong khai thác và bảo vệ rừng ngập mặn. BQL Bảo tồn Thiên nhiên cùng với cộng đồng quyết định phương thức chia sẻ và kiểm soát việc khai thác các nguồn tài nguyên.

Với mô hình này, 21 hộ gia đình đã được nhận khoán trồng và bảo vệ rừng ngập mặn. Họ đã dựng lều để hàng ngày chăm sóc và khai thác thủ công các tài nguyên thủy sản nằm dưới tán rừng ngập mặn. Nếu phát hiện kẻ xâm nhập lạ mặt hoặc hành vi khai thác mang tính phá hủy, họ thông báo cho cơ quan chức năng địa phương và cán bộ quản lý rừng để kịp thời can thiệp. Cơ quan chức năng địa phương và các tổ chức cộng đồng tham gia các hoạt động tuần tra và giải quyết mâu thuẫn phát sinh. Việc bảo vệ rừng nhờ đó đã đạt hiệu quả cao hơn tại khu Bảo tồn.

Trong trường hợp của Sóc Trăng, cách tiếp cận đồng quản lý đã được áp dụng để bảo vệ rừng. Cán bộ quản lý rừng và người dân địa phương thống nhất các quy định cho phép người dân địa phương được đánh bắt cá tại các khu vực “sử dụng bền vững”, đồng thời bảo vệ các khu vực khác. Người dân địa phương được hưởng lợi bền vững và nhờ tuân thủ các quy định, họ cũng là người bảo vệ các cánh rừng ngập mặn. Trường hợp của Sóc Trăng rất khác với trường hợp của Đầm Thị Nại, vì ở Đầm Thị Nại diện tích rừng ngập mặn quá nhỏ nên không thể quy định khu vực dành riêng để sử dụng bền vững, và việc tái trồng rừng ở Đầm Thị Nại lại diễn ra tại một khu vực trước đây không phải là rừng ngập mặn. Nói cách khác, tại Đầm Thị Nại, việc tái trồng rừng ngập mặn đã động chạm đến các khu vực vốn đã được sử dụng để khai thác thủy sản.

Mô hình đồng quản lý tại khu Bảo tồn Thiên nhiên Xuân Thủy dựa trên cơ chế giao khoán cho các hộ gia đình. Từng hộ gia đình ký hợp đồng nhận khoán riêng với BQL Khu Bảo tồn Thiên nhiên để trồng và bảo vệ rừng ngập mặn. Do đây là Khu Bảo tồn Thiên nhiên, nên BQL Khu Bảo tồn Xuân Thủy có quyền quyết định toàn bộ các điều khoản về tiếp cận và khai thác trong phạm vi Khu Bảo tồn theo quy định

của pháp luật. Đây là một nét khác biệt lớn so với Đầm Thị Nại, nơi khu vực triển khai dự án không nằm trong một khu bảo tồn được bảo vệ.

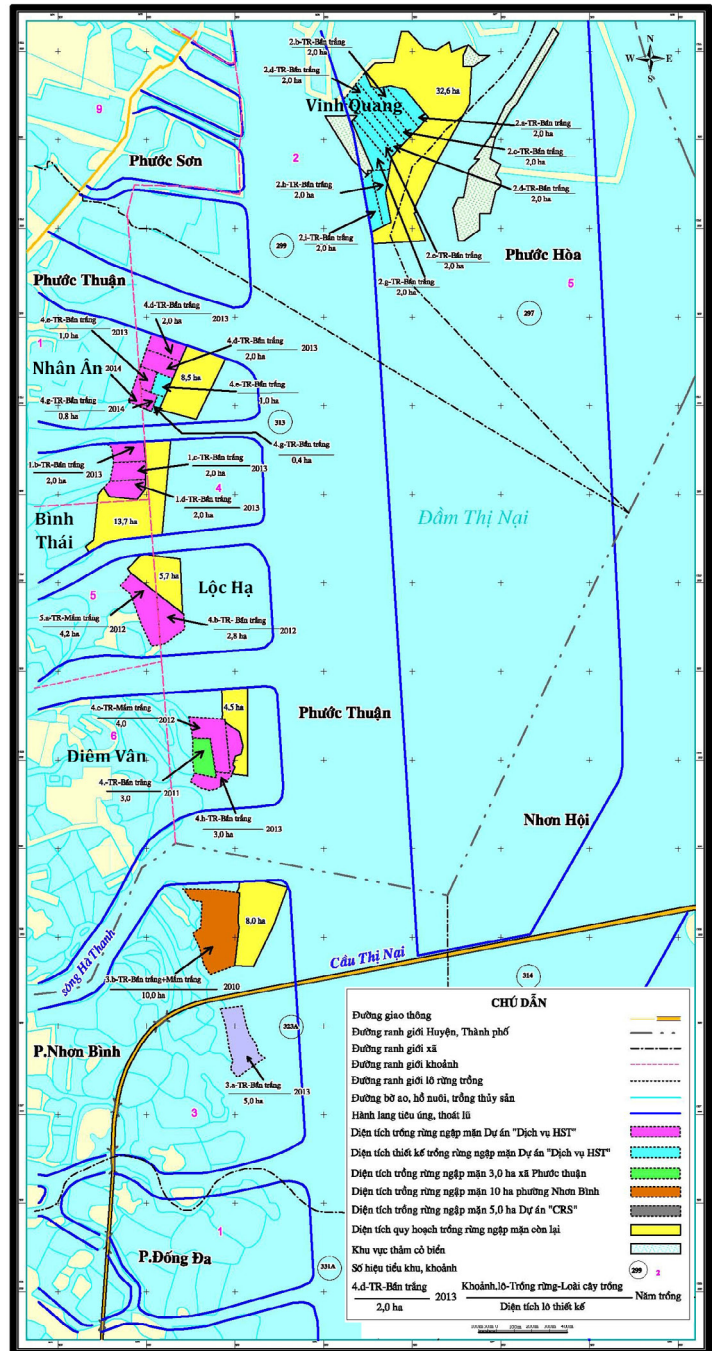
Đầm Thị Nại và các thỏa thuận đồng quản lý

Kể từ năm 2000, các kế hoạch, quy hoạch phát triển chính thức của tỉnh Bình Định đã khuyến khích việc xây dựng và phát triển hạ tầng dọc theo bờ đầm. Điều này xuất phát từ năm 2006 khi xây dựng xong cầu Thị Nại bắc qua đầm nối thành phố Quy Nhơn với khu công nghiệp Nhơn Hội mới xây dựng. Ở cả hai phía của đầm, nhiều dự án phát triển đô thị và công nghiệp được quy hoạch tại các địa điểm được tạo nên từ việc san lấp các bãi bùn nông. Dọc theo tuyến đường nối thành phố với cây cầu mới, về phía bờ tây của đầm Thị Nại, hoạt động phát triển đã gia tăng với cường độ lớn, với kỳ vọng khu vực này sẽ dẫn mở rộng hơn về phía bắc dọc theo bờ đầm. Trong bối cảnh này, dự án ACCCRN (do Quỹ Rockefeller tài trợ) được khởi động như một nỗ lực để bắt đầu phục hồi một số diện tích rừng ngập mặn đã mất và đẩy lùi xu thế tiếp tục phát triển tại khu vực bờ phía tây để bị tổn thương, nơi có một dải đồng bằng thấp lũ nằm ở cửa một số nhánh sông thuộc hệ thống sông Hà Thanh/ sông Kôn.

Dự án do Quỹ Rockefeller tài trợ là cam kết lớn đầu tiên dành cho việc tái trồng rừng ngập mặn tại Đầm Thị Nại sau nhiều chục năm bị tàn phá. Từ năm 2012 đến 2015, dự án đã trồng tổng cộng 33 ha cây giống rừng ngập mặn tại 5 thôn khác nhau thuộc xã Phước Thuận và Phước Sơn của huyện Tuy Phước, nằm ngay phía bắc so với ranh giới hiện tại của thành phố Quy Nhơn thuộc bờ phía tây của đầm. Ngoài ra, dự án cũng tạo nhận thức mạnh mẽ hơn về các lợi ích của hệ sinh thái rừng ngập mặn, và tổ chức đào tạo Quản lý Rủi ro Thiên tai dựa vào Cộng đồng (CBDRM) cho các thôn tham gia dự án. Một phần trọng tâm của dự án là cùng hợp tác phát triển các thỏa thuận mới về quyền khai thác các loài thủy sản tại các khu vực được tái trồng rừng thông qua các thỏa thuận đồng quản lý cùng cộng đồng và hợp đồng khoán với các hộ gia đình, nhằm đảm bảo rằng các hộ gia đình nghèo và dễ bị tổn thương có thể được hưởng lợi từ việc trồng và bảo vệ rừng ngập mặn.

Kết quả về tỷ lệ cây giống sống sót cho đến khi kết thúc vòng đời dự án có sự khác biệt giữa các điểm triển khai dự án, đặc biệt giữa ba thôn Diêm Vân, Nhân Ân và Vinh Quang 2. Thôn Diêm Vân đạt tỷ lệ

HÌNH 1
CÁC VỊ TRÍ TRỒNG RỪNG NGẬP MẶN CỦA DỰ ÁN



cây sống là 50%, Nhân Ân: 0% và Vinh Quang 2: 70-80%. Báo cáo này cũng đi tìm nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt lớn như vậy trong kết quả đạt được.

Cơ quan điều phối dự án này là CCCO Bình Định (CCCO). Các đối tác hỗ trợ triển khai các hợp phần của dự án bao gồm: BQL Khu sinh thái Côn Chim, Viện Hải dương học Nha Trang, và một tổ chức phi chính phủ là Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Phát triển Nông thôn (RECERD).

Viện Hải dương học Nha Trang chịu trách nhiệm đánh giá hệ sinh thái và lựa chọn địa điểm để trồng rừng. RECERD chịu trách nhiệm

xây dựng và triển khai các mô hình đồng quản lý tại các thôn tham gia tái trồng và bảo vệ rừng ngập mặn, đồng thời chịu trách nhiệm về các hoạt động sinh kế thay thế. BQL Khu sinh thái Cồn Chim cung cấp tư vấn kỹ thuật về sinh thái học rừng ngập mặn, cung cấp cây giống và hỗ trợ CCCO Bình Định trong quản lý dự án và hợp tác với chính quyền, các cơ quan ban ngành, hiệp hội và nghiệp đoàn tại địa phương để trồng rừng, đồng thời hỗ trợ thành lập các nhóm bảo vệ rừng ngập mặn. Có 5 thôn tham gia dự án (xem Hình 1 về vị trí các thôn).

Các điểm dự án chưa từng có kinh nghiệm về đồng quản lý, và trong những thập niên trước đó, đã đôi lần xảy ra xung đột giữa một số cộng đồng bản địa và cơ quan quản lý rừng liên quan đến việc phát quang rừng phục vụ mục đích nuôi tôm.

Có ba yếu tố chính của quy trình đồng quản lý được đưa vào áp dụng tại khu vực đầm Thị Nại:

1. Các thỏa thuận và quy định ở cấp thôn được cả thôn và BQL Khu sinh thái Cồn Chim phê duyệt;
2. Hợp đồng khoán giữa các hộ dân được chọn và BQL Khu sinh thái Cồn Chim để trồng và bảo vệ cây giống rừng ngập mặn và nhận thanh toán theo tỷ lệ dựa vào tỷ lệ sống của cây giống (để tạo động lực cho họ bảo vệ cây giống);
3. Các tổ nhận khoán gồm các hộ nhận khoán được thành lập ở từng thôn để chia sẻ và phân công trách nhiệm bảo vệ cây giống rừng ngập mặn, phát

quang, giám sát, v.v. Đôi khi các tổ này sẽ phân công hầu hết trách nhiệm cho một nhóm nhỏ các hộ gia đình có khả năng dành nhiều thời gian hơn cho các nhiệm vụ này.

Việc ký khoán hợp đồng với các hộ gia đình để trồng và bảo vệ cây giống là một cách làm phổ biến của Phòng Phát triển Rừng (thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn – NN&PTNT), và được điều chỉnh bởi các định mức chi phí chuẩn quy định cho cả nước. Tuy nhiên, trong khuôn khổ dự án này, cũng có một số đổi mới. Việc tham vấn với cộng đồng đã tạo thành công trong việc xây dựng sự ủng hộ trên diện rộng hơn dành cho công tác bảo vệ rừng ngập mặn, nhờ đó ở hầu hết các thôn, số lượng hộ gia đình thể hiện quan tâm đến nhiệm vụ này đều nhiều hơn con số cần thiết. Điều này dẫn đến việc phải thiết lập một quy trình lựa chọn do từng thôn chủ động thực hiện, nhưng về cơ bản vẫn dẫn đến kết quả là số hộ mong muốn tham gia cao hơn con số cần thiết. Các thôn về cơ bản đều cảm thấy hài lòng khi có nhiều hộ tham gia như vậy, nhưng BQL Khu sinh thái Cồn Chim thì ngược lại. Họ muốn nhận diện được từng hộ gia đình cụ thể chịu trách nhiệm cho các khu vực cụ thể của đầm Thị Nại. Kết quả là mặc dù chỉ có một số nhỏ tên của các hộ gia đình xuất hiện trong hợp đồng, nhưng các thôn đều có một số lượng lớn hơn các hộ gia đình tham gia quản lý rừng ngập mặn. Ở từng thôn, các hộ nhận khoán thiết lập một cơ chế chia sẻ số tiền được nhận thanh toán với cả nhóm lớn hơn. Các nhóm lớn này hình thành nên các “tổ nhận khoán”.

Cả ba thôn đều tuân thủ quy trình gồm các bước sau:

MỤC TIÊU	CÁC HOẠT ĐỘNG CHÍNH
1. Xây dựng cơ chế giao khoán cho các hộ gia đình	1. Các hộ gia đình đứng tên nhận khoán được người dân địa phương lựa chọn tại các thôn dựa trên các tiêu chí mà trưởng thôn và BQL Dự án đã thống nhất.
	2. UBND xã đề xuất các hộ đại diện trong thôn nhận khoán trồng, chăm sóc và bảo vệ cây giống
	3. Ký hợp đồng khoán giữa BQL Dự án và các hộ được chọn theo sự phê duyệt của UBND xã
	4. Thiết lập các tổ nhận khoán theo từng đơn vị thôn (sau khi ký hợp đồng với BQL Dự án) và yêu cầu UBND xã công nhận
2. Xây dựng các quy định của cộng đồng và các văn bản khác liên quan đến đồng quản lý	5. RECERD làm việc với đại diện xã, cán bộ kiểm lâm, phòng phát triển rừng để xây dựng quy định quản lý hợp tác xã, bảo vệ rừng ngập mặn và tài nguyên thủy sinh tại Đầm Thị Nại thuộc xã Phước Thuận và Phước Sơn.
	6. CCCO tỉnh Bình Định và BQL Khu Sinh thái Cồn Chim xây dựng quy ước về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng ngập mặn tại Diêm Vân, Bình Thái, Nhân Ân, Lộc Hà và 2 thôn của xã Vinh Quang
	7. Xây dựng các quy định cho các nhóm hộ nhận khoán tại Diêm Vân, Bình Thái, Nhân Ân, Lộc Hà và 2 thôn của xã Vinh Quang
3. Giám sát và đánh giá kết quả thực hiện đồng quản lý	8. BQL Khu Sinh thái Cồn Chim hướng dẫn việc phổ biến các quy định về hợp tác xã, quy ước của cộng đồng, và các quy định dành cho các tổ nhận khoán.
	9. RECERD giám sát và đánh giá việc triển khai đồng quản lý, các quy định hợp tác xã, các quy ước cộng đồng, và các quy định dành cho các tổ nhận khoán.
	10. RECERD và CCCO tóm tắt, báo cáo và bàn giao kết quả cho BQL dự án và các bên liên quan

Kinh nghiệm của các thôn trong triển khai đồng quản lý và tái trồng rừng

Cả ba thôn tham gia dự án đều có những đặc điểm riêng khác nhau. Thôn Diêm Vân nằm gần thành phố Quy Nhơn nhất, và gần với bờ đầm Thị Nại. Thôn có 327 hộ gia đình nông thôn, nhưng thành viên của 27 hộ đã rời lên Sài Gòn làm công nhân hoặc đi bán hàng. Trong số 300 hộ còn lại, có khoảng 200 hộ trước đây từng làm nghề sản xuất muối quy mô nhỏ. Tuy nhiên, từ khi đập thủy điện được xây dựng tại Vĩnh Thanh và Thanh Hóa ở khu vực thượng nguồn của lưu vực sông, lưu lượng nước vào mùa khô tăng cao hơn nhiều và độ mặn của nước trong đầm đã giảm xuống, vì thế số hộ sản xuất muối đã giảm đáng kể do các ao bốc hơi tự nhiên không còn nhiều tác dụng như trước đây. Khoảng 50 hộ có thu nhập chủ yếu từ nuôi tôm đầm và 40 hộ từ nghề đánh cá. 40 hộ khác có thu nhập chủ yếu từ các nhà máy gỗ công nghiệp gần đó. Khoảng 40 hộ có thu nhập chủ yếu từ việc nhận thầu sơn công nghiệp. Có khoảng 100 hộ đi khai thác thủy sản (phên, xia, don...) và bắt cua ở các vùng thủy triều.

Dân số Nhân Ân nằm rải rác ở 6 thôn. Người dân sống ở các thôn trên đất liền chủ yếu sống bằng nghề trồng lúa, một số hộ có người nhà làm công nhân xây dựng trong nhà máy gỗ. Các thôn này nằm cách bờ đầm khoảng 1,5 km. Người dân cụm thôn Tân An nằm gần con đê sinh sống bằng nghề đánh bắt cá quy mô nhỏ vì họ có rất ít đất để trồng lúa. Hầu hết dân cư ở đây đều đã lớn tuổi, và chủ yếu đi khai thác xia, don và hào.

Thôn Vinh Quang 2 nằm xa thành phố Quy Nhơn nhất, và có tổng cộng hơn 250 hộ gia đình, trong đó có 60 hộ sống trên một hòn đảo nhỏ nằm cách đất liền 5-10 phút đi tàu. Người dân trên đảo không có đất trồng trọt, vì thế tất cả đều phụ thuộc vào nuôi tôm và đánh bắt cá. Thôn này có diện tích mặt nước trên 150 ha để nuôi tôm, cá và cua. Vì nằm ngay cạnh Vùng Sinh thái Lôi Côn Chim, người dân trong thôn đã tham gia nhiều hoạt động phục hồi và bảo vệ rừng ngập mặn. Người dân ở đây hiểu được giá trị của rừng ngập mặn và ủng hộ việc khôi phục rừng ngập mặn nhằm cải thiện môi trường sống dưới nước.

Thôn Diêm Vân (thôn gần bờ)

Trước khi trồng cây giống, người dân trong thôn đã tham vấn ý kiến của cán bộ xã và các chuyên gia của Viện Hải Dương học được dự án thuê đánh giá sinh thái, từ đó lựa chọn các điểm ưu tiên để khởi động trồng rừng. Cộng đồng cũng bày tỏ quan ngại về tính phù hợp của các địa điểm và giống cây được đề xuất lựa chọn, nhưng việc trồng rừng vẫn diễn ra theo tư vấn của các chuyên gia BQL Khu Sinh thái Côn Chim.

Mười bốn hộ gia đình được người dân trong thôn lựa chọn tham gia trồng và bảo vệ rừng ngập mặn dựa trên các tiêu chí do họ tự quyết định, có tham vấn ý kiến của BQL dự án, bao gồm:

- Là người trong thôn
- Mạnh khỏe, nhiệt tình
- Tham gia đánh bắt cá và khai thác thủy sản
- Có thời gian để tham gia
- Nghèo và/hoặc thiệt thòi

Tuy nhiên, BQL Khu Sinh thái Côn Chim giữ nguyên quan điểm là chỉ ký hợp đồng giao khoán với 8 hộ dân, và dành riêng cho mỗi hộ một khu vực, để có thể xác định rõ trách nhiệm giải trình về kết quả đầu ra.

Năm 2012, người dân trong thôn trồng được 4 ha cây giống bần trắng (*Sonneratia alba*) theo tư vấn của các chuyên gia về rừng ngập mặn của BQL Khu Sinh thái Côn Chim. Năm 2013, họ trồng thêm 3 ha rừng ngập mặn nữa, nhưng lần này họ trồng cây mắm (*Avicennia alba*), vì theo họ cây này phù hợp với địa điểm trồng hơn. Tỷ lệ sống sót được cải thiện đáng kể. Dự án đã tổ chức trồng thêm vào năm 2014 để thay thế các cây đã chết từ các đợt trồng trước đó. Kết quả giám sát năm 2016 cho thấy nhìn chung tỷ lệ sống sót của cây giống đạt khoảng 50%. Các cây sống được tăng trưởng đều, phát triển bộ rễ tốt. Cây giống trồng năm 2012 đã đạt chiều cao bình quân 2,5m, đường kính 15cm, và tán rộng 2,5-3m. Cây giống trồng năm 2013 có chiều cao bình quân 1m và đường kính 7cm.

Tỷ lệ sống của cây giống bị ảnh hưởng bởi một số yếu tố bao gồm các điều kiện tại điểm trồng. Địa thế dốc thường bị thủy triều lớn, gây ngập các cây giống nhỏ ở các khu vực thấp. Thủy triều lên cũng mang theo các mảnh vụn như cỏ dại và nhựa, những mảnh vụn này bị mắc vào cành cây giống và gây thiệt hại khi triều xuống. Ngoài ra, điều kiện về độ mặn cũng thay đổi gần cửa sông Hà Thanh kể từ khi nhà máy thủy điện Phú Yên được xây dựng xong ở thượng nguồn vào năm 2009. Do hoạt động của hồ chứa, lưu lượng nước ngọt trong đầm vào mùa khô (tháng 12 – tháng 5) tăng đáng kể, làm giảm độ mặn của nước. Nồng độ dinh dưỡng cao trong nước từ các khu vực nông nghiệp thượng nguồn cũng khiến rong tảo tăng trưởng mạnh hơn, phủ lên cây giống và giảm khả năng tăng trưởng của cây. Ngoài ra, một số cây giống tại đây còn bị mất trộm trong thời gian đầu triển khai.

Cây giống được trồng ở khu vực trước đây từng là nơi người dân thường xuyên khai thác thủy sản. Việc khai thác này đã phần nào dừng lại khi các hộ dân này nhận khoán bảo vệ cây giống mới. Nhưng các hộ khác vẫn tiếp tục khai

thác dưới sự giám sát của các hộ đã ký hợp đồng, đây là kết quả của những thỏa thuận tập thể được thương lượng giữa thôn và các tổ nhận khoán. Để tăng cường khuyến khích bảo vệ, các hộ nhận khoán được độc quyền nuôi cua trong các lồng ở các khu vực tái trồng rừng. Việc trồng cây giống rõ ràng đã làm ảnh hưởng đến các tập quán khai thác trước đây, mặc dù cả phía các hộ nhận khoán và người khai thác đều cố gắng đạt được một thỏa thuận có lợi cho cả hai bên.

Trong ba nhóm hộ gia đình tham gia bảo vệ rừng ngập mặn tại Diêm Vân, có một nhóm được đặt dưới sự chỉ đạo của một lãnh đạo địa phương rất nhiệt huyết, có đầu óc tổ chức tốt và rất được kính trọng. Dưới sự chỉ đạo của người này, nhóm này hoạt động tích cực hơn hẳn so với hai nhóm còn lại, và đạt được kết quả tốt hơn, trong khi các nhóm còn lại ít quan tâm đến lợi ích của việc khôi phục rừng ngập mặn mà chú trọng nhiều hơn đến các hoạt động sinh kế của mình. Sau này, các hộ gia đình được tổ chức lại thành hai nhóm, dưới sự chỉ đạo và hướng dẫn chung của một trưởng nhóm năng động hơn.

Để khuyến khích hơn nữa các hộ gia đình nhận khoán bảo vệ cây giống đang sinh trưởng, và để giảm bớt hoạt động khai thác thủy sản, Sở NN&PTNT đã tham vấn các hộ gia đình để trợ giá cho việc triển khai nuôi hàu. Bốn trong số các hộ nhận khoán đã tranh thủ những hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ Sở NN&PTNT để thử nghiệm cách tiếp cận mới này ngay trong khu vực trồng rừng mà họ được giao bảo vệ. Các hộ được đào tạo và được cấp hàu giống, và đã báo cáo kết quả tốt về tỷ lệ sống sót (97%) và sinh trưởng (khoảng 1gram/tháng trên một cá thể hàu). Quan ngại lớn nhất của các hộ nuôi hàu là hàu trưởng thành có thể bị đánh cắp trước khi thu hoạch vào thời điểm thủy triều thấp bởi đây là lúc người ngoài có thể vào đảo phển ở các bãi triều. Một phần khó khăn nằm ở vấn đề khó thực thi quyền sở hữu đối với hàu nằm ngoài phạm vi thôn, vì nó liên quan đến các quy định về đồng quản lý và quyền sử dụng của các hộ nhận khoán, các quy định này đã được thôn đàm phán và xã đồng ý, nhưng lại khó thực thi với người từ nơi khác đến.

Thôn Nhân Ân (thôn trên đất liền)

Các tiêu chí để lựa chọn các hộ nhận khoán được thôn Nhân Ân điều chỉnh so với các tiêu chí của thôn Diêm Vân, sau khi cộng đồng thảo luận, trong đó có cần nhắc đến các nội dung sau:

- Ưu tiên các hộ gia đình nằm gần các điểm phục hồi rừng, vì phần lớn diện tích thôn nằm cách bờ biển 1,5 km vào sâu trong đất liền
- Lựa chọn các hộ có tinh thần trách nhiệm và khả năng hợp tác thông qua thảo luận tại các cuộc họp của cộng đồng

- Không lựa chọn các hộ tham gia công việc của chính quyền vì họ đã bận với công việc và không thể ưu tiên cho việc duy trì rừng.

Tại Nhân Ân, người dân trong thôn chủ yếu sản xuất lúa. Với xu hướng cơ giới hóa và các kỹ thuật sản xuất mới, họ có nhiều thời gian rảnh rỗi và nhiều sức lao động hơn. Đào phển và khai thác các sản phẩm khác là việc dễ làm, không đòi hỏi trình độ gì, lại có thể tự do tiếp cận nguồn tài nguyên, vì thế việc di chuyển đến các khu vực rừng mới trồng thường xuyên hơn và khai thác ở đó diễn ra rất phổ biến. Người dân thôn Nhân Ân đã trồng 3 ha cây giống rừng ngập mặn trong năm 2013. Sáu hộ gia đình được chọn để quản lý cây giống. Dự án đã triển khai các hoạt động sinh kế thay thế tại Nhân Ân vào tháng 5/2014. Ba hộ bày tỏ quan tâm đến việc nuôi hàu, nhưng trong trường hợp của Nhân Ân, các hộ này không chỉ nhận hỗ trợ của cơ quan quản lý về thủy sản mà còn tự đầu tư để tăng lượng nuôi thương phẩm thêm mười lần. Khi tự bỏ ra số tiền đầu tư lớn và có nguy cơ rủi ro như vậy, các hộ này cũng quan ngại đến thành công của thử nghiệm nuôi hàu đầy mạo hiểm và muốn kéo dài thời gian nuôi thương phẩm để gia tăng lợi nhuận. Khi hàu lớn, họ lại càng lo về vấn đề an ninh, và đã xây rào xung quanh khu vực cây giống rừng ngập mặn, đồng nghĩa với việc quây kín khu nuôi hàu. Tuy nhiên, xã lại không cho phép họ quây kín như vậy, và cũng không cho phép họ ngăn các hộ gia đình khác vào đảo phển hoặc bắt cá nhỏ tại bãi triều này. Việc làm của ba hộ gia đình này khiến cho người dân trong thôn rất bất bình. Không giống như ở Diêm Vân, các quy định điều chỉnh việc bảo vệ rừng ngập mặn và quyền của hộ gia đình chưa được UBND Nhân Ân phê duyệt, do đó đã gây nhiều tranh cãi và khó thực thi.

Một nhóm khoảng 30 hộ đã biểu tình phản đối việc quây kín khu vực trồng cây giống rừng ngập mặn, nhờ rở một số cây giống, và đã biểu tình lên đến tận UBND huyện, nhưng UBND huyện lại chưa từng xử lý một vụ việc nào tương tự như vậy, và họ cũng không nắm rõ tình hình thực tế. Sau nhiều cuộc gặp và thảo luận với các cán bộ quản lý dự án, chính quyền địa phương và người dân trong thôn, quyết định cuối cùng được đưa ra là chấm dứt hợp đồng bảo vệ rừng với các hộ gia đình này, đồng nghĩa với việc bỏ dở các nỗ lực tái trồng rừng tại địa điểm này.

Thôn Vinh Quang 2 (xóm đảo)

Vinh Quang 2 trồng 9 ha rừng ngập mặn. Đợt trồng đầu tiên là vào năm 2013 và đợt thứ hai vào năm 2015. CCCO đã tổ chức bốn cuộc họp với người dân trong thôn, và tổ chức khảo sát người dân trong thôn để lựa chọn các điểm trồng rừng. Đến thời điểm này của dự án, ý kiến của người dân bản địa về việc lựa chọn điểm trồng và giống cây trồng đã được tôn trọng hơn.

Chín hộ gia đình đã được cộng đồng lựa chọn để ký hợp đồng nhận khoán trồng và bảo vệ rừng ngập mặn. Rút kinh nghiệm từ các thôn khác, các tiêu chí lựa chọn hộ gia đình một lần nữa được điều chỉnh, với các nội dung: lựa chọn các hộ gia đình sống gần điểm tái trồng rừng, có thu nhập thấp nhưng có nguồn lực lao động sẵn sàng, ưu tiên gia đình mà chủ hộ là phụ nữ, có kinh nghiệm nuôi trồng thủy sản, và có tinh thần trách nhiệm cao (dựa trên đánh giá từ kinh nghiệm đi trước). Việc lựa chọn các hộ nhận khoán tại thôn Vinh Quang 2 diễn ra khá khó khăn và bị trì hoãn lâu vì 2 lý do:

1. Trưởng thôn đề xuất các hộ gia đình đủ điều kiện cần sinh sống trên đảo gần Cồn Chim nơi có thể triển khai trồng rừng ngập mặn, nhưng người dân trong thôn sinh sống trên đất liền cũng muốn tham gia. Cuối cùng, mọi người thống nhất là tất cả các hộ được nhận khoán đều sống trên đảo, vì họ sống gần khu trồng rừng và có nhiều kinh nghiệm trồng và bảo vệ rừng ngập mặn hơn.
2. Có tổng cộng khoảng 30 hộ dân (gần một nửa số hộ dân trong thôn) quan tâm và muốn hỗ trợ việc tái trồng rừng ngập mặn. Trước đây, thôn này thường xuyên tham gia các nỗ lực tái trồng rừng và bảo vệ rừng cùng với khu bảo tồn Cồn Chim, và người dân rất nhiệt tình và kinh nghiệm, thậm chí còn chia sẻ một phần chi phí để trồng lại các cây giống đã chết trong năm trước. Tuy nhiên, thôn này cũng mất nhiều thời gian để lựa chọn 9 hộ nhận khoán với BQL Khu sinh thái Cồn Chim và chịu trách nhiệm pháp lý về việc quản lý rừng, đồng thời chia sẻ số tiền được thanh toán với các hộ gia đình khác cùng tham gia.

Sau cùng, người dân trong thôn đi đến thống nhất và soạn thảo các quy định cụ thể cùng với BQL Khu Sinh thái Cồn Chim, các quy định này cũng được UBND Xã Phước Sơn phê duyệt. Ban đầu, dự án dự kiến trồng 18 ha rừng ngập mặn tại Vinh Quang 2, nhưng sau khi khảo sát các điểm trồng đề xuất và cân nhắc số tiền đền bù, thôn thống nhất chỉ trồng 9 ha. Một năm sau khi trồng, tỷ lệ sống sót của cây giống đạt gần 80%. Các điều kiện tại điểm trồng có vẻ phù hợp để cây sinh trưởng liên tục, và cộng đồng cũng chưa thấy có mâu thuẫn gì có thể phá vỡ những cam kết của họ về việc quản lý rừng.

Thảo luận

Sự khác nhau giữa ba thôn chính là kết quả của những khía cạnh tự nhiên xã hội dưới đây:

Quy trình tham vấn, lời cuốn sự tham gia và cùng cộng đồng xây dựng quy định để tạo sự đồng thuận và cam

kết của người dân địa phương: các quy định đã phát huy được hiệu lực tại Diêm Vân và Vinh Quang 2, ngay cả khi mức độ quan tâm của cộng đồng khá ít ỏi như trường hợp của Diêm Vân; nhưng ở Nhân Ân thì chưa bao giờ đạt được sự đồng thuận cao. Và tại Nhân Ân, các hộ nhận khoán đã vi phạm các điều khoản của hợp đồng khi xây dựng hàng rào quanh khu vực nuôi hàu, nuôi hàu với số lượng lớn hơn so với số lượng đã thống nhất trong hợp đồng, và nuôi trong thời gian lâu hơn so với quy định của hợp đồng, khiến những người đi khai thác khác không được tiếp cận. Kết quả là, toàn bộ thỏa thuận tại Nhân Ân đã bị phá vỡ, gây tổn thất toàn bộ cây giống mới trồng.

Lãnh đạo địa phương và cam kết phục hồi rừng ngập mặn là một yếu tố quan trọng. Tại Diêm Vân, mặc dù hầu hết các hộ gia đình đều không quan tâm đến rừng ngập mặn, nhưng một lãnh đạo chủ chốt tại địa phương đã đưa ra cam kết, khích lệ và định hướng cho các hộ nhận khoán để họ nghiêm túc với trách nhiệm của mình. Tại Vinh Quang 2, các hộ dân đã quen với rừng ngập mặn và nhận thấy những hiệu quả có lợi của việc tạo môi trường sống cho các loài thủy sinh có giá trị.

Yếu kém trong lựa chọn điểm thực hiện là một trong những nguyên nhân gây nên tỷ lệ sống sót thấp tại thôn Diêm Vân. Do đa số các bãi bồi nằm gần thôn Diêm Vân đều đã được sử dụng làm đầm nuôi trồng thủy sản hoặc các diện tích rừng ngập mặn nằm rải rác, nên khu vực được lựa chọn có đặc điểm là nước tương đối sâu, không tối ưu cho cây giống. Kiến thức bản địa về điều kiện của các điểm rừng ngập mặn đã được cân nhắc kỹ hơn ở những lần chọn địa điểm và loài cây trồng ở giai đoạn sau này, đặc biệt tại Vinh Quang 2, đây là thôn cuối cùng tham gia dự án.

Không nghe theo lời tư vấn của cộng đồng trong việc lựa chọn các loài cây ngập mặn là một nguyên nhân khác dẫn đến tỷ lệ tổn thất cao trong giai đoạn đầu. Đầu tiên, cây Mắm trắng (*Avicennia alba*) được trồng ở thôn Diêm Vân. Nhưng hầu hết các cây giống đều chết. Người dân trong thôn giải thích rằng điều kiện tại điểm trồng không phù hợp với loài cây này. Sau nhiều lần tham vấn và xác thực cùng người dân địa phương, các cán bộ quản lý dự án chuyển sang trồng Bần trắng (*Sonneratia alba*) và Bần chua (*Sonneratia caseolaris*). Tỷ lệ sống sót cao của cây giống tại điểm trồng gần đây nhất cho thấy phương án lựa chọn sau này là phù hợp hơn với các điều kiện môi trường tại nơi trồng.

Quy định lựa chọn các hộ gia đình được hưởng lợi: để đạt được sự đồng thuận của cộng đồng về đối tượng được lựa chọn tham gia dự án là tương đối khó khăn. Mặt khác, mối quan tâm của các hộ đối với việc trồng và bảo vệ rừng còn tùy thuộc vào kiến thức của họ về rừng ngập mặn và sự

tin tưởng vào phòng lâm nghiệp hay BQL Cồn Chim, cũng như sự tham gia của họ trong các hoạt động sinh kế khác. Họ càng tham gia nhiều vào các hoạt động sinh kế nông nghiệp và đô thị thì càng ít tâm huyết hơn với việc bảo vệ rừng ngập mặn.

Cộng đồng ít có sự cam kết dài hạn đối với việc khôi phục môi trường sống rừng ngập mặn, và lực lượng quản lý rừng không có sự cam kết về việc chia sẻ lợi ích. Các điều khoản trong hợp đồng với các hộ gia đình có quy định cụ thể việc thanh toán và trách nhiệm trong giai đoạn bảo vệ cây giống trong 3 năm đầu tiên, nhưng lại không quy định rõ các hộ gia đình có thể khai thác thủy sản trong bao lâu từ khu vực rừng ngập mặn được bảo vệ, và có vẻ như BQL Khu Sinh thái Cồn Chim có ý định quản lý độc quyền ở một thời điểm nào đó trong tương lai. Các điều khoản về đồng quản lý đã được thiết lập tại Sóc Trăng và Xuân Thủy dường như không phù hợp với bối cảnh của đầm Thị Nại, và vì thế BQL Khu Sinh thái Cồn Chim cho rằng họ không có bất cứ tiền lệ pháp lý nào để chia sẻ lợi ích trong dài hạn. Đối với tất cả các bên, những thỏa thuận như vậy khiến họ chỉ tập trung suy nghĩ ngắn hạn chứ không hợp tác trong dài hạn để phục hồi rừng.

Giải quyết vấn đề quyền sử dụng là yêu cầu sống còn trong bảo vệ rừng. Mâu thuẫn tại Nhân Ân giữa một bên là những người nuôi hàu với một bên là những người khai thác phénh là một ví dụ. Khi cây giống được trồng và khu vực được dựng hàng rào bao quanh để bảo vệ hàu nuôi ở khu vực đó, các ngư dân đã phản nản là họ bị gạt sang một bên. Vấn đề là không bên nào xác định hay ghi nhận rõ ràng quyền sử dụng. Với sự hỗ trợ từ Sở NN&PTNT đối với việc bảo vệ rừng ngập mặn và nuôi hàu, và mức độ đầu tư tư nhân cao mà các hộ nuôi hàu tự bỏ ra để đầu tư mạo hiểm, họ cảm thấy họ có quyền quây kín khu vực dùng để nuôi hàu (và bảo vệ cây giống). Nhưng các hộ khai thác phénh, vốn đã quen với việc sử dụng khu vực này, lại không đồng ý với thỏa thuận đó và cảm thấy họ đã bị tước mất quyền khai thác một cách thiếu công bằng. Không bên nào có quyền sử dụng chính thức, mỗi bên đều cảm thấy đòi hỏi của họ là hợp lý, và không có cơ chế nào tại địa phương để giải quyết tranh chấp này. Tranh chấp này không phải là tranh chấp về cây giống cho rừng ngập mặn, mà là tranh chấp liên quan đến việc những người khai thác phénh bị tước quyền, nhưng vô hình chung cây giống lại trở thành đối tượng bị thiệt hại. Điều này cũng giống như ở Diêm Vân, khi đã có thỏa thuận nội bộ và cách hiểu nhất quán trong thôn về quyền tiếp cận hạn chế của người khai thác tại các khu vực được bảo vệ, nhưng lại không có cơ chế nào để thực thi các thỏa thuận nội bộ đó với những người không phải người dân trong thôn khi họ vẫn tiếp tục

coi các khu vực cây giống rừng ngập mặn là nơi họ có thể tự do tiếp cận.

Kết luận: Ý nghĩa đối với việc đồng quản lý trồng và bảo vệ rừng ngập mặn

Kết quả tại ba thôn cho thấy việc áp dụng các quy trình nhất quán về đồng quản lý chưa chắc đã có thể đảm bảo kết quả đầu ra nhất quán. Có một số khác biệt về đặc điểm của từng thôn, góp phần tạo ra những kết quả khác nhau, bao gồm tỷ lệ tương đối các hộ dân trong thôn phụ thuộc vào sinh kế khai thác thủy sản tại đầm Thị Nại, hiểu biết của các hộ dân về lợi ích của hệ sinh thái rừng ngập mặn, và cam kết của lãnh đạo ở cấp thôn cũng như ở cấp các tổ nhận khoán.

Kết quả cũng cho thấy khi áp dụng các thỏa thuận đồng quản lý mới, cần tạo được sự đồng thuận và cam kết cao của người dân địa phương, ngay cả khi phải mất thời gian để làm được điều này. Cả hai thôn Diêm Vân và Vinh Quang 2 đều đạt được sự cam kết cao của cộng đồng như vậy, nhưng cam kết tập thể trong việc bảo vệ rừng ngập mặn tại Nhân Ân—một thôn chủ yếu sống bằng nông nghiệp—lại thấp hơn nhiều. Trong cả ba trường hợp, một rào cản lớn đối với khả năng tạo sự đồng thuận tại địa phương chính là việc lựa chọn các hộ gia đình được hưởng lợi từ việc bảo vệ rừng ngập mặn và khai thác các loài thủy sinh.

Không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy rằng các thỏa thuận về quyền sử dụng đã không được thống nhất và thực thi một cách công khai giữa tất cả các bên sử dụng cùng một nguồn tài nguyên, mâu thuẫn phát sinh dẫn đến thất bại của nỗ lực phục hồi rừng ngập mặn. Sự thiếu kinh nghiệm và khả năng lãnh đạo, và thiếu cơ chế giải quyết mâu thuẫn trong việc triển khai các thỏa thuận đồng quản lý ở Nhân Ân đã góp phần dẫn tới kết quả này.

Tại đầm Thị Nại, sinh kế của người dân trong thôn khá đa dạng và ngày càng bị ảnh hưởng bởi nền kinh tế đô thị đang mở rộng ở thành phố Quy Nhơn gần đó. Điều này dẫn đến một số vấn đề cần lưu ý trong bảo vệ rừng ngập mặn và phục hồi hệ sinh thái. Khi thu nhập chuyển sang đô thị, và áp lực khai thác thủy sản giảm, xung đột có thể giảm—nhưng khi đó mối quan tâm của cộng đồng đến việc bảo vệ rừng ngập mặn cũng sẽ giảm đi. Khi sinh kế ít được đảm bảo hoặc phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn thủy sản, cộng đồng có thể quan tâm hơn đến việc tái trồng rừng ngập mặn.

Đồng quản lý rừng ngập mặn đòi hỏi cam kết của cộng đồng địa phương cũng như cam kết của những người quản lý rừng về việc chia sẻ quyền lợi trong dài hạn. Không có

thỏa thuận chia sẻ quyền lợi trong dài hạn, đồng quản lý sẽ chỉ còn là những thỏa thuận về lựa chọn và chi trả các hợp đồng dịch vụ cho các hộ gia đình. Điều này có thể phù hợp với mô hình các hộ gia đình đa sinh kế ở khu vực đô thị, nhưng nó lại tạo ra cách nhìn ngắn hạn trong quản lý hệ sinh thái. Đặc biệt như trường hợp của Vinh Quang 2, nơi người dân cộng đồng nhận ra được giá trị dài hạn của các khu rừng ngập mặn khỏe mạnh, họ cần chia sẻ những lợi ích đó và tiếp tục một thỏa thuận đồng quản lý dài hạn.

Phục hồi rừng ngập mặn tại vùng ven đô là việc làm đặc biệt khó khăn bởi các hình thái sinh kế đang thay đổi nhanh chóng và thu nhập hộ gia đình đang gia tăng. Mối quan tâm kinh tế của các thành viên trong cộng đồng có thể chuyển hướng sang các lợi ích ngắn hạn, làm giảm khả năng thuyết phục họ ủng hộ phục hồi hệ sinh thái trong dài hạn. Sự ủng hộ của cộng đồng càng bị suy yếu hơn khi những người quản lý rừng không có ví dụ nào làm tiền lệ về việc chia sẻ lợi ích trong dài hạn quy định trong các thỏa thuận đồng quản lý của tập thể. Những trường hợp này thể hiện nhu cầu xây dựng các quy định pháp lý về quản lý dài hạn các điểm phục hồi trồng rừng ngập mặn, đặc biệt khi các điểm đó nằm gần khu vực đô thị, nhằm góp phần đền bù cho lợi ích khai thác ngắn hạn của các hộ gia đình không có quyền lợi gì liên quan đến giá trị của nguồn tài nguyên.

Tài liệu tham khảo

Alongi, D.M., 2014. Lưu chuyển và lưu trữ carbon tại rừng ngập mặn (Carbon cycling and storage in mangrove forests). *Annual review of marine science*. Vol. 6, pp.195-219. DOI: 10.1146/annurev-marine-010213-135020.

Bouillon, S., Dahdouh-Guebas, F., Rao, A.V.V.S., Koedam, N. and Dehairs, F., 2003. Các nguồn carbon hữu cơ trong trầm tích rừng ngập mặn: tính biến thiên và ý nghĩa có thể về mặt sinh thái (Sources of organic carbon in mangrove sediments: variability and possible ecological implications). *Hydrobiologia*, 495(1-3), pp.33-39.

Fernanda, A. M., Neil, D., Wright, S. F., & Lovelock, C. E., 2009. Bồi lắng trong và giữa các khu rừng ngập mặn ở một loạt các bối cảnh địa mạo khác nhau (Sedimentation within and among mangrove forests along a gradient of geo-morphological settings). *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 86(1), pp.21-30.

McLeod, E. and Salm, R.V., 2006. Quản lý Rừng Ngập mặn để tăng cường khả năng chống chịu trước biến đổi khí hậu (Managing mangroves for resilience to climate change). IUCN, Gland, Thụy Sĩ. 64pp.

KINH NGHIỆM CẢI TẠO CHỈNH TRẠNG ĐÔ THỊ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI ĐÀ NẴNG

3.2

Bài học từ khu vực đô thị hóa của Hòa Tiến, Hòa Châu, huyện Hòa Vang, Thành phố Đà Nẵng*

* Từ dự án của CCCO Đà Nẵng và Viện chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET).

Abstract

This report is the synthesis of relevant studies in Da Nang conducted by the Institute for Social and Environmental Transition (ISET) and the Climate Change Coordination Office of Da Nang (CCCO) in collaboration with relevant organizations and agencies in Da Nang. The research demonstrates that with the prospect of climate change, the intensity and frequency extreme rainfall events is likely to increase in Da Nang and surrounding areas. Meanwhile, urban development in floodways and low-lying areas has worsened flooding in areas already subceptible to flooding in Da Nang and Quang Nam. Flooding will affect Da Nang's reputation and and future land price, at the same time posing major costs to the local government for urban infrastructure damage restoration. Local businesses and people living in the floodplains will also suffer increases in flood damages and recovery costs. Traditional practices in urban planning, infrastructure design and the use of filling standards that are based on historical flood experience and data will pose major challenges in the face of future hazards. Therefore, it is critical to restore natural ecosystems, and preserve and protect low-lying areas and buffer zones along rivers for emergency flood retention. These areas can have the flexibility of being used for recreational or agriculture purposes. It is unsustainable to promote urban development in floodways and low-lying areas in the context of climate change.

Trích yếu

Tham luận này được tổng hợp từ các nghiên cứu liên quan tại thành phố Đà Nẵng do Viện Chuyển đổi môi trường xã hội (ISET) và Văn phòng Ban chỉ đạo Ứng phó với biến đổi khí hậu thành phố Đà Nẵng (CCCO) phối hợp với các tổ chức, đơn vị liên quan ở Đà Nẵng thực hiện. Nghiên cứu này cho thấy biến đổi khí hậu (BĐKH) được dự báo làm tăng cường độ và tần suất các đợt mưa cực trị ở Đà Nẵng và các khu vực xung quanh. Trong khi đó, việc phát triển đô thị ở vùng thoát lũ, vùng trũng thấp đã và đang gây ngập lụt trầm trọng hơn ở những khu vực vốn đã thường xuyên ngập lụt tại Đà Nẵng và Quảng Nam. Ngập lụt sẽ làm ảnh hưởng tới vị thế của thành phố cũng như giá đất trong tương lai, đồng thời chính quyền thành phố sẽ tốn nhiều chi phí để khắc phục thiệt hại của cơ sở hạ tầng đô thị; doanh nghiệp, người dân ở vùng thấp lụt sẽ phải gánh chịu sự gia tăng về thiệt hại và chi phí khắc phục hậu quả do ngập lụt gây ra. Cách làm truyền thống về quy hoạch đô thị, thiết kế cơ sở hạ tầng và các tiêu chuẩn về san lấp nền xây dựng dựa trên kinh nghiệm và số liệu từ các trận lụt trong quá khứ sẽ gặp thách thức trước các hiểm họa tương lai. Do đó, việc khôi phục các hệ sinh thái tự nhiên, giữ nguyên và bảo vệ những vùng đất thấp, vùng đệm ven sông để làm nơi trữ lũ khẩn cấp là cần thiết. Các khu vực này có thể linh hoạt sử dụng cho mục đích về giải trí hay nông nghiệp. Phát triển đô thị ở vùng thoát lũ và vùng đất thấp trũng trong bối cảnh BĐKH là không bền vững.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)

TS. Trần Văn Giải Phóng

Văn Phòng Điều phối Biến
đổi Khí hậu (CCCC) Đà Nẵng

Ths. Nguyễn Thị Kim Hà

Liên hiệp các hội KH và KT
thành phố Đà Nẵng

Huỳnh Việt Thành

Sở Xây Dựng

ThS. Trần Việt Dũng

Bối cảnh chung

Những năm qua, Đà Nẵng phát triển đô thị mạnh mẽ với sự mở rộng diện tích đô thị về phía Nam thành phố, kéo theo sự phát triển nhanh chóng các công trình hạ tầng. Hòa Tiến, Hòa Châu là những địa bàn đặc trưng của thành phố có sự thay đổi lớn về hạ tầng đô thị. Hạ tầng giao thông được cải thiện đáng kể, đường bê tông trên thôn, xóm đến hầu hết các gia đình.

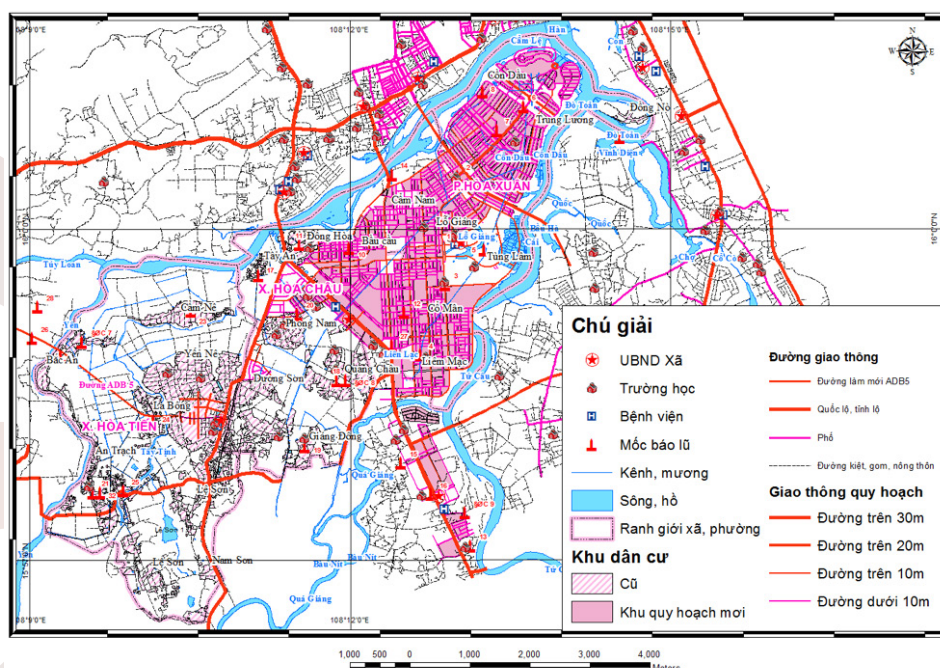
Tuy nhiên, tình trạng ngập sâu cục bộ trong các khu dân cư của Hòa Tiến, Hòa Châu ngày một gia tăng. Vậy, nguyên nhân nào dẫn đến những thay đổi này?

Gia tăng cao trình và thiếu các hạng mục thoát nước của các công trình giao thông

Năm 2009, Bộ Giao thông vận tải là chủ đầu tư xây dựng tuyến đường đi qua địa bàn xã Hòa Tiến, với nguồn kinh phí từ Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) nên người dân thường gọi là tuyến đường ADB5. Hầu hết người dân được phỏng vấn cho biết, công trình này liên quan nhiều đến sự thay đổi mức ngập giữa các thôn phía Nam và phía Bắc của xã. Đường có cao độ khoảng 2,5m so với địa hình tự nhiên tại khu vực này, đây là con đường mới để đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân của 03 xã (Hòa Tiến, Hòa Châu và Hòa Phước) lên huyện Hòa Vang. Tuy nhiên, sau khi tuyến đường được xây dựng cải tạo, các khu vực dân cư ở phía trên đường (La Bông, Bắc An, An Trạch, Lê Sơn 2) trở nên bị ngập sâu hơn. Trận lụt năm 2013 cho thấy, con đường đã góp phần cản trở dòng chảy lũ. Nước lũ dâng cao vượt cao trình của đường (2,5m). Các khu vực dân cư tạo thành những ô chứa nước lớn. Sau khi hết lũ, khu vực này vẫn còn lượng nước rất lớn ứ lại do cao trình đường và hệ thống thoát nước của tuyến đường quá nhỏ.

Bên cạnh đó, việc nâng cấp các tuyến giao thông cũ, san nền các khu đô thị liền kề và xây dựng mới một số công trình ở những vùng trũng thấp—và đặc biệt ngay trên hướng thoát lũ của dòng chảy—đã làm gia tăng thêm mức ngập cục bộ trong khu vực. Thôn Tây An, xã Hòa Châu là địa bàn bị ảnh hưởng.

HÌNH 1
BẢN ĐỒ HIỆN TRẠNG NĂM 2013 KHU VỰC NGHIÊN CỨU



Từ khoá

Rủi ro thiên tai ở đô thị

CCCC Đà Nẵng

Ngập lụt ở đô thị

Khả năng chống chịu với thiên
tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

Tuyến đường ĐT605 ở phía Tây khiến nước lũ tràn xuống khu vực này muộn hơn. Nhưng sau khi đã tràn qua ĐT605, lũ lại rút ngược trở lại sông Cẩm Lệ qua các cống. Các cống thoát nước ở tuyến đường này nhỏ và ít (cống hộp như cống Cửa đình, cống Đông Hòa) nên nước rút đi chậm. Việc nâng cấp Quốc lộ 1A vào năm 2003, đường ven sông và khu dân cư Nam Cẩm Lệ (năm 2003-2004) cũng góp phần làm cản trở hướng thoát lũ. Việc nâng cấp các tuyến giao thông như QL1A, DT605, hay công trình Đài phát sóng An Hải, và sắp tới là những công trình khác nữa sẽ góp phần làm cản trở dòng chảy và gia tăng ngập lụt cục bộ trong các khu vực dân cư.

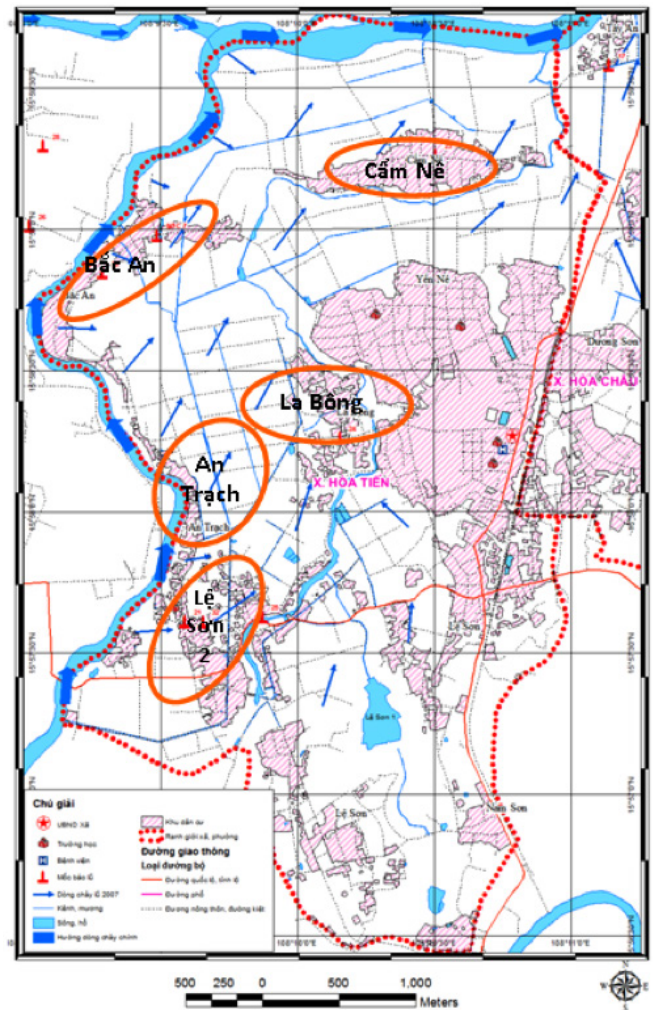
Vận hành các thủy điện ở thượng nguồn gây trầm trọng thêm mức ngập lụt ở khu vực hạ du

Về nguyên tắc, các hồ chứa thủy điện trong mùa lũ có nhiệm vụ cắt lũ, làm chậm lũ cho hạ du do các hồ này khi thiết kế đã dành một phần dung tích để chứa lũ. Tuy nhiên, hầu hết các thủy điện trên hệ thống Vu Gia – Thu Bồn đều không có dung tích phòng lũ (trừ thủy điện A Vương), hoặc có nhưng không đáng kể. Vì vậy, các thủy điện này gần như không có vai trò trong việc giảm lũ cho hạ du vào mùa lũ. Kể cả việc vận hành theo quy trình liên hồ trong mùa lũ cũng gặp rất nhiều khó khăn do việc dự báo lũ về hồ trong thời đoạn ngắn, các hồ không thể chủ động xả trước một phần dung tích đủ để chứa lũ, và nếu có xả thì cũng không kịp do lũ về quá nhanh. Mặt khác, do các hồ này đều có dung tích nhỏ nên khả năng cắt lũ là không đáng kể. Cụ thể ở trận lũ năm 2013, khi trên thượng nguồn mưa lớn kéo dài trong 6 giờ thì phía hạ lưu hầu như không mưa, và chỉ 2 giờ sau khi mưa thì hồ thủy điện Đắc Mi 4 đã đầy. Do không thể dự báo, không xả nước trước để đón lũ nên khi đó nhà máy buộc phải mở cửa xả để xả lũ khẩn cấp. Kết quả là dẫn đến tình trạng ngập lụt nhanh và lớn đối với vùng hạ du và gây ra những hậu quả nghiêm trọng.

San nền khu vực Hòa Xuân, một phần Hòa Châu và phát triển các công trình trên đường thoát lũ góp phần làm cản trở dòng chảy

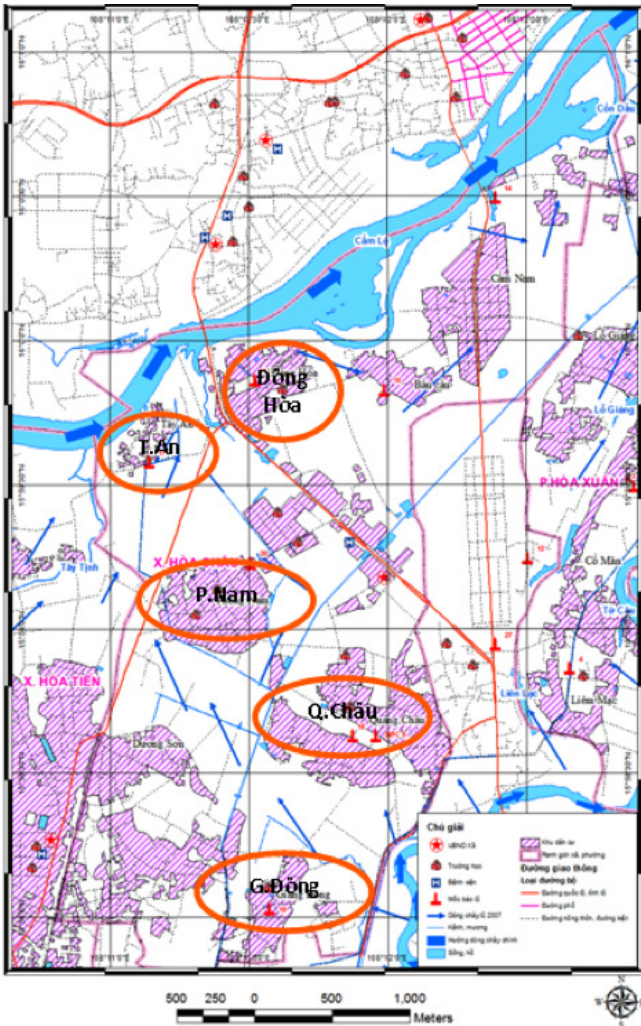
Việc nâng cao các tuyến giao thông cũ như QL1A, DT605, san nền các khu đô thị liền kề và xây dựng mới một số công trình ở những vùng trũng thấp cũng góp phần làm co hẹp dòng chảy lũ. Quá trình san lấp các khu vực trũng thấp để phát triển đô thị phần nào cũng làm thay đổi địa hình thoát nước tự nhiên của cả khu vực này. Các khu vực liền kề chưa được san lấp đồng bộ trở thành điểm ngập úng cục bộ như Tây An, Đông Hòa của xã Hòa Châu.

HÌNH 2
BẢN ĐỒ MÔ TẢ HƯỚNG DÒNG CHẢY VÀ CÁC THÔN THƯỜNG BỊ NGẬP SÂU CỦA XÃ HÒA TIẾN



Qua nhiều năm, việc nâng cấp Quốc lộ 1A (năm 2003), đường ĐT605, đường ven sông và khu dân cư Nam Cẩm Lệ (năm 2003-2004) cũng gây cản trở hướng thoát của nước lũ. Trận lụt năm 2007, Tây An bị ngập sâu tới 2m. Nước chảy xiết từ phía thượng nguồn đổ về, gây thiệt hại về hoa màu, gia súc gia cầm và môi trường. Thời gian lụt kéo dài 3 ngày, làm gián đoạn sinh hoạt, học tập, sản xuất. Trận lụt này lượng mưa ít hơn so với các năm trước nhưng theo như bà con cho biết, nguyên nhân gây lụt không phải do bão và mưa nhiều tại địa bàn mà do thay đổi về địa hình. Việc làm đường ĐT605 ở phía Tây khiến nước lũ tràn xuống khu vực này muộn hơn, nhưng sau khi đã tràn qua ĐT605, lũ lại rút ngược trở lại ra sông Cẩm Lệ qua các cống. Các cống thoát nước ở tuyến đường này nhỏ và ít (cống hộp, cống Cửa đình, cống Đông Hòa) nên nước rút đi chậm. Trước đây, xung quanh khu vực này là cánh đồng trồng lúa, đồng thời, vào mùa lũ thì đây cũng chính là những vùng trũng để chứa nước ngập.

HÌNH 3
BẢN ĐỒ MÔ TẢ HƯỚNG DÒNG CHẢY VÀ CÁC THÔN THƯỜNG
BỊ NGẬP SÂU CỦA XÃ HÒA CHÂU



HÌNH 4
ĐÀI PHÁT SÓNG AN HẢI, THÔN TÂY AN, XÃ HÒA CHÂU,
HUYỆN HÒA VANG*



HÌNH 5
CẢNH ĐỒNG RAU CẨM NÊ, XÃ HÒA TIẾN, HUYỆN HÒA VANG*



*Nguồn: CCCO, Tháng 8/2014

Nếu đánh giá từng hạng mục công trình sẽ rất khó để nhận ra được các nguyên nhân căn bản làm gia tăng ngập lụt tại khu vực, nhưng với sự thay đổi hàng loạt các hạng mục trong khu vực—như sự nâng cao các tuyến giao thông như QL1A, DT605, Đài phát sóng An Hải và sắp tới là những công trình khác—chắc chắn góp phần làm cản trở dòng chảy và gia tăng sự ngập lụt cục bộ trong các khu vực dân cư phía trên nếu không có những giải pháp về kỹ thuật về thoát nước phù hợp cho cả khu vực và các giải pháp thích ứng kèm theo.

Vấn đề nảy sinh khác đối với khu vực

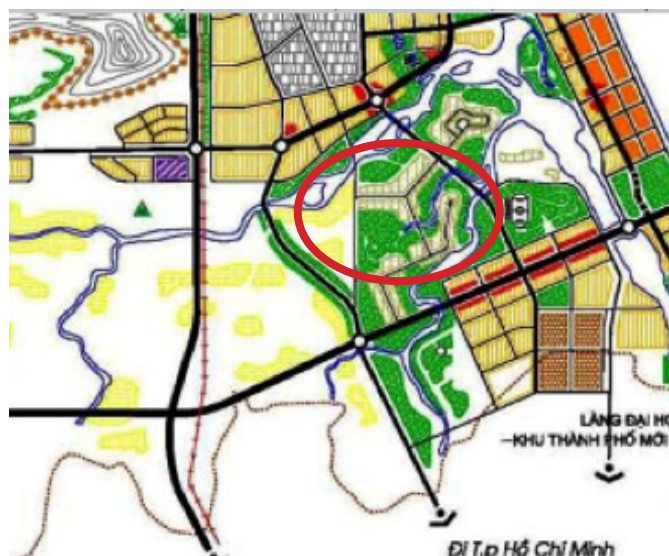
Một rủi ro khác về mặt xã hội tác động đến đời sống người dân khu vực là việc phát triển đô thị nhưng chưa đồng bộ về mặt phát triển kinh tế - xã hội. Việc chuyển đổi phần lớn diện tích đất nông nghiệp đã làm thay đổi nghề nghiệp truyền thống của phần lớn cộng đồng. Khi các sinh kế nông nghiệp bị suy giảm, người dân đã tự phát chuyển sang những việc làm ở thành phố nên thu nhập phần lớn

là không ổn định, nhất là những hộ khó khăn lại càng khó khăn hơn. Một số hoạt động nông nghiệp tại khu vực tiếp tục được đầu tư, phát triển, như trồng rau sạch, trồng nấm, chăn nuôi nhưng đây lại là địa bàn thực sự rủi ro cao về ngập lụt. Do đó, hiệu quả sản xuất nông nghiệp nếu đạt được chắc chắn sẽ không cao và có nguy cơ mất trắng bởi những trận lũ bất thường và không lường trước.

Bên cạnh đó, một số diện tích tương đối lớn đất nông nghiệp (phần lớn ở Hòa Châu, Hòa Xuân và Hòa Phước) tuy không chuyển sang đất đô thị nhưng cũng bị ảnh hưởng bởi các dự án bao quanh, không sản xuất được do không có kênh tưới hoặc không thoát nước được.

HÌNH 6

QUY HOẠCH ĐẾN NĂM 2020 (PHÊ DUYỆT NĂM 2002)



Nguyên nhân sâu xa tác động của công tác quy hoạch đô thị, phát triển các công trình hạ tầng, dân sinh đến vấn đề ngập lụt

Quy hoạch đô thị tại khu vực nghiên cứu (Phê duyệt năm 2002 và 2013)¹

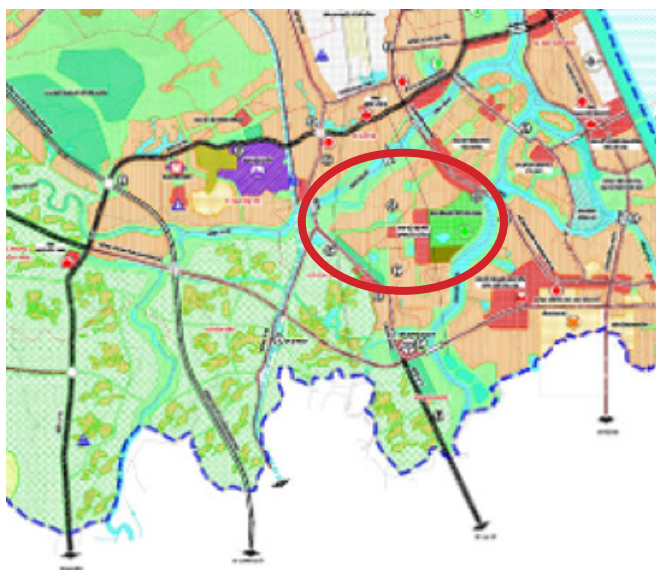
Đồ án Quy hoạch phê duyệt vào năm 2013 đã kế thừa quy hoạch chung đã được duyệt của năm 2002 trên cơ sở phân tích đánh giá những mặt được và chưa được trong quá trình thực hiện. Trong đồ án mới này, các yếu tố thích ứng với lũ lụt, biến đổi khí hậu đã được xem xét, cụ thể:

- Đặt vấn đề về sự thay đổi thời tiết, khí hậu, sự gia tăng nhiệt độ, xu hướng nước biển dâng cao, ảnh hưởng trực tiếp đến các vùng ven sông, ven biển, do đó cốt san nền trong công tác quy hoạch chung đã được xem xét để điều chỉnh lại cho phù hợp.
- Cụ thể hóa tiêu chuẩn về cao độ nền phù hợp với an toàn chống ngập và các khu vực đặc thù:
 - Chọn cao trình nền xây dựng tối thiểu bằng cao trình mực nước sông ứng với P=1-5%.
 - Theo quy chuẩn quy hoạch đô thị QCVN 01:2008/BXD, cao độ nền xây dựng là từ 1% đến 3% (tùy theo tính chất đô thị của từng khu vực). Tuy nhiên trong quá trình triển khai xây dựng cơ sở hạ tầng các khu dân cư, khu đô thị mới trong những năm vừa qua, thành phố đã lựa chọn tần suất nền xây dựng trên cơ sở đảm bảo an toàn

¹ Quyết định 465/QĐ-TTg ngày 17//2002 và Quyết định số 2357/QĐ-TTg năm 2013

HÌNH 7

QUY HOẠCH ĐẾN NĂM 2030 (PHÊ DUYỆT NĂM 2013)



chống ngập ở mức tương đối cao (khoảng 20-100 năm ngập một lần) để tiết kiệm kinh phí và vừa khớp nối hợp lý với các khu xây dựng hiện hữu của thành phố.

- Đối với khu vực trung tâm thành phố, ở những khu vực đã xây dựng không có khả năng cải tạo nền, khi xây dựng công trình mới cần san nền cục bộ cho từng công trình.
- Cao độ xây dựng tối thiểu đối với khu vực đô thị cũ kế thừa đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Đà Nẵng đến năm 2020.
- Cao độ xây dựng tối thiểu tại các khu đô thị mới thuộc các quận Liên Chiểu, Cẩm Lệ, Ngũ Hành Sơn, huyện Hòa Vang bằng cao trình mực nước ứng với tần suất 5%.
- Độ dốc nền quy hoạch tối thiểu từ 0,1% đến 0,2%.

Tuy nhiên, một số tác động bởi có sự thay đổi sau:

Thay đổi lớn về mật độ xây dựng

Theo Quy hoạch phê duyệt năm 2002, Hòa Xuân là khu vực trũng thấp, tham gia thoát lũ, nên định hướng Hòa Xuân là khu đô thị sinh thái trên cơ sở cao độ hiện trạng, hiện trạng hạ tầng kỹ thuật, xã hội để thiết kế khu đô thị sinh thái cho phù hợp. Cao độ san nền thấp từ 1,5m đến 2,0m. Với cao độ này, khu vực sẽ tham gia thoát lũ khi có lũ về, với các công trình dự kiến thiết kế tối thiểu 2 tầng, tầng 1 sẽ tham gia thoát lũ. Thực tế, Hòa Xuân hiện nay không phải khu đô thị sinh thái mà là các khu dân cư mới, các khu biệt thự ven sông kết hợp với các công trình công cộng, khu công viên, hồ điều tiết cảnh quan, khu liên hợp thể thao, cây xanh...

tạo thành một khu đô thị hiện đại. Đây là vị trí hấp dẫn về mặt đô thị với không gian mặt nước (ngay tại ngã ba sông: Sông Hàn, sông Vĩnh Điện, Sông Cổ Cò); giao thông đường bộ, đường thủy rất thuận lợi; kết nối giao thông với khu vực Biển Đông rất gần với khu đô thị.

Với sự thay đổi mật độ phát triển và xây dựng của đô thị, các giải pháp thoát nước tại khu vực cũng thay đổi theo. Trên cơ sở các tuyến cống thoát lũ trên đường Quốc Lộ 1A, được đầu nối thông suốt ra sông Vĩnh Điện đảm bảo thoát lũ thượng lưu các cống ngang trên đường Quốc Lộ 1A và lưu vực thoát nước bản thân của dự án. Ngoài ra, để xử lý cao độ thoát nước và giảm tải cho hệ thống thoát nước, đã tạo rất nhiều hồ điều tiết nước mưa, điều tiết lũ đồng thời tạo cảnh quan, điều hòa khí hậu môi trường cho khu vực. Cao độ nền được thiết kế trên cơ sở cao độ đường Quốc Lộ 1A đã có và đảm bảo tần suất ngập lụt P= 5%. Cao độ thấp nhất khu vực ven sông Cẩm Lệ, sông Vĩnh Điện từ 3.5m đến 4.00, đảm bảo tần suất P=5% và trận lụt năm 2009.

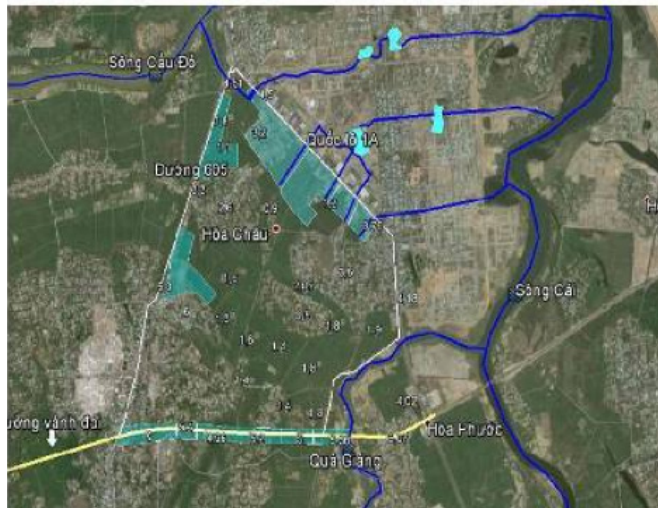
Các giải pháp thoát nước khu vực Hòa Xuân

Như vậy, việc đắp đất để hình thành đô thị tại vị trí trung thấp vốn dĩ tham gia thoát lũ khi lũ về có nguy cơ sẽ làm cho mực nước lũ dâng cao hơn, ảnh hưởng đến khu vực thượng lưu. Vấn đề này khi lập quy hoạch cao độ nền, đơn vị tư vấn đã có tính thêm 0,5m (thay vì 0,3 theo qui chuẩn) an toàn phòng cho trường hợp phát triển đô thị tại Hòa Xuân. Trong thực tế, việc san nền cho cả khu vực rộng lớn đã không thể thực hiện, cụ thể như khu vực thôn Đông Hòa đã giữ nguyên hiện trạng và trở thành vùng thấp trũng. Với tình trạng không cải thiện hệ thống cống thoát nước, khu vực này sẽ bị tác động đầu tiên bởi ngập úng và thời gian ngập lụt cũng tăng lên.

Mặc dù các đơn vị tư vấn đã tính toán việc đắp nền ở khu vực Hòa Xuân với diện tích 1.000ha là nhỏ so với khu vực phía Nam thành phố và cho rằng mực nước lũ dâng cao là không lớn (mực nước lũ tại trạm Cẩm Lệ tăng lên 0,42m), tuy nhiên vấn đề tác động không phải gia tăng tại khu vực mà gia tăng ở các khu vực phía thượng lưu. Đặc biệt, tổn thất do lũ có quan hệ bình phương với mức ngập lụt, do đó mức độ rủi ro và thiệt hại do lũ gây ra trong khu vực này sẽ gia tăng đáng kể. Cho đến nay, chưa xảy ra trận lũ nào tương tự năm 2007 để kiểm định việc tính toán tác động ngập lụt của khu vực.

Như vậy, nếu tiếp tục phát triển đô thị với mật độ dân cư và xây dựng cao ở Hòa Tiến và Hòa Châu, nguy cơ làm gia tăng dòng chảy trên sông Cẩm Lệ sẽ là 4,62m (kết quả dự án HUDSIM). Do đó, quy hoạch được duyệt của thành phố đã có sự điều chỉnh kịp thời, theo phương án giữ nguyên

HÌNH 8
BẢN ĐỒ QUY HOẠCH THOÁT NƯỚC HÒA XUÂN



hiện trạng tại các khu vực này, để giảm rủi ro gia tăng cao trình mực nước sông.

Một số công trình giao thông huyết mạch, công trình xây dựng quan trọng chưa tính toán đảm bảo an toàn đối với ngập lụt, thoát nước

Tuyến đường ADB5 có chiều dài khoảng 5km, nối từ đường Quốc Lộ 14B (trước trung tâm hành chính huyện Hoà Vang) đến đường DT605, nằm ở phía Bắc đường Hoà Phước – Hoà Khương (hạ lưu cầu sông Yên của tuyến đường). Cao độ tim đường thấp nhất là 4,73 tại khu vực hai bên cầu sông Yên và sông Tây Tịnh, tương ứng tần suất thiết kế thực tế khoảng P=20%, chủ yếu bám theo đường hiện trạng cũ và nhà dân hai bên tuyến đường. Cao độ hiện trạng tại đỉnh cầu sông Yên là 8,50, đỉnh cầu sông Tây Tịnh là +6,21. Hệ thống thoát nước ngang có tổng cộng 16 tuyến cống ngang có khẩu độ nhỏ nhất là D1000, cao nhất 2x(2000x2000); có 2 cầu bản: Cầu qua sông Yên khẩu độ (12+3x24+12)m, cầu qua sông Tây Tịnh khẩu độ L=24m. Tổng diện tích thoát nước 751m².

Toàn bộ khu vực này tham gia thoát lũ của Sông Yên. Tuy nhiên, khi thiết kế hệ thống thoát nước ngang, đơn vị tư vấn tính toán chưa đủ khẩu độ thoát nước và cao độ thiết kế tim đường cũng chưa hợp lý nên lũ từ sông Vu Gia đổ về đã làm cho mực nước lũ thượng lưu dâng cao, gây ngập sâu cục bộ.

Cũng trong lưu vực này, tuyến đường Hòa Phước – Hòa Khương chuẩn bị triển khai, đoạn đường ảnh hưởng đến lũ Sông Yên là đoạn đường nối từ Quốc Lộ 1A đến đường DT605 có tổng cộng 18 cống ngang với khẩu độ nhỏ nhất là D1500, cao nhất 3x(3500x3000); có tổng cộng 4 cầu: Cầu phía Tây cầu sông Yên lần lượt là 9x(5000x3500), 4x(5000x3500), cầu sông Yên L=200m, cầu Tây Tịnh

6x(5000x6000); tổng diện tích thoát nước 1856m². Như vậy, khả năng lũ của tuyến đường lớn hơn rất nhiều so với đường ADB và đường 409.

Kết luận

Nguyên nhân ngập lụt

Lũ và ngập lụt có xu hướng ảnh hưởng ngày một gia tăng đối với phát triển đô thị. Quá trình phát triển đô thị, trong đó, việc thay đổi mật độ phát triển và xây dựng của đô thị, mở rộng thêm các công trình hạ tầng, dân sinh, là những yếu tố đã làm gia tăng tác động của ngập lụt vốn đang có chiều hướng gia tăng bởi biến đổi khí hậu.

Việc chuyển đổi tính chất, chức năng của các khu vực đô thị và công tác quy hoạch đô thị nếu không được xem xét tổng thể có thể hạn chế ngập úng ở khu vực này, nhưng sẽ là nguyên nhân sâu xa, cơ bản tác động đối với các khu vực lân cận. Do đó, việc tính toán cao độ nền đơn thuần tại vị trí quy hoạch là chưa đủ.

Việc xây dựng các tuyến đường giao thông cắt ngang các dòng chảy lũ hay các công trình ngay trong lưu vực chứa nước, thiếu sự nghiên cứu kỹ về hành lang thoát lũ, cao trình, lưu vực dòng chảy có thể giảm tình trạng ngập lụt phía hạ lưu so với trước nhưng sẽ góp phần tăng cao mực nước lũ ở phía thượng lưu, ngập lụt sẽ có nguy cơ nghiêm trọng hơn. Một vấn đề nảy sinh là việc tiêu tốn kinh phí cho việc khắc phục các giải pháp thoát lũ khi vấn đề ngập lụt xảy ra. Cần xem xét khả năng thoát lũ trong công tác thiết kế các công trình đô thị khi tính đến tác động đồng thời của lũ tự nhiên và việc xả nước của thủy điện.

Dự báo xu hướng ngập lụt

Biến đổi khí hậu (BĐKH) sẽ tác động và gây gia tăng mức độ ngập lụt ở đô thị. Rủi ro về lũ lụt trong những năm tới cần xem xét tới các mối đe dọa từ nước dâng do bão xảy ra cùng thời điểm với mưa lớn, và các thách thức từ việc quản lý các hồ chứa ở thượng lưu, hồ điều hòa, kênh mương thoát nước trong đô thị;

Cần tiếp tục chú trọng cải thiện quy hoạch đô thị thích ứng với ngập lụt, BĐKH

Quy hoạch đô thị cần có sự lồng ghép tính toán yếu tố ngập lụt, BĐKH rõ nét. Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm quy hoạch cần tiếp tục coi trọng và xem xét cải thiện:

- Cần hạn chế việc phát triển đô thị ở những vị trí trũng thấp để hạn chế việc nâng cao độ nền các đô thị, công trình, góp phần giảm tải dòng chảy trên sông. Việc nâng cao trình tại các khu vực trũng thấp tham gia

thoát lũ sẽ gây rủi ro cao khi điều kiện khí hậu ngày càng có xu hướng cực đoan và đồng thời tác động bởi việc vận hành các công trình thủy điện ở thượng lưu không thể kiểm soát được.

- Ưu tiên mở rộng hành lang thoát lũ, vùng đệm, duy trì các vùng chứa lũ tự nhiên, hạn chế các giải pháp công trình cưỡng bức dòng chảy trên sông.
- Việc lựa chọn cao độ nền dựa trên cơ sở điều tra các trận lũ quá khứ là chưa an toàn, cần nghiên cứu thêm các phương án khác phù hợp hơn. Cần xem xét đến các yếu tố liên vùng khi quy hoạch chi tiết, giữa đô thị trung tâm và các đô thị vệ tinh. Coi trọng việc đầu tư đồng bộ để hạn chế tác động bất lợi từ đô thị trung tâm đẩy sang các đô thị vệ tinh.
- Trước tình hình biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng diễn biến phức tạp, lượng mưa tăng, mực nước lũ sẽ tiếp tục gia tăng, những khu vực thường xuyên ngập lụt cần có những giải pháp thích ứng để góp phần bảo vệ tính mạng và tài sản của người dân.

Các khuyến nghị cải thiện công tác phát triển đô thị cấp quốc gia và thành phố

Liên quan đến yếu tố ngập lụt ngày càng có xu hướng gia tăng, ảnh hưởng đến đời sống cộng đồng, đặc biệt những khu vực ven đô thị. Công tác quy hoạch, phát triển đô thị cần tiếp tục hoàn thiện về quy trình và lồng ghép những giải pháp kỹ thuật phù hợp. Qua kết quả nghiên cứu, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị đến các cấp liên quan như sau:

Bộ Xây dựng

Chú trọng nghiên cứu, phê duyệt quy hoạch vùng để làm cơ sở cho các đô thị trong vùng trong việc lập quy hoạch, điều chỉnh và triển khai phù hợp với quy hoạch vùng. Chú trọng xây dựng cơ chế điều hành quy hoạch vùng được duyệt làm cơ sở điều phối và hợp tác hỗ trợ lẫn nhau của các địa phương, các đô thị trong vùng trong mọi lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội và phát triển đô thị.

Tăng cường kiểm soát việc thực hiện quy hoạch chung đô thị, tránh việc phát triển đô thị không phù hợp với đồ án được duyệt, hay quá thời hạn điều chỉnh. Các vấn đề phát sinh trong quá trình phát triển vùng cần được phối hợp để xử lý kịp thời.

Ủy ban Nhân dân thành phố

Chú trọng việc phối hợp liên vùng (cụ thể với tỉnh Quảng Nam) trong việc lập quy hoạch thoát lũ, đảm bảo an toàn của cộng đồng khu vực hạ du các sông.

Chú trọng để điều chỉnh kịp thời các khu vực phát triển đô thị nằm ở các vùng trũng thấp trong phạm vi hành lang thoát lũ. Sớm có quy định cụ thể việc hạn chế phát triển đô thị ở các khu vực trũng thấp, vùng tham gia thoát lũ tự nhiên, đặc biệt tại khu vực phía Nam thành phố.

Chú trọng việc thực hiện đánh giá môi trường chiến lược đối với các đồ án quy hoạch đô thị và đánh giá tác động môi trường đối với các dự án phát triển đô thị. Định hướng quy hoạch theo hướng tăng diện tích cây xanh, diện tích công cộng, hình thành các khu vực chứa nước lũ tự nhiên.

Sớm tổ chức và phê duyệt điều chỉnh cốt nền xây dựng các khu đô thị phù hợp với yêu cầu ứng phó với biến đổi khí hậu, rà soát lại khả năng ngập lụt đối với các khu đô thị Hòa Xuân, Hòa Quý để có những phương án thích ứng phù hợp.

Sở Xây dựng thành phố

Sớm xây dựng cơ chế phối hợp với các cơ quan có liên quan trong quá trình thẩm định quy hoạch và thẩm tra thiết kế công trình xét đến yếu tố ngập lụt và ứng phó với BĐKH.

Nghiên cứu, đề xuất lập quy hoạch điều chỉnh các khu đô thị mới, khu đô thị cải tạo theo hướng tạo hành lang thoát lũ (liên quan đến các địa phương như huyện Hòa Vang, Cẩm Lệ, Ngũ Hành Sơn và Liên Chiểu), đề xuất các quy định cấm hoặc hạn chế xây dựng trong các khu vực, trình duyệt làm cơ sở cho địa phương trong công tác truyền thông cho nhân dân biết và chấp hành.

Tổ chức nghiên cứu quy hoạch thoát nước, thoát lũ để có cơ sở đề xuất UBND thành phố về cốt nền đô thị mới có xem xét yếu tố biến đổi khí hậu để hướng dẫn cho nhà đầu tư và nhân dân trong quá trình xây dựng nhà và công trình, chú trọng tại các thôn Đông Hòa, Tây An của xã Hòa Châu và Cẩm Nê, Bắc An của xã Hòa Tiến.

Nghiên cứu lập quy hoạch hành lang thoát lũ trên các sông chính của thành phố: sông Yên, Quá Giáng, Vĩnh Điện, Cầu Đỏ, Cẩm Lệ, Túy Loan và sông Hàn và thoát lũ các lưu vực nhỏ, xung yếu như Hòa Trung, Phú Lộc. Trong khi chưa có quy hoạch hành lang thoát lũ, cần đảm bảo không quy hoạch dự án, công trình xâm lấn bãi sông, bờ sông và lòng sông.

Chú trọng công tác lập đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường đối với các đồ án quy hoạch và dự án phát triển đô thị.

Tiếp tục hoàn thiện các Quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật theo hướng: (1) Nghiên cứu bổ sung các hồ điều tiết để giảm áp lực cho hệ thống thoát nước và dòng chảy trên sông, cụ thể tại khu vực Hòa Xuân của quận Cẩm Lệ

và Đông Hòa của xã Hòa Châu; (2) Nghiên cứu đề xuất cao độ nền xây dựng kết hợp giải pháp thoát nước, công trình kè, hồ chứa; (3) Nghiên cứu mẫu nhà phù hợp với khu vực dân cư hiện trạng trong vùng ngập lụt, cụ thể ở thôn Đông Hòa, Tây An của xã Hòa Châu và thôn Cẩm Nê, Bắc An của xã Hòa Tiến; và (4) Xem xét việc cập nhật và sử dụng mô hình thủy văn để tham khảo trong công tác thẩm định và phê duyệt các đồ án quy hoạch thoát nước đô thị. Cần sử dụng mô hình để tính toán lại mức độ ngập lụt của thành phố, đặc biệt phát triển các công trình mới, công trình thay thế, xen kẽ vào các khu vực, công trình hiện có.

Tài liệu tham khảo

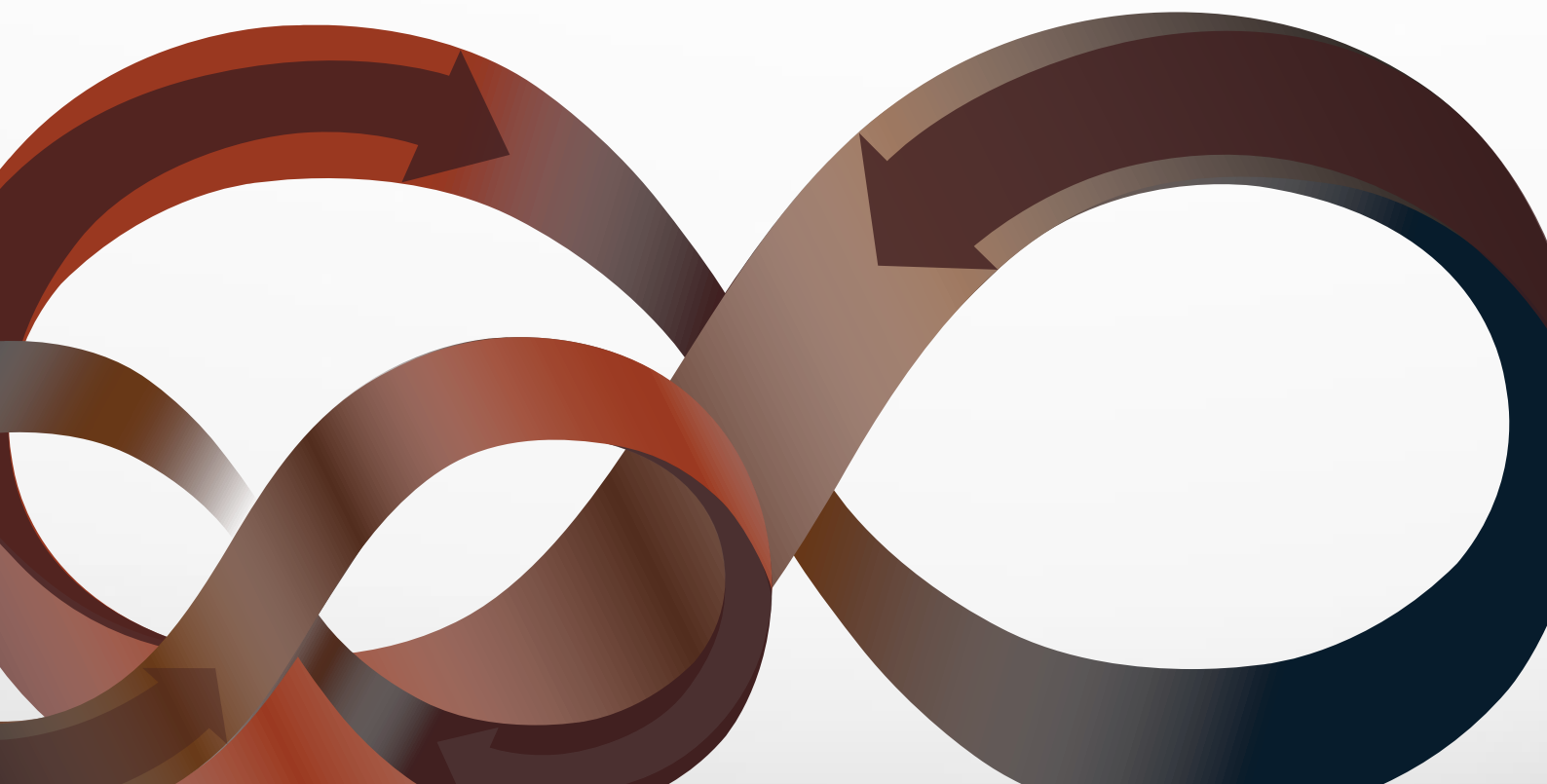
1. Văn phòng Ban chỉ đạo Ứng phó với BĐKH, Báo cáo tổng hợp Dự án “Giảm rủi ro khí hậu từ phát triển vùng ven đô thị, nghiên cứu điển hình tại khu vực xã Hòa Tiến, Hòa Châu và Phường Hòa Xuân, Thành phố Đà Nẵng”, tháng 10/2015.
2. Quyết định số 1866/QĐ-TTg về việc Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thành phố Đà Nẵng đến năm 2020.
3. Quyết định 6901/2012/QĐ-UBND Về việc phê duyệt Kế hoạch ứng phó với BĐKH và NBD thành phố Đà Nẵng đến năm 2020.
4. Quyết định số 2357/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ về việc phê duyệt Nhiệm vụ điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng thành phố Đà Nẵng 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.
5. Quyết định số 1349/QĐ-UBND về việc Ban hành Kế hoạch hành động về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường QLTN và BVMT trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.



4

GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI VÀ HUY ĐỘNG SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG Ở ĐÔ THỊ

- 88 4.1. Mô hình đồng quản lý trong công tác quản lý sạt lở bờ sông
- 96 4.2. Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai ở Đô thị Việt Nam: Những bất cập và thách thức



MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ SẠT LỞ BỜ SÔNG

4.1

Thành phố Cần Thơ, Việt Nam

Abstract

Urban climate adaptation measures are frequently understood to require large scale infrastructure investments. But these may not be feasible in low-income developing countries, where urban populations are growing most rapidly. Yet poor urban populations, especially in rapidly expanding peri-urban areas, may be most vulnerable to climate hazards such as flooding, sea level rise, and extreme storms because their population density is increasing more rapidly than infrastructure investment. This paper describes an experimental approach to riverbank erosion control in Can Tho, Vietnam, that involves an alternative mechanism for funding, building and maintaining infrastructure for riverbank stabilization and erosion control. Our paper describes the approaches for co-management model and discusses key lessons for replication in other cities.

Trích yếu

Các biện pháp thích ứng với BĐKH ở đô thị thường được cho là phải có các đầu tư quy mô lớn về cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, các biện pháp này lại không khả thi đối với các nước đang phát triển có thu nhập thấp, nơi có tốc độ gia tăng dân số đô thị nhanh nhất. Trong khi đó, dân số nghèo đô thị, đặc biệt là ở các vùng ven đô đang mở rộng nhanh chóng, có thể là đối tượng dễ bị tổn thương nhất trước hiểm họa do biến đổi khí hậu (BĐKH) gây ra như lũ lụt, nước biển dâng, bão cực trị, bởi mật độ dân số tại các khu vực này đang tăng nhanh hơn mức độ đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tài liệu này mô tả một phương pháp tiếp cận thực nghiệm về kiểm soát sạt lở bờ sông tại thành phố Cần Thơ, Việt Nam, trong đó bao gồm một cơ chế mới trong việc huy động nguồn tài chính, xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng để gia cố bờ sông và kiểm soát sạt lở. Tài liệu cũng mô tả các phương pháp tiếp cận của mô hình đồng quản lý và thảo luận các bài học chính để nhân rộng mô hình ra các thành phố khác.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)
TS. Nguyễn Ngọc Huy

Giới thiệu

Sạt lở bờ sông là mối đe dọa đối với tính mạng và tài sản của người dân sinh sống ven các dòng sông. Nó đã trở thành một hiện tượng phổ biến trong một vài thập kỷ gần đây, làm hạn chế quá trình phát triển kinh tế ở vùng Tây Nam Bộ, một khu vực kinh tế quan trọng của Việt Nam. Bằng chứng từ những vụ sạt lở gần đây cho thấy cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng trực tiếp và là đối tượng dễ bị tổn thương nhất (Công, 2013). Chịu ảnh hưởng nặng nề nhất do tác động của sạt lở bờ sông không chỉ có cộng đồng dân cư ở khu vực nông thôn mà còn cả các dân cư đô thị nơi điều kiện kinh tế có vẻ tốt hơn ở khu vực nông thôn. (Công, 2013).

Cộng đồng địa phương có những tiềm năng to lớn cần được phát huy như sức mạnh của số đông, kiến thức truyền thống, các mối quan hệ và giao kết xã hội chính là một nguồn vốn liếng xã hội quý giá đối với công tác quản lý thiên tai (Nguyễn & Shaw, 2009). Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy phương pháp tiếp cận từ trên xuống không đáp ứng được nhu cầu của cộng đồng dễ bị tổn thương, không chú trọng đến nguồn lực tiềm năng của địa phương và thậm chí làm gia tăng tình trạng dễ bị tổn thương. Bản thân các đối tượng dễ bị tổn thương phải là trọng tâm trong các quyết định về lập kế hoạch và thực thi các biện pháp quản lý rủi ro thiên tai. Do vậy, cần phát huy vai trò của cộng đồng địa phương trong công tác quản lý thiên tai (Shaw, 2006).

Tài liệu này mô tả mô hình đồng quản lý giữa cộng đồng và chính quyền địa phương trong quản lý sạt lở bờ sông tại thành phố Cần Thơ và các hành động tại cộng đồng trong quản lý sạt lở bờ sông khu vực đô thị. Ngoài ra, tài liệu cũng thảo luận về việc sử dụng phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng như một cơ hội để đem các hành động đơn lẻ vào nhân rộng trong quá trình đồng quản lý giữa chính quyền và cộng đồng địa phương trong công tác quản lý sạt lở bờ sông.

Sạt lở bờ sông và các hành động tại cộng đồng ở thành phố Cần Thơ

Sạt lở bờ sông ở thành phố Cần Thơ

Quá trình đô thị hóa ở Cần Thơ đã làm ảnh hưởng tiêu cực đến hệ thống sông ngòi và kênh rạch thoát nước của thành phố, dẫn đến tình trạng phát triển quá mức ở các khu vực ven sông với nhiều nhà ở không có quyền sử dụng đất hợp pháp. Điều này làm nảy sinh nhiều vấn đề như gia tăng tình trạng sạt lở bờ sông, ngập triều, thoát nước kém khi có bão, theo dự đoán sẽ trở nên trầm trọng hơn trong bối cảnh biến đổi khí hậu (Công, 2013).

Theo Ban chỉ huy phòng chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn thành phố Cần Thơ (2013), nhiều vụ sạt lở bờ sông tại Cần Thơ xảy ra vào giai đoạn chuyển tiếp giữa mùa mưa và mùa khô (từ tháng 3 đến tháng 7 hàng năm) và đã gây ra những thiệt hại về người và tài sản. Năm 2010, có bốn vụ sạt lở bờ sông, làm 2 người chết, thiệt hại 2 tỷ đồng; năm 2011, xảy ra 12 vụ sạt lở nghiêm trọng, làm 2 người chết, 5 người bị thương, thiệt hại hơn 3,5 tỷ đồng; năm 2012 xảy ra 5 vụ sạt lở bờ sông với thiệt hại trên 460 triệu đồng; cuối tháng 3/2013, một vụ sạt lở bờ sông nghiêm trọng xảy ra tại tổ 22, ấp Mỹ Ái, xã Mỹ Khánh, huyện Phong Điền, khiến 5 ngôi nhà bị sập đổ hoàn toàn, 8 ngôi nhà khác phải di dời khẩn cấp, thiệt hại hơn 1,3 nghìn tỷ đồng. Hiện tượng sạt lở bờ sông thường xảy ra ở các quận huyện như Bình Thủy, Cái Răng, Thốt Nốt, Ô Môn, Ninh Kiều, Phong Điền.

Có nhiều nguyên nhân kết hợp dẫn đến tình trạng sạt lở bờ sông a) sự thay đổi dòng chảy các con sông và thủy triều do sự thay đổi chế độ thủy văn của sông Mê-kông và nước biển dâng; b) sự gia tăng nhanh chóng của các công trình xây dựng bên bờ sông,

Từ khóa

CCCO Cần Thơ, Việt Nam
Sạt lở bờ sông đô ở đô thị
Hành động cộng đồng
Mô hình đồng quản lý
Biến đổi khí hậu

HÌNH 1

BỜ KÈ BẰNG THÂN DỪA VÀ TRE DO NGƯỜI DÂN ĐỊA PHƯƠNG XÂY DỰNG



*Nguồn: Nguyễn Ngọc Huy, 2013

đa số là được xây bởi các hộ dân nhập cư chưa có giấy phép cư trú và cũng không đủ khả năng để xây dựng ở nơi khác; và c) gia tăng mật độ giao thông của tàu thuyền trọng tải lớn trên sông. Về trung hạn, có thể điều tiết giao thông của tàu thuyền bằng cách lắp đặt trang thiết bị liên quan (như kho chứa vật liệu xây dựng, bến tàu, trạm đầu mối) để tập trung giao thông ở các kênh rạch được bảo vệ và hạn chế tốc độ. Tuy nhiên, hai nguyên nhân còn lại sẽ chỉ có xu hướng trầm trọng hơn trong tương lai.

Để giải quyết những vấn đề nêu trên, theo kế hoạch giai đoạn 2012-2015, thành phố Cần Thơ muốn xây dựng các bờ kè bê tông kiên cố hoặc bán kiên cố dọc theo 22 tuyến kênh rạch trên tổng số 48 kênh rạch của thành phố. Thành phố cũng có các kế hoạch dài hạn nhằm mở rộng chương trình xây dựng bờ kè này trong quá trình phát triển. Hiện chưa rõ liệu thành phố có thể huy động đủ kinh phí xây dựng bờ kè bê tông dọc theo 22 kênh rạch này không, và xây dựng bờ kè cho toàn bộ 48 kênh rạch thì hoàn toàn vượt quá khả năng tài chính hiện tại cũng như khả năng dự kiến của thành phố. Chi phí làm bờ kè bê tông kiên cố là khoảng 1,5 triệu USD/km, và kè bằng cột bê tông kết hợp ván gỗ cũng tốn khoảng 400.000 USD/km. Trong cả hai trường hợp, những con số này chưa bao gồm chi phí tái định cư cho các hộ gia đình sống ven bờ sông. So với hai phương pháp trên, phương pháp gia cố bờ kè sinh học chi phí là khoảng 200-400 triệu đồng/km. Xây dựng bờ kè bê tông cho toàn bộ hệ thống đường thủy của thành phố Cần Thơ rõ ràng là không khả thi trong tương lai. Trước mắt cần tìm ra các giải pháp thay thế có tính hiệu quả nhằm giảm thiểu rủi ro tổn thương của các hộ gia đình sống ở gần bờ sông và hạ tầng đô thị liên quan.

An Bình là một phường thuộc quận Ninh Kiều ở trung tâm thành phố Cần Thơ, có mật độ dân cư đông đúc với thu nhập của người dân ở mức trung bình và thấp. Hiện nay, phường có 10 kênh rạch thoát nước nội bộ với tổng chiều dài khoảng 10 km. Khoảng 10-15 năm trước, những kênh rạch này có vai trò quan trọng trong đời sống cộng đồng, từ vận chuyển hàng hóa, cung cấp nước sinh hoạt, nước sản xuất nông nghiệp, đến tiêu và thoát nước cho khu dân cư. Người dân địa phương ở đây đã có kinh nghiệm riêng về bảo vệ bờ sông. Một số hộ gia đình dựng các bờ kè bằng tre hay thân dừa, thả lục bình để giảm sóng, và trồng cây bản dọc theo bờ sông Cái Sơn để giảm sạt lở (Hình 1). Tuy nhiên, những hoạt động này chưa nhận được sự cho phép chính thức, cũng chưa có nghiên cứu nào so sánh hiệu quả, và người dân cũng chưa được tư vấn hay hỗ trợ kỹ thuật để có giải pháp tốt hơn. Hơn nữa không phải hộ gia đình nào cũng có điều kiện làm bờ kè nên việc bảo vệ bờ sông được thực hiện không đồng đều. Một vấn đề phức tạp khác tại địa phương là có nhiều hình thức sở hữu tài sản và đất đai khác nhau, các khu vực khác nhau trên dọc bờ sông có mức độ rủi ro khác nhau tùy theo điều kiện đất và thảm thực vật. Ở một số nơi, hiện tượng sạt lở đất bờ sông đe dọa các công trình công cộng như lòng đường hoặc hệ thống phân phối điện nước, trong khi ở nơi khác thì chỉ ảnh hưởng đến tài sản cá nhân.

Để bảo vệ khu vực bờ sông, cần có các biện pháp bảo vệ đồng bộ, tránh trường hợp xảy ra sạt lở nặng nề hơn ở các đoạn sông không có bờ kè. Những vấn đề không thể được giải quyết hiệu quả bằng nguồn vốn nhà nước hay tư nhân, mà cần có cơ chế mới giúp tạo điều kiện cho cả đầu tư nhà nước và tư nhân vào các giải pháp có hiệu quả chi phí cao,

đã được lên kế hoạch và quản lý tại địa phương cho phù hợp với điều kiện địa phương đó, nhưng đồng thời vẫn phải đáp ứng tiêu chuẩn tối thiểu để đảm bảo kết quả.

Để giải quyết những vấn đề này, cần có cơ chế mới giúp đem lại sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính của nhà nước cho các sáng kiến của cộng đồng. Quá trình huy động sự tham gia của cộng đồng, cách thức tổ chức và các cơ chế cùng quản lý, và những biện pháp kỹ thuật cụ thể này đều có khả năng nhân rộng ra các địa phương khác.

Nhìn lại các hành động tại cộng đồng trong quản lý sạt lở bờ sông tại Cần Thơ

Với kinh nghiệm nhiều năm đối phó với tình trạng sạt lở bờ sông, người dân địa phương đã áp dụng nhiều biện pháp kiểm soát sạt lở. Những cách làm truyền thống này gồm có (i) trồng cây, cây thân cỏ để bảo vệ bờ kè, (ii) đóng cọc bằng cây bần, cây tre (iii) thả nhiều bao tải cát để tạo thành lớp tường ngăn sóng và dòng chảy nhằm bảo vệ bờ kè. Các cách làm truyền thống này chỉ phát huy tác dụng trong trường hợp tốc độ sạt lở bờ sông chậm, chủ yếu là do sóng tàu, lòng sông nông, dòng chảy không nhanh và địa hình thấp. Người dân địa phương cũng làm các công trình bê tông bán kiên cố, gồm có (i) bờ kè đá, (ii) bờ kè gạch, (iii) bờ có các phiến bê tông. Nhiều doanh nghiệp, cơ sở sản xuất và hộ gia đình tại địa phương có khả năng xây dựng bờ kè. Độ bền của những công trình này tương đối cao và phụ thuộc vào sự ổn định của nền móng và thiết kế. Ở một số khu vực, bờ kè được xây dựng bằng đá tạo ra cảnh quan đẹp. Tuy nhiên, các bờ kè bán bê tông không được thiết kế và xây dựng đồng bộ và không theo quy trình xây dựng tiêu chuẩn, nên thường bị hư hỏng sau một thời gian ngắn.

Một số công trình không được gia cố móng vững chắc. Hơn nữa, trọng tải quá lớn của các công trình và đường xá bên trên là một trong những nguyên nhân quan trọng gây hư hỏng bờ kè. Ngoài ra, do chi phí xây dựng cao, chỉ một số hộ gia đình có thu nhập cao và ổn định mới có thể làm những bờ kè này. Loại bờ kè này được xây dựng tự phát và không có kế hoạch, do đó tính thẩm mỹ không cao. Đôi khi, những công trình này còn gây khó khăn cho giao thông.

Mô hình đồng quản lý

Phương pháp tiếp cận, thách thức và giải pháp

Phương pháp tiếp cận

Theo yêu cầu của cộng đồng dân cư phường An Bình, Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) đã thiết kế một dự án nhằm phát huy kiến thức bản địa và huy động nguồn lực từ chính quyền địa phương. Quản lý bờ sông thông qua phương pháp dựa vào cộng đồng trong đó nâng cao nhận thức và năng lực thực thi các giải pháp tại địa phương, với

sự hỗ trợ của các cơ quan đơn vị và chuyên gia kỹ thuật từ Trường Đại học Cần Thơ và ISET. Phương pháp này gồm năm bước: (1) thỏa thuận giữa Ban quản lý đô thị, Phòng Tài nguyên và Môi trường, và Ban Phục vụ Nhân dân Khu vực; (2) quy trình và cơ chế khuyến khích sự tham gia của cộng đồng (Ban quản lý cộng đồng – các nhóm tự quản); (3) Thiết kế và tham vấn nhằm xác định các kênh rạch hiện bị tắc nghẽn, sạt lở, các vấn đề về phát triển, và làm việc với cán bộ chính quyền địa phương cũng như cố vấn kỹ thuật để thiết kế các giải pháp; (4) xây dựng mạng lưới tình nguyện viên cộng đồng (các hộ gia đình sống ở gần bờ sông) làm các nhóm nòng cốt trong cộng đồng. Cam kết từ phía lãnh đạo Ban quản lý đô thị ở cấp quận và Ủy ban Nhân dân phường là điều kiện tiên quyết để khuyến khích và phối hợp thực hiện phương pháp này; (5) thực hiện và bảo trì. Một nhân tố cốt yếu nữa đối với thành công của nỗ lực này là khả năng đáp ứng các mối quan tâm của cộng đồng cũng như việc tìm ra giải pháp thực tiễn để giải quyết vấn đề. Mô hình cải tạo bờ sông dựa vào cộng đồng này đã xây dựng năng lực đồng quản lý giúp giải quyết các xung đột cũng như hạn chế còn tồn tại.

Các thách thức trong việc áp dụng mô hình đồng quản lý tại khu vực đô thị

Cộng đồng dân cư ở đô thị có sự đa dạng, phức tạp về thành phần, nhân khẩu. Mối liên hệ, gắn kết giữa các thành viên trong cộng đồng và giữa cộng đồng với nơi sinh sống thương không cao. Nguyên nhân là do dân cư sinh sống trong cộng đồng đô thị có thể đến từ nhiều nơi khác nhau, chưa có mối liên hệ gắn kết lâu dài, họ thường không hiểu rõ về nhau và cũng không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương. Đây chính là nguyên nhân gốc rễ của những thách thức khác, chẳng hạn như:

- Khó huy động sự tham gia của cộng đồng do mức thu nhập khác nhau, mức sống, và lối sống của người dân đô thị, và mức độ ảnh hưởng bởi sạt lở bờ sông của từng hộ gia đình cũng khác nhau.
- Thiếu công cụ đánh giá tác động của các thể chế địa phương bao gồm luật, các quy định, quy tắc xã hội, mức độ phân quyền, và tiếp cận thông tin.
- Khó huy động sự hỗ trợ của chính quyền địa phương. Trong trường hợp này, có nhiều ban, ngành cấp thành phố chịu trách nhiệm trong công tác quản lý bờ sông như Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Xây dựng, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Sở Giao thông Vận tải, UBND quận Ninh Kiều, nhưng trách nhiệm cụ thể đối với từng cơ quan này lại không rõ ràng.
- Khó thẩm định thông tin được cung cấp và xác định các nhóm dân cư do việc lựa chọn và phân loại các nhóm dân cư không giống như ở khu vực nông thôn.

CÁC BƯỚC	VAI TRÒ CỦA CÁC BÊN THAM GIA		
	Các nhà khoa học, chuyên gia (Đại học Cần Thơ, ISET)	Cộng đồng địa phương (Người dân sống dọc bờ sông Cái Sơn)	Các bên tham gia khác (CCCO Cần Thơ, các sở ngành, quận Ninh Kiều, phường An Bình)
1. Thỏa thuận giữa cộng đồng địa phương và các bên tham gia	<ul style="list-style-type: none"> Thiết kế phương pháp đánh giá Thực hiện đánh giá tác động 	Xác định các nhóm dễ bị tổn thương	Tổ chức hội thảo tham vấn giữa các bên tham gia và cộng đồng địa phương
2. Quá trình và cơ chế khuyến khích sự tham gia của cộng đồng	Đánh giá tác động của sạt lở bờ sông dựa vào cộng đồng	Cung cấp thông tin về tác động của sạt lở bờ sông trong 10 năm qua (2003-2013)	Thành lập các nhóm cộng đồng để lập kế hoạch thực hiện các biện pháp xây dựng bờ kè sinh học chống sạt lở bờ sông Cái Sơn
3. Thiết kế và tham vấn	Thiết kế giải pháp và tham vấn với cộng đồng địa phương	Tổ chức tham vấn về các giải pháp kiểm soát sạt lở bờ sông	Thông qua các giải pháp kiểm soát sạt lở bờ sông
4. Thành lập mạng lưới tình nguyện viên cộng đồng		<ul style="list-style-type: none"> Thành lập Ban quản lý cộng đồng Làm việc với các hộ gia đình trong khu vực để huy động nguồn lực dựa trên mức độ dễ bị tổn thương 	Thông qua các quy định dành cho cộng đồng
5. Thực hiện và bảo trì	Tài liệu hóa	<ul style="list-style-type: none"> Chuẩn bị xây dựng và giám sát Xây dựng hương ước cộng đồng 	Hỗ trợ tổ chức hội thảo chia sẻ kinh nghiệm

- Người dân đô thị thường có cuộc sống và công việc bận rộn hơn, điều này có thể tạo ra áp lực về mặt thời gian và có thể làm cho việc đánh giá thực hiện vội vàng, kém hiệu quả.
- Dân cư ở đô thị có mật độ cao và sinh kế đa dạng. Thành phần dân số đô thị thiếu sự ổn định về thời gian và không gian. Bản chất sinh kế của dân cư có nhiều khác biệt. Do đó, số lượng và độ chính xác của thông tin thấp hơn, việc phân tích dữ liệu cũng phức tạp hơn so với khu vực nông thôn.

Giải pháp

Sau khi các cơ chế dựa vào cộng đồng trong lập kế hoạch và thực hiện dự án được thiết lập, phương pháp có sự tham gia được áp dụng nhất quán trong tất cả các hoạt động của dự án. Một yếu tố quan trọng của dự án là cơ chế đóng góp tài chính để cải thiện cơ sở hạ tầng trong các hoạt động thí điểm, trong đó chính quyền và người dân địa phương cùng đóng góp kinh phí, nguyên vật liệu và công lao động để xây dựng bờ kè sau khi các bên thống nhất được với nhau. Công việc cần quá trình đàm phán và điều phối trong cộng đồng để đảm bảo công bằng và có sự tham gia của các hộ nghèo nhất. Công cụ chính để thực hiện 5 bước của

phương pháp tiếp cận này là các hội thảo Chia sẻ - Học hỏi - Đối thoại (SLD) do Văn phòng Công tác về BĐKH (CCCO) thành phố Cần Thơ tổ chức.

Phương pháp tiếp cận của dự án phù hợp với chủ trương chính sách nhà nước về khuyến khích dân chủ ở cơ sở (Nghị định 24/1999/NC-CP) và, như cơ chế “nhà nước và nhân dân cùng làm” “Dân biết, dân làm, dân kiểm tra, dân hưởng lợi”. Phương pháp này giải quyết được những đặc điểm chính của tình trạng dễ bị tổn thương như xác định trong đánh giá tính dễ bị tổn thương với BĐKH và Chiến lược Chống chịu của thành phố, thực hiện trong chương trình Mạng lưới các thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN), đặc biệt là trong nhóm người nghèo và người nhập cư gần đây ở các vùng ngoại ô và ven đô. Bảng 1 mô tả các bước thực hiện và vai trò của các bên tham gia của địa phương trong mô hình.

Để giảm sạt lở bờ sông, cần quy hoạch các tuyến giao thông trên các sông và kênh rạch, cũng như quy định tốc độ tối đa phù hợp cho tàu thuyền. Trên sông Cái Sơn, tùy thuộc vào trọng tải của tàu thuyền, tốc độ tối đa quy định cho tàu thuyền trọng tải dưới 5, 10, 15, và 20 tấn lần lượt là 8,27 km/h, 7,54 km/h, 6,16 km/h và 5,5 km/h. Tuy nhiên,

BẢNG 2
TÓM TẮT CÁC BƯỚC VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC BÊN THAM GIA

Chính quyền địa phương	Cộng đồng địa phương	Nhà khoa học/ chuyên gia	Các tổ chức phi chính phủ và nhà tài trợ
<ul style="list-style-type: none"> • Đồng tài trợ • Hướng dẫn chính sách • Đồng giám sát và quản lý • Thỏa thuận với các hộ gia đình khi cần thiết • Tổ chức, giám sát xây dựng • Quản lý nguyên vật liệu, tài sản và đầu tư của dự án 	<ul style="list-style-type: none"> • Đồng quản lý • Tham gia các cuộc họp nhóm để đóng góp ý kiến về kế hoạch xây dựng, cách thức đóng góp • Đưa ra sáng kiến • Đóng góp nguyên vật liệu và công lao động theo khả năng • Tham gia xây dựng • Thảo luận và đề xuất quy định hay hương ước về thực hiện và bảo trì • Thực hiện và bảo trì theo như quy định 	<ul style="list-style-type: none"> • Thực hiện nghiên cứu thực trạng sạt lở bờ sông và ngập lụt • Thực hiện phân tích chi phí-lợi ích (CBA) • Làm việc với người dân địa phương để tìm ra giải pháp • Hỗ trợ người dân địa phương lập kế hoạch xây dựng 	<ul style="list-style-type: none"> • Đồng tài trợ • Hỗ trợ xây dựng mô hình đồng quản lý tại khu vực đô thị • Hỗ trợ kỹ thuật • Quản lý trong quá trình thực hiện dự án

theo Cảng vụ Đường thủy Nội địa thành phố Cần Thơ (trực thuộc Sở Giao thông Vận tải Cần Thơ), không có quy định chính thức nào về tốc độ tối đa của tàu, thuyền lưu thông trên hệ thống sông của thành phố Cần Thơ. Do đó, khó có thể giới hạn tốc độ cho tàu thuyền lưu thông trên sông Cái Sơn. Năm 2015, sau khi các buổi thảo luận nhóm được tổ chức giữa cộng đồng địa phương và các bên liên quan, thành phố Cần Thơ đã quyết định lắp đặt các biển báo giới hạn tốc độ trên các sông. Quyết định này không chỉ áp dụng cho sông Cái Sơn mà cho cả các kênh rạch khác của thành phố Cần Thơ.

Kết quả

Trong phương pháp tiếp cận thực nghiệm ở phường An Bình, chính quyền và cộng đồng địa phương đã phối hợp để thử nghiệm các biện pháp gia cố bờ sông chi phí thấp. Các biện pháp này bao gồm một số sáng kiến: dựa một phần vào kiến thức cộng đồng về tình trạng dễ bị tổn thương của bờ sông và các biện pháp gia cố bờ sông; lựa chọn vật liệu sinh học phù hợp để gia cố bờ sông; huy động sự tham gia của cộng đồng vào quá trình lập kế hoạch, ra quyết định, giám sát xây dựng, và đóng góp công lao động cũng như kinh phí được chính quyền địa phương phê duyệt. Các giải pháp này đã tạo ra một mô hình đồng quản lý cơ sở hạ tầng có khả năng thích ứng. Kết quả nổi bật nhất là sự đóng góp của người dân địa phương sống ở hai bên bờ sông. Với thông điệp chính dự án truyền tải đến cộng đồng “Bờ sông của tôi, trách nhiệm của tôi”, người dân địa phương đã đóng góp cho dự án 960 ngày công lao động và 170 triệu đồng tiền mặt để xây dựng và bảo vệ 3.086 m bờ sông bằng phương pháp bờ kè sinh học. Cộng đồng địa phương đã thành lập Ban cộng đồng để bảo trì công trình sau khi dự án kết thúc. Những vấn đề

chính được dự án giải quyết là vai trò và trách nhiệm của các bên liên quan, chẳng hạn người dân sinh sống ven bờ sông, những người sống xa bờ sông hơn, chính quyền địa phương, và các cố vấn kỹ thuật. Kế hoạch gia cố bờ sông của cộng đồng mang tính tham vọng nhiều hơn dự kiến ban đầu, sự đóng góp kinh phí cũng như công lao động của cộng đồng đã giúp dự án có thể phát triển mở rộng hơn nữa.

Kết quả đạt được cho thấy cộng đồng có thu nhập sinh sống ở ven đô có thể xây dựng một cơ chế tài chính và thể chế mới để đầu tư vào cơ sở hạ tầng có khả năng thích ứng nhằm xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH. Đồng quản lý một số hạ tầng đô thị có thể là một giải pháp thực tiễn để giảm nhẹ rủi ro do liên quan đến khí hậu.

Thảo luận và gợi ý

Mô hình đồng quản lý không phải là mới ở Việt Nam. Mô hình này đã được áp dụng từ lâu khi người dân địa phương cùng nhau làm đường hay xây dựng hệ thống tưới tiêu đồng ruộng. Nghị định 24/1999-CP mô tả việc tổ chức huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp tự nguyện của nhân dân để xây dựng cơ sở hạ tầng.

Thách thức của việc áp dụng Nghị định 24/1999-CP đối với các khu vực đô thị là do có nhiều đặc điểm khác biệt giữa khu vực đô thị và nông thôn như đã được mô tả trong phần 3. Tuy nhiên, có một cách để đưa người dân và chính quyền địa phương xích lại gần nhau đó là các chia sẻ, học hỏi, đối thoại. Cần xác định rõ vai trò của các bên liên quan và cộng đồng địa phương trong các buổi thảo luận nhóm. Vai trò của các bên liên quan và cộng đồng được liệt kê trong Bảng 2 trên đây.

Tại Việt Nam, Chương trình quốc gia về “Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng” (CBDRM) được Thủ tướng chính phủ phê duyệt trong Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 13/7/2009. Mục tiêu của chương trình này là nâng cao nhận thức và tổ chức hiệu quả mô hình CBDRM ở tất cả các cấp, các ngành nhằm giảm thiểu thiệt hại về người và tài sản, đồng thời đảm bảo phát triển bền vững. Chương trình này được thực hiện tại 6.000 xã ở các khu vực nông thôn trên toàn quốc. Có thể thấy rằng, tuy CBDRM là một “thuật ngữ” mới vào thời điểm năm 2009, trên thực tế phương pháp tiếp cận này đã được thực hiện ở nhiều cấp và nhiều vùng khác nhau ở Việt Nam. Các nghiên cứu sâu hơn cũng cho thấy rõ nhiều điểm tương đồng về ý nghĩa, mục tiêu của CBDRM so với ý nghĩa, mục tiêu, chính sách và các nguyên tắc cơ bản trong các hoạt động của chính phủ Việt Nam. Đó là “dựa vào dân và do nhân dân thực hiện”, khuyến khích dân chủ ở cơ sở thông qua thực hiện “quy chế dân chủ ở cơ sở”, nguyên tắc “công khai và xã hội hóa công tác phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai” và “phương châm 4 tại chỗ”, “chia sẻ nguồn lực và phối hợp thực hiện”, chẳng hạn như cơ chế cùng đóng góp giữa chính quyền trung ương và địa phương trong xây dựng cơ sở hạ tầng quản lý thiên tai, tạo cơ sở pháp lý cho các thể chế tại địa phương “tham gia kiểm tra giám sát xây dựng các công trình quản lý thiên tai”, khuyến khích thực hiện “các biện pháp và giải pháp công nghệ mới”. Những nguyên tắc này đều có thể áp dụng trực tiếp vào quản lý sạt lở bờ sông.

Trao đổi thông tin và điều phối các nỗ lực của các cơ quan đơn vị cũng là yếu tố then chốt cho thành công của dự án. Khi mà rủi ro thiên tai thường được giải quyết bởi hệ thống ngành dọc, thì trọng tâm được đặt vào hoạt động ứng phó chứ không phải là chuẩn bị ứng phó với thiên tai. Trong một số trường hợp, quản lý thiên tai được xem như trách nhiệm riêng của các cơ quan về phòng chống lụt bão. Ở nhiều nơi, giảm thiểu/quản lý rủi ro thiên tai được cho là công việc của các dự án; do đó, công tác này phụ thuộc phần lớn vào nguồn lực từ bên ngoài thay vì năng lực nội tại của các địa phương (Nguyễn & Shaw, 2009).

Các tổ chức thực hiện các dự án đồng quản lý, vào cuối mỗi giai đoạn dự án đều thực hiện đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm. Tuy nhiên, trên thực tế những bài học này khó có thể áp dụng trực tiếp vào hệ thống quản lý chung. Khó có thể nhân rộng mô hình dự án sang các địa phương khác do hạn chế về nhân lực và nguồn lực tài chính cho CBDRM ở cấp quốc gia và thành phố. Do đó, cam kết của lãnh đạo địa phương và lợi ích của người dân địa phương là động lực chính để nhân rộng mô hình đồng quản lý. Ngoài ra, các chính sách về đồng quản lý nên được xây dựng để hỗ trợ việc thực hiện các dự án ở địa phương. Các dự án cũng cần giải quyết các mối quan tâm thực tế

của người hưởng lợi. Bởi khi đã phải bươn chải kiếm sống, người nghèo sẽ không có nhiều thời gian để tham gia vào các hoạt động của dự án. Năng lực của chính quyền địa phương và cán bộ xã, phường còn hạn chế và có thể chưa đáp ứng được các yêu cầu của dự án và người dân. Chưa có một hệ thống tình nguyện viên thực sự trong cộng đồng. Phần lớn các cán bộ được giao nhiệm vụ trong các dự án là các cán bộ đang công tác ở các cơ quan địa phương. Họ không thể dành quá nhiều thời gian cho các hoạt động dự án. Do đó, bản thân cộng đồng cần phải là thành phần chủ chốt để thực hiện và duy trì dự án như đề cập ở trên với khẩu hiệu “*bờ sông của tôi, trách nhiệm của tôi*”.

Tài liệu tham khảo

1. ADPC & MRC, 2007: Raising the awareness of the community in flood risk reduction in Vietnam. In: Flood emergency management strengthening – component 4 of the MRC, Flood Management and Mitigation Program, Mekong River Commission. Vientiane, Lao PDR.
2. Chính phủ Việt Nam, 1999. Nghị định số 24/1999/NĐ-CP của Chính phủ về việc ban hành Quy chế tổ chức huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp tự nguyện của nhân dân để xây dựng cơ sở hạ tầng của các xã, thị trấn.
3. Chính phủ Việt Nam, 2009. Kế hoạch thực hiện chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. GSRV. Hà Nội
4. Chính phủ Việt Nam, 2009/ Quyết định số 1002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.
5. JANI-Sáng kiến Mạng lưới Vận động chính sách, 2010: Phương châm bốn tại chỗ trong phòng chống thiên tai. JANI. Việt Nam.
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD), 2009. Các tác động của thiên tai ở Việt Nam. Báo cáo tóm tắt tại Diễn đàn quốc gia về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu. Tháng 10, 2009, Hà Nội, Việt Nam.
7. Nguyễn, H., & Trần, P., 2016. Urban Disaster Risk Reduction In Vietnam: Gaps, Challenges And Approaches in Urban Disasters and Resilience in Asia, Shaw et.al volume edition Elsevier Tokyo, ISBN 0128023775, 9780128023778
8. Nguyễn, H., & Shaw, R., 2009. Water Resource Management, Climate Change and Indigenous Knowledge. In Indigenous Knowledge and Disaster Risk Reduction: From Practice to Policy Edited by: Shaw, R., Anshu, S., and Yukiko T., Publisher: NOVA Publisher, USA.

9. Nguyễn, H., & Shaw, R., 2010. Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam, A book chapter in Climate change adaptation and disaster risk reduction, Edited by: Rajib Shaw, Juan Pulhin and Joy Pereira Publisher: Emerald, UK.
10. Công, N. V., 2013. Đánh giá sạt lở bờ sông Cái Sơn, thành phố Cần Thơ, Báo cáo dự án, CCCO Cần Thơ.
11. Shaw R., 2006. Community based climate change adaptation in Vietnam: inter-linkage of environment, disaster and human security, In: Multiple Dimension of Global Environmental Changes, edited by S. Sonak, TERI publication, 521-547.
12. Das, T.K., Haldar, S.K., Gupta, I.D. & Sen, S., 2014. River Bank Erosion Induced Human Displacement and Its Consequences. Living Rev. Landscape Res., 8 (2014), 3, doi:10.12942/lrlr-2014-3
13. Ngân hàng Thế giới, 2009. City Profiles: Hanoi, Vietnam. Climate Resilient Cities: A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters.

GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI Ở ĐÔ THỊ VIỆT NAM: NHỮNG BẤT CẬP VÀ THÁCH THỨC

4.2

Abstract

Urbanization is bringing many new pressures – for example: disasters pose major risks to dykes, embankments along rivers; energy demand is driving the development of dams and hydroelectricity systems; greenhouse gas emissions are rising; there are more frequent and intense extreme weather events and continuing sea level rise; and disasters are having a greater impact on safety and infrastructure. With a combination of those issues, many communities in urban and peri-urban areas are increasingly vulnerable to natural hazards and disasters. Efforts in disaster risk reduction (DRR) in Vietnam to date have primarily focused on rural areas and often employ effective community based disaster risk management (CBDRM) methods. Current disaster management policies and efforts focus largely on emergency response and disaster recovery, and less so on risk reduction, prevention and adaptation. This paper analyzes those gaps and challenges in urban DRR in Vietnam

Trích yếu

Quá trình đô thị hóa đang đứng trước nhiều áp lực mới, như: thiên tai đe dọa nghiêm trọng đến hệ thống cơ sở hạ tầng; nhu cầu tiêu thụ năng lượng đẩy nhanh sự phát triển của hệ thống đập và công trình thủy điện; lượng phát thải khí nhà kính tăng cao; các hiện tượng thời tiết cực đoan và nước biển dâng diễn ra với tần suất và cường độ ngày càng cao; và thiên tai tác động ngày càng nghiêm trọng hơn đến an sinh và hạ tầng. Khi những vấn đề này xảy ra cùng lúc với nhau, nhiều cộng đồng dân cư trong các khu vực đô thị và ven đô thị càng trở nên dễ bị tổn thương hơn trước các hiểm họa tự nhiên và thiên tai. Các nỗ lực giảm thiểu rủi ro thiên tai (RRTT) ở Việt Nam cho đến nay chủ yếu tập trung vào khu vực nông thôn và thường sử dụng các phương pháp quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM) với hiệu quả cao. Tuy nhiên, các chính sách và nỗ lực hiện nay về quản lý thiên tai chủ yếu tập trung vào công tác ứng phó khẩn cấp và phục hồi sau thảm họa, và ít quan tâm tới vấn đề giảm thiểu rủi ro, phòng ngừa và thích ứng. Tài liệu này sẽ phân tích các bất cập và thách thức trong lĩnh vực giảm thiểu rủi ro thiên tai ở khu vực đô thị của Việt Nam.

Tác giả

**Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)**

TS. Nguyễn Ngọc Huy
TS. Trần Văn Giải Phóng
ThS. Nguyễn Anh Thơ

Giới thiệu

Giảm thiểu rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH đã trở thành những lĩnh vực ưu tiên ở Việt Nam ngày nay. Do do đặc thù về địa hình, Việt Nam chịu tác động của nhiều loại hình thiên tai, như bão, lũ, sạt lở đất, xói lở, hạn hán, và các tác động liên quan đến khí hậu như xâm nhập mặn và nước biển dâng. Phần lớn đô thị của Việt Nam đều nằm ở vị trí tiếp giáp với bờ biển và tập trung ở hai đồng bằng châu thổ chính, nơi chịu tác động của nhiều loại hình thiên tai (CCFSC, 2014).

Quản lý cũng như giảm thiểu RRTT không phải là một chủ đề mới ở Việt Nam. Trên thực tế, nó đã được nghiên cứu và thực hiện rộng rãi từ nhiều năm nay với vai trò tích cực của các cơ quan chính quyền từ trung ương tới địa phương, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội. Tuy nhiên, phần lớn các nỗ lực này mới chỉ tập trung vào khu vực nông thôn, và chủ yếu gồm các hoạt động chuẩn bị, ứng phó và phục hồi tương ứng với các hoạt động trước, trong và sau thiên tai.

Phương pháp quản lý RRTT của các cơ quan chức năng và các tổ chức phi chính phủ bao gồm bốn quá trình chính, đó là chuẩn bị, ứng phó, phục hồi, và giảm nhẹ, và chú trọng năm yếu tố cơ bản là xây dựng năng lực, chuẩn bị trước tác động, ứng phó khẩn cấp, khôi phục, và tái thiết.

Hầu hết các đô thị ở Việt Nam đều lựa chọn một khung phân tích duy nhất để đánh giá về tình trạng dễ bị tổn thương—chẳng hạn như dựa vào loại hiểm họa, vị trí địa lý, và lĩnh vực cụ thể ở đô thị (Tyler và cộng sự, 2010). Thống nhất một khung phân tích như vậy giúp đảm bảo cho các hành động đề xuất được phù hợp với các đặc tính về tình trạng dễ bị tổn thương tương ứng trong khung phân tích, và đảm bảo minh bạch về những điểm còn thiếu sót trong bản kế hoạch hành động được đề xuất. Tuy nhiên, chỉ sử dụng một khung phân tích cũng có những hạn chế của nó. Ví dụ, nếu chỉ chú trọng vào các đặc tính dễ bị tổn thương liên quan đến vị trí địa lý, một đô thị có thể không thực hiện các biện pháp cần thiết ở trên địa bàn toàn thành phố liên quan đến một ngành cụ thể, như quản lý tài nguyên nước hay hệ thống năng lượng.

Do tính phức tạp, đa dạng của các nhóm dân số và các hệ thống ở đô thị, và do đặc thù của thiên tai ở bối cảnh đô thị, công tác giảm thiểu RRTT sẽ thách thức hơn rất nhiều đối với các cộng đồng ở đô thị. Trong bối cảnh gia tăng dân số đô thị, nhất thiết phải xây dựng và tổ chức một hệ thống các phương pháp tiếp cận và công cụ phù hợp cho công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH ở đô thị, bước đầu tập trung vào khái niệm khả năng chống chịu ở bối cảnh đô thị.

Tài liệu này tổng kết lại những kinh nghiệm và khó khăn, thách thức trong cách tiếp cận hiện tại về giảm thiểu RRTT và thích ứng BĐKH ở Việt Nam, đặc biệt là trong việc áp dụng các phương pháp và công cụ truyền thống để đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương ở khu vực đô thị và ven đô trong bối cảnh đô thị hóa và BĐKH.

Quản lý thiên tai ở đô thị Việt Nam

Theo ước tính của Ủy ban Phòng Chống lụt bão Trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, khoảng 80-90% dân số Việt Nam có cuộc sống bị ảnh hưởng bởi bão. Trung bình hàng năm Việt Nam hứng khoảng 6-8 cơn siêu bão hoặc bão nhiệt đới với cường độ khác nhau, trong đó các vùng ven biển bắc bộ và trung bộ thường bị tác động mạnh nhất trong các tháng đầu mùa bão. Chịu tác động trực tiếp là các cộng đồng sinh sống ven biển, và cả các động đồng ở vùng cao, nơi thường xảy ra lũ quét do bão kèm theo mưa lớn gây ra. Lũ sông thường xảy ra trên diện rộng và kéo dài đến hết mùa mưa ở các vùng châu thổ lớn. Việt Nam có 2.360 con sông, hầu

Từ khóa

*Rủi ro thiên tai ở đô thị
Khả năng chống chịu với thiên
tai ở đô thị
Biến đổi khí hậu*

BẢNG 1

NHỮNG THIÊN TAI MỚI XẢY RA Ở CÁC ĐÔ THỊ CỦA VIỆT NAM (TÍNH ĐẾN 2015)

Năm	Sự kiện	Số người chết	Số người bị thương	Số người mất tích	Thiệt hại kinh tế (tỷ đồng)	Số đô thị bị tác động
2014	Lũ tháng 7	11		3		Lạng Sơn, Bắc Cạn, Lào Cai
2013	Bão Nari	38			1.491	Các thành phố (TP) trung bộ và bắc trung bộ
	Bão Wutip	65			11.000	Huế, Quảng Trị, Đông Hà, Quảng Bình
2012	Bão Sơn Tinh	27				Các TP từ Quảng Bình đến Thanh Hóa
	Lũ đồng bằng sông Cửu Long	83				12 TP đồng bằng sông Cửu Long
2011	Bão lũ miền Trung	28				Các TP miền Trung
2010	Bão Mindulee	20				Quảng Bình, Hà Tĩnh, TP Vinh
	Lũ tháng 10	100				Quảng Bình, Hà Tĩnh
2009	Bão Mirinae	120				Các TP nam trung bộ
2008	Bão Kammuri	133	91	34	1.939	Các TP bắc trung bộ
	Lũ lụt	144			3.000	Hà Nội và các TP bắc trung bộ
2007	Bão Lekima	88	180	8	3.216	17 TP Bắc bộ và Trung bộ
2006	Bão Xangsane	72	532	4	10.402	15 TP Trung bộ và Nam Trung bộ
2005	Bão số 7	68	28		3.509	12 TP Bắc bộ và Trung bộ
2004	Bão số 2	23	22		299	5 TP miền Trung
2003	Lũ lụt	65	33			9 TP miền Trung
2002	Lũ lụt	171			457	12 TP đồng bằng sông Cửu Long
2001	Lũ lụt	393			1.536	12 TP đồng bằng sông Cửu Long
2000	Lũ quét	28	27	2	43	5 TP miền Bắc
1999	Lũ lụt	595	275		3.773	10 TP miền Trung

Nguồn: tổng hợp từ GFDRR, 2011; website và số liệu của CCFSC tại DMC, 2014

hết đều ngăn và dốc, vì vậy mưa lớn ở các lưu vực sông sẽ khiến lũ lên nhanh, chảy xiết và diễn biến trong thời gian ngắn.

Phần lớn diện tích của Việt Nam—đặc biệt là khu vực Tây Nguyên và Duyên hải Trung bộ—chịu ảnh hưởng của mưa lớn. Bảng 1 trình bày danh sách các loại hình thiên tai chính, đã xảy ra ở các khu vực đô thị và gây tổn thất nặng nề đối với tính mạng và tài sản của người dân.

Khung chính sách về giảm thiểu rủi ro thiên tai

Việt Nam đã có một lịch sử lâu dài về chuẩn bị và chủ động ứng phó với thiên tai. Hệ thống đê sông và đê biển trên khắp cả nước là bằng chứng rằng từ nhiều thế kỷ nay, người dân và các cấp quản lý ở Việt Nam đã nhận thức được tình trạng dễ bị tổn thương của nước ta trước tác động của bão lũ. Chính phủ Việt Nam đang tích cực chuẩn bị nhằm ứng phó với những thách thức sẽ còn tiếp tục gia tăng trong tương lai đối với công tác thích ứng với BĐKH và quản lý RRTT. Nhưng khung chính sách hiện nay vẫn chưa phản ánh được thực tế rằng phần lớn dân số đang tập trung ngày càng đông hơn vào các khu vực đô thị, và do mật độ dân số đô thị tăng cao, cùng đặc tính phức tạp của hệ thống hạ tầng phức tạp và vị trí địa lý, RRTT đối với các đô thị cũng mang tính đặc thù.

Khung pháp lý chưa quan tâm đến khu vực đô thị

Hầu hết các luật và quy định về hiểm họa thiên nhiên ở Việt Nam đều tập trung vào những hiểm họa có nguy cơ là bão và lũ lụt, còn các loại hình hiểm họa khác thì được đề cập trong các văn bản luật và quy định riêng rẽ. Khung pháp lý về bão và lũ lụt được hình thành từ năm 1946 khi Ủy ban Trung ương Hộ đê, tiền thân của Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương hiện nay, được thành lập dưới Sắc lệnh của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Khung pháp lý này bao gồm Pháp lệnh về Phòng chống Lụt bão (PCLB) năm 1993, Nghị định năm 1996 quy định chi tiết về việc thi hành pháp lệnh này, Quyết định năm 1996 về Thành lập Ủy ban PCLB Trung ương, và pháp lệnh năm 2000 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh PCLB. Các hiện tượng động đất và sóng thần có mức rủi ro tương đối được đề cập trong các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 2006 và 2007. Nghị định về Phòng thủ Dân sự năm 2008 đề cập đến tất cả các hiểm họa tự nhiên và nhân tạo và nêu rõ cơ cấu và vai trò của các lực lượng phòng thủ dân sự ở cấp quốc gia, tỉnh thành, quận huyện và phường xã (IFRC, 2014).

Các luật và quy định này định ra chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan khác nhau trong công tác ứng phó với thiên tai, và không có sự phân biệt giữa khu vực nông thôn và thành thị. Các biện pháp phòng chống và giảm nhẹ thiên tai mà các luật và quy định trên đưa ra chủ yếu là các hành động mang tính ngắn hạn, trong khi chiến lược xây

dựng khả năng chống chịu cần có những biện pháp mang tính dài hạn. Các biện pháp này tập trung phòng chống hoặc giảm nhẹ tác động của những hiểm họa được dự báo, thông qua các hành động như cảnh báo sớm cho ngư dân và các cộng đồng ven biển, sơ tán người và tài sản ra khỏi vùng có nguy cơ cao, đóng cửa các khu vực hay xảy ra thiên tai, ngăn tàu thuyền ra khơi, hướng dẫn cho tàu thuyền trú tránh bão, và bảo vệ đê kè. Tuy nhiên, một số hành động phòng chống thiên tai mang tính dài hạn đã được xác định trong Pháp lệnh năm 1993. Cụ thể, đó là quy định về xây dựng kế hoạch phòng chống thiên tai cho mỗi khu vực, xây dựng cơ sở hạ tầng phòng chống và giảm nhẹ tác động của bão lũ, lập kế hoạch về tái định cư, và tăng cường nhận thức về giảm thiểu RRTT trong nhân dân. Trong Luật Đê điều cũng có quy định chi tiết hơn về hệ thống hạ tầng này. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu đều tập trung vào quản lý thiên tai ở khu vực nông thôn.

Năm 2007, Chính phủ ban hành Chiến lược Quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, trong đó vạch ra chiến lược của Việt Nam về giảm nhẹ và quản lý thiên tai, và tập trung vào lũ lụt, bão và hạn hán. Chiến lược gồm một kế hoạch hành động rất cụ thể và thực tiễn, bao gồm các chương trình về cải thiện hệ thống pháp lý và chính sách, thống nhất cơ cấu tổ chức, nâng cao nhận thức cho cộng đồng, trồng rừng và bảo vệ rừng đầu nguồn, tăng cường năng lực quản lý thiên tai bằng khoa học kỹ thuật, các biện pháp cơ cấu, và một số chương trình về tăng cường năng lực cảnh báo và dự báo. Tuy nhiên, chiến lược quốc gia này chưa đề cập đến khu vực đô thị, và không có kế hoạch hành động về giảm thiểu RRTT cho các đô thị.

Bản Kế hoạch Hành động Triển khai Chiến lược Quốc gia (SNAP) phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai được công bố vào năm 2009 với một Chương trình Quốc gia gọi là Quản lý Rủi ro Thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM). Sau khi chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai được phê duyệt, tất cả các bộ ngành, tỉnh và thành phố phải xây dựng kế hoạch hành động (KHHĐ) riêng để triển khai chiến lược, dựa trên bản KHHĐ của Ủy ban PCLB Trung ương. Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ Thiên tai (DMC) đã triển khai chương trình này với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ tại 6.000 xã nông thôn ở tất cả các vùng miền của Việt Nam.

Trong giai đoạn 2005-2014, Chính phủ Việt Nam đã đạt được bước tiến mới trong công tác lồng ghép giảm nhẹ RRTT vào khung kế hoạch phát triển Kinh tế - Xã hội (KT-XH) ở cấp quốc gia, ngành và địa phương, đồng thời thông qua luật mới về Phòng chống Thiên tai, có hiệu lực từ tháng 5 năm 2014. Phần lớn các kế hoạch phát triển ngành và Kế hoạch Phát triển KT-XH ở cấp quốc gia và cấp tỉnh trong giai đoạn 2011-2015, cũng như các kế hoạch tổng thể giai

đoạn 2011-2020, đều đã có lồng ghép các yếu tố về quản lý RRTT.

Chống chèo trong quản lý thiên tai

Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) được chỉ định là cơ quan chủ đạo trong công tác điều phối về BDKH ở Việt Nam, trong khi đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) giữ vai trò chung trong công tác giảm nhẹ và ứng phó với thiên tai. Thêm vào đó, Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm quản lý hệ thống thoát nước và các công trình công cộng trọng yếu; Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) có thẩm quyền trong các vấn đề về sử dụng đất và quy hoạch tổng thể; và TN&MT đóng vai trò trong công tác dự báo về khí hậu.

Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương (UBPCLBTW), do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT làm đầu mối điều phối, là cơ quan điều phối chung trong công tác quản lý RRTT ở Việt Nam. Bộ TN&MT có một thành viên đại diện trong Ủy ban này, cùng với các bộ ngành chủ chốt khác. Hội Chữ Thập Đỏ (CTĐ) Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Cục Quản lý Đê điều và Phòng chống Lụt bão và Trung tâm Quan trắc Khí tượng Thủy văn Quốc gia cũng có đại diện trong Ủy ban. Căn cứ vào chức năng và nhiệm vụ của từng đơn vị, các bộ, ngành và cơ quan địa phương chịu trách nhiệm thực thi có hiệu quả và điều phối các nội dung, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp liên quan đề cập trong chiến lược.

Bộ NN&PTNT và UBPCLBTW chủ trì thực hiện Chiến lược Quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. UBPCLBTW đóng vai trò là cơ quan đầu mối ở cấp quốc gia. Các trách nhiệm thực thi cụ thể được giao cho các bộ, ngành, và cơ quan địa phương, nhằm tạo sự cân bằng và phân phối các nguồn đầu tư hàng năm, nhằm thực thi hiệu quả chiến lược quốc gia. Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm kiểm tra, đánh giá việc thực thi chiến lược của các bộ, ngành, địa phương, tiến hành rà soát công tác thực thi chiến lược mỗi năm một lần, và năm năm một lần rút ra các bài học kinh nghiệm, và khuyến nghị lên Thủ tướng Chính phủ các điều chỉnh về nội dung và giải pháp của chiến lược.

Ở mỗi tỉnh, Bộ phải thành lập một ban PCLB cấp tỉnh, đứng đầu là Phó Chủ tịch Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh, và thành viên là đại diện của tất cả các sở ngành liên quan. Hoạt động của ban PCLB cấp tỉnh chủ yếu là xây dựng kế hoạch cho việc chuẩn bị, ứng phó và phục hồi thiên tai.

Thủ tướng Chính phủ phân công cho Bộ TN&MT soạn thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia (MTQG) về BDKH, phê duyệt tại Quyết định 158 vào tháng 12 năm 2008. Bộ TN&MT có trách nhiệm rõ ràng trong việc hướng dẫn và hỗ trợ cho các bộ ngành và địa phương trong việc xây dựng

và thực thi KHHĐ ứng phó với BDKH. Bộ KH&ĐT chỉ đạo và điều phối các bộ ngành và địa phương trong việc xây dựng quy trình khung chuẩn và các hướng dẫn về lồng ghép các vấn đề liên quan đến BDKH vào chiến lược, chương trình và kế hoạch phát triển KT-XH. Cuối cùng, UBND các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm xây dựng và thực thi KHHĐ ứng phó với BDKH tại địa phương mình. Tuy nhiên 7 năm sau khi ban hành, năm 2015, các công tác thực thi KHHĐ ở khu vực đô thị vẫn còn rất hạn chế, và vẫn còn thiếu sự phối hợp giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT trong lĩnh vực giảm thiểu RRTT và thích ứng với BDKH. Ở cấp ngành và cấp tỉnh, các hành động ứng phó với BDKH và tác động của các hành động này đối với công tác giảm thiểu RRTT vẫn chưa được quản lý một cách có hệ thống.

Quá trình phát triển đô thị đang đứng trước những nguy cơ nghiêm trọng do sự thiếu điều phối này gây ra. Cơ sở hạ tầng ở đô thị sẽ tồn tại qua nhiều thập kỷ, và khi một khu vực đô thị đã được xây dựng, hình thái phát triển của nó sẽ kéo dài hàng thế kỷ sau. Do đó, quá trình quy hoạch đô thị cần được thực hiện trên cơ sở cân nhắc các rủi ro về biến đổi khí hậu, đảm bảo tránh được các rủi ro thiên tai trong tương lai. Bộ Xây dựng đóng vai trò chủ chốt trong việc xác định hình thái đô thị của các thành phố ở Việt Nam, qua việc ban hành các hướng dẫn và quy định, như quy chuẩn xây dựng và quy hoạch tổng thể. Mới đây, Bộ Xây dựng đã ban hành Quyết định 2623/BXD, yêu cầu các thành phố lồng ghép các yếu tố về BDKH và giảm thiểu RRTT ở đô thị vào quy hoạch tổng thể và quy hoạch đô thị của địa phương mình.

Có thể thấy, đã có nhiều biện pháp chính sách ở cấp quốc gia về vấn đề giảm thiểu RRTT, BDKH và phát triển đô thị, nhưng giữa các chính sách này lại chưa có sự điều phối hay lồng ghép. Đối với các nhà hoạch định đô thị, điều này có nghĩa không có định hướng rõ ràng về các biện pháp cần thiết trong công tác phòng tránh thiên tai có xét đến các đặc thù của đô thị.

Các thách thức trong công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị và công cụ giảm thiểu RRTT cho đô thị

Các thách thức trong công tác giảm thiểu RRTT ở khu vực đô thị

Kinh nghiệm trong công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BDKH ở các đô thị từ một số dự án thí điểm đã cho thấy những thách thức đối với công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị so với ở nông thôn như sau.

- Ở các **cộng đồng đô thị có sự đa dạng, phức tạp về thành phần, nhân khẩu**. Mối liên hệ, gắn kết giữa các

thành viên cộng đồng và giữa cộng đồng với nơi sinh sống thường không cao. Nguyên nhân là do dân cư trong một cộng đồng đô thị có thể đến từ nhiều nơi khác nhau, chưa có mối quan hệ gắn kết lâu dài, họ không hiểu rõ về nhau, và cũng không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương.

- **Khó khăn trong huy động sự tham gia của người dân, do mức thu nhập, mức sống và lối sống** của người dân đô thị khác với ở nông thôn. Không giống như ở nông thôn, người dân ở thành phố thường phải đi làm xa hơn và bị quản lý nghiêm ngặt hơn về thời gian làm việc tại cơ quan, dù là các công việc hành chính hay công nhân, làm thuê, do vậy việc tổ chức tham vấn với họ thường gặp nhiều trở ngại hơn.
- **Các hệ thống và cộng đồng nhạy cảm:** Các hệ thống ở đô thị phức tạp hơn, và chịu ràng buộc lớn hơn bởi các yếu tố vượt ra ngoài ranh giới hành chính của phường/xã được đánh giá. Ví dụ, khi xem xét hệ thống cấp nước của một thành phố ở hạ nguồn, cần tính đến các tác động ở cấp lưu vực.
- **Thiếu công cụ đánh giá tác động** của thể chế chính sách của địa phương, bao gồm các luật, các quy định, quy ước xã hội, sự phân quyền, và tiếp cận thông tin.
- **Khó huy động chính quyền tham gia, hỗ trợ:** Ở đô thị có nhiều áp lực và ưu tiên hơn, trong đó có các ưu tiên về phát triển kinh tế xã hội. Lãnh đạo chính quyền địa phương có thể không ủng hộ các biện pháp thích ứng được đề xuất, bởi họ không coi đó là ưu tiên hàng đầu trong công việc của mình.
- **Tác động của các quá trình mang tính đặc thù của đô thị như công nghiệp hóa, đô thị hóa.** Tác động của đô thị hóa có xu hướng lấn át các tác động thuận túy của thiên tai hay biến đổi khí hậu. Ví dụ, quá trình xây dựng và phát triển đô thị có thể là nguyên nhân trực tiếp gây ra ngập lụt nghiêm trọng khi mưa bão xảy ra. Việc lập kế hoạch giảm thiểu RRTT rất khó có thể bắt kịp với quá trình đô thị hóa nhanh chóng này.
- **Nhân lực:** Còn thiếu một đội ngũ nhà chuyên môn và người hướng dẫn có kinh nghiệm thực hiện công tác lập kế hoạch giảm thiểu RRTT cho khu vực đô thị.

Hạn chế khi áp dụng các công cụ hiện tại trong giảm thiểu RRTT ở đô thị

Những người công tác trong lĩnh vực này, đặc biệt là tại Hội CTĐ Việt Nam và nhiều tổ chức khác tại Việt Nam, thường sử dụng một số công cụ chính trong quá trình thực hiện các biện pháp giảm thiểu RRTT. Việc lựa chọn sử dụng công cụ nào và sử dụng như thế nào phụ thuộc vào nhu cầu cụ thể của từng địa phương, thời gian và nguồn nhân lực, tài lực và vật lực sẵn có. Điều quan trọng là cần hỗ trợ cho các

cơ quan địa phương trong việc thực thi các hành động can thiệp được chỉ ra từ kết quả của Đánh giá Tình trạng Dễ bị tổn thương và Khả năng (VCA). Ngoài các khó khăn chung trong việc thực hiện công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị như đã đề cập ở phần trên, việc áp dụng từng công cụ cụ thể trong quá trình thực hiện VCA cũng có những hạn chế khác nhau. Các hạn chế này được mô tả ở phần dưới đây.

Nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp

Tuy ở khu vực đô thị có các ưu thế so với nông thôn về nguồn thông tin và dữ liệu, nhân lực và mặt bằng dân trí, nhưng việc nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp cũng có nhiều hạn chế do:

- Chưa có đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm thực hiện các nghiên cứu, đánh giá và phân tích ở bối cảnh đô thị.
- Chưa có cơ chế rõ ràng cho việc huy động nguồn dữ liệu, vì vậy thông tin tuy nhiều nhưng lại khó tiếp cận và khai thác, đặc biệt là các thông tin mang tính nhạy cảm cao như quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị. Mặt khác, việc có một lượng lớn thông tin từ nhiều nguồn, nhiều ngành, nhiều cấp khác nhau cũng gây mất thời gian cho quá trình thu thập và khó khăn cho việc tổng hợp, phân tích.
- Chưa có nhiều thông tin về phòng chống lụt bão, chưa có hướng dẫn về phòng chống lụt bão trong dài hạn. Các thông tin hiện nay về kịch bản BĐKH là chưa nhiều, và chưa ở mức chi tiết cần thiết cho các nghiên cứu ở cấp cộng đồng.

Hồ sơ lịch sử thiên tai

Khi nghiên cứu hồ sơ lịch sử, nguồn dữ liệu được lưu trữ cho khu vực đô thị thường đầy đủ hơn so với nông thôn. Tuy nhiên, khi thực hiện các điều tra, phỏng vấn hay thảo luận nhóm, sẽ khó xác định nhóm đối tượng phù hợp để lấy thông tin do có nhiều biến động về dân số. Cộng đồng sống ở đô thị cũng thường không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương do hạn chế về thời gian định cư. Việc kiểm chứng thông tin vì vậy cũng khó khăn hơn.

Xây dựng bản đồ rủi ro

Tuy nguồn dữ liệu, thông tin ở khu vực đô thị có nhiều, chi tiết và hệ thống hơn (bản đồ địa chính, địa hình, quy hoạch xây dựng chi tiết), nhưng phương pháp vẽ bản đồ gặp phải hạn chế. Nguyên nhân là các đô thị có mật độ các công trình cao, với nhiều vật cản tầm nhìn; địa hình ở đô thị không ổn định như ở nông thôn mà có thể biến đổi rất nhanh chóng trong quá trình đô thị hóa; và người dân ở đô thị cũng ít nắm rõ về địa bàn dân cư hơn, đặc biệt là với việc xây dựng các tòa nhà và công trình hạ tầng làm thay đổi hình thái thoát lũ và đặc tính rủi ro, nên khó xác định được vùng dễ bị tổn thương.

Lịch theo mùa

Phương pháp này cho đến nay chỉ được áp dụng cho khu vực nông thôn, dựa vào lịch mùa vụ. Nó vẫn có thể sử dụng cho đánh giá ở các vùng ven đô. Tuy nhiên, với các khu nội thành, cần có sự hiệu chỉnh để tập trung vào các lĩnh vực cụ thể, do đô thị đa dạng hơn nông thôn rất nhiều về cơ cấu lao động, loại hình sinh kế, rất khó để phân tích dàn trải trong các thảo luận nhóm chuyên sâu.

Sinh kế tại đô thị ít phụ thuộc vào mùa vụ, thời vụ, nên phân tích này sẽ không phản ánh được sinh kế một cách hiệu quả.

Thảo luận nhóm đặc thù

Khó kiểm chứng thông tin do người dân cung cấp, và khó xác định nhóm đặc thù do cách lựa chọn, phân loại khác với nông thôn.

Lịch sinh hoạt, làm việc bận rộn của người dân ở đô thị gây áp lực về mặt thời gian, có thể khiến việc đánh giá thực hiện vội vàng, không hiệu quả.

Khảo sát lát cắt

Khó xác định chính xác được bản đồ lát cắt do cơ sở hạ tầng đô thị có mật độ cao và rất phức tạp.

Sơ đồ Venn

Cái khó trong việc áp dụng phân tích bằng sơ đồ Venn là việc xác định vai trò của các tổ chức chính trị xã hội được đánh giá, do khối lượng và tính phức tạp của thông tin ở đô thị, dẫn đến khó thu thập và phân tích hơn. Điều này sẽ gây nên tình trạng thiếu đồng nhất về quan điểm, ý kiến của người dân. Sơ đồ Venn cũng mới chỉ đánh giá sự quan tâm trong một lĩnh vực cụ thể nào đó, nên gặp nhiều thách thức trước các hệ thống và lĩnh vực đa dạng, phức hợp ở khu vực đô thị.

Bàn luận: Cách tiếp cận về khả năng thích ứng ở đô thị trong giảm thiểu RRTT

Sẽ là không khả thi và không thực tiễn nếu đem cách làm ở khu vực nông thôn áp dụng ngay vào bối cảnh đô thị. Việc làm này sẽ dẫn đến các rủi ro mới và phức tạp, như rủi ro sự cố đối với các công trình, nước biển dâng, sụt lún, lũ ở thượng nguồn, và các vấn đề về thoát lũ ở cấp vùng. Các thách thức cơ bản cần nhắc là: những biện pháp công trình ở một phạm vi rộng lớn; quy hoạch đô thị thường dựa vào số liệu đã lỗi thời; chưa tập trung vào khía cạnh giảm nhẹ rủi ro, thay vào đó là các can thiệp về công trình (như đê kè, nâng cấp đường xá), và một sự cố xảy ra có thể làm tê liệt toàn bộ hệ thống. Hơn nữa, các đầu tư hạ tầng không được quy hoạch phù hợp có thể tạo cảm giác an

toàn giả tạo. Có cả những thách thức về mặt thể chế, đặc biệt là những hạn chế về phương pháp giám sát đánh giá và cả trong công tác triển khai. Các hoạt động giảm thiểu RRTT cũng thường chỉ tập trung vào các ứng phó khẩn cấp.

Chương trình Mạng lưới các Thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN) áp dụng phương pháp nghiên cứu hành động, đã góp phần thúc đẩy các cơ quan ở cấp thành phố chủ động tiến hành đánh giá các áp lực về khí hậu và tính dễ bị tổn thương tiềm ẩn của địa phương mình, từ đó đề xuất các giải pháp, thay vì phải sử dụng các chuyên gia bên ngoài hoặc chuyên gia quốc gia để xây dựng các kế hoạch này (Tyler và cộng sự, 2010). Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) đã xây dựng một khung khái niệm về khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị, trong đó tập trung vào:

- tìm hiểu về tình trạng dễ bị tổn thương của đô thị trước các tác động của thiên tai và BĐKH dựa trên ba khía cạnh căn bản – hệ thống, tác nhân, và thể chế (xem thêm chi tiết trong tài liệu của ISET: Xúc tác xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị: Áp dụng các khái niệm về khả năng chống chịu vào thực tiễn lập kế hoạch trong chương trình ACCCRN, tạm dịch từ tiêu đề tiếng Anh: Catalyzing Urban Climate Resilience: Applying Resilience Concepts to Planning Practice in the ACCCRN Program (Moench, Tyler & Lage, 2011));
- các chia sẻ học hỏi đối thoại nhằm huy động tối đa kiến thức bản địa và kiến thức khoa học chuyên sâu của tất cả các bên liên quan;
- các hành động can thiệp nhằm xây dựng khả năng chống chịu cho các hệ thống, tác nhân và thể chế dựa trên đặc thù của từng yếu tố; và
- tính chất mới mẻ và tương tác cao của các quá trình này.

Thách thức đặt ra là làm thế nào giải quyết được vấn đề về tính bất định của các thông tin khí hậu và các hiện tượng cực đoan trong quá trình lập kế hoạch. Một vấn đề then chốt trong công tác giảm thiểu RRTT và thích ứng với BĐKH là làm thế nào để các nhà hoạch định có thể sử dụng hiệu quả các thông tin về khí hậu và thiên tai sẵn có, khi các thông tin này có tính bất định cao, và tồn tại dưới những dạng thức không quen thuộc và dường như không mấy hữu ích. Dưới đây là một số khía cạnh có thể được xem xét áp dụng trong công tác giảm thiểu RRTT ở đô thị (Tyler và cộng sự, 2010).

- **Tập trung vào tình trạng dễ bị tổn thương hiện tại:** Tất cả các chiến lược đều chủ yếu tập trung vào các thách thức và đặc điểm dễ bị tổn thương hiện tại, rất có thể sẽ trở nên trầm trọng hơn do BĐKH. Các vấn đề

này bao gồm ngập úng, thiếu nước, phòng hộ lũ, suy thoái hệ sinh thái, và quản lý chất thải rắn.

- **Lập kế hoạch “Không hối tiếc”:** Chiến lược không hối tiếc là các hành động luôn mang lại kết quả tích cực, không phụ thuộc vào điều kiện khí hậu và áp dụng được với nhiều kịch bản tương lai khác nhau. Ví dụ về các biện pháp không hối tiếc bao gồm: nâng cao nhận thức, xây dựng hệ thống cảnh báo sớm, cải thiện cung cấp dịch vụ, hệ thống thoát nước, quản lý nước thải, v.v.. Trong nhiều trường hợp, chiến lược không hối tiếc là câu trả lời cho các vấn đề hiện tại, đảm bảo mang lại lợi ích tức thì, nhưng cũng góp phần tăng cường khả năng chống chịu với các hiểm họa khí hậu trong tương lai.
- **Nghiên cứu sâu hơn về khả năng tương tác giữa khí hậu và các hệ thống đô thị cơ bản:** Các thành phố đều có nhu cầu có được các số liệu tốt hơn tại địa phương cùng các nghiên cứu khoa học chi tiết hơn với tính tin cậy cao về tác động của BĐKH tại địa phương, nhằm giúp cho quá trình lập kế hoạch trong tương lai đạt hiệu quả hơn. Một quan tâm chung của hầu hết các thành phố là tìm hiểu kỹ hơn về tác động đối với các chỉ số thủy văn căn bản và các hệ thống quản lý nước liên quan đến quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch.
- **Tránh những hành động thích ứng không phù hợp:** Các chiến lược có ghi nhận sự gia tăng nguy cơ do phát triển ở các vùng dễ bị tác động, do khai thác quá mức các tài nguyên quan trọng (như nước ngầm), và/hoặc tính dễ bị tổn thương của các ngành cụ thể (như ngư nghiệp, nông nghiệp). Đây là các phương pháp giúp điều tiết cho phù hợp hơn sự phát triển của những ngành hay lĩnh vực nhạy cảm.
- **Nhận thức:** Một số thành phố đã ưu tiên nâng cao nhận thức cho các nhóm khác nhau, từ người dân đến các doanh nghiệp tư nhân và cán bộ trong chính quyền, nhằm tạo sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân đối với các hành động xây dựng khả năng chống chịu, và xây dựng năng lực nhằm tạo sự chuyển biến trong hành động và thúc đẩy các hành động thích ứng trong nhân dân.

Tài liệu tham khảo

Bộ NN&PTNT, 2006. Quyết định số 312/QĐ-PCLBTW về việc ban hành Quy chế về chế độ thông tin, báo cáo trong chỉ đạo, triển khai đối phó với lũ, bão.

Bộ NN&PTNT, 2007. Quyết định số 08/2007/QĐ-BNN về Ban hành quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo Trung ương về các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng.

Chính phủ Việt Nam, 2006. Quyết định số 245/2006/QĐ-TTg về Ban hành Quy chế báo áp thấp nhiệt đới, bão, lũ.

Chính phủ Việt Nam, 2007. Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020.

Chính phủ Việt Nam, 2008. Quyết định số 1002/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.

Chính phủ Việt Nam, 2008. Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu.

Chính phủ Việt Nam, 2009. Quyết định số 76/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc kiện toàn Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm Cứu nạn và Hệ thống tổ chức tìm kiếm cứu nạn của các Bộ, ngành Trung ương và địa phương.

Chính phủ Việt Nam, 2009. Văn bản số 820/TTg-KTN Kế hoạch thực hiện Chiến lược Quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020.

Chính phủ Việt Nam, 2016. Báo cáo Tiến độ Quốc gia về việc thực hiện Khung hành động Hyogo giai đoạn 2013-2015.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2009. *Disaster Risk Management Programs for Priority Countries: East Asia and Pacific, Vietnam, p. 107.*

Hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ Quốc tế (IFRC), 2014. Viet Nam: Country Case Study Report, How Law and Regulation Support Disaster Risk Reduction.

Moench M., Tyler S., & Lage, J. (Eds.), 2011. *Catalyzing urban climate resilience: Applying resilience concepts to planning practice in the ACCRN program (2009–2011)*. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Nguyen, H., 2014. *Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam: policy landscape and analysis*. Oxfam Vietnam.

Nguyen, H., Tran P., & Nguyen, A. T., 2014. *Áp dụng công cụ đánh giá tính dễ bị tổn thương và khả năng (VCA) ở khu vực đô thị: Các thách thức, khó khăn và hướng tiếp cận mới*. Hà Nội: ISET-Việt Nam.

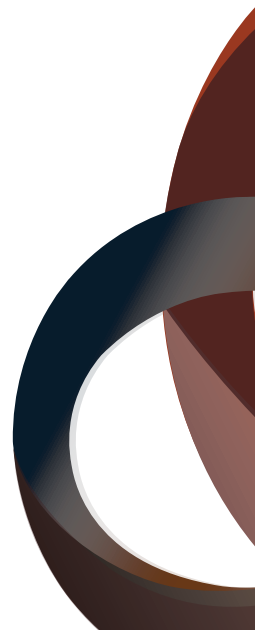
Nguyen, P. N., Tran, T. T. T., Tyler, S., Nguyen, Q. A., Bach, T. S., Nguyen, N. H., & Pham, K., 2014. *Đánh giá kinh nghiệm của chính quyền địa phương trong hoạt động xây dựng kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH tại Việt Nam*. Hà Nội: Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội – Việt Nam (ISET-Việt Nam).

Quốc hội Việt Nam, 2006. Luật Đê điều (số 79/2006/QH11).

Quốc hội Việt Nam, 2013. Luật phòng, chống thiên tai (số 33/2013/QH13).

Tyler, S., Reed, S. O., MacClune, K., & Chopde, S., 2010. *Planning for Urban Climate Resilience: Framework and Examples from the Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN)*. Climate Resilience in Concept and Practice Working Paper Series.

Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương (CCFSC), 2014. *Báo cáo tiến độ thực hiện Chiến lược quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020*, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.





5

BÀI HỌC TỪ SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN TRONG XÂY DỰNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH Ở ĐÔ THỊ

- 106** 5.1. Xây dựng khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu ở đô thị: Kinh nghiệm từ Chương trình ACCRN tại Việt Nam
- 112** 5.2. Phát triển đô thị vùng ven và vấn đề ngập úng: Câu chuyện từ những khu đô thị mới phát triển tại thành phố Cần Thơ

XÂY DỰNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở ĐÔ THỊ

5.1

Kinh nghiệm từ Chương trình ACCCRN tại Việt Nam

Abstract

The Urban Climate Resilience Framework, developed by the Institute for Social and Environmental Transition (ISET), represents a practical way of systematically translating the growing body of natural and social scientific knowledge regarding resilience into applied planning practice. By focusing on critical urban systems (such as electricity supply, water supply, ecosystems), urban agents (the diverse organizations that make up the urban social environment), urban institutions (the rights, laws, regulations, and other social structures that mediate relationships among agents and between agents and systems), the UCRPF helps to identify specifically who might do what to build climate resilience. In Vietnam, ISET applies this framework in implementing the ACCCRN program, with focus on the engagement of local stakeholders for the introduction of climate issues and development of climate resilience strategies and intervention projects for Da Nang, Quy Nhon and Can Tho. Our experience and lessons learned are also described in this report.

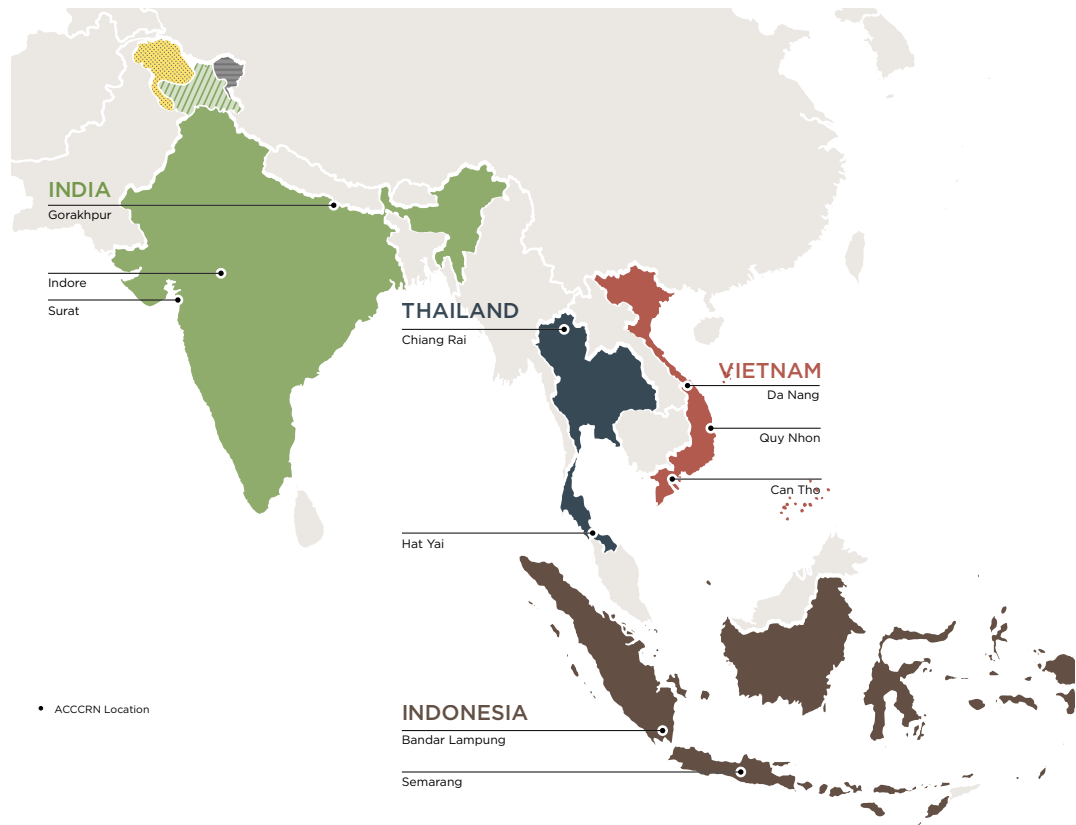
Trích yếu

Khung khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị, do Viện Chuyển đổi Xã hội và Môi trường (ISET) xây dựng, mô tả cách thức thực tế để đưa một cách có hệ thống khối lượng kiến thức khoa học tự nhiên và xã hội đang phát triển về khả năng chống chịu vào thực tiễn công tác lập kế hoạch. Bằng việc tập trung vào các hệ thống thiết yếu ở đô thị (cấp điện, nước, hệ sinh thái...), các cá nhân và cộng đồng trong đô thị và thể chế đô thị (quyền, luật, các quy định, và các cấu trúc xã hội khác làm trung gian kết nối các mối quan hệ giữa các bên liên quan cũng như giữa con người và hệ thống đô thị). Khung khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị giúp xác định cụ thể ai có thể làm gì để xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH. Ở Việt Nam, ISET áp dụng khung phân tích này vào các hoạt động của chương trình ACCCRN, chúng tôi tập trung vào huy động sự tham gia của đối tác địa phương nhằm giới thiệu các vấn đề về BĐKH và xây dựng các chiến lược về khả năng chống chịu với BĐKH cụ thể cho từng địa phương và các dự án can thiệp cho các thành phố ở Đà Nẵng, Quy Nhơn và Cần Thơ. Các bài học kinh nghiệm chúng tôi cũng đúc kết trong báo cáo này.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)
TS. Trần Văn Giải Phóng

BẢN ĐỒ 1
CÁC THÀNH PHỐ THAM GIA CHƯƠNG TRÌNH ACCCRN



Giới thiệu

Biến đổi khí hậu là một trong những thách thức lớn nhất của loài người trong những thập kỷ tới. BĐKH là mối lo đặc biệt đối với các thành phố đang phát triển nhanh ở Châu Á, nơi có dân số đông, quá trình đô thị hóa nhanh, sự phổ biến của tình trạng đói nghèo và bất bình đẳng xã hội, mức độ tiếp xúc cao với các hiện tượng thời tiết cực đoan. Những yếu tố này đang tạo ra rất nhiều nguy cơ cho số đông dân cư ở các khu vực này. Tác động của BĐKH rất có thể sẽ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến các nhóm người nghèo và nhóm người bị gạt ra ngoài lề xã hội.

Chương trình ACCCRN là một sáng kiến nhằm tăng cường hiểu biết và hỗ trợ các đô thị xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH. Các hoạt động của chương trình tại các thành phố ở Ấn Độ (Surat, Indore, và Gorakhpur), Indonesia (Bandar Lampung và Semarang), Việt Nam (Đà Nẵng, Cần Thơ, và Quy Nhơn), và Thái Lan (Hat Yai và Chiang Rai) mang đến cái nhìn thực tiễn về quá trình thực hiện và các kết quả đạt được, góp phần xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị. Chương trình ACCCRN mang đến một phương pháp tiếp cận mới mẻ và sáng tạo cho các đối tác trong chương trình. Đại diện các thành phố đã làm việc với nhiều đối tác địa phương theo các cách thức mới nhằm đảm bảo kết quả đạt được phù hợp với bối cảnh của từng địa phương.

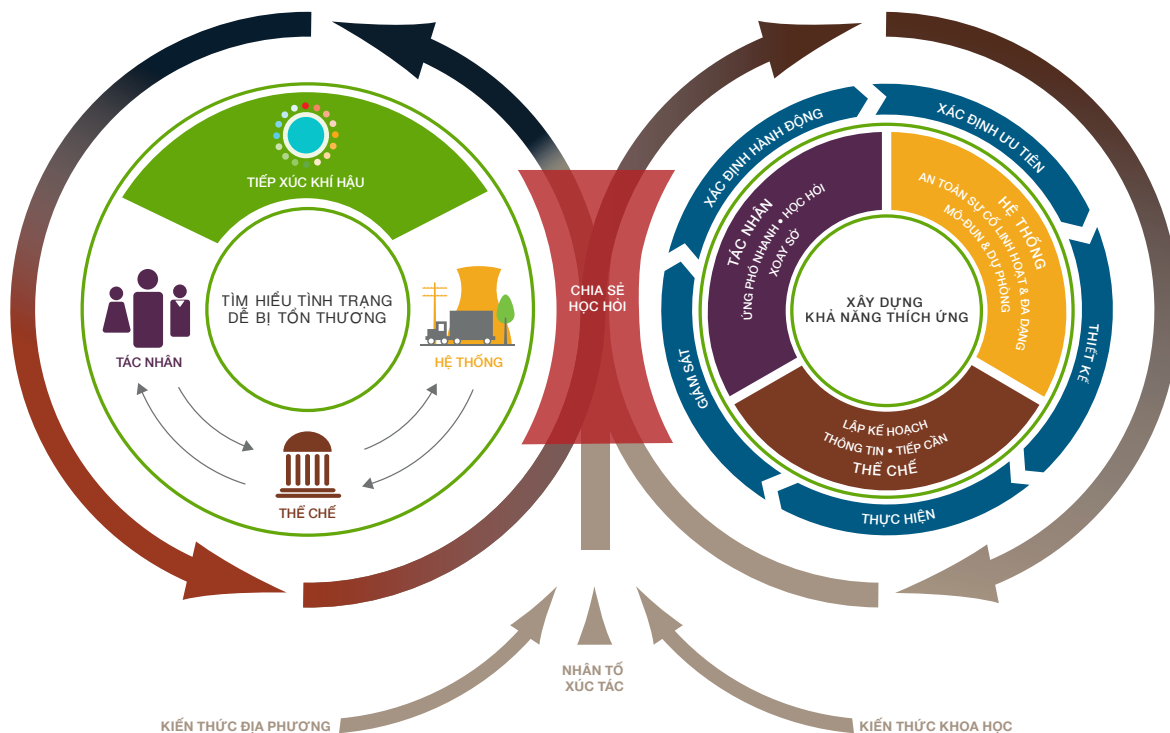
Từ khoá

Rủi ro thiên tai ở đô thị
Khung khả năng chống chịu
ACCCRN
Biến đổi khí hậu

Khung khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị: Kết nối khái niệm với thực tiễn

Khung khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị (UCRPF), xem bảng 1, do Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) xây dựng trong chương trình ACCCRN. Đây là một nỗ lực thực tiễn nhằm đưa khối lượng kiến thức khoa học tự nhiên và xã hội đang

HÌNH 1
KHUNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BĐKH Ở ĐÔ THỊ



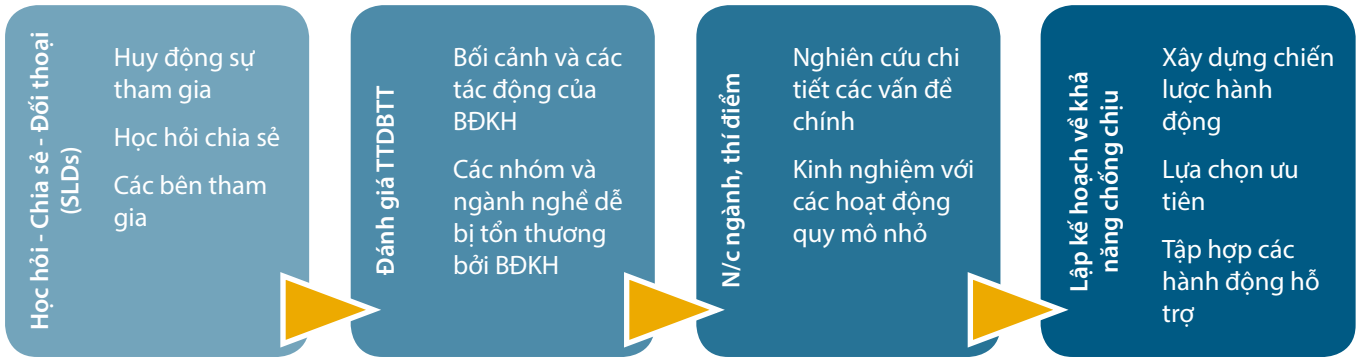
ngày càng phát triển về khả năng chống chịu vào thực tiễn công tác lập kế hoạch một cách có hệ thống. Với việc tập trung vào các hệ thống ở đô thị (các nền tảng mà đô thị dựa vào để tồn tại), các cá nhân và cộng đồng ở đô thị (các cá nhân và tổ chức tạo nên môi trường xã hội ở đô thị), các thể chế đô thị (các quyền, pháp luật, quy định, và cấu trúc xã hội khác đóng vai trò điều tiết mối quan hệ giữa các cá nhân và cộng đồng cũng như giữa cá nhân/cộng đồng và hệ thống), và sự tiếp xúc với BĐKH, khung UCRPF giúp xác định cụ thể ai có thể làm gì để xây dựng khả năng chống chịu với BĐKH. UCRPF cũng giúp xác định các đầu vào cụ thể nhằm giải quyết các tác động khác nhau của BĐKH đối với cộng đồng nghèo đô thị và các nhóm cộng đồng bị gạt ra lề xã hội. Như vậy, UCRPF được xây dựng dựa trên nền tảng kiến thức khoa học mới, đồng thời cũng chính là nền tảng thực tế cho việc lập kế hoạch và hành động, cũng như cho việc xây dựng kiến thức và năng lực cần thiết để ứng phó hiệu quả với điều kiện khí hậu đang không ngừng biến đổi.

UCRPF có ba thành phần chính. Đầu tiên, UCRPF được xây dựng dựa trên nhận định rằng xây dựng khả năng chống chịu cần sự học hỏi chia sẻ. BĐKH là một quá trình toàn cầu, nhưng điều kiện cụ thể tại từng địa phương là nhân tố định hình các tác động của BĐKH, chính vì vậy những người công tác trong lĩnh vực này cần lồng ghép giữa kiến thức địa phương và kiến thức toàn cầu để xác định được các cách thức ứng phó hiệu quả. Hơn nữa, nhiều tác động của BĐKH phụ thuộc vào sự tương tác giữa nhiều ngành, nhiều

quy mô và giữa các bên liên quan khác nhau trong cộng đồng, do đó sự trao đổi thông tin và tạo dựng sự hiểu biết chung giữa các nhóm đối tượng khác nhau là vô cùng cần thiết. Như vậy, học hỏi chia sẻ là một phần cơ bản của quá trình lập kế hoạch xây dựng khả năng chống chịu: các buổi chia sẻ học hỏi đối thoại giúp xóa bỏ các rào cản và thiết lập sự hợp tác giữa các cấp, ngành, đưa kiến thức khoa học vào bối cảnh địa phương và định hướng hành động trong dài hạn—đó đều là những khía cạnh quan trọng trong việc lập kế hoạch xây dựng khả năng chống chịu.

Thứ hai, để hiểu biết về khả năng chống chịu cần các phương pháp phân tích có khả năng giải quyết vấn đề thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau của đô thị. UCRPF phân biệt giữa các hệ thống của đô thị với các cá nhân và cộng đồng, thể chế đô thị, và tình trạng BĐKH, cũng như xác định các phương pháp phân tích để tìm hiểu về mối tương tác giữa các cấu phần cơ bản này của đô thị. Sau đó phân tích sẽ lồng ghép các nhân tố này nhằm tìm hiểu về tính dễ bị tổn thương và xác định các đầu vào tiềm năng nhằm xây dựng khả năng chống chịu.

Thứ ba, UCRPF tập trung vào quá trình. UCRPF bao gồm việc cân nhắc vừa cụ thể vừa linh hoạt về quá trình và các hoạt động hỗ trợ cho các đô thị trong việc lập kế hoạch, xây dựng năng lực, thực hiện và hỗ trợ quá trình học hỏi liên tục, yếu tố quan trọng cho sự phát triển và duy trì khả năng chống chịu của đô thị.



Quá trình lập kế hoạch chống chịu với BĐKH tại Việt Nam

Các đối tác chính tham gia xây dựng Kế hoạch chống chịu cho các thành phố ở Việt Nam là chính quyền các địa phương, ISET, Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ (NISTPASS – thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ), và Tổ chức Challenge to Change, là một tổ chức phi chính phủ quốc tế độc lập có trụ sở tại Anh. Ở cấp thành phố, việc lập kế hoạch này do một Ban chỉ đạo ứng phó với BĐKH và nước biển dâng đứng đầu, thành phần gồm lãnh đạo từ các sở ngành của tỉnh/thành phố gồm Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Xây dựng và các cơ quan khác. Ở các tỉnh/thành phố, Trưởng Ban chỉ đạo là Phó Chủ tịch UBND tỉnh nhưng người quản lý là Giám đốc/Chánh văn phòng công tác ứng phó với BĐKH thuộc Ban chỉ đạo, người giữ vị trí trưởng Ban Quản lý dự án tại địa phương, và là cán bộ từ một sở ngành liên quan tại địa phương. Do quá trình này bắt đầu từ các thông tin sơ bộ, đến các đánh giá về tính dễ bị tổn thương, và đến quá trình lập kế hoạch chống chịu do địa phương chủ trì, mỗi thành phố cũng lập ra một Tổ Công tác về BĐKH, thành phần gồm có cán bộ kỹ thuật từ một số sở ngành chính, có vai trò thực hiện dự án. Đây chính là những thành viên trực tiếp tham gia xây dựng bản kế hoạch chống chịu, dưới sự chỉ đạo của Trưởng Ban Chỉ đạo.

Ở cấp thành phố, các đối tác chính tham gia vào quá trình lập kế hoạch này nhìn chung gồm có: Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Ngoại vụ, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Xây dựng, Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão, và Ủy ban Nhân dân. Các đối tác khác tham gia thông qua Tổ Công tác, các buổi Học hỏi - Chia sẻ - Đối thoại (SLDs), và thông qua cung cấp thông tin cho các dự án thí điểm, gồm: các sở ngành chuyên môn của tỉnh, các cơ quan cấp thành phố, các tổ chức quần chúng (như Hội Phụ nữ), các tổ chức phi chính phủ (như Hội Chữ Thập Đỏ), cộng đồng địa phương, lãnh

đạo cộng đồng (đặc biệt là ở các dự án thí điểm), các tổ chức nghiên cứu và trường đại học tại địa phương (như Đại học Quy Nhơn, Đại học Đà Nẵng, Viện DRAGON thuộc Đại học Cần Thơ).

Cơ cấu tổ chức tại Quy Nhơn hơi khác một chút do thành phố Quy Nhơn không phải thành phố trực thuộc trung ương như Đà Nẵng và Cần Thơ. Cả Đà Nẵng và Cần Thơ đều có vị trí hành chính tương đương cấp tỉnh, trong khi thành phố Quy Nhơn trực thuộc tỉnh Bình Định. Vì vậy, tại Quy Nhơn, vai trò lãnh đạo và điều phối thuộc về các sở trực thuộc tỉnh Bình Định, nhưng thành phần trong Ban Chỉ đạo và Tổ Công tác đều có các cán bộ lãnh đạo của thành phố Quy Nhơn (là một đơn vị hành chính cấp quận thuộc tỉnh Bình Định).

Các nhóm dễ bị tổn thương ở các thành phố tham gia chủ yếu thông qua các cuộc phỏng vấn và tham vấn trong Đánh giá Hiểm họa, Năng lực và Tình trạng dễ bị tổn thương, các buổi SLDs, và qua vai trò là đối tác mục tiêu trong các chương trình thí điểm, các nghiên cứu ngành và dự án can thiệp cấp thành phố. Tham vấn với các nhóm này là một phương pháp tiếp cận mới đối với các đơn vị làm công tác lập kế hoạch của Việt Nam. Phần lớn các thành viên chính của nhóm công tác đều nhận thấy thông tin thu thập được thông qua tương tác với các nhóm này rất hữu ích.

Vai trò của ISET trong quá trình lập kế hoạch xây dựng khả năng chống chịu tại Việt Nam là đưa ra phương pháp luận và phương pháp tiếp cận về lập kế hoạch thích ứng, gồm các đào tạo tập huấn và chuyển giao công cụ và phương pháp. BĐKH và lập kế hoạch chống chịu là một chủ đề còn mới, mang nhiều bất định, do đó cũng là một chủ đề còn nhiều khúc mắc đối với Việt Nam. Ý tưởng xây dựng các Tổ Công tác và phối hợp liên ngành cũng là một điểm đáng chú ý. Hỗ trợ kỹ thuật thông qua các hội thảo, tập huấn về phương pháp và công cụ, huy động sự tham gia tích cực của các thành phố trong toàn bộ quá trình (thông qua các

SLDs và cuộc họp Tổ Công tác), và phản hồi cho từng thành phố về tiến trình thực hiện là những nhân tố tối quan trọng trong việc xây dựng kiến thức, năng lực và sự hiểu biết về BDKH, khả năng chống chịu, cũng như đối với quá trình lập kế hoạch chống chịu ở các thành phố.

Bài học từ chương trình ACCCRN tại Việt Nam

Các hoạt động của chương trình ACCCRN tập trung huy động sự tham gia của đối tác địa phương nhằm giới thiệu các vấn đề về BDKH, và xây dựng chiến lược chống chịu với BDKH và các dự án can thiệp cụ thể cho từng địa phương. Bài học rút ra từ những hoạt động này bao gồm:

Kết nối giữa khái niệm và thực tiễn

Nếu không có một nền tảng phân tích vững chắc dựa trên các khái niệm lý thuyết, sẽ không thể triển khai hành động, trừ một vài trường hợp đơn lẻ. Một trong những thách thức lớn nhất cho các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực xây dựng khả năng chống chịu ở đô thị chính là việc các can thiệp thường mang tính đơn lẻ, tự phát. Để đóng góp một cách thiết thực và hiệu quả, các hành động của địa phương cần được kết nối với nhau như một phần của chiến lược và được dựa trên nền tảng khái niệm vững chắc.

Các phương pháp tiếp cận cân bằng

Ứng phó với BDKH đòi hỏi các chiến lược có thể giải quyết cả vấn đề về hệ thống hạ tầng cũng như bối cảnh xã hội và chế độ ở cấp thành phố. Như vậy, chiến lược phân tích và các chiến lược khác cần kết hợp cả phương pháp kỹ thuật và phương pháp khoa học xã hội. Các nghiên cứu chuyên môn cũng như các hình thức huy động sự giam thạ lấy “con người làm trung tâm” là vô cùng cần thiết. Các chiến lược quá đề cao một khía cạnh nào đó mà quên đi các khía cạnh khác thường không mang lại hiệu quả.

Các dữ liệu về khí hậu

Các thông tin có chất lượng về khí hậu thường khó tiếp cận, đặc biệt ở mức độ hữu ích đối với những người làm công tác lập kế hoạch thích ứng. Các thông tin về lịch sử khí hậu và các dự đoán trong tương lai ở cấp độ địa phương thường rất ít ỏi và không có được ở tất cả các thành phố trong chương trình ACCCRN; và ngay cả các dữ liệu phù hợp về lịch sử khí hậu cũng thể tiên đoán được một cách chính xác về tương lai. Tuy vậy, lập kế hoạch chống chịu không thể chờ đến lúc có được các thông tin lý tưởng.

Truyền thông về BDKH

Diễn giải có chất lượng các thông tin về khí hậu—cả các thuật ngữ khoa học cũng như các khái niệm sang ngôn

ngữ thông thường—là vô cùng quan trọng. Cần phân bổ đủ thời gian và nguồn lực cho phép sự tương tác và thảo luận về nội hàm của các thuật ngữ chuyên ngành của BDKH và xây dựng khả năng chống chịu—nhiều thuật ngữ trong số này vẫn đang được làm rõ thêm. Để xây dựng chiến lược ứng phó hiệu quả, các đối tác địa phương cần hiểu rằng sự không chắc chắn là thuộc tính cố hữu của các dự báo về khí hậu cũng như ý nghĩa thực tế của các dự báo này đối với bối cảnh tương lai, vì vậy không thể diễn giải các dự báo này như các kịch bản bất biến. Để làm được như vậy, cần có những người hướng dẫn và diễn giải/dịch thuật có kỹ năng để có thể kết nối giữa ngôn ngữ khoa học và ngôn ngữ phổ thông của địa phương. Điều này cũng đòi hỏi khả năng làm việc với các nhóm cộng đồng khác nhau, từ cộng đồng các nhà khoa học đến cộng đồng phụ nữ dễ bị tổn thương sinh sống tại các vùng đồng bằng thấp lụt.

Khả năng ứng phó kịp thời

Trong khi BDKH có khả năng tác động đến nhiều hệ thống thiết yếu của đô thị, rất ít người nhận thức được về các vấn đề BDKH ở nơi họ sinh sống. Để huy động sự tham gia của những người làm công tác hoạch định chính sách và người dân địa phương, cần tìm ra những vấn đề mà họ xem là hiện hữu và cấp thiết. Các ứng phó thực tế—như các nghiên cứu ngành, dự án thí điểm, và các ứng phó khác về lập kế hoạch của chương trình ACCCRN—trước những mối quan tâm cấp thiết như nguy cơ bão, lũ lụt, cấp nước, và bệnh tật là các đầu vào quan trọng nhằm đáp ứng các nhu cầu trước mắt cũng như đặt nền móng cho sự hiểu biết về các nguồn gốc rộng hơn của rủi ro.

Hành động

Sẽ không thể xây dựng sự hiểu biết, tính tự chủ và tích cực nếu không có sự tham gia thực hiện các thí điểm cụ thể nhằm ứng phó với các vấn đề mà các đô thị phải đối mặt. Như vậy, việc xây dựng sự hiểu biết chung và lập kế hoạch phù hợp đòi hỏi nỗ lực liên tục và lâu dài, nhưng cũng cần có cả những hành động ban đầu—dù ở cấp độ thí điểm hay rộng hơn—giúp giải quyết các vấn đề trước mắt cũng như những mối quan tâm chung về BDKH. Ngoài việc xây dựng tính tự chủ và sự tích cực tham gia, những hành động này mang đến kinh nghiệm thực tế và cần thiết cho các chiến lược. Ngoài ra, các dự án thí điểm mang đến uy tín cho các chương trình về khả năng chống chịu với BDKH và sự tin tưởng cho các đối tác rằng chương trình sẽ mang lại các kết quả cụ thể.

Người dẫn đầu

Sự tham gia hiệu quả của các thành phố phụ thuộc vào cam kết tích cực của một số cá nhân có kết nối tốt với các nhóm cộng đồng đa dạng tại địa phương với việc lập kế hoạch chống chịu. Bởi đối với nhiều đô thị, BDKH là một

vấn đề “mới” và chưa được hiểu biết thấu đáo, và do để ứng phó có hiệu quả cần có sự tương tác của đa dạng các bên liên quan, việc xác định được một vài cá nhân có uy tín và có khả năng làm việc hiệu quả với cộng đồng, những người đóng vai trò đi đầu, có thể tạo thuận lợi lớn đáng kể cho việc nâng cao nhận thức và khuyến khích hành động.

Thiết kế chiến lược phù hợp với bối cảnh địa phương

Trong khi các nguyên tắc cơ bản và đặc điểm chung về quá trình thực hiện có thể áp dụng cho tất cả các thành phố, kết quả của chương trình ACCCRN đã chứng minh rằng những đặc thù của bối cảnh địa phương có thể là một thách thức lớn đối với việc lập kế hoạch chống chịu, vì vậy các chiến lược cần được điều chỉnh phù hợp với từng địa phương. Do các yếu tố văn hóa, bộ máy hành chính, đặc điểm vùng miền, địa phương, cùng vô số các yếu tố khác sẽ ảnh hưởng đến tác động của BĐKH cũng như thực tế hành động ứng phó ở từng đô thị, nên các chiến lược cũng cần phù hợp với đặc thù của từng địa phương. “Cắt dán” nguyên xi sẽ không bao giờ là giải pháp phù hợp, và các bên tham gia cần có một tư duy cởi mở và sẵn sàng cân nhắc nhiều phương pháp tiếp cận khác nhau.

Quá trình lập kế hoạch mang tính mới mẻ

Lập kế hoạch về tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH cho các đô thị đòi hỏi lồng ghép nhiều khái niệm và công cụ mới vào các quá trình lập kế hoạch vốn đã rất phức tạp tại địa phương, và trong điều kiện nguồn lực của chính quyền địa phương còn hạn chế. Hạn chế về thời gian là một thực tế, nhưng sự gấp gáp về thời hạn lại là kẻ thù của sự tham gia và học hỏi có chất lượng. Ngay cả khi sử dụng các quá trình lặp đi lặp lại, rất khó để dự đoán cần bao nhiêu thời gian để giới thiệu về các khái niệm cơ bản, tập hợp thông tin liên quan về khí hậu và việc lập kế hoạch, chia sẻ và nắm bắt các thông tin mới, cũng như đạt được sự đồng thuận về hành động. Sẽ khó có thể xây dựng khả năng chống chịu nếu thiếu đi quá trình tìm tòi và chia sẻ một cách thấu đáo để đạt tới sự hiểu biết chung về các hệ thống và tác nhân trong mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau. Nỗ lực rút gọn quá trình này, dù là với sự hỗ trợ có kỹ năng từ bên ngoài, có nguy cơ làm giảm hiệu quả hay thậm chí là phản tác dụng. Làm việc với đối tác địa phương cũng cần sự linh hoạt: sự không thống nhất về kế hoạch, thay đổi về mục tiêu ưu tiên, thay đổi nhân sự, các thủ tục hành chính, chính trị quan liêu là thuộc tính cố hữu của công việc này.

Quan hệ đối tác

Xây dựng khả năng chống chịu ở cấp độ đô thị cần nhận thức về tầm quan trọng của các quan hệ đối tác. Không có một tổ chức đơn lẻ nào tự mình xây dựng được khả năng chống chịu; việc này đòi hỏi sự tham gia của một nhóm

nòng cốt gồm các bên liên quan từ nhiều tổ chức khác nhau tại địa phương, những người có khả năng điều phối công việc, tập hợp kiến thức mới, và nhấn mạnh về tầm quan trọng của các vấn đề BĐKH trong tổ chức của họ. Hơn nữa, bởi hiệu quả của hành động phụ thuộc vào tính tự chủ và sự trực tiếp tham gia của rất nhiều bên, ưu điểm quan trọng nhất của cá nhân các cán bộ chuyên môn tham gia vào công việc này không phải là kỹ năng chuyên môn mà là khả năng điều phối các tổ chức tham gia theo cách thức cởi mở, cũng như khả năng làm việc với nhiều nhóm đối tượng, nhận ra giá trị của những hiểu biết, kiến thức và quan điểm của họ về thể nào là các chiến lược hiệu quả.

Quá trình

Khí hậu và các dự báo về diễn biến khí hậu không ngừng thay đổi, nên thích ứng và chống chịu với BĐKH cần được hiểu như là một quá trình tiến triển liên tục. Quá trình này sẽ đạt được thành công tối đa nếu chiến lược liên tục được điều chỉnh, giúp các nhà hoạch định thu được kiến thức mới về tính dễ bị tổn thương của thành phố và các can thiệp tiềm năng từ kinh nghiệm của địa phương và thế giới; giúp huy động sự tham gia và nâng cao nhận thức cho cộng đồng, lãnh đạo các ngành, và các nhà hoạch định; và giúp đánh giá và tái đánh giá các lĩnh vực ưu tiên hành động. Chiến lược về khả năng chống chịu là một công cụ hữu ích chỉ khi nó được rà đi soát lại theo thời gian và thúc đẩy hành động mới. Quan trọng hơn nhiều so với bản chiến lược chống chịu chính là quá trình xây dựng bản chiến lược đó—việc nối liền khoảng cách giữa các ngành, lĩnh vực, nâng cao nhận thức, tạo ra kiến thức mới, đưa ra cơ chế điều phối, và đặc biệt là xây dựng năng lực cho các bên tham gia chính.

Tầm quan trọng của chương trình ACCCRN chủ yếu nằm ở sự đóng góp của chương trình vào việc nuôi dưỡng một cách làm mới. Trong khi vấn đề khả năng chống chịu với BĐKH ở đô thị đang ngày càng được quan tâm trên phạm vi toàn cầu, có rất ít hành động được thực hiện liên quan đến vấn đề này. Nhờ huy động được sự tham gia tích cực của nhiều bên liên quan ở đô thị vào các quá trình lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động trong nhiều bối cảnh khác nhau, chương trình ACCCRN là một đóng góp đầu tiên và tiêu biểu cho thực tiễn hành động. Phân tích do ISET trình bày trong báo cáo này mới chỉ thể hiện một khía cạnh của kinh nghiệm này. Người đọc có thể tìm hiểu thêm thông tin từ các báo cáo và tài liệu do các đối tác khác của ACCCRN thực hiện hoặc liên hệ trực tiếp với các đối tác này để tìm hiểu thêm về quan điểm và các kiến thức họ đã xây dựng và tích lũy được từ sự tham gia vào chương trình này.

PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÙNG VEN VÀ VẤN ĐỀ NGẬP ÚNG

5.2

Câu chuyện từ những khu đô thị mới phát triển tại thành phố Cần Thơ

Abstract

In recent years, the water level of Hau (Bassac) River has changed and higher floods have been occurring. Many parts of Ninh Kieu district, Can Tho city are flooded annually. In the last 5 years from 2010-2015, flooding has occurred in many areas of the district. In the same time, there has been a significant change of land use pattern in the peri-urban area such as An Khanh ward and An Hoa ward in Can Tho city. Unplanned urbanization in many areas worsens the tidal flood situation. In these areas, infrastructure has not been invested due to phasing planning while concrete surfaces have increased sharply autonomously by local people. Also, a synchronized drainage system has not been built. As a result, these neighborhoods are often inundated with floods. This research determines the causes of floods in Can Tho City with a particular focus on the developing peri-urban areas. Notably, this research concentrates on the correlation between urbanization, climate change and urban flooding.

Trích yếu

Trong những năm gần đây, mực nước sông Hậu đã có sự thay đổi và đã xuất hiện các trận lụt với mực nước cao hơn. Nhiều khu vực của quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ xảy ra ngập lụt hàng năm. Trong vòng 5 năm từ 2010-2015, ngập lụt xảy ra thường xuyên ở nhiều nơi. Cùng với đó, đã có sự thay đổi đáng kể về hình thái sử dụng đất ở các khu vực ven đô như phường An Khánh và An Hòa của thành phố Cần Thơ. Đô thị hóa không theo quy hoạch ở nhiều khu vực đã khiến ngập triều diễn biến trầm trọng hơn. Ở các khu vực này chưa có sự đầu tư cơ sở hạ tầng do quy hoạch theo thời kỳ, trong khi đó diện tích bê tông hóa đã tăng mạnh một cách tự phát do hoạt động xây dựng của người dân. Đồng thời, chưa có một hệ thống tiêu thoát nước đồng bộ, dẫn đến tình trạng ngập úng thường xuyên ở các khu vực xung quanh. Nghiên cứu này nhằm xác định các nguyên nhân gây ngập lụt ở thành phố Cần Thơ, chủ yếu tập trung vào các khu vực ven đô đang phát triển. Đáng chú ý, nghiên cứu tập trung vào mối liên hệ giữa đô thị hóa, BĐKH và ngập lụt ở đô thị.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET)

TS. Nguyễn Ngọc Huy

CCCO Cần Thơ

ThS. Kỳ Quang Vinh

Trung tâm Kiểm định và Quy hoạch Xây dựng Cần Thơ

KTS. Nguyễn Thị Ánh Ngọc

Viện Kinh Tế Xã Hội Thành Phố Cần Thơ

Ths. Trần Thế Như Hiệp

Đại học Xây Dựng Hà Nội

Ths. Lê Thu Trang

Hội Kiến Trúc Sư Thành Phố Cần Thơ

KTS. Trần Kiều Định

Đặt vấn đề

Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), trong đó có thành phố Cần Thơ nằm trên vùng đất trũng trung tâm ở phía nam sông Hậu. ĐBSCL được đánh giá là một trong ba vùng đồng bằng dễ bị tổn thương nhất thế giới do biến đổi khí hậu¹. Thành phố có địa hình bằng phẳng và thấp, độ cao trung bình khoảng 0,5-1m trên mực nước biển. Dãy đất chạy dọc theo sông Hậu, quốc lộ 1 và quốc lộ 91 có cao độ cao hơn, từ 1,0-1,5 m trên mực nước biển là các khu vực phát triển đô thị chính. Từ sông Hậu, địa hình thấp dần theo hướng Đồng Bắc xuống Tây Nam.

Ngập nước theo mùa là một yếu tố tự nhiên của Đồng bằng sông Cửu Long và Cần Thơ. Mùa mưa đến từ tháng 5 đến tháng 11, tập trung vào các tháng 8 đến tháng 10 cùng thời gian xuất hiện lũ trên sông Mê Công tạo ra mùa “nước nổi” hàng năm, đem đến nguồn lợi thủy sản, và cải tạo đất đai cho trồng trọt. Cộng đồng dân cư ở Cần Thơ đã quen với quy luật này và cho rằng nếu “lũ lụt” xảy ra như trước đây thì họ có kinh nghiệm để thích ứng được (Development Workshop France, 2010).

Tuy nhiên, những năm gần đây mực nước sông Hậu trên địa bàn thành phố có những diễn biến bất thường, không theo quy luật như trước đây và hiện tượng ngập lụt với mực nước ngày càng cao. Quận Ninh Kiều có nhiều khu vực bị ngập nước hàng năm, đặc biệt là thời gian 5 năm trở lại đây thường xuyên bị ngập lụt ở khu vực các phường Hai Bà Trưng, phường Cái Khế, phường An Hòa, An Khánh và An Bình. Hiện tượng ngập úng đã gây rất nhiều khó khăn cho sinh hoạt, sinh kế, phát triển kinh tế và tác động đến môi trường đô thị.

Nghiên cứu được thực hiện tại các khu vực đô thị mới phát triển hoặc vùng ven đô. Cụ thể chúng tôi chọn 3 địa điểm nghiên cứu như sau:

1. Khu vực có quy hoạch và phát triển tự phát đan xen - Khu vực 4 – An Hòa (phía Tây Bắc đường Nguyễn Văn Cừ, đoạn từ đường CM Tháng 8 đến đường Mậu Thân).
2. Khu vực đang phát triển có quy hoạch - Khu vực 1 – An Khánh (phía Tây Bắc đường Nguyễn Văn Cừ - Khu dân cư Thới Nhật).
3. Khu vực phát triển tự phát - Khu vực 2, 3 – An Khánh (phía Đông Nam tuyến đường Nguyễn Văn Cừ đến hồ Bún Xáng).

Mục đích của nghiên cứu này là tìm ra nguyên nhân của việc ngập úng tại Cần Thơ nói chung và tại các khu đô thị mới phát triển vùng ven của thành phố Cần Thơ, trong đó chú trọng nghiên cứu mối tương quan của quá trình đô thị hóa, các tác động của biến đổi khí hậu và ngập lụt đô thị.

Kết quả nghiên cứu

Các sự kiện ngập lụt điển hình tại thành phố Cần Thơ

Diễn biến ngập lụt năm 2011

Năm 2011 là năm ngập hơi trễ, kéo dài và có mức nước ngập cao bất thường. Mực nước đạt 2,15m so mức cao nhất 2,16m. Đây là mức nước cao thứ hai trong lịch sử đo đạc của trạm đo Thủy văn Cần Thơ. Tổng thời gian có nước ngập là 4 tháng, từ cuối tháng 8 đến giữa tháng 12, và bao gồm 9 chu kỳ triều cuối năm 2011.

Vào ngày mực nước cao nhất xuất hiện (2,15m), ngày 27/10, khoảng 3 giờ chiều, nước bắt đầu dâng lên từ các miệng cống ở các con hẻm thấp. Nước tràn bờ đất của các

1 Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, QĐ số: 2139/QĐ-TTg, ngày 5 tháng 12 năm 2011 của Thủ Tướng.

Từ khóa

Rủi ro thiên tai ở đô thị

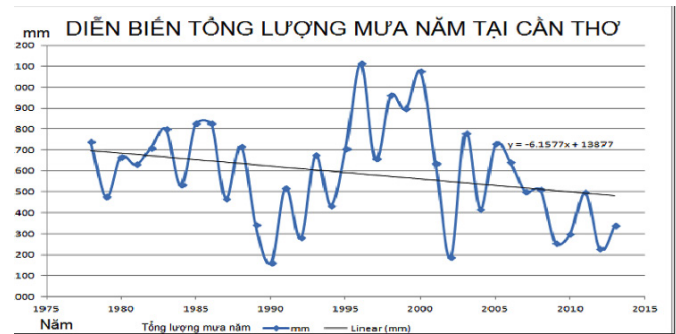
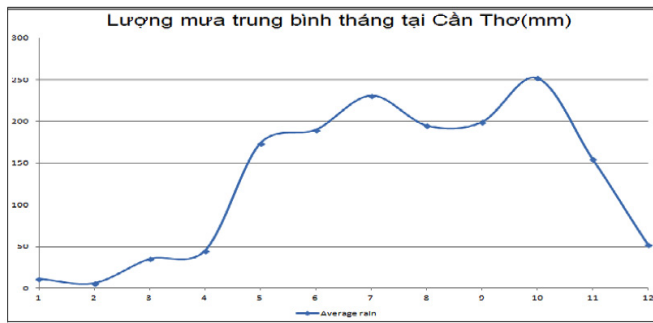
Phát triển đô thị vùng ven

Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

HÌNH 1

DIỄN BIẾN MƯA TRUNG BÌNH THÁNG VÀ TRUNG BÌNH NĂM TẠI CẦN THƠ (NGUỒN ĐÀI KHÍ TƯỢNG THUỶ VĂN NAM BỘ)



đường nước tự nhiên trong thành phố. Từ đó nước tiếp tục tràn lên các tuyến đường chính của thành phố và bến Ninh Kiều. Đến 4 giờ 30, nước đã phủ gần như 100% các tuyến đường nội đô của thành phố như đường Lý Tự Trọng, đường Phan Đình Phùng, đường Hai Bà Trưng, đại lộ Hòa Bình, Mậu Thân, đường 30/4, Nguyễn Văn Cừ. Trong đó, tuyến đường bị ngập sâu nhất là sâu đến 70-80cm, có chỗ ngập sâu gần 1m.

Diễn biến ngập lụt năm 2013

Năm 2013, trên sông Mê Công mùa lũ xuất hiện như một năm bình thường, không có lũ lớn. Nhưng tại thành phố Cần Thơ, nước lại dâng cao bất thường. Đỉnh nước cao nhất là 2,13m, đây là mức nước ngập cao thứ 3 (2,13m) trong lịch sử đo đạc mực nước. Tổng thời gian ngập năm 2013 kéo dài 3 tháng và 15 ngày, từ đầu tháng 9 đến giữa tháng 12, và bao gồm 6 chu kỳ triều cao cuối năm 2013.

Trong các ngày từ 18 đến 21 tháng 10 năm 2013 là thời gian triều cường dâng cao tại Cần Thơ. Triều cường đã làm ngập sâu đến gần 1 mét gần như toàn bộ hệ thống giao thông bao gồm nhiều tuyến đường trong đó có Nguyễn Văn Cừ, Mậu Thân, Quốc lộ 91 B, 3 tháng 2, Cách mạng Tháng Tám và các con hẻm.

Dù là một năm nước nổi về bình thường và lượng mưa tại chỗ không cao, nhưng mực nước của Cần Thơ vào lúc đỉnh triều vẫn đạt mức cao. Đáng chú ý là đỉnh triều vượt báo động 2 ở tất cả 6 chu kỳ triều cuối năm 2013. Tổng số ngày ngập các vùng đất trên 1,7m khoảng 50 ngày. Các ngày ngập nhiều gây trở ngại cho sinh hoạt, sinh kế và cuộc sống người nghèo trong vùng đất thấp.

Các nguyên nhân tự nhiên gây ngập lụt

Mưa tại chỗ và ngập lụt tại Cần Thơ

Mùa mưa tại Cần Thơ bắt đầu từ tháng 4 cho đến khoảng tháng 11 hàng năm. Tổng lượng mưa giai đoạn 1978 đến 2013 có xu hướng giảm (Hình 1). Trung bình tổng lượng mưa giai đoạn này là 1589mm/năm. Lượng mưa

trung bình từ năm 1978 đến 2000 là 1661mm/năm, còn trong giai đoạn 2001 đến 2013 là 1462mm/năm.

Năm có lượng mưa cao nhất là 1996 đạt 2111,3mm/năm, đây là năm không ghi nhận có ngập lụt. Năm có lượng mưa thấp nhất là 1990 mưa chỉ đạt 1160,2mm/năm. Năm 2002 mưa rất ít, chỉ cao hơn lượng mưa năm 1990 một ít là 1186,8mm/năm, nhưng lại được ghi nhận là năm có lũ lụt.

Năm 2000 có lũ lớn tại ĐBSCL. Đây là năm có tổng lượng mưa cao thứ 2, đạt 2.075mm/năm, và cũng là năm có lượng mưa ngày cao nhất 211,4mm/ngày, xuất hiện ngày 09/06/2000. Nhưng thời điểm xuất hiện ngày mưa lớn nhất lại không trùng vào ngày mực nước cao nhất tại Cần Thơ.

Trong hai năm có mực nước cao 2011 và 2013, số liệu cho thấy lượng mưa trong ngày, thậm chí tổng lượng mưa ba ngày trước khi xuất hiện mực nước cao nhất của cả hai năm nói trên đều rất thấp. Như vậy, lượng mưa tại chỗ hầu như không liên quan đến mực nước có thể gây ngập lụt trên sông Hậu, và các sự kiện ngập lụt vào các năm 2011 và 2013 không phải do lượng mưa cục bộ tại thành phố Cần Thơ gây ra.

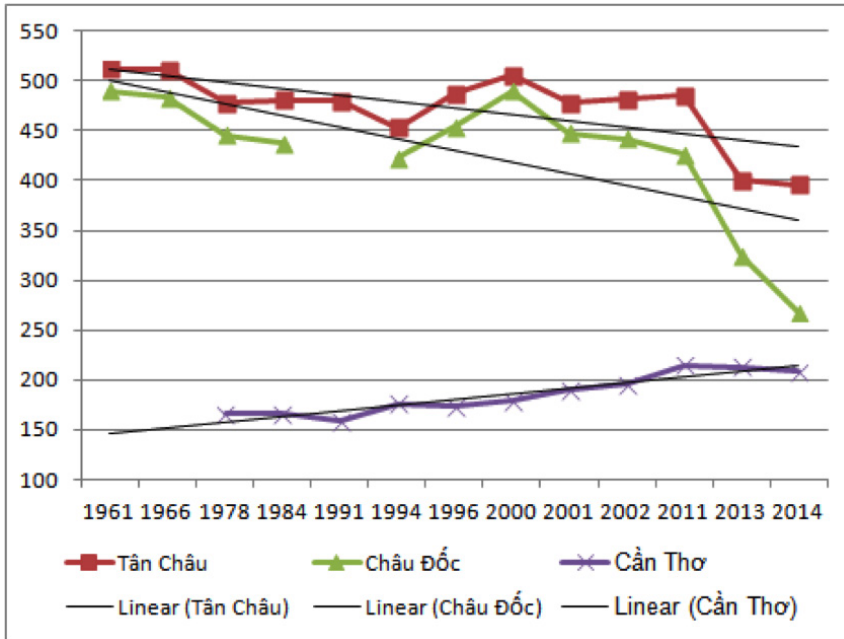
Tuy nhiên, ngoài những sự kiện trên thì các hiện tượng ngập cục bộ do mưa kéo dài từ 2-3 giờ đồng hồ lại xảy ra hầu như hàng năm ở một số địa bàn nhất định như khu vực đường Nguyễn Văn Cừ phường An Khánh, và phường An Hòa.

Mối tương quan giữa lũ trên sông Mê Công và ngập lụt tại Cần Thơ

Theo số liệu đo được, mực nước cao nhất ở Cần Thơ có xu hướng gia tăng năm sau cao hơn năm trước; dù cho đỉnh lũ cùng năm ở Tân Châu và Châu Đốc không tăng thậm chí giảm so năm trước đó. Đặc biệt, tại Tân Châu và Châu Đốc, trong năm 2011, 2013 và 2014 đỉnh lũ thấp hơn đỉnh lũ năm 2000 nhưng mực nước cao nhất tại Cần Thơ vẫn cao hơn so với năm 2000 (Hình 2).

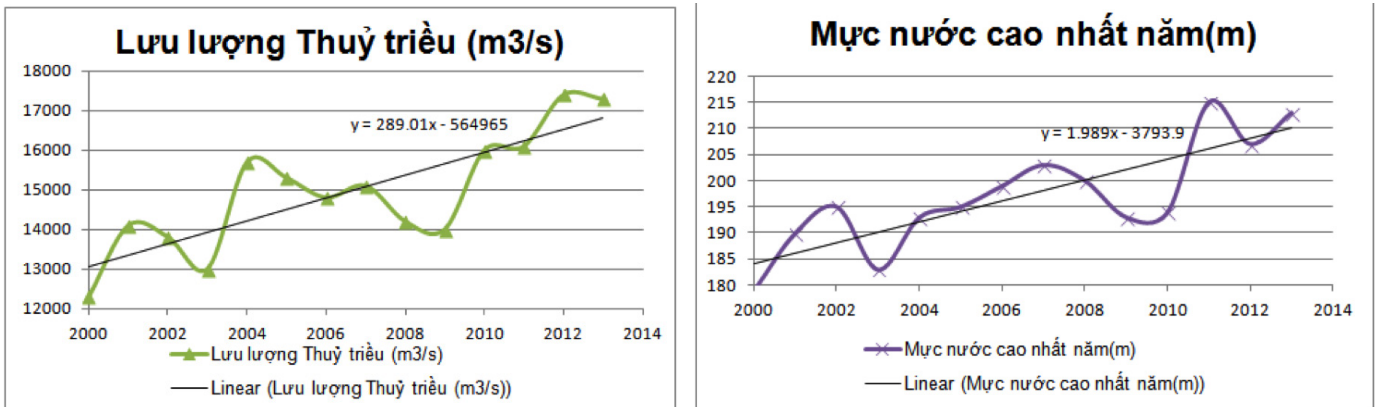
HÌNH 2

ĐỈNH LŨ TẠI TÂN CHÂU, CHÂU ĐỐC VÀ MỨC NƯỚC CAO NHẤT TẠI CẦN THƠ



HÌNH 3

LƯU LƯỢNG THUỶ TRIỀU VÀ MỨC NƯỚC CAO NHẤT TẠI CẦN THƠ 2000-2013 (NGUỒN: ĐÀI KTTV KHU VỰC NAM BỘ)



Hình 2 cho thấy vào các năm có lũ, đỉnh lũ tại Tân Châu và Châu Đốc liên tục giảm, ngược lại mực nước cao nhất tại Cần Thơ liên tục tăng. Các năm 2000, 2011, 2013, 2014, ngày xuất hiện mực nước cao nhất tại Tân Châu, Châu Đốc và Cần Thơ đều trong mùa nước nổi (tháng 9 và 10). Nhưng, các số liệu không cho thấy có sự tương quan dù thuận hay nghịch giữa mực nước cao nhất ở thượng nguồn và Cần Thơ. Như vậy, mùa nước nổi là điều kiện cần để có mực nước cao xuất hiện tại Cần Thơ.

Mối tương quan giữa đỉnh lũ tại Tân Châu và Châu Đốc với mực nước cao nhất năm 2011 và 2013 tại Cần Thơ cũng chưa có bằng chứng thuyết phục.

Kết luận: Lũ sông Mê Công là điều kiện cần nhưng không phải là điều kiện đủ gây ngập sâu tại Cần Thơ.

Thủy triều và ngập lụt tại Cần Thơ

Từ năm 2000 đến 2013 các số liệu đo đạc lưu lượng dòng chảy trên sông Hậu tại Cần Thơ được trình bày trong Hình 3 và Bảng 1. Theo đó lưu lượng cao nhất của sông Hậu hầu như không tăng. Ngược lại lưu lượng thủy triều từ biển đổ vào nội địa tăng từ 12.300m³/s lên 17.400 m³/s. Lưu lượng trung bình giảm nhẹ từ 6.700m³/s còn khoảng 6.000m³/s.

Theo Bảng 1, các thời điểm xuất hiện mực nước cao nhất năm 2011 và 2013 tại Cần Thơ đều trùng với thời kỳ thủy triều lên đạt đỉnh, tương tự với năm 2014. Chỉ có năm 2012 bị lệch sau đỉnh triều 2 ngày.

Như vậy thủy triều lên là nguyên nhân quan trọng gây ra hiện tượng mực nước dâng cao trong 2 năm 2011 và 2013.

Hiện tượng này là do nước lũ đổ về lại gặp nước thủy triều lên mạnh hơn tạo ra hiện tượng “dội nước”.

Tóm lại, trong ba nguồn nước gây ngập: mưa tại chỗ, lũ trên sông Hậu và thủy triều lên thì nước mưa là nguồn nước ít ảnh hưởng nhất, trong hai nguồn nước còn lại thì thủy triều có ảnh hưởng mạnh nhất. Nhưng chỉ khi thủy triều cao trong mùa lũ mới đủ điều kiện để gây ngập sâu cho quận Ninh Kiều Cần Thơ.

Quá trình đô thị hóa và mối tương quan với ngập lụt

Trường hợp phát triển có quy hoạch và tự phát đan xen (Khu vực 4 phường An Hòa)

Nghiên cứu cho thấy, tốc độ phát triển đô thị ở khu vực 4 phường An Hòa là rất nhanh, thể hiện ở diện tích các công trình thay đổi trong vòng 10 năm là khoảng 20% (Bảng 2 và Hình 4).

Nguyên nhân sâu xa của ngập lụt tại phường An Hòa

Trong giai đoạn từ 2006- 2014, đường Nguyễn Văn Cừ được mở rộng theo lộ giới quy hoạch là 34m. Việc mở rộng tăng thêm chiều rộng đường là 14m theo toàn bộ chiều dài Đoạn 1 đường Nguyễn Văn Cừ, phải lấp Kênh Lộ 20. Cuối năm 2013, đầu năm 2014 hoàn thành tuyến đường. Đường Nguyễn Văn Cừ có lộ giới mới 34m. Cao độ mới là 2,32 đến 2,40m. Khu dân cư hiện hữu có cao độ trung bình 1,40 đến 1,55m. Một số khu vực công trình công cộng và nhà dân đã cải tạo và san nền có cao độ từ 2,05 đến 2,06m. Khu vực này nằm trong Quy hoạch chi tiết xây dựng TL:1/2000 Khu đô thị Trung tâm III An Hòa – An Thới, thành phố Cần Thơ. (Theo quy hoạch đây là khu vực dân cư tự cải tạo).

Đường Nguyễn Văn Cừ sau khi hoàn thiện có cốt cao độ là 2,32 – 2,40m cao hơn đỉnh triều lớn nhất hiện nay là 2,15m – năm 2011, đồng thời cao hơn khu dân cư từ 30 – 35cm.

BẢNG 1
TƯƠNG QUAN GIỮA MỨC NƯỚC CAO NHẤT VÀ THỦY TRIỀU TẠI CẦN THƠ (NGUỒN: CCCO TỔNG HỢP TỪ SỐ LIỆU TRUNG TÂM THỦY VĂN SÔNG CỬU LONG)

Năm	Mức nước cao nhất (cm)	Tình hình thủy triều	Ngày
2011	215	Đỉnh triều	27/10
2012	193	Đỉnh triều + 2 ngày	19/10
2013	213	Đỉnh triều	20/10
2014	208	Đỉnh triều	10/10

Theo thiết kế hướng dốc thoát nước trên tuyến đường, nước mưa theo cống thoát đường kính D-80cm đổ vào hệ thống cống D-80cm tại nút giao đường Mậu Thân-Võ Văn Kiệt và thoát ra kênh rạch tự nhiên, đoạn từ đường Trần Việt Châu theo cống thoát ra đường Cách Mạng tháng 8 và thoát ra rạch Khai Luông. Tuy nhiên, các miệng thu hố ga nhỏ không thu nước kịp, gây ngập trên mặt đường, một phần nước mưa trên mặt đường thoát ngược vào các tuyến hẻm có cao độ thấp hơn, gây ngập trong khu dân cư.

Hệ thống thoát nước của các tuyến hẻm cũng như của đường Võ Trường Toản trong khu vực 4 hiện tại vẫn sử dụng hệ thống thoát nước có sẵn trước đây, đã cũ, bị tắc nghẽn và có cao độ thấp hơn hệ thống cống mới xây dựng dưới vỉa hè đường Nguyễn Văn Cừ, nên nước mưa xuống hệ cống của khu vực 4 chảy không được thông qua hệ đường cống Nguyễn Văn Cừ.

Tất cả các yếu tố nói trên là nguyên nhân chính gây ngập khu vực 4 phường An Hoà khi mưa nặng hạt kéo dài hơn 30 phút.

BẢNG 2
CHUYỂN ĐỔI MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT KHU VỰC 4 PHƯỜNG AN HÒA QUA CÁC NĂM 2004, 2006 VÀ NĂM 2014

Mục đích sử dụng đất	Năm 2004		Năm 2006		Năm 2014	
	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)
Đất xây dựng công trình	379.417	53,00	440.549	61,60	536.018	74,90
Đất nhà ở	158.538		247.113		306.035	
Đất sân bãi, công trình hạ tầng, công trình công cộng...	220.879		193.436		229.983	
Đất cây xanh (ruộng, vườn)	187.668	26,20	150.709	21,10	20.808	2,90
Đất mặt nước	92.639	12,90	68.019	9,50	30.598	4,30
Đất giao thông	55.989	7,80	56.433	7,90	128.286	17,90
Cộng	715.710	100	715.710	100	715.710	100

HÌNH 4

SỰ THAY ĐỔI MẬT ĐỘ XÂY DỰNG TẠI KHU VỰC 4 PHƯỜNG AN HÒA NĂM 2006 VÀ 2014



Trường hợp đô thị hoá có quy hoạch (Khu vực 1 phường An Khánh)

Quá trình đô thị hóa ở khu vực 1 phường An Khánh có thể được thể hiện ở việc thay đổi mục đích sử dụng đất ở Bảng 3 và Hình 5 sau đây.

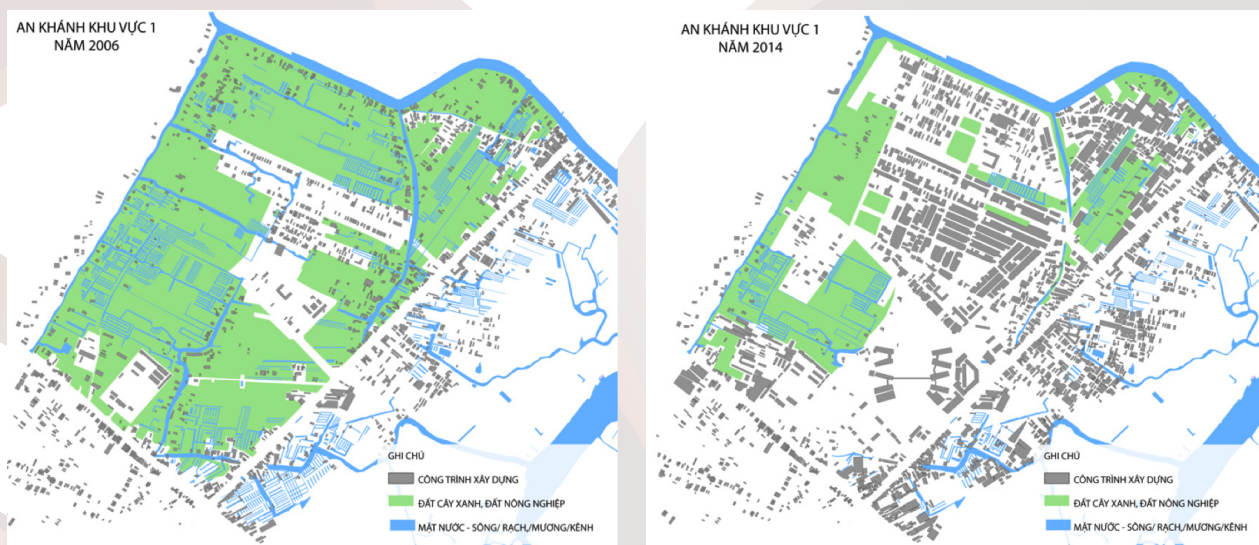
BẢNG 3

SỰ THAY ĐỔI MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT Ở KHU VỰC 1 AN KHÁNH CÁC NĂM 2002, 2004 VÀ 2014

Mục đích sử dụng đất	Năm 2002		Năm 2004		Năm 2014	
	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)
Đất xây dựng công trình	261.011	11,80	213.456	12,1	811.611	46,2
Đất nhà ở	171.530		86.195		344.635	
Sân bãi, công trình hạ tầng, công trình công cộng...	89.481		127.261		466.976	
Đất cây xanh (ruộng, vườn)	1.455.892	65,60	1.117.986	63,6	421.386	24
Đất mặt nước	298.660	13,40	329.326	18,7	133.482	7,6
Đất giao thông	205.148	9,20	97.457	5,6	391.746	22,2
Cộng	2.220.711	100	1.758.225	100	1.758.225	100

HÌNH 5

SO SÁNH MẬT ĐỘ CÔNG TRÌNH KHU VỰC 1 AN KHÁNH NĂM 2006 VÀ NĂM 2014



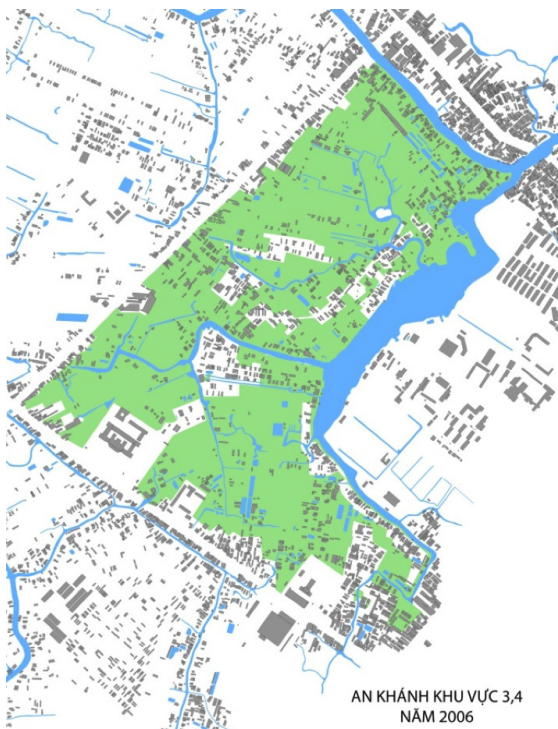
BẢNG 4

SỰ THAY ĐỔI MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI KHU VỰC 2 VÀ 3 PHƯỜNG AN KHÁNH TỪ NĂM 2006 ĐẾN NĂM 2014

Mục đích sử dụng đất	Năm 2002		Năm 2004	
	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)	Diện tích (m ²)	Tỷ lệ (%)
Đất xây dựng công trình	508.813	22,90	1.124.655	50,60
Đất nhà ở	354.360		590.808	
Sân bãi, công trình hạ tầng, công trình công cộng...	154.453		533.847	
Đất cây xanh (ruộng, vườn)	1.208.428	54,40	605.634	27,30
Đất mặt nước	298.322	13,40	285.274	12,80
Đất giao thông	205.148	9,20	205.148	9,20
Cộng	2.220.711	100	2.220.711	100

HÌNH 6

QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA TỰ PHÁT Ở KV 2 VÀ 3, PHƯỜNG AN KHÁNH TỪ 2006 ĐẾN 2014



Các trụ sở cơ quan và nhất là nhà dân xây dựng hai bên đường Nguyễn Văn Cừ gia tăng. Khu vực 1 có thêm quy hoạch xây dựng khu dân cư và tái định cư Thới Nhứt 2, để tái định cư cho các dự án xây dựng trên địa bàn quận Ninh Kiều và Bình Thủy. Giai đoạn này trên Khu vực 1 còn thực hiện quy hoạch chi tiết xây dựng TL:1/500 khu tái định cư trường Đại học Y Dược.

Tại Khu vực 1, mưa lớn gây ngập cục bộ vài đoạn đường trong khu vực dân cư. Đó là hậu quả của việc ý thức và trách nhiệm giữ gìn môi trường sống của cộng đồng cư dân còn hạn chế. Có trường hợp vì muốn tránh mùi hôi từ miệng cống thoát nước, người dân muốn bít các miệng thu

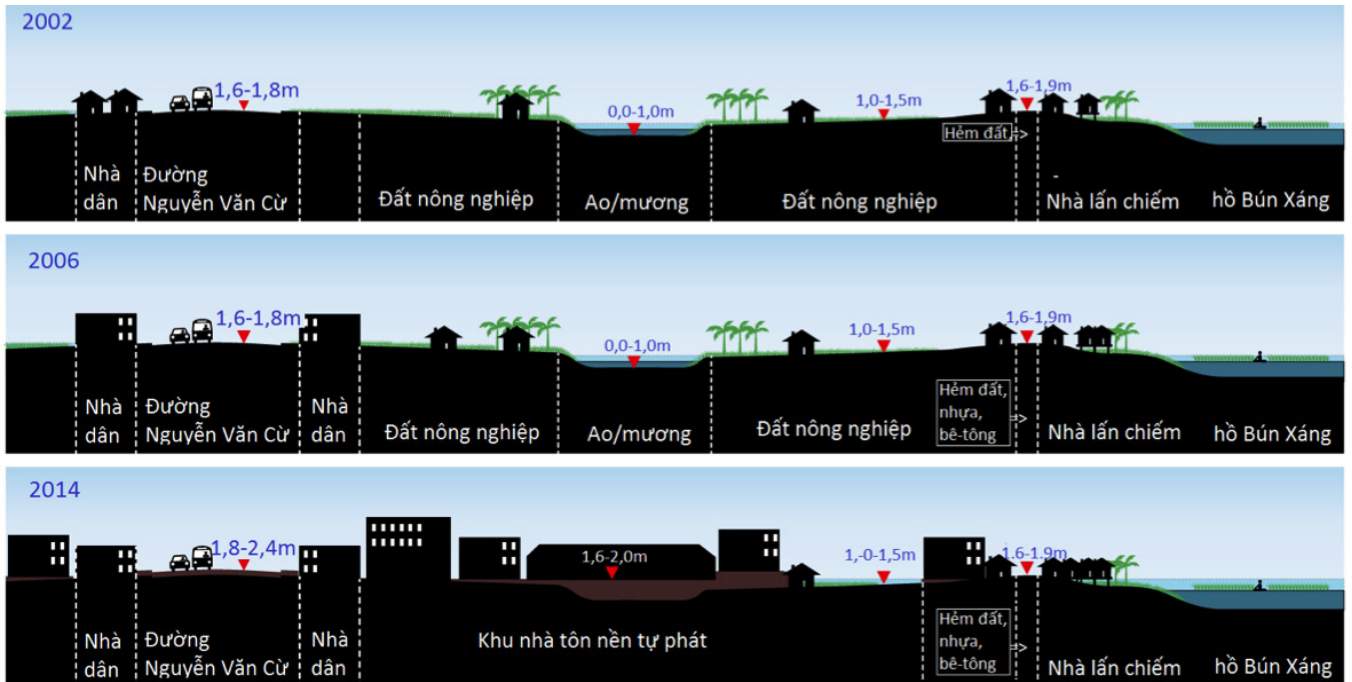
nước nên đã vớt rác, chất thải vào miệng cống, hố ga gây tắc nghẽn cửa thu nước mưa; thải đất, cát, vật liệu xây dựng làm cản trở dòng chảy. Mặt khác, nguyên nhân của nước ngập còn do nhà nước thiếu kinh phí và chưa có kế hoạch cải tạo sửa chữa, nạo vét hệ đường cống thoát theo định kỳ và nhất là vào đầu mùa mưa.

Trường hợp chờ thực hiện quy hoạch (Khu vực 2 và 3 phường An Khánh)

Sự thay đổi về quá trình phát triển và mật độ xây dựng tại khu vực 2 và 3 phường An Khánh được thể hiện ở Bảng 4 và Hình 6.

HÌNH 7

MÔ PHỎNG NGUYÊN NHÂN GÂY NGẬP ĐÔ THỊ TẠI KV 2 VÀ 3 AN KHÁNH



Giai đoạn 2002–2006, Khu vực 2 và 3 phường An Khánh có một phần nằm trong quy hoạch TL:1/500 hai bên đường Nguyễn Văn Cừ nổi dài, nhưng quy hoạch chưa được triển khai. Các hộ dân định cư nơi đây tự phát xây nhà và các công trình phụ không theo tiêu chuẩn, quy hoạch; do đó, nền nhà, công trình và đường hẻm có độ cao chênh lệch và tùy tiện.

Cả hai khu vực thường bị ngập do ảnh hưởng mưa, nước ứ đọng mỗi khi có cơn mưa lớn kéo dài xảy ra tại khu vực. Ngoài ra, khi triều cường dâng cao, nước từ sông Hậu chảy qua rạch Ngổng vào hồ Bún Xáng và chảy tràn qua những khu đất trống ven rạch gây ngập các tuyến đường, nhà dân, và rút nhanh khi nước triều rút. Khi mưa kéo dài kết hợp triều cường dâng cao, nhiều nơi ngập sâu đến 0,3–0,4m kéo dài trong nhiều giờ.

Nguyên nhân ngập

- Cao độ nền khá thấp so với khu vực xung quanh, cốt nền trung bình 1,20–1,60m, có nơi chỉ cao 0,80m; nên khi trời mưa lớn kéo dài, các tuyến đường khu vực này thường bị ngập nhanh.
- Quy hoạch được duyệt nhưng chậm triển khai, người dân sống trong tình trạng chờ đợi quá lâu nên xây dựng tự phát, hạ tầng không được đầu tư.
- Hệ thống mương cống cũ hư mục không được đầu tư cải tạo lại.
- Nhiều nhà xây dựng vô tình hay cố ý lấp mương, cống thoát nước khi tôn đắp nền, dẫn đến nhiều đoạn

mương, cống bị lấp để làm nền nhà, hoặc nhà xây lên hệ thống cống nền không nạo vét được.

- Từ năm 2006 đến 2014, Khu vực 2 và 3 có tình trạng chậm triển khai quy hoạch dẫn đến nhà dân xây dựng tự phát ngày càng gia tăng, trong khi nhà nước chưa đầu tư các công trình hạ tầng. Giai đoạn này bắt đầu quá trình xây dựng nhà ở mạnh mẽ, rõ rệt làm cho diện mạo khu vực thay đổi nhiều. Mật độ xây dựng tăng cao. Nền nhà bị nâng lên tùy tiện, nền nhà làm sau cao hơn nền nhà xây trước. Diện tích mặt đất tự nhiên bị bê tông hóa gia tăng. Nhiều mương, rạch nhỏ tự nhiên dẫn nước trung gian có vai trò thoát nước cục bộ bị san lấp, diện tích mặt nước giảm và diện tích cây xanh bị thu hẹp.

Nguyên nhân gây ngập

Tại cả hai khu vực, nước mưa và triều cường gây ngập, do:

- Người dân xây nhà không theo cốt nền quy hoạch, tôn nền cục bộ; nhà xây dựng sau nâng cao hơn nhà xây dựng trước, nước từ khu vực này chảy tràn qua khu vực lân cận và ngược lại.
- Phần lớn các mương rạch nhỏ trong khu vực bị san lấp, chặn dòng thoát không thông thoáng.
- Việc tôn nền xây dựng ven các sông, kênh, rạch đã dẫn lấp đầy các vùng đất thấp còn trống có vai trò trữ tạm và thoát nước khi mưa hoặc triều cường.

- Các miệng thu nước có số lượng ít và nhỏ nên không thu nước kịp, cống bị nghẹt, nước không có đường thoát nằm ngay trên mặt đường gây hiện tượng ngập kéo dài.

Người dân và chính quyền địa phương đối phó ngập lụt

Công tác ứng phó với ngập lụt ở thành phố Cần Thơ những năm gần đây chủ yếu là theo xu hướng “trị triệu chứng” và thích ứng tự phát chứ chưa giải quyết triệt để nguyên nhân gốc rễ của ngập lụt. Chẳng hạn, người dân có các giải pháp sau:

- Xây tường chắn nước tạm để chắn nước vào mùa mưa, mùa nước ngập thường xuyên. Sau đó, có thể phá bỏ một phần làm lối dẫn xe hai bánh ra vào, đây là cách đối phó của người nghèo, người ở nhà thuê, nhà trọ.
- Nâng nền ở độ cao vừa vượt mức ngập thường xuyên đối với hộ trung lưu. Hoặc xây nhà mới có nền cao dự phòng ngập sâu hơn trong tương lai.
- Nếu có khó khăn trong xây tường chắn nước tạm hay nước ngập do thủy triều, người dân còn chọn cách đặt bao cát chắn nước tạm trước và chung quanh nhà. Cách ứng phó này có tính linh hoạt cao hơn các cách nâng nền hay xây tường chắn.
- Kê cao đồ đạc, vật dụng quý giá, dễ hư hỏng do ngập nước bằng các vật liệu tạm như gạch, gỗ để tránh hư hại tài sản để đối phó hay phòng ngừa với các trường hợp sự cố của công trình chống ngập.
- Dùng xô, chậu, máy bơm tát nước ra khỏi nhà sau khi đã đắp bờ chắn nước tạm.

Trong khi đó, các giải pháp chống ngập của chính quyền địa phương tập trung vào giải quyết ngập điểm như việc nâng cấp các con đường, cải tạo hệ thống thoát nước. Việc này đảm bảo các con đường sẽ thoát ngập nhưng lại tạo ra bờ chắn ngăn các khu dân cư và gây nước đọng trong các khu dân cư.

Kết luận

Ngập lụt do các yếu tố tự nhiên

- Mưa cục bộ chỉ góp phần nhỏ và không đáng kể trong các sự kiện ngập lụt trên diện rộng ở thành phố Cần Thơ. Tuy nhiên, mưa cục bộ lại góp phần đáng kể trong việc gây ngập cục bộ các con đường và các khu dân cư trong khoảng thời gian nhất định. Đặc biệt, các khu vực nội đô khá xa các kênh rạch thoát nước tự nhiên như An Hòa thì ngập do mưa cục bộ gây ra là chủ yếu.

- Nước lũ từ thượng nguồn sông Mê Công có góp phần gây ngập, nhưng không phải là yếu tố quan trọng nhất.
- Nước thủy triều lên từ biển vào là nguyên nhân chính gây ngập cho khu vực quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ. Đặc biệt, việc ngập lụt trở nên trầm trọng hơn khi triều cường kết hợp với lũ trên thượng nguồn đổ về.

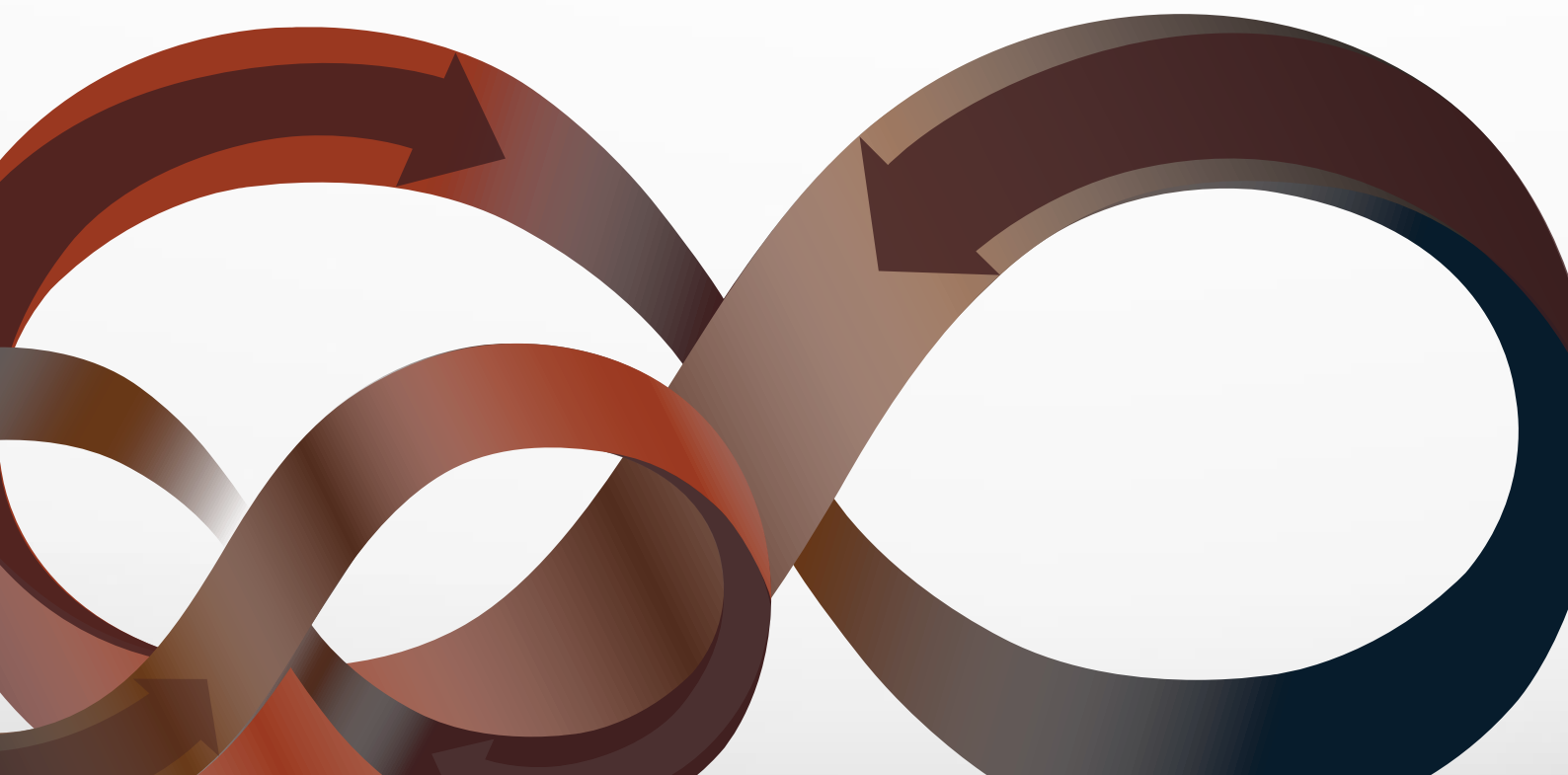
Ngập do các nguyên nhân tự nhiên kết hợp với đô thị hóa không đồng bộ và hoạt động thích ứng của con người

- Quá trình đô thị hóa tự phát tại các khu vực chưa được quy hoạch như khu vực 2 và 3 phường An Khánh là nguyên nhân làm cho ngập thủy triều trở nên trầm trọng hơn. Tại những nơi phát triển đô thị tự phát này, cơ sở hạ tầng kỹ thuật chưa được đầu tư (do phân kỳ quy hoạch), mật độ bê tông hóa gia tăng nhưng các công trình thoát nước chưa được xây dựng nên khi nước thủy triều vào khu dân cư thì bị ứ đọng lại.
- Việc nâng cấp các con đường nội đô và các con lộ chính với cốt nền cao nhưng lại thiếu hệ thống thoát nước là nguyên nhân gây ngập tại hầu hết những điểm nghiên cứu.
- Sự bất cập trong việc chuẩn hóa cốt nền xây dựng giữa hệ thống cơ sở hạ tầng mới không phù hợp với năng lực thoát nước của các hệ thống cơ sở hạ tầng cũ dẫn đến hiện tượng nước chảy ngược từ đường lớn xuống đường nhỏ và khu dân cư.
- Các kênh rạch tự nhiên bị lấp, lấn chiếm và không gian giành cho nước bị thu hẹp cũng là nguyên nhân làm cho vấn đề ngập lụt trở nên trầm trọng hơn.
- Các hoạt động thích ứng tự phát của người dân bao gồm: nâng cao nền đường, tự mở các hệ thống thoát nước, xây tường chắn nước đã giúp người dân khắc phục được hiện tượng nước tràn vào nhà. Tuy nhiên, chính các hoạt động này lại làm cho việc ngập lụt chung trở nên nghiêm trọng hơn do nước không có nơi để thoát sẽ làm cho cả khu dân cư bị ngập.
- Việc nâng cấp nền đường để chống ngập là cần thiết, tuy nhiên việc này lại gây nên hệ quả thứ cấp là chính các con đường lại trở thành các con đê ngăn thoát nước.

6

NHÀ Ở CHỐNG CHỊU VỚI BÃO LŨ Ở ĐÔ THỊ

- 122** 6.1. Phân tích chi phí-lợi ích về đầu tư xây dựng nhà ở chống bão cho cộng đồng thu nhập thấp ở thành phố Đà Nẵng
- 139** 6.2. Nghiên cứu khả thi nhân rộng mô hình nhà ở chống bão vì một thành phố Đà Nẵng có Khả năng Chống chịu



6.1

PHÂN TÍCH CHI PHÍ-LỢI ÍCH VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG NHÀ Ở CHỐNG BÃO CHO CỘNG ĐỒNG THU NHẬP THẤP

Thành phố Đà Nẵng

Abstract

In recent years, floods and storms have caused extensive damage and losses to local communities despite great efforts by local governments and agencies to implement disaster risk reduction (DRR). Housing is one of the most vulnerable sectors to climate extremes, with typhoons causing the greatest impact among climate hazards. Results of the climate analysis show increasing flood frequency and severity in the city during extreme rain events, which is compounded by rapid development. Climate change will increase the intensity of rain events in and around Da Nang. Projections on climate change suggest that typhoon intensity is likely to increase, whereas typhoon frequency varies among climate models. Qualitative evaluation and ranking alternative options show that communities prefer building new houses over other options (e.g., repairing damaged housing or moving to public shelters). Cost-benefit analysis (CBA) results show that the return on investment in typhoon resilient housing is positive when typhoon events occur early in the lifetime of the house. Even though the economic returns on investing in a typhoon resilient shelter are high, households still might choose not to invest in resilient features. Policy interventions could encourage adoption of DRR measures by providing subsidized loans, promoting micro-insurance policies, adopting multi-hazard resilient construction, improving awareness of at-risk households and communities and stimulating local economies, bridging the gap between at-risk low-income groups and in-field professionals, and applying safety-related codes and criteria to local construction.

Trích yếu

Trong những năm gần đây, bất chấp những nỗ lực to lớn của chính quyền địa phương cũng như của các cấp, ngành về giảm thiểu RRTT, lũ lụt và mưa bão vẫn gây ra thiệt hại và tổn thất nặng nề cho cộng đồng địa phương. Nhà ở là một trong những lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất trước các hiện tượng thời tiết cực đoan do khí hậu gây ra, trong đó bão gây ra tác động lớn nhất. Các kết quả phân tích khí hậu cho thấy tần suất và mức độ nghiêm trọng ngày càng tăng của lũ lụt tại thành phố Đà Nẵng khi có mưa lớn. Phát triển nhanh làm tình hình càng thêm trầm trọng. BĐKH sẽ làm tăng cường độ các trận mưa xảy ra trong nội thành Đà Nẵng và các khu vực lân cận. BĐKH sẽ làm tăng cường độ bão, trong khi tần suất xảy ra bão khác nhau ở mỗi mô hình BĐKH. Đánh giá định tính và xếp loại phương án lựa chọn cải thiện nhà ở cho thấy cộng đồng thích giải pháp xây nhà mới hơn so với các giải pháp khác (như sửa chữa nhà bị thiệt hại hoặc di dời đến các nhà an toàn cộng đồng). Kết quả phân tích chi phí-lợi ích (CBA) cho thấy lợi ích của xây dựng nhà ở chống bão là lớn hơn chi phí trong trường hợp bão xảy ra ở những năm đầu trong vòng đời của ngôi nhà. Mặc dù đầu tư vào nhà ở chống bão có lợi ích kinh tế cao, các hộ gia đình vẫn có thể lựa chọn không đầu tư vào các thiết kế kỹ thuật cho mục đích này. Các can thiệp về chính sách có thể khuyến khích áp dụng các biện pháp giảm thiểu RRTT bằng việc cung cấp các khoản vay ưu đãi, đẩy mạnh các gói bảo hiểm vi mô, thực hiện xây dựng nhà ở có khả năng chống chịu với nhiều hiểm họa khác nhau, nâng cao nhận thức của các hộ gia đình và cộng đồng có nguy cơ, và kích thích phát triển nền kinh tế địa phương, thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm thu nhập thấp chịu nhiều nguy cơ với nhóm lao động có chuyên môn, và áp dụng các quy định và tiêu chí an toàn xây dựng tại địa phương.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)
TS. Trần Văn Giải Phóng
TS. Trần Tuấn Anh

ĐH Kinh tế, ĐH Huế
TS. Trần Hữu Tuấn

Giới thiệu

Bối cảnh chung

Đà Nẵng là thành phố phát triển năng động nhất tại Miền Trung Việt Nam, đang trải qua quá trình phát triển kinh tế và đô thị hóa nhanh chóng. Tăng trưởng GDP (tổng sản phẩm quốc nội) luôn ở nhóm cao nhất cả nước, đạt trên 12,4% trong những năm gần đây. Tỷ lệ tăng dân số hàng năm của thành phố Đà Nẵng là 3,48%. Dự kiến dân số của thành phố sẽ đạt 1,2 triệu người vào năm 2020 và 1,5 triệu người vào năm 2030, trong đó dân số đô thị tương ứng ước tính là 82% và 84% (Viện Quy hoạch Đô thị Đà Nẵng, 2012). Nằm ở vùng duyên hải Nam Trung Bộ, trong vành đai bão nhiệt đới, hàng năm Đà Nẵng đều phải hứng chịu thiên tai. Với địa hình dốc theo hướng từ tây sang đông, với nhiều dãy núi, nhiều sông ngấn, các đồng bằng châu thổ và duyên hải, Đà Nẵng có một hệ sinh thái đa dạng, và có lẽ đây cũng là một trong những khu vực dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai nhất tại Việt Nam. Là một thành phố biển, Đà Nẵng chịu ảnh hưởng của nhiều loại hiểm họa liên quan đến khí hậu như bão, lũ lụt, hạn hán, xói lở bờ biển, sạt lở đất, v.v., với nguy cơ ngày càng tăng do hệ quả của BĐKH toàn cầu.

Hiểm họa nguy hiểm nhất đối với Đà Nẵng là bão và lũ lụt. Mỗi năm có từ ba đến năm cơn bão tác động đến thành phố. Bão thường xảy ra từ tháng 5 đến tháng 12 hàng năm, kèm theo là các đợt mưa lớn và tình trạng ngập lụt (Mạng lưới các thành phố Châu Á có khả năng chống chịu với BĐKH [ACCCN], 2010). Trong những năm gần đây, bất chấp nỗ lực to lớn của chính quyền địa phương và các ban, ngành trong công tác giảm thiểu RRTT, bão và lũ lụt đã gây ra thiệt hại và tổn thất nặng nề cho cộng đồng địa phương, phá hủy hàng nghìn ngôi nhà (VD: trận lụt năm 1999, cơn bão Xangsane năm 2006, cơn bão Nari năm 2013). Theo Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống thiên tai, có tới 80-90% dân số của thành phố bị ảnh hưởng bởi lụt bão. Theo báo cáo của chính phủ, nhà ở là một trong những lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất¹ với các hiện tượng khí hậu cực đoan (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2008). Trong các hiểm họa liên quan đến khí hậu, bão gây ra tác động lớn nhất đối với nhà ở (Nhu, Thủy, Wilderspin, & Coulier, 2011).

Sau chính sách đổi mới năm 1986, các hộ gia đình bắt đầu sử dụng các nguyên vật liệu mới (bê tông, sắt thép, gạch nung, tôn lợp) trong xây dựng nhà ở để thay thế các vật liệu truyền thống (gỗ, tre; Norton & Chantry, 2008), nhưng thường không áp dụng các biện pháp an toàn (Tinh, Tuấn, Phóng, Thế, & Tâm, 2011). Chính điều đã tạo ra nguyên nhân kép của tình trạng dễ bị tổn thương (Norton & Chantry, 2008), trong đó việc sử dụng các vật liệu mới không phù hợp, cùng sự thiếu kiến thức làm tăng mức độ rủi ro một cách không mong muốn; khi xảy ra bão, các hộ gia đình càng dễ bị tổn thương hơn, và thiệt hại càng nặng nề hơn. Hơn 70% số ngôi nhà xây dựng trong giai đoạn này không có các đặc tính chống bão như khung cứng có sàn bê tông cốt thép (BTCT), thiếu sự gắn kết giữa các bộ phận khác nhau khi xây dựng, thiếu cấu trúc giằng (Norton & Chantry, 2008). Ngoài ra, nhà ở tại các khu vực trũng thấp thiếu các đặc tính về chống lụt—chẳng hạn, không có tầng trên để cất giữ đồ đạc có giá trị khi bị ngập lụt, có mái nặng và cứng, khó mở ra khi muốn trèo thoát qua mái nhà. Cộng đồng và các hộ gia đình ở địa phương đã có một lịch sử lâu dài về sống chung với lũ, và đã áp dụng nhiều biện pháp khác nhau để phòng và giảm thiểu hiệu quả tác động của lũ lụt (Tuấn & Thế, 2013). Tuy nhiên, để ứng phó với các hiểm họa khí hậu cực đoan như mưa bão, các cộng đồng và hộ gia đình tại địa phương vẫn chưa có biện pháp thích ứng hiệu quả, đặc biệt là người dân sống ở các vùng ven đô và thường

Từ khoá

Phân tích chi phí-lợi ích

Nhà ở chống bão

Đà Nẵng

Rủi ro thiên tai ở đô thị

Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

1 Các lĩnh vực dễ bị tổn thương khác là nông nghiệp, giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng, thương mại và dịch vụ.

	Chính quyền	Các tổ chức xã hội và quần chúng	Khu vực tư nhân	Cộng đồng có nguy cơ
Cấp thành phố	Cấp thành phố Cấp phường xã Hộ gia đình	Hội Phụ nữ Mặt trận Tổ quốc Các hội Hội Kiến trúc Các trường đại học, khoa và viện nghiên cứu	Công ty Tư vấn Kiến trúc miền Trung Công ty TT-Arch	
Cấp phường xã	Ủy ban Nhân dân	Hội Phụ nữ		
Hộ gia đình			Người xây dựng tại địa phương	Các hộ nghèo và dễ bị tổn thương

xảy ra thiên tai (gần sông, gần biển), trong đó người nghèo và người có thu nhập thấp là nhóm bị tác động lớn nhất.

Nghiên cứu này tập trung vào các giải pháp nhà ở có khả năng chống chịu với bão. Mục đích chính của nghiên cứu là tìm hiểu về hiệu quả làm nhà ở chống bão từ khía cạnh kinh tế, trong đó so sánh giữa chi phí và lợi ích của việc đầu tư làm nhà chống bão. Nghiên cứu này kiểm tra giả thuyết cho rằng áp dụng các nguyên tắc về khả năng chống bão trong xây dựng nhà ở sẽ mang lại lợi ích kinh tế cho các hộ gia đình ở thành phố Đà Nẵng.

Các bên tham gia

Các bên tham gia vào nghiên cứu này gồm các hộ nghèo và dễ bị tổn thương trong các cộng đồng “có nguy cơ”, các cơ quan chính quyền của Đà Nẵng (Ủy ban nhân dân, Sở Xây dựng, Văn phòng Điều phối về BDKH), các tổ chức xã hội (Hội Phụ nữ, Mặt trận Tổ quốc, Hội Kiến trúc), các trường đại học và khoa kiến trúc tại Đà Nẵng và các thành phố lân cận, và các công ty tư vấn trong lĩnh vực xây dựng và thiết kế (xem Bảng 1).

Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu có sự kết hợp của nhiều lĩnh vực và nhiều bên liên quan, áp dụng phương pháp Chia sẻ-Học hỏi-Đối thoại (SLD), tổ chức Cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão, thực hiện khảo sát, phân tích khí hậu và phân tích kinh tế.

Chia sẻ-Học hỏi-Đối thoại (SLD)

Quá trình SLD kết nối nhiều bên tham gia, do đó thu thập được nhiều loại kiến thức, cả kiến thức khoa học và kiến thức bản địa. Mục đích của phương pháp này là tạo ra các thảo luận cũng như các sáng kiến dựa trên những hiểu biết mới về BDKH, nguy cơ, và tính bất định. SLD được thiết

lập trên nguyên tắc về sự tham gia có ý nghĩa của cộng đồng—kết nối nhiều bên tham gia với mối quan tâm, quan điểm, thông tin, kiến thức và quyền lực khác nhau—cùng tham gia tranh luận trên một sân chơi bình đẳng (Viện Chuyển đổi Xã hội và Môi trường, Viện Nghiên cứu và Dự báo Chiến lược Khoa học và Công nghệ Quốc gia, & Viện Môi trường Thái Lan, 2012). Trong nghiên cứu này, ba hình thức của SLD đã được tổ chức tại Đà Nẵng với sự tham gia của các bên liên quan (a) Kiến trúc sư và nhà xây dựng địa phương (khối tư nhân), (b) Các cơ quan và chuyên gia địa phương (khối nhà nước), và (c) cộng đồng địa phương (các hộ gia đình).

Khối tư nhân: Hình thức SLD đầu tiên được tổ chức hai lần với sự tham gia của các kiến trúc sư và nhà xây dựng địa phương nhằm thảo luận và tham vấn về các vấn đề liên quan đến Cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão (nội dung, phương pháp, quy trình, và phạm vi).

Khối nhà nước: Hình thức SLD thứ hai được tổ chức với các cán bộ chính quyền địa phương (cả ở cấp thành phố và phường/xã) và các chuyên gia. Lần tổ chức đầu tiên được thực hiện với Sở Xây dựng nhằm tìm hiểu vấn đề xây dựng nhà ở tại thành phố (quy hoạch xây dựng, các chính sách, quy định về xây dựng, cấp phép, v.v.). Lần thứ hai là tổ chức với cán bộ phường/xã nhằm tìm hiểu về các vấn đề xung quanh lĩnh vực nhà ở, các sự kiện lụt bão trong quá khứ, và tác động đối với cộng đồng địa phương. Lần thứ ba là tổ chức với các chuyên gia từ một công ty tư vấn, nội dung tập trung vào vấn đề thiết kế và xây dựng nhà ở nhằm tìm hiểu về thực trạng xây dựng nhà ở chống bão trong thành phố.

Hộ gia đình: Loại SLD thứ ba có sự tham gia của các cộng đồng địa phương, tổ chức tại ba phường được chọn cho

HÌNH 1
BẢN ĐỒ THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG VÀ CÁC PHƯỜNG THAM GIA NGHIÊN CỨU



*Chú thích: Các phường tham gia nghiên cứu được đánh dấu chấm đỏ

nghiên cứu là Mân Thái, Hòa Quý và Hòa Hiệp Bắc. Mục tiêu của các buổi SLD này là để xác định các giải pháp nhằm tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH cho lĩnh vực nhà ở, và thu thập các số liệu về chi phí và lợi ích của nhà ở chống bão.

Cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão

Mục tiêu của cuộc thi là tìm kiếm các giải pháp tốt nhất cho nhà ở nhằm ứng phó với BĐKH và các tác động của đô thị hóa. Địa bàn mục tiêu của cuộc thi là các khu vực có mức độ dễ bị tổn thương cao với BĐKH tại Đà Nẵng. Nhóm mục tiêu của cuộc thi là các hộ gia đình nghèo và thu nhập thấp sống ở các khu vực này. Thông qua cuộc thi, nhóm nghiên cứu hy vọng tìm ra mô hình nhà ở phù hợp, có thể chống chịu hiệu quả với BĐKH và ứng phó với các tác động của quá trình đô thị hóa ở Đà Nẵng. Cuộc thi ưu tiên cho các thiết kế có hiệu quả chi phí cao, phù hợp với nhóm người có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương. Cuộc thi được đánh giá bởi các nhóm học hỏi chia sẻ và các chuyên gia tại địa phương.

Khảo sát

Hình 1 cho thấy vị trí của các hộ được khảo sát trong nghiên cứu. Để lựa chọn các phường tham gia nghiên cứu có thể đại diện cho thành phố về tính dễ bị tổn thương đối với bão, một số buổi SLD với cán bộ chính quyền địa phương và các chuyên gia đã được tổ chức tại Đà Nẵng. Dựa trên kết quả từ các SLD, ba phường đã được lựa chọn để thực hiện khảo sát hộ gia đình nhằm thu thập thông tin thiệt hại về nhà ở do các cơn bão trước đây gây ra, gồm phường Mân Thái (quận Sơn Trà), phường Hòa Quý (quận Ngũ Hành Sơn), và phường Hòa Hiệp Bắc (quận Liên Chiểu). Phường Hòa Hiệp Bắc và Mân Thái đại diện cho các phường ở ven biển, thường bị tác động trực tiếp của gió bão. Phường Hòa Quý nằm ở khu vực trung thấp của thành phố Đà Nẵng, thường bị ảnh hưởng của bão và lũ lụt.

Bảng hỏi dành cho các hộ gia đình do các cán bộ nghiên cứu Trường Đại học Huế xây dựng dựa trên tham vấn với các chuyên gia ISET. Khảo sát này nhằm thu thập thông tin lịch sử về thiệt hại của bão. Trong cuộc khảo sát chính thức,

BẢNG 2

CHI PHÍ THIẾT HẠI TRUNG BÌNH CỦA MỖI NGÔI NHÀ BỊ THIẾT HẠI TRONG BÃO XANGSANE VÀ BÃO KETSANA

Cơn bão ^b	Tổng thiệt hại	Tổng thiệt hại, điều chỉnh theo mức lạm phát năm 2012	Tổng thiệt hại của mỗi ngôi nhà tiêu chuẩn năm 2012
Xangsane, 2006	42.812,16	74.701,10	121.015,79
Ketsana, 2009	35.382,18	60.167,40	85.437,70

(Đơn vị: 1.000 đồng^a)^a 1 USD = 20.800 đồng (Vietcombank, 2012)^b Lý do lựa chọn những cơn bão này làm cơ sở phân tích được thảo luận ở phần 2.4 (Phân tích khí hậu)

BẢNG 3

THANG BÃO BEAUFORT

Nhóm phân loại theo thang bão Beaufort mở rộng	Tốc độ gió (km/h)	Phân loại bão
12	118 (km/h)	Bão
13-14	119-156 (km/h)	Bão mạnh
15-16	157-193 (km/h)	Bão rất mạnh
17	>= 194 (km/h)	Bão cực mạnh

98 bảng hỏi đã được hoàn thành trong các cuộc phỏng vấn trực tiếp thực hiện vào tháng 5 và tháng 6 năm 2012. Phân phối mẫu của các hộ gia đình được dựa trên thiết kế mẫu². Các hộ gia đình tham gia cuộc khảo sát chính thức được lựa chọn ngẫu nhiên từ các địa bàn nghiên cứu dựa vào danh sách các hộ gia đình bị ảnh hưởng của bão Xangsane (2006) và bão Ketsana (2009). Để đảm bảo giá trị và tính xác thực của dữ liệu thu thập được, các cán bộ giám sát lựa chọn ngẫu nhiên các bảng hỏi đã hoàn thành và phỏng vấn lại để kiểm tra chéo³. Các bảng hỏi đã được hoàn thành trong mỗi ngày được kiểm tra cẩn thận để đảm bảo thông tin được ghi chép một cách chính xác. Cuối cùng, các bảng hỏi đã hoàn thiện được cập nhật vào phần mềm phân tích dữ liệu để sàng lọc và phân tích.

Phân tích khí hậu

Loại hiểm họa chính được phân tích trong nghiên cứu này là bão. Phân tích khí hậu tìm hiểu về mức độ gia tăng tần suất và cường độ của các cơn bão từ nay đến năm 2050. Tuy nhiên, do không có dữ liệu thích hợp để đưa ra dự báo

trong phân tích bão, nghiên cứu này đã thực hiện lược khảo tài liệu để thay thế. Nghiên cứu đã tìm hiểu xu hướng bão trong những năm gần đây và những thay đổi khả dĩ về tần suất và cường độ bão trong tương lai bằng cách phân tích các kịch bản có và không có BĐKH.

Kịch bản không có BĐKH

Trong kịch bản không có BĐKH, khí hậu sẽ vẫn như hiện nay; tần suất và cường độ của những cơn bão lớn (đổ bộ trực tiếp vào Đà Nẵng, với cường độ từ cấp 9 trở lên theo thang Beaufort) trong vòng 25 năm tới sẽ tương tự tần suất và cường độ các cơn bão trong 25 năm vừa qua (xem Bảng 2). Nói cách khác, các cơn bão với cường độ tương tự bão Xangsane năm 2006 (cấp 12) và Ketsana năm 2009 (cấp 10) sẽ xảy ra một lần nữa trong vòng 25 năm tới. Đây là một giả định mang tính thận trọng, bởi có nhiều cơn bão đã đổ bộ vào Đà Nẵng trong vòng 25 năm qua⁴, nhưng hai cơn bão này là lớn nhất và gây tổn thất nặng nề nhất cho người dân Đà Nẵng. Với các tiêu chuẩn về xây dựng như hiện nay, ngưỡng chịu bão của nhà ở là bão cấp 9. Do đó, tất cả các cơn bão trong lịch sử mạnh trên cấp 9 đều được nghiên cứu phân tích. Ngoài ra, thời gian xuất hiện và độ mạnh yếu của bão cũng không tuân theo một kiểu hình rõ ràng như với lượng mưa hay mức ngập.

2 Dựa vào số hộ bị ảnh hưởng của bão năm 2006 và 2009 trong ba phường được chọn, 120 hộ đã được chọn ra để tham gia điều tra (xem chi tiết về khung thiết kế mẫu trong Tuấn, Phóng, Hawley, Khan, & Moench (2013)).

3 Các hộ được phỏng vấn có thể báo cáo thiệt hại của họ nhiều hơn thực tế, với mong muốn tác động tới chính sách hỗ trợ xây dựng khả năng chống chịu. Để tránh trường hợp này, trong khi phỏng vấn chúng tôi kiểm tra chéo thông tin của họ cung cấp với các số liệu trong báo cáo của các cơ quan quản lý nhà nước.

4 Ví dụ, trong giai đoạn từ năm 1976–2011 (36 năm), có 59 cơn bão và áp thấp nhiệt đới ảnh hưởng đến Đà Nẵng, khoảng 1,6 cơn/năm (Trạm Khí tượng Thủy văn Đà Nẵng, 2012).

Kịch bản có BDKH

Kịch bản thứ hai giả định rằng trong tương lai tần suất bão vẫn như hiện nay nhưng cường độ bão sẽ mạnh hơn⁵. Cường độ bão mạnh hơn có thể dẫn đến tổn thất nặng nề hơn nhưng đây không phải là một mối quan hệ tuyến tính. Kịch bản này giả định sẽ có hai cơn bão giống như bão Xangsane năm 2006 xảy ra trong 25 năm tới. Với giả định này, chúng tôi tính lại các tổn thất có thể phòng tránh được, ước tính tỉ suất lợi ích-chi phí (BCR) và so sánh với kết quả của kịch bản “không có BDKH”.

Phân tích kinh tế

Phân tích định lượng chi phí-lợi ích là nội dung chính của phân tích kinh tế này. Phân tích định lượng chi phí-lợi ích là một công cụ được tạo ra nhằm xác định hiệu quả kinh tế của các can thiệp về phát triển (chẳng hạn như nhà ở chống bão). Một phân tích định lượng chi phí-lợi ích so sánh giữa lợi ích và chi phí của nhà ở chống bão và tính toán hiệu quả kinh tế được đo bằng giá trị hiện tại thuần (NPV), tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) và tỷ suất lợi ích-chi phí (BCR).

Lợi ích. Lợi ích là những kết quả được tạo ra từ một dự án can thiệp (như nhà ở chống bão) so với khi không có dự án. Lợi ích của nhà ở chống bão được xác định là các thiệt hại hoặc tổn thất tránh được hoặc là các lợi ích tích lũy sau khi áp dụng và thực hiện làm nhà ở chống bão. Thiệt hại tránh được là sự khác nhau về thiệt hại và tổn thất trong hai tình huống: có thực hiện và không thực hiện các biện pháp nhà ở chống bão.

Chi phí. Chi phí là các chi phí cần thêm để làm nhà ở chống bão. Kết quả của cuộc thi thiết kế (các mẫu thiết kế nhà được lựa chọn) được sử dụng để ước tính chi phí của nhà ở chống bão. Chi phí của nhà ở chống bão gồm có (a) chi phí đầu tư chính cho việc xây dựng nhà ở chống bão (chi phí xây dựng) và (b) chi phí vận hành và bảo dưỡng nhà qua thời gian. Nghiên cứu này tập trung vào chi phí cần có để làm nhà ở chống bão so với làm một ngôi nhà theo tiêu chuẩn thông thường.

Nghiên cứu định lượng chi phí-lợi ích này áp dụng kết hợp phương pháp tiếp cận hồi cứu và tiến cứu nhằm đánh giá các nguy cơ của bão ở hiện tại và trong tương lai. Xem xét tác động của những cơn bão trong quá khứ giúp ước tính nguy cơ hiện tại, đồng thời dự đoán những thay đổi về khí hậu và mức độ tiếp xúc với tác động của bão, nhằm ước tính nguy cơ trong vòng 25 năm tới.

5 Các giả định này tương tự với kết quả dự đoán kịch bản BDKH cho Việt Nam do Chính phủ Việt Nam ban hành, trong đó dự đoán rằng trong tương lai có khả năng số lượng cơn bão trong khu vực sẽ ít hơn nhưng cường độ bão thì sẽ gia tăng (Viện Khí tượng, Thủy văn và Môi trường [IMHEN], 2013).

Phân tích hồi cứu. Tổng thiệt hại của bão Xangsane năm 2006 và bão Ketsana năm 2009, ước tính dựa trên khảo sát các hộ gia đình, được sử dụng trong các cuộc khảo sát thu thập và tổng hợp thông tin thiệt hại⁶ tổng thể về nhà ở (Bảng 2). Do phân tích chi phí-lợi ích phải được thực hiện cho điều kiện hiện tại, chi phí thiệt hại của bão trong quá khứ của năm 2006 và 2009⁷ được quy đổi và điều chỉnh theo mức lạm phát của năm 2012 và thể hiện bằng đơn vị là Đồng Việt Nam. Diện tích sàn nhà ở tại các địa điểm nghiên cứu tăng lên theo thời gian. Kết quả khảo sát từ các hộ gia đình cho thấy diện tích sàn của một ngôi nhà điển hình năm 2006 là khoảng 50m², tuy nhiên đến năm 2012, đã tăng lên thành 81 m². Từ đó thiệt hại trên mỗi m² được tính toán và điều chỉnh để phản ánh thiệt hại của một ngôi nhà điển hình ở năm 2012 như ở Bảng 2. Bằng cách sử dụng phương pháp hồi cứu, chúng ta có thể tính toán thiệt hại đối với một hộ có điều kiện trung bình trong năm 2006 và 2009, và sử dụng những thông tin này để xây dựng phân tích tiến cứu.

Phân tích tiến cứu. Giá trị hiện tại của lợi ích từ nhà ở chống bão phụ thuộc rất nhiều vào thời gian xảy ra bão lớn. Trong khi đó, các cơn bão lớn thường xảy ra ngẫu nhiên. Hơn nữa, thiệt hại của bão còn liên quan đến tốc độ và hướng gió, và khó có thể tìm ra sự tương quan giữa tốc độ gió, thiệt hại và thời kỳ quay trở lại của bão. Do đó, nghiên cứu này sử dụng *phương pháp kịch bản* để tìm hiểu các tác động kinh tế của bão đối thành phố Đà Nẵng trong tương lai. Cụ thể, nghiên cứu đã phân tích hai kịch bản: (a) không có BDKH và (b) có BDKH.

Để kiểm tra hiệu quả kinh tế của đầu tư vào nhà chống bão, mỗi kịch bản được xây dựng với các cơn bão xảy ra ở những thời điểm khác nhau trong thời gian sử dụng ngôi nhà (thời gian sử dụng trung bình của một ngôi nhà ở Đà Nẵng là 25 năm). Phương pháp “trường hợp nền” giả định xác suất xảy ra bão là như nhau tại mọi thời điểm trong thời gian sử dụng ngôi nhà; từ đó, tổng thiệt hại của hai cơn bão cũng được phân bổ đều trong suốt thời gian sử dụng của ngôi nhà. Tuy nhiên, việc cơn bão xảy ra trong giai đoạn đầu hay giai đoạn cuối của thời gian sử dụng

6 Tổng thiệt hại = Thiệt hại trực tiếp (thiệt hại về nhà ở và tài sản) + Thiệt hại gián tiếp (số ngày nghỉ việc, chi phí sơ tán, phí chăm sóc sức khỏe và y tế, phí thuê xây dựng, phí mua vật liệu cho việc sửa chữa và xây mới nhà, v.v.). Nghiên cứu này không tính đến một số loại chi phí, như thiệt hại về tính mạng hoặc sức khỏe, hoặc xáo trộn trong đời sống của nhóm và cộng đồng. Bão gây ra những xáo trộn nghiêm trọng trong xã hội, thương vong, v.v., nhưng những phí tổn này rất khó định lượng, nên không được đưa vào phân tích chung.

7 Để giảm sai lệch thông tin mà các hộ cung cấp do phải nhớ lại các thiệt hại xảy ra đã lâu (5–8 năm trước), chúng tôi kiểm tra chéo các thông tin này với thông tin trong báo cáo thiệt hại về nhà ở của các quan quản lý tại địa phương.

BẢNG 4
CÁC GIẢ ĐỊNH CHÍNH CỦA CBA

Giả định	Giá trị (VND)	Ghi chú (nguồn)
Chi phí xây dựng mỗi ngôi nhà	68.937.110	Chi phí làm nhà ở chống bão; chi phí làm nhà chống bão trừ đi chi phí làm nhà ở không có các đặc tính chống bão trên mỗi ngôi nhà (tính toán dựa trên kết quả của cuộc thi thiết kế nhà)
Thời gian sử dụng của ngôi nhà	25 năm	Ước tính dựa vào lãi suất cho vay trên thị trường năm 2012
Tỷ lệ chiết khấu	10%	Lãi suất thị trường năm 2012
Tăng trưởng tài sản hàng năm	2,46%/năm	Tỷ lệ tăng mức độ tiếp xúc với tác động của tài sản hàng năm (tính toán của tác giả)
Chi phí vận hành và bảo dưỡng	2%/5 năm	Gia tăng chi phí phải chi trả thêm cho nhà chống bão; 5 năm một lần
Khấu hao kinh tế	2.757.480	Sử dụng phương pháp khấu hao tài sản theo đường thẳng; tức là phân bổ đều chi phí khấu hao tài sản theo thời gian (không phải là sự giảm giá trị thị trường của tài sản)

ngôi nhà sẽ tạo ra sự khác biệt rất lớn về hiệu quả đầu tư cho hoạt động giảm thiểu rủi ro này (Dobes, 2010). Để minh họa một loạt giá trị hiệu quả đầu tư có thể xảy ra, một kịch bản bão sớm (bão xảy ra sớm trong thời gian sử dụng của ngôi nhà) và một kịch bản bão muộn (bão xảy ra muộn trong thời gian sử dụng của ngôi nhà) được xây dựng để cho thấy khoảng giá trị có thể xảy ra của BCR.

Các giả định chính của CBA. Nghiên cứu phân tích nguy cơ đã xác định được một số giả định chính định hướng thiết kế và kết quả CBA. Những giả định này được trình bày trong Bảng 4.

Phân tích độ nhạy. Phân tích độ nhạy được thực hiện với việc sử dụng một loạt giá trị tỷ lệ chiết khấu khác nhau, vì trên thực tế tỷ lệ chiết khấu có thể thay đổi tùy theo quy định và theo từng năm. Một loạt giá trị tỷ lệ chiết khấu liên tiếp từ 5%-15% đã được sử dụng cho phân tích độ nhạy.

Kết quả thảo luận

Kết quả phân tích khí hậu

Xu hướng bão hiện nay

Bão nhiệt đới ở lòng chảo Tây Bắc Thái Bình Dương thường có phạm vi rộng hơn và cường độ mạnh hơn các vùng biển (Chavas và Emanuel, 2010). Nhiều tổ chức, như Đài Quan sát Khí tượng Hồng Kông và Trung tâm Khí tượng Chuyên ngành vùng Châu Á đặt tại Tokyo theo dõi sự phát triển, đường đi và cường độ các cơn bão ở Tây bắc Thái Bình Dương và lưu trữ dữ liệu lịch sử của các cơn bão. Có sự khác biệt về dữ liệu được lưu trữ—thường gọi là dữ liệu tốt nhất (best track data)—giữa các tổ chức. Dữ liệu lưu trữ chỉ có từ khoảng những năm 1950, và dữ liệu càng từ những năm về

trước càng có độ tin cậy ít hơn so với dữ liệu trong những thời kỳ gần đây.

Dựa trên bộ dữ liệu sử dụng, một số nhà nghiên cứu thấy số lượng các cơn bão nhiệt đới và bão lớn ở khu vực từ miền Trung đến miền Nam Việt Nam có xu hướng giảm nhẹ trong giai đoạn 1990-2008, không có xu hướng nào về số lượng cơn bão đổ bộ vào khu vực từ miền Bắc đến miền Trung Việt Nam (Chen & Lin, 2013; Yokoi & Takayabu, 2013).

Tuy nhiên, xu hướng giảm nhỏ này có thể chỉ là một phần trong vòng biến thiên tự nhiên của số lượng bão trong giai đoạn kéo dài nhiều thập kỷ. Không có xu hướng rõ ràng nào về số lượng các cơn bão rất mạnh hoặc cực mạnh quan sát được từ năm 1977-2007 (Tong & cộng sự, 2010). Phân tích dữ liệu do Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống lụt bão cung cấp về tần suất các cơn bão và siêu bão không cho thấy xu hướng thay đổi nào về số lượng hay cường độ bão tác động đến Đà Nẵng hoặc dọc bờ biển miền Trung lân cận với Đà Nẵng.

Những thay đổi về cường độ bão có thể xảy ra trong tương lai

Nghiên cứu sơ bộ dự báo những thay đổi có thể đối với các cơn bão có ảnh hưởng đến Việt Nam:

- Tổng số các cơn bão hình thành trên Biển Đông và đi vào đất liền ở Việt Nam có xu hướng giảm theo các mô hình khí hậu khác nhau (Tong & cộng sự, 2010; Yokoi, Takayabu, & Murakami, 2012).
- Các mô hình khí hậu không đưa ra dự báo nhất quán liệu số lượng các cơn bão rất mạnh hoặc cực mạnh sẽ tăng lên hay giảm đi. Một số nghiên cứu đa mô hình

HÌNH 2

BA MẪU THIẾT KẾ NHÀ Ở ĐƯỢC TRAO GIẢI NHẤT

Bên trái: Nhà ống; Trên cùng bên phải: Nhà hai tầng liền kề; Dưới cùng bên phải: Nhà ba gian



cho thấy khả năng xuất hiện của các cấp bão này tăng lên, trong khi một số nghiên cứu khác lại cho thấy là giảm đi (Tong & cộng sự, 2010).

- Dự báo từ một nghiên cứu của Việt Nam cho rằng sẽ có ít bão hơn nhưng bão sẽ có thể trở lên khốc liệt hơn. (IMHEN, 2013).

Kết quả cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão

Giải nhất cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão được trao cho thiết kế giải quyết được các vấn đề về khả năng chống chịu với thiên tai của địa phương. Người đạt giải nhất trình bày ba mẫu thiết kế: nhà ống, nhà ba gian, và nhà hai tầng liền kề, như trong Hình 2. Những thiết kế này được xây dựng dựa trên các dạng nhà ở đã có tại địa phương. Các mô hình nhà ở này được đánh giá cao bởi sự phù hợp về mặt không gian và chức năng đối với sinh hoạt của người dân địa phương và có nhiều khả năng nhân rộng tới các vùng khác. Ngoài ra, theo ý kiến của ban giám khảo cuộc thi, các mẫu thiết kế đạt giải phù hợp với điều kiện tài chính của các gia đình có thu nhập thấp, đồng thời mang đến không gian sống an toàn hơn và thoải mái hơn các ngôi nhà hiện nay.

Các thiết kế đạt giải đã giải quyết được ba vấn đề chính liên quan đến việc khuyến khích xây dựng nhà ở có khả năng chống chịu với thiên tai: quy hoạch địa bàn, thiết kế xây dựng, và công nghệ xây dựng (xem Hình 3).

Quy hoạch địa bàn. Xem xét về cách bố trí khu dân cư, đặc biệt chú trọng đến việc sử dụng các đường không song song, đường đi theo hình zig-zắc, và phân bố nhà ở các vị

trí không đồng đều để chia cắt luồng gió và giảm áp lực gió lên các công trình nhà.

Thiết kế nhà ở. Các kiểu nhà đơn giản (hình chữ nhật hoặc hình vuông) và có mái dốc được sử dụng làm nguyên tắc chính trong thiết kế nhà ở cho người dân để giảm thiểu rủi ro do bão gây ra.

Công nghệ xây dựng. Hai yếu tố cơ bản của nhà ở chống bão được kết hợp sử dụng: (a) tất cả các bộ phận của ngôi nhà từ trên xuống dưới được đảm bảo liên kết chắc chắn với nhau bằng dầm bê tông cốt thép và cột; và (b) cấu trúc có một phòng vững chắc, gọi là phòng “an toàn sự cố”, được xây bằng bê tông, có thể được sử dụng như là nơi trú ẩn tại chỗ khi có bão nghiêm trọng xảy ra (tức bão trên cấp 12).

Tác động đối với việc xây dựng nhà trong tương lai

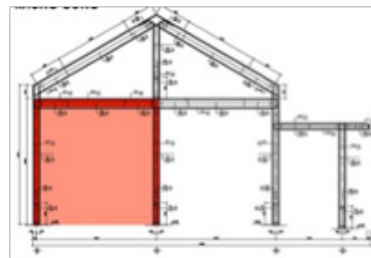
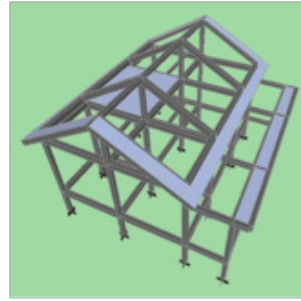
Kết quả của cuộc thi thiết kế nhà chống bão đã giải quyết được các vấn đề về thiết kế, có thể tác động đến việc xây dựng nhà chống chịu với BĐKH trong tương lai. Đó là các vấn đề liên quan đến khía cạnh công trình (tình trạng không an toàn của nhà ở hiện tại), cũng như khía cạnh xã hội (khó khăn về kinh tế của các gia đình có thu nhập thấp), và quản lý (như thiếu các quy định về an toàn xây dựng hay tiêu chuẩn xây dựng ở các khu vực thường bị thiên tai).

Về mặt công trình. Thiết kế đạt giải hoàn toàn dựa trên những bài học được rút ra từ bối cảnh và kinh nghiệm bản địa. Ba kiểu nhà ở này (nhà ống, nhà ba gian, và nhà hai

HÌNH 3

NHỮNG VẤN ĐỀ CHÍNH TRONG PHÁT TRIỂN MÔ HÌNH NHÀ Ở CHỐNG BÃO

Bên trái: Quy hoạch địa bàn xây dựng gồm các con đường không song song hoặc đường và các ngôi nhà nằm theo hình zig zắc.
Trên cùng bên phải: Công nghệ xây dựng đòi hỏi tất cả các bộ phận của ngôi nhà phải được liên kết chắc chắn với nhau. **Dưới cùng bên phải:** “An toàn sự cố” được đảm bảo bằng cách thiết kế một căn phòng vững chắc trong ngôi nhà (phần màu đỏ). Thiết kế nhà gồm những hình khối cơ bản (hình chữ nhật hoặc hình vuông) và mái nghiêng hoặc có độ dốc lớn.

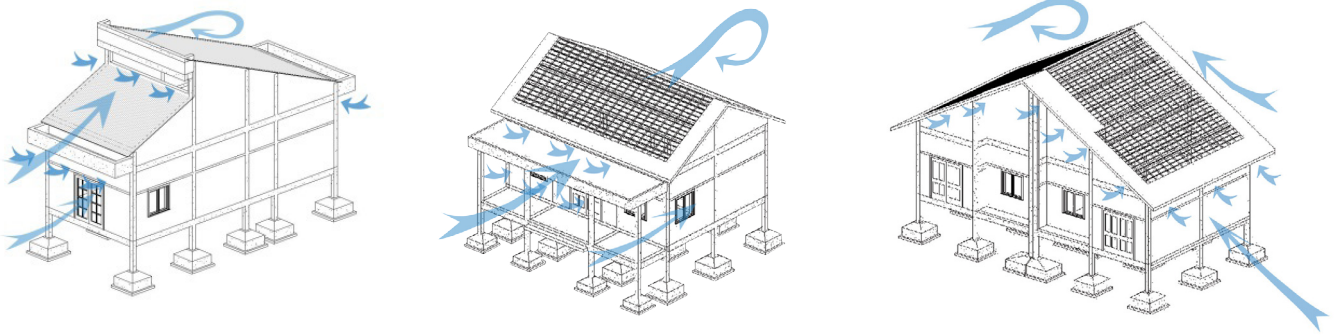


tầng liền kề) là những kiểu nhà rất phổ biến ở Đà Nẵng. Những kiểu nhà này vốn đã phù hợp với lối sống và bối cảnh cộng đồng ở địa phương. Về khía cạnh chống chịu với bão, hình dáng của những kiểu nhà này đã chứng minh hiệu quả về giảm áp lực gió. Thiết kế đạt giải chỉ đơn giản thêm vào hai nguyên tắc cốt lõi trong xây dựng của kiểu nhà đang có nhằm tăng cường sự vững chắc về cấu trúc: kết hợp cột và dầm trong kết cấu và chèn giữ chắc chắn cho mái nhà.

Về mặt xã hội. Cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão đã xác định được bốn thách thức chính trong việc khuyến khích làm nhà ở chống bão trong bối cảnh miền Trung Việt Nam. Thách thức thứ nhất là hạn chế về tài chính do sinh kế của người dân không ổn định, tỷ lệ thất nghiệp cao, có nhiều người làm các công việc tạm thời, được trả công thấp. Ở miền Trung Việt Nam, đặc biệt là đối với nhóm các hộ nghèo và thu nhập thấp, khó khăn về kinh tế khiến công tác giảm thiểu RRTT trở thành ưu tiên thứ cấp, xếp sau các nhu cầu cơ bản như thực phẩm, chăm sóc y tế, học phí cho con trẻ. Thách thức thứ hai là nhận thức còn hạn chế về BDKH và tầm quan trọng của giảm thiểu nguy cơ do BDKH gây ra đối với phát triển lâu dài. Do nhận thức yếu kém, người dân địa phương đánh giá thấp các mối nguy hiểm từ các hiểm họa liên quan đến khí hậu, do đó họ quan tâm hơn đến các ứng phó tức thời và ngắn hạn. Người dân địa phương thường chỉ nghĩ đến việc chuẩn bị ứng phó và

giảm thiểu rủi ro khi nghe thông báo trên truyền thông về một hiểm họa nào đó sắp xảy ra. Họ sẽ vội vàng ứng phó bằng các biện pháp nhanh và đơn giản như chặn túi cát lên mái nhà, chuyển đồ đạc có giá trị đến nơi an toàn, hoặc đi sơ tán nếu là hiểm họa nghiêm trọng. Thách thức thứ ba là kỹ năng hạn chế của người xây dựng tại địa phương, thường là thợ nề, trong việc xây nhà có khả năng chống chịu hơn và an toàn hơn. Đà Nẵng đã trải nghiệm những cơn bão lớn, như khi bão Xangsane ảnh hưởng nặng nề năm 2006. Những người làm xây dựng tại địa phương không có đủ kỹ năng và kỹ thuật xây dựng để giải quyết các vấn đề về an toàn và còn có thể gây thêm nguy cơ với các hiểm họa tương lai từ các công trình xây dựng mới của họ. Cuối cùng, sự thiếu trao đổi và tham vấn với các chuyên gia và người có chuyên môn trong lĩnh vực này (kiến trúc sư, kỹ sư địa phương) là thách thức lớn thứ tư mà nhóm người nghèo và người có thu nhập thấp phải đối mặt khi làm nhà ở chống bão. Hiện nay, thường phải tự làm nhà mà không có được các chỉ dẫn kỹ thuật để đảm bảo khả năng chống chịu với thiên tai. Đây được xem là những rào cản chính trong việc áp dụng rộng rãi các thiết kế nhà ở chống bão.

Về mặt quản lý. Công tác quản lý tại địa phương liên quan đến an toàn xây dựng còn yếu kém. Đến nay, các quy định và tiêu chuẩn về giảm thiểu RRTT trong xây dựng vẫn chưa được áp dụng tại các địa bàn nghiên cứu. Phần lớn nhà ở



xây dựng tại địa phương không cần có giấy phép xây dựng, đặc biệt là các nhà một tầng. Người dân thoải mái lựa chọn kiểu nhà và làm nhà theo nhu cầu và khả năng tài chính. Tình trạng thiếu an toàn có thể thấy trong nhiều ngôi nhà của người nghèo và người thu nhập thấp do không được hỗ trợ kỹ thuật và biết về các yêu cầu bắt buộc trong an toàn xây dựng. Hạn chế này trong quản lý giám sát ảnh hưởng lớn đến tính dễ bị tổn thương của nhà ở và tác động tiêu cực đến các nỗ lực xây dựng hệ thống nhà ở có khả năng chống chịu với khí hậu.

Kết quả đánh giá từ nghiên cứu định tính

Để quyết định nghiên cứu giải pháp nào trong phân tích CBA, nhóm nghiên cứu xem xét kết quả thu được từ các buổi SLD với cộng đồng địa phương, trong đó xác định ba phương án chính được xem như các giải pháp tiềm năng để chống chịu với bão. Ba giải pháp này là (a) xây nhà mới, (b) nâng cấp/sửa chữa nhà hiện có, và (c) xây nhà an toàn cộng đồng.

Đặc điểm của từng giải pháp

Giải pháp 1—xây nhà mới. Các đặc điểm điển hình của một ngôi nhà vừa có khả năng chống bão lớn (cấp 12 theo thang bão Beaufort) vừa khả thi về mặt kinh tế đối với các hộ gia đình thu nhập trung bình và thấp⁸ là: diện tích sàn khoảng 50m² (cho 4-6 người ở), có các cột bê tông cốt thép và dầm nổi, có gác lửng, sử dụng vật liệu chất lượng trung bình. Trong điều kiện nhà ở hiện tại ở khu vực nghiên cứu, tổng chi phí xây mới nhà là khoảng 125 triệu đồng (trung bình 2,5 triệu/m²). Thời gian sử dụng của ngôi nhà khoảng 15-20 năm, trong một số trường hợp có thể ngắn hơn nhiều tùy thuộc vào điều kiện kinh tế của hộ gia đình.

8 Nghiên cứu này chỉ tập trung nghiên cứu các giải pháp nhà ở cho các hộ gia đình thu nhập trung bình và thấp ở các khu vực nghiên cứu bởi các hộ gia đình có thu nhập cao hơn thường đã làm nhà kiên cố. Nếu các hộ thu nhập cao có kế hoạch xây nhà mới, họ thường sẽ xây nhà to hơn và tốn kém hơn.

Giải pháp 2—nâng cấp nhà. Sửa chữa hoặc nâng cấp nhà và áp dụng các kỹ thuật về chống bão là một giải pháp khả thi cho cộng đồng địa phương để ứng phó với nguy cơ bão, đặc biệt là đối với các hộ gia đình có nguồn kinh phí hạn chế. Cụ thể, một ngôi nhà sẽ được xem xét để nâng cấp nếu đã có sự gia cố bằng sáu cột bê tông và có mái tôn và hệ thống đòn tay gắn chắc với tường nhà. Với diện tích sàn 40m² và sáu cột bê tông cốt thép, một dầm giằng, chi phí cho giải pháp này bằng 50% tổng chi phí xây dựng nhà mới (Giải pháp 1). Thời gian sử dụng của ngôi nhà chỉ khoảng 7-10 năm, bởi vì các bộ phận khác của ngôi nhà (không được nâng cấp) vẫn còn yếu. Dữ liệu thu thập được từ 12 hộ gia đình sống tại ba phường tham gia nghiên cứu cho thấy diện tích trung bình của một ngôi nhà được sửa chữa khoảng 38 m² (khoảng từ 20-75 m²), chi phí sửa chữa ước tính cho mỗi m² là 1.107.143 đồng (Hội Phụ nữ Đà Nẵng, 2012). Tổng chi phí sửa chữa của các hộ gia đình có thể khác xa nhau và phụ thuộc vào chất lượng vật liệu xây dựng, diện tích nhà, và nguồn tài chính của hộ gia đình. Nâng cấp nhà đang nhanh chóng trở thành một giải pháp lỗi thời.

Giải pháp 3—xây nhà an toàn cộng đồng. Đây là một giải pháp phổ biến nhằm cải thiện khả năng chống chịu với lũ lụt của cộng đồng địa phương tại các khu vực nông thôn miền Trung Việt Nam, và đã được áp dụng làm một mô hình về chống chịu với bão lũ. Nhà an toàn cộng đồng đầu tiên tại Đà Nẵng được xây dựng tại phường Hòa Quý năm 2006 với tổng chi phí khoảng 600 triệu đồng. Ngôi nhà này là nhà bê tông hai tầng, có diện tích 300 m². Không gian công cộng không chỉ là nơi tránh trú cho người dân địa phương khi có bão lũ, mà còn là nơi tổ chức các hoạt động tập thể hay họp mặt. Ngôi nhà có một bếp, nhà vệ sinh, máy phát điện, có đủ giường và đồ tiếp tế cho khoảng 300 người ở trong khoảng một tuần. Loại nhà này là một giải pháp vô cùng thiết thực cho người dân sinh sống ở các vùng trũng thấp bởi có rất ít các công trình công cộng ở các khu vực này. Tuy nhiên, trong một vài năm qua, khi

BẢNG 5

XÁC ĐỊNH LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ CHO TỪNG GIẢI PHÁP TẠI CÁC PHƯỜNG ĐƯỢC CHỌN

Giải pháp	Lợi ích				Chi phí	
	Tính bền vững	Kinh tế xã hội	Tính năng /chức năng	Xã hội/cộng đồng	Chi phí xây dựng	Nguy cơ
Xây nhà mới	Thời gian sử dụng của ngôi nhà dài hơn so với giải pháp nâng cấp nhà (xây mới: khoảng 30 năm, nâng cấp: 15-20 năm)	Giảm thiểu tổn thất và thiệt hại về người và của cho các hộ gia đình Nhà ở an toàn hơn, ổn định cuộc sống, cảm giác an toàn về nơi trú ngụ, có thêm cơ hội để tập trung vào sinh kế	Có nhiều tính năng sử dụng hơn so với nhà cũ và nhà được nâng cấp Đáp ứng nhu cầu về nơi trú ngụ cho các hộ gia đình	Hàng xóm có thể trú nhờ trong các ngôi nhà xây mới khi có bão Cộng đồng không phải hỗ trợ thành viên các hộ gia đình này khi có bão	Chi phí cao hơn so với nâng cấp nhà (khoảng 2-4 triệu đồng/m ²) Các hộ gia đình thiếu kinh phí có thể phải vay vốn với mức lãi suất cao	Do chủ nhà phải vay tiền, họ có thể chậm trả hoặc không hoàn trả được khoản vay. Điều này sẽ tác động đến cuộc sống, sức khỏe, và học tập của con cái họ.
	Chống chịu tốt hơn với gió bão (có thể chịu được bão cấp 12)	Chủ nhà tự hào về ngôi nhà mới Tiếp cận dễ dàng hơn với các nguồn vay vốn, tín dụng	Đáp ứng nhu cầu của gia đình, thuận tiện hơn trong sử dụng			
Sửa nhà	Thời gian sử dụng ngôi nhà khoảng 15-20 năm và thời gian sử dụng khoảng 7-10 năm Có thể chống chịu với bão có gió mạnh cấp 9-10	Các hộ gia đình phần nào yên tâm hơn về sự an toàn của ngôi nhà Một số lợi ích khác giống giải pháp "xây nhà mới" (nơi trú ngụ an toàn, giảm thiệt hại) nhưng ở mức độ thấp hơn	Tính năng sử dụng ở mức độ thấp hơn so với xây nhà mới Có ít cơ hội để cải thiện không gian và hình thức của ngôi nhà Đáp ứng một phần nhu cầu của các hộ gia đình	Hàng xóm có thể trú nhờ trong các ngôi nhà đã sửa chữa khi có bão	Chi phí thấp hơn so với xây nhà mới (khoảng 1-2 triệu đồng/m ²)	Như trên

Nguồn: Tuấn, Phóng & Hawley, 2013

thực hiện chương trình tái định cư tại Đà Nẵng, nhiều tòa nhà chung cư đã được xây dựng để tái định cư các hộ gia đình sống ở các vùng trũng thấp. Do kinh tế phát triển nhanh, nhiều công trình an toàn (trường học, trung tâm chăm sóc sức khỏe, các công trình công cộng, các tư gia có kết cấu vững chắc⁹) đã được xây dựng ở các khu vực này. Chính vì vậy, nhiều nhà ở cộng đồng tại Đà Nẵng bị đổ không, đặc biệt trong mùa không có lũ (D.C., 2010). Do đó, nhóm nghiên cứu đã quyết định không bàn thêm về nhà ở cộng đồng.

9 Các nhà tư có cấu trúc kiên cố có thể được sử dụng làm nơi trú ngụ tạm thời cho hàng xóm nếu có thiên tai xảy ra.

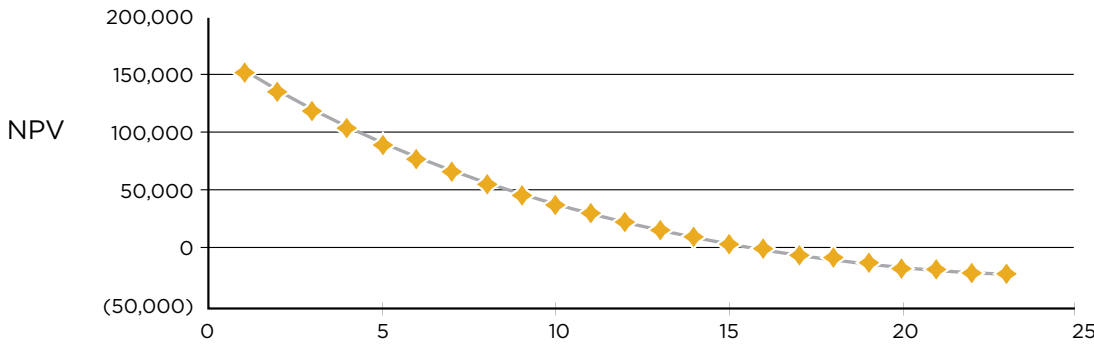
Xác định các Chi phí và Lợi ích của từng giải pháp

Các buổi SLD với cộng đồng địa phương đã xác định ra một lợi ích khác nhau của việc xây dựng nhà ở chống bão. Các đặc điểm trong xây dựng nhà ở chống bão được phân loại theo tính bền vững, lợi ích kinh tế xã hội, tính năng sử dụng/chức năng, và tính chất xã hội/cộng đồng. Các loại chi phí (ngược với lợi ích) của từng giải pháp nhà ở chống bão được phân thành hai mục là chi phí xây dựng và nguy cơ, như trình bày ở Bảng 5.

Đánh giá tổng thể các giải pháp

Trong các buổi SLD với cộng đồng địa phương, người tham gia đã xác định giải pháp họ lựa chọn. Phần lớn người tham gia SLD lựa chọn "làm nhà mới". Người hướng dẫn các

HÌNH 5
TRƯỜNG HỢP HÒA VỐN



buổi SLD đã giải thích rằng việc xây nhà mới sẽ tốn kém hơn nâng cấp nhà, nhưng các hộ gia đình vẫn xem đây là giải pháp hiệu quả và bền vững hơn. Những người tham gia SLD cũng cho biết khoảng 40-50% hộ gia đình tại các phường nghiên cứu sẵn sàng vay tiền để xây nhà mới nếu họ có thể tiếp cận các khoản vay. Nhìn chung, các hộ gia đình thích xây nhà mới hơn so với sửa nhà. Do đó, giải pháp này được nghiên cứu định lượng sâu hơn.

Kết quả phân tích định lượng chi phí-lợi ích

Phần này trình bày các lợi ích kinh tế của nhà ở chống bão (được đo bằng giá trị hiện tại thuần (NPV), tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) và tỷ suất lợi ích-chi phí (BCR)) cho hai kịch bản.

Kịch bản 1: Không có BDKH

Trong kịch bản 1, chúng tôi giả định tần suất và cường độ bão trong tương lai giống như trong quá khứ, đó là có hai cơn bão xảy ra, một cơn bão có sức mạnh như cơn bão Ketsana và một cơn bão có sức mạnh như bão Xangsane. NPV, IRR và BCR được tính cho từng cơn bão xảy ra ở những thời điểm khác nhau trong Thời gian sử dụng của ngôi nhà.

Phương án đầu tiên (trường hợp nền) giả định rằng xác suất xảy ra của hai cơn bão lịch sử là như nhau trong suốt thời gian sử dụng của ngôi nhà (nghĩa là khả năng xảy ra bão trong bất kể năm nào là bằng nhau). Kết quả của trường hợp nền (thể hiện trong Bảng 5) cho thấy NPV > 0, BCR > 1, và IRR > 10% (tỷ lệ chiết khấu thị trường). Điều này cho thấy lợi ích kinh tế khi đầu tư vào nhà ở chống bão là tốt. Cần lưu ý rằng đây là một kết quả/ước tính dè dặt, bởi phân tích này không tính đến nhiều cơn bão nhỏ hơn đã xảy ra trong vòng 25 năm qua.

Kết quả cho thấy nếu bão xảy ra rất sớm trong thời gian sử dụng của ngôi nhà—đặc biệt, nếu cơn bão tương tự năm 2006 (cấp 12) xảy ra trong năm đầu tiên và cơn bão tương tự năm 2009 (cấp 10) xảy ra trong năm thứ 3¹⁰—kết quả là tối ưu (trường hợp tốt nhất). Ngược lại, nếu bão xảy ra

rất muộn trong thời gian sử dụng của ngôi nhà (cơn bão tương đương 2006 xảy ra trong năm thứ 25 và cơn bão tương đương 2009 xảy ra trong năm thứ 23), kết quả là xấu nhất (trường hợp xấu nhất). Có nghĩa là nếu tổn thất xảy ra muộn trong vòng đời của dự án thì lợi ích xây dựng nhà chống bão sẽ giảm đến mức tối thiểu.

Trong trường hợp nền, kết quả cho thấy IRR tương đương 11% (cao hơn tỷ lệ chiết khấu thị trường), nghĩa là đầu tư xây dựng nhà ở chống bão tốt hơn gửi tiền vào ngân hàng. Trường hợp tốt nhất xảy ra khi bão xảy ra rất sớm trong vòng đời dự án. Trường hợp này phần nào được phản ánh trong cơn bão Nari¹¹ đi vào đất liền ở Đà Nẵng vào khoảng giữa tháng 10/2013. Tuy nhiên, sự kiện này không có nghĩa là xác suất xảy ra bão sớm là cao hơn.

Chúng ta cần tìm hiểu xem bão xảy ra vào năm nào thì dự án sẽ đạt tới điểm hòa vốn của NPV (trường hợp hòa vốn: giá trị NPV dương chuyển sang âm). Kết quả phân tích cho thấy trường hợp hòa vốn xảy ra nếu cơn bão tương đương năm 2006 xảy ra ở năm thứ 16 và cơn bão tương đương năm 2009 xảy ra ở năm thứ 18 (xem Hình 5). Điều này có nghĩa là nếu cơn bão tương đương 2006 xảy ra sau năm thứ 17 và cơn bão tương đương 2009 xảy ra sau năm thứ 19 trong vòng đời của dự án, NPV sẽ âm.

Đối với phân tích độ nhạy, một loạt các mức lãi suất khác nhau từ 5% đến 15% được sử dụng; IRR có khoảng giá trị từ 16% đến 6%, như ở Hình 6.

Kịch bản 2: Có BDKH

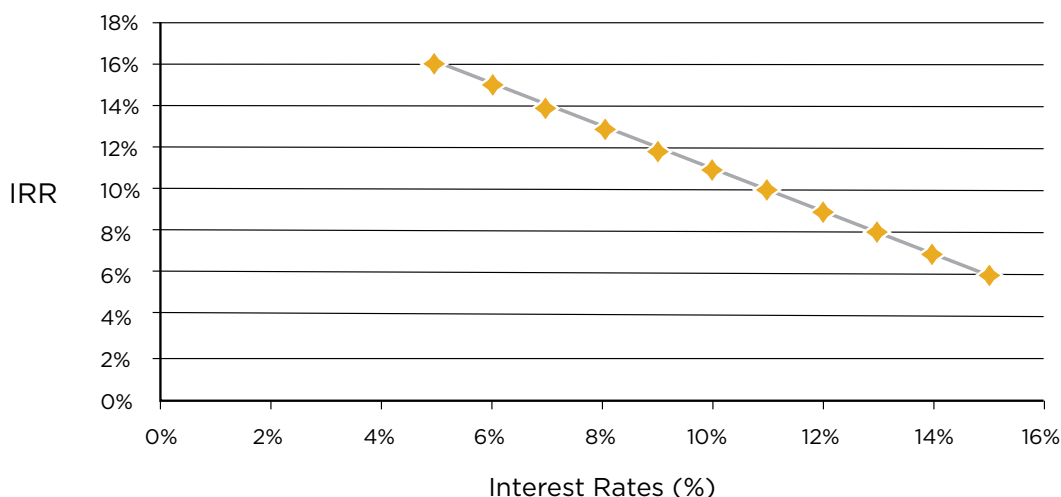
Như đã nói ở trên, kịch bản “có BDKH” cho thấy sự gia tăng về thiệt hại trong vòng đời của ngôi nhà. Trong kịch bản này, chúng ta giả định cơn bão tương đương năm 2006 xảy ra hai lần trong vòng 25 năm tiếp theo¹². Kết quả của đầu

10 Chúng tôi giả định thời gian xây nhà mới là khoảng 1 năm

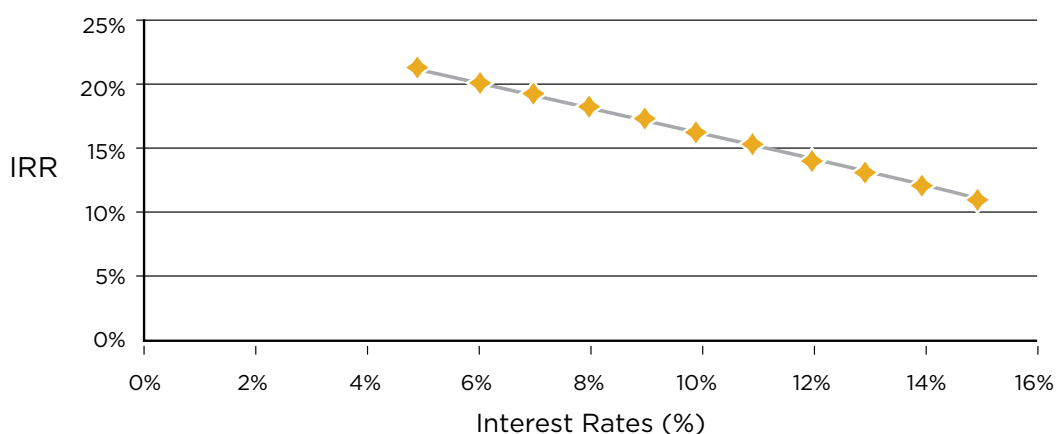
11 Cơn bão Nari (cấp 11) đổ bộ vào thành phố Đà Nẵng lúc giữa đêm ngày 14/10/2013 với gió cấp 12, giật cấp 13, tốc độ 130 km/giờ.

12 Xin nhắc lại, đây chỉ là một giả định thận trọng.

HÌNH 6
IRR Ở CÁC MỨC LÃI SUẤT KHÁC NHAU (KỊCH BẢN 1)



HÌNH 7
IRR Ở CÁC MỨC LÃI SUẤT KHÁC NHAU (KỊCH BẢN 2)



tư vào nhà chống bão được trình bày trong Hình 6 và IRR trong phân tích độ nhạy được trình bày ở Hình 7.

Kết quả của Kịch bản 2 cho thấy IRR trong trường hợp nền là 16% (so với 11% trong Kịch bản 1), khoảng giá trị của IRR trong phân tích độ nhạy là 11%-21% (so với 6%-16% trong Kịch bản 1), và trường hợp hòa vốn xảy ra trong năm thứ 19 và 21 trong vòng đời của ngôi nhà. Nói cách khác, kết quả của đầu tư theo Kịch bản 2 khả quan hơn Kịch bản 1. Điều này cho thấy nếu cân nhắc các tác động của ĐCKH thì hiệu quả của đầu tư sẽ cao hơn.

Những hạn chế và gợi ý về chính sách

Phạm vi nghiên cứu và một số hạn chế

Nghiên cứu này vẫn có một số hạn chế, như được bàn dưới đây.

Không phân tích tác động của các cơn bão nhỏ. Có nhiều cơn bão xảy ra ở Đà Nẵng trong 25 năm qua, nhưng chỉ có hai cơn bão (Xangsane năm 2006 và Ketsana năm 2009)

được sử dụng để phân tích. Lý do vì đây là hai cơn bão lớn nhất trong vòng một phần tư thế kỷ qua, gây ra thiệt hại và tổn thất nặng nề cho thành phố Đà Nẵng. Các cơn bão nhỏ hơn, xuất hiện thường xuyên hơn không được xem xét trong nghiên cứu bởi vì những cơn bão này không gây thiệt hại đáng kể đến nhà ở tại thành phố.

Loại trừ các chi phí vô hình. Đối với phân tích định lượng CBA, để ước tính chi phí thiệt hại cho mỗi hộ gia đình (được xem như lợi ích của nhà ở chống bão), nghiên cứu này không bao gồm các chi phí vô hình, chẳng hạn như những xáo trộn trong một nhóm hoặc một cộng đồng trong xã hội. Nhiều nhà cửa trong một cộng đồng bị phá hủy có khả năng gây ra những xáo trộn nghiêm trọng trong xã hội, đe dọa hoặc phá hủy các mối quan hệ xã hội giữa các thành viên cộng đồng và các giá trị văn hóa địa phương. Một hình thức khác của chi phí vô hình là các tổn thất về người do bão gây ra. Đây là những mất mát to lớn cho các gia đình nhưng rất khó quy đổi sang giá trị kinh tế. Vì nghiên cứu này nhằm mục đích giải quyết các khía cạnh kinh tế của

nhà ở chống bão, những thiệt hại có thể quy đổi thành giá trị kinh tế đã được đưa vào, tuy nhiên, các vấn đề về tâm lý như tổn thương tinh thần, sự thanh thản đầu óc, sự lo lắng về an toàn, và lợi ích về môi trường không được cân nhắc.

Loại trừ nhiều hiểm họa. Nghiên cứu này có hạn chế là chỉ phân tích hiểm họa đơn lẻ (bão và lũ lụt do bão gây ra). Nếu cân nhắc nhiều hiểm họa thiên tai khác như lũ lụt, hạn hán và động đất, chi phí có thể sẽ tăng lên đáng kể.

Vấn đề về ngưỡng cường độ bão. Cuộc thi thiết kế nhà ở giới hạn khả năng chống bão của các thiết kế đến bão cấp 12 theo thang bão Beaufort (gió khoảng 120km/giờ). Điều này có nghĩa là loại nhà này có thể không chống chịu được nếu có bão với cường độ mạnh hơn¹³ xảy ra trong tương lai.

Chi phí của nhà ở chống bão trong trường hợp cụ thể. Chi phí làm nhà ở chống bão được ước tính dựa trên dự án/mẫu đạt giải trong cuộc thi thiết kế, do đó chi phí này là cho trường hợp cụ thể. Tuy mẫu nhà đạt giải được coi là có thể đại diện tốt nhất cho nhà ở chống bão ở thành phố Đà Nẵng, chi phí liên quan đến mô hình nhà này phụ thuộc nhiều vào chất lượng vật liệu, chi tiết thiết kế, diện tích sàn, v.v.. Trên thực tế, người dân địa phương có thể xây nhà to hơn hoặc nhỏ hơn, sử dụng vật liệu với chất lượng khác nhau, áp dụng các đặc điểm thiết kế khác nhau, v.v., theo đó chi phí xây dựng có thể khác nhau rất nhiều.

Sự không chắc chắn về kết quả của đầu tư. Do sự khác nhau về các đặc điểm thiết kế của mỗi ngôi nhà, cường độ bão, tỷ lệ chiết khấu áp dụng, và sự không chắc chắn của khí hậu trong tương lai, hiệu quả hoàn vốn của đầu tư xây dựng nhà ở chống bão có độ không chắc chắn cao, những yếu tố này có thể làm hạn chế độ chính xác của kết quả nghiên cứu.

Các gợi ý về chính sách

Nghiên cứu này tìm hiểu các biện pháp về nhà ở chống bão của các hộ gia đình. Dưới đây, chúng tôi sẽ chỉ ra những gợi ý về chính sách can thiệp đối với các hộ gia đình và khu vực tư nhân.

Đối với các hộ gia đình

Hiệu quả đầu tư xây dựng nhà ở chống bão là dương và cao trong một số kịch bản, cho thấy các hộ gia đình tại địa phương nên ưu tiên đầu tư làm nhà chống bão. Tuy nhiên, do các hộ gia đình thường bị hạn chế về kinh phí và lựa chọn khi đầu tư cho ngôi nhà của mình, nên tính thẩm mỹ, cấu trúc hay kích thước của ngôi nhà có thể không được đặt nặng trong các quyết định. Ngoài ra, chi phí cơ hội cũng có vai trò ở đây, vì khoản tiền đầu tư làm nhà chống

bão cũng có thể đầu tư vào việc khác (chẳng hạn như việc học hành cho con trẻ).

Hơn nữa, như Kunreuther, Meyer & Michel-Kerjan (2010) đã chỉ ra, những người có thu nhập thấp thường nhìn ngắn hạn chứ không nhìn xa đến tương lai do họ thường xuyên phải vật lộn với những vấn đề cấp bách trước mắt. Những hạn chế này ảnh hưởng đến quyết định đầu tư nhà chống bão của một hộ gia đình. Những hạn chế này là gợi ý cho các chính sách công, như được đề cập trong phần tiếp theo.

Các gợi ý cho chính sách công

Khuyến khích đầu tư cá nhân

Kết quả phân tích định lượng CBA cho thấy nhà ở chống bão cho giá trị BCR cao trong một số kịch bản. Để khuyến khích người dân đầu tư làm nhà chống bão, chính phủ cần xem xét khả năng hỗ trợ các hộ gia đình đồng ý thực hiện các biện pháp chống bão phù hợp. Khuyến khích có thể dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật, trợ cấp trực tiếp hoặc vốn vay lãi suất thấp.

Chẳng hạn, năm 2012, chính phủ đã phê duyệt chương trình thí điểm làm nhà ở chống lũ lụt cho các hộ nghèo tại 14 tỉnh khu vực phía Bắc miền Trung Việt Nam trong đó có Đà Nẵng (Quyết định 716, 2012). Với chương trình thí điểm này, 40.000 gia đình sẽ được hỗ trợ tiền mặt trực tiếp (khoảng 10-12 triệu đồng/hộ) và một khoản vay lãi suất thấp (15 triệu đồng). Tuy nhiên, chương trình này lại không xem xét vấn đề chống bão. Đưa khả năng chống chịu với bão vào chương trình này là vô cùng cần thiết nhằm cải thiện khả năng chống chịu với bão của nhà ở cho người nghèo.

Khuyến khích bảo hiểm vi mô

Cơ chế bảo hiểm vi mô được cho là công cụ quản lý nguy cơ có hiệu quả và đáng tin cậy nhằm khuyến khích các hộ gia đình ở các nước đang phát triển thực hiện các giải pháp giảm thiểu RRTT (Linnerooth-Bayer, Bals & Mechler, 2010, Ngân hàng Thế giới, 2012). Các gói bảo hiểm thiên tai dựa trên chỉ số áp dụng cho lũ lụt và hạn hán đã và đang được áp dụng rộng rãi tại các quốc gia có thu nhập thấp (Ngân hàng Thế giới, 2012), tuy nhiên bảo hiểm cho bão vẫn còn là mới.

Các gói bảo hiểm đối với rủi ro do bão gây ra được tiên phong thực hiện tại Philippin năm 2009 nhằm bảo vệ nông dân nước này trước các thiệt hại liên quan đến bão (Tập đoàn Tài chính Quốc tế, 2013). Gói bảo hiểm này có vẻ sẽ phù hợp với khu vực miền Trung Việt Nam, nơi hứng chịu bão lớn hàng năm. Việt Nam đã tạo ra cơ chế trợ cấp hợp tác công-tư trong bảo hiểm cây trồng vật nuôi, gia súc, gia cầm và thủy sản, do chính phủ khuyến khích thực hiện

13 Trường hợp này có thể đã xảy ra nếu siêu bão Haiyan (mạnh cấp 15 và đổ bộ vào đất liền ở Philippin), đổ bộ vào Đà Nẵng ở cấp 16-17.

thông qua trợ cấp phí bảo hiểm trong giai đoạn 2011-2013. Do đó, đối với công tác giảm thiểu RRTT trong tương lai, bảo hiểm cho bão có thể là một giải pháp phù hợp.

Thực hiện xây dựng nhà chống chịu đa hiểm họa

Kết quả từ các dự báo về khí hậu hiện nay (IMHEN, 2013) cho thấy trong tương lai có thể có ít bão hơn nhưng bão có cường độ mạnh hơn sẽ ảnh hưởng đến Việt Nam. Những cơn bão tương đương bão Xangsane sẽ vẫn xảy ra, thậm chí còn có thể mạnh hơn¹⁴, và gây thiệt hại nặng nề nếu người dân không có sự chuẩn bị. Hơn nữa, các mô hình lũ lụt cho thấy BĐKH sẽ làm lũ lụt ở Đà Nẵng còn trầm trọng hơn trong tương lai (Opitz-Stapleton & Hawley, 2013). Đưa hiểm họa lũ lụt vào phân tích của chúng tôi sẽ làm tăng chi phí xây dựng nhà do cần có thêm chi phí cho đặc điểm chống lũ lụt. Tuy nhiên, lợi ích sẽ lớn hơn bởi vì khi cường độ lũ lụt tăng lên, thiệt hại tránh được cũng sẽ tăng lên (đó chính là lợi ích của nhà ở có khả năng chống chịu), tạo hiệu quả đầu tư. Do đó, cần xây dựng nhà ở có áp dụng các biện pháp chống chịu với nhiều hiểm họa.

Nâng cao nhận thức của cộng đồng có nguy cơ và kích thích kinh tế địa phương

Các vấn đề xã hội thấy được từ cuộc thi thiết kế đã cho thấy rằng các nỗ lực giảm thiểu rủi ro khí hậu cần vượt ra ngoài khía cạnh vật chất và đưa vào vấn đề cải thiện khía cạnh xã hội như nâng cao nhận thức của người dân địa phương và duy trì nền kinh tế tại địa phương. Đối với các nhóm có thu nhập thấp, việc chuẩn bị ứng phó với thiên tai không quan trọng bằng việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản của cuộc sống. Trong khi đối với các nhóm có thu nhập trung bình và cao, xây một ngôi nhà hợp thời, trong đó tập trung vào các chi tiết trang trí được ưu tiên hơn là xây một ngôi nhà an toàn (Tuấn & Phóng, 2013). Cần có nguồn lực kinh tế phù hợp cho người dân xây nhà ở có khả năng chống chịu và xây dựng kế hoạch phát triển dài hạn. Đồng thời, chủ nhà cần có thông tin tốt hơn về các giải pháp nhà ở có khả năng chống chịu cũng như các lợi ích của nó.

Thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm có nguy cơ và người có chuyên môn

Cộng đồng dễ bị tổn thương trong nghiên cứu này, như nhóm người nghèo và người thu nhập thấp, do có điều kiện kinh tế khó khăn thường bị hạn chế khả năng tiếp cận với các dịch vụ chuyên nghiệp để thiết kế và xây dựng nhà tốt hơn. Các tài liệu gần đây ngày càng quan tâm hơn đến vai trò của những người có chuyên môn của ngành xây dựng trong công tác giảm thiểu RRTT, bởi cần có kiến thức và các kỹ năng chuyên môn để hỗ trợ cộng đồng có nguy cơ trước thiên tai xảy ra trong tương lai (Tuấn & Phóng,

14 Chẳng hạn siêu bão Haiyan (cấp 17 theo thang bão Beaufort) được dự đoán đi vào miền Trung Việt Nam vào tháng 11/2013.

2013). Quá trình chia sẻ, học hỏi chung, có tính tương tác cao giữa những đối tượng có nhiều nguy cơ với những người có chuyên môn là vô cùng cần thiết để thông tin được trao đổi tốt hơn.

Áp dụng các quy tắc và tiêu chí an toàn trong hoạt động xây dựng tại địa phương

Kết quả cuộc thi thiết kế cho thấy chưa có các quy định về xây dựng và các tiêu chí phân vùng/quy hoạch trong công tác giảm thiểu rủi ro liên quan đến khí hậu tại các vùng thường bị thiên tai. Cơ chế quản lý hiện nay trong xây dựng dân dụng có xu hướng tập trung vào các quận nội thị và còn hạn chế ở các vùng ven đô và nông thôn, trên thực tế thường dễ bị tổn thương hơn trước các rủi ro khí hậu. Cải thiện tập quán xây dựng tại địa phương bằng việc áp dụng các quy định về an toàn (dưới hình thức giấy phép xây dựng) sẽ giúp tạo ra một môi trường thuận lợi để tăng cường khả năng chống chịu và xây dựng hệ thống nhà ở có khả năng chống chịu tại Việt Nam trong tương lai.

Kết luận

Thành phố Đà Nẵng ở miền Trung Việt Nam đang trải qua quá trình phát triển nhanh tại các khu vực bị tổn thương cao với lũ lụt và ảnh hưởng của bão. Năm 2006, cơn bão Xangsane đổ bộ vào Đà Nẵng gây ra thiệt hại và tổn thất nặng nề cho cộng đồng địa phương, phá hủy hàng nghìn ngôi nhà. Dự báo về BĐKH của các nhà nghiên cứu thuộc Viện Khoa học Khí tượng, Thủy văn, và BĐKH cho thấy cường độ bão có khả năng sẽ tăng lên và tần suất bão có thể cũng sẽ tăng lên ở khu vực Đà Nẵng (IMHEN, 2013). Thành phố cũng thường xuyên bị lũ lụt, dự đoán BĐKH sẽ làm tăng nguy cơ lũ lụt khi thành phố ngày càng phát triển và có xu hướng mở rộng dân cư ra các vùng trũng thấp.

Các thiết kế nhà ở sáng tạo có chi phí phù hợp

Lĩnh vực xây dựng nhà ở tại Đà Nẵng đã trải qua những thay đổi lớn nhờ những cải thiện về kinh tế trong những năm gần đây. Chẳng hạn, vật liệu bền hơn và đắt tiền hơn đang được sử dụng để sửa và xây nhà, thay thế cho các vật liệu truyền thống. Tuy nhiên, do thiếu sự hướng dẫn của những người có chuyên môn và chính quyền, lĩnh vực nhà vẫn rất dễ bị tổn thương trước nguy cơ lụt bão. Cuộc thi thiết kế nhà ở chống bão đã đề xuất ra các giải pháp thay thế đơn giản nhưng cốt lõi—quy hoạch địa bàn, thiết kế xây dựng, và công nghệ xây dựng—để tăng khả năng chống bão cho nhà ở cả cấp độ hộ gia đình và khu dân cư. Mẫu nhà ở giành giải đã đáp ứng và thích nghi được với bối cảnh địa phương bởi nó phù hợp về chi phí đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp và có thể được nhân rộng ra các vùng khác. Ngoài ra, mẫu nhà này đã giải quyết được các vấn đề liên quan đến thiết kế, rất hữu ích cho sự phát triển

của nhà ở có khả năng chống chịu với BĐKH trong tương lai.

Nhà ở chống bão khả thi về mặt kinh tế

Kết quả nghiên cứu CBA định lượng cho thấy hiệu quả đầu tư vào nhà ở chống bão là cao trong một số kịch bản, nghĩa là đầu tư xây dựng nhà ở chống bão có thể khả thi về mặt kinh tế. Kết quả cho thấy, hiệu quả đầu tư phụ thuộc nhiều vào năm xảy ra bão. Nếu bão xảy ra sớm trong vòng đời của ngôi nhà, kết quả cho thấy hiệu quả đầu tư dương. Trường hợp hòa vốn xảy ra nếu cơn bão tương đương năm 2006 xảy ra ở năm thứ 16 và cơn bão tương đương năm 2009 xảy ra ở năm thứ 18 trong vòng đời của ngôi nhà. Kết quả cũng cho thấy, nếu tính đến các tác động của BĐKH, hiệu quả đầu tư sẽ cao hơn.

Cần có các chính sách công mới

Phát hiện của nghiên cứu đã đưa ra một số gợi ý về chính sách ở cả cấp độ cá nhân và cấp độ quản lý. Tuy nhiên, do các hộ gia đình thu nhập thấp thường có nguồn lực tài chính hạn chế, họ không có đủ tiền để đầu tư xây nhà ở chống bão. Những hạn chế này có thể được giải quyết bằng các chính sách công như:

- Cung cấp vốn vay trợ cấp;
- Khuyến khích các gói bảo hiểm vi mô;
- Thực hiện xây dựng nhà chống chịu đa hiểm họa;
- Nâng cao nhận thức của các hộ gia đình và cộng đồng có nguy cơ và kích thích phát triển kinh tế địa phương;
- Thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm thu nhập thấp với những người có chuyên môn; và
- Áp dụng các quy tắc và tiêu chí an toàn trong hoạt động xây dựng tại địa phương để xây dựng các cộng đồng an toàn hơn, có khả năng chống chịu tốt hơn, đặc biệt là trong nhóm thu nhập thấp và sinh sống ở các vùng dễ bị ảnh hưởng của thiên tai.

Tài liệu tham khảo

Mạng lưới các thành phố có khả năng chống chịu với BĐKH (ACCCRN). (2010). Tóm tắt kế hoạch hành động thích ứng với BĐKH thành phố Đà Nẵng (2011–2020) (Tiếng Anh: Summary of Da Nang city climate change resilience action plan). Nguồn: http://www.acccrn.org/sites/default/files/documents/1%20DaNang%20Resilience%20Strategy_0.pdf

Chavas, D. R., & Emanuel, K. A. (2010). A quick SCAT climatology of tropical cyclone size. *Geophysical Research Letters*, 37, L18816. doi:10.1029/2010GL044558

Chen, J.-H., & Lin, S.-J. (2013). Seasonal predictions of tropical cyclones using a 25-km-resolution general circulation model. *Journal of Climate*, 26, 380–398.

Trạm khí tượng thủy văn Đà Nẵng. (2012). Số liệu về bão và tốc độ gió giai đoạn 1976-2011 tại thành phố Đà Nẵng. Hà Nội, Việt Nam: Trung tâm dự báo khí tượng thủy văn quốc gia.

Viện Quy hoạch Xây dựng Đà Nẵng. (2012). Điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Đà Nẵng, Việt Nam: Tác giả.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Thành phố Đà Nẵng. (2012). Thông tin của các hộ gia đình. Bộ số liệu thông tin của các hộ gia đình về dự án nhà ở chống bão do Hội Liên hiệp Phụ nữ Thành phố Đà Nẵng thực hiện, Việt Nam.

D.C. (2010). Nhiều nhà tránh bão ở Đà Nẵng đang bị bỏ hoang. Nguồn: <http://www.baomoi.com/Nhieu-nha-tranh-bao-o-Da-Nang-dang-bi-bohoang/144/4174256.epi>

com/Nhieu-nha-tranh-bao-o-Da-Nang-dang-bi-bohoang/144/4174256.epi

Quyết định 716. (2012) của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thí điểm giải pháp hỗ trợ hộ nghèo nâng cao điều kiện an toàn chỗ ở, ứng phó với lũ, lụt vùng Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung (Quyết định 716/QĐ-TTg ngày 14/6/2012). Nguồn http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&mode=detail&document_id=160807

Dobes, L. (2010). Notes on applying real options to climate change adaptation measures, with examples from Vietnam (Research Report No. 75). Nguồn: Australian National University, Environmental Economics Research Hub website: https://crawford.anu.edu.au/research_units/eerh/pdf/EERH_RR75.pdf

Viện Chuyển đổi Xã hội và Môi trường, Viện Nghiên cứu và Dự báo Chiến lược Khoa học và Công nghệ Quốc gia & Viện Môi trường Thái Lan. (2012). Changing cities and changing climate: Insights from shared learning dialogues in Thailand and Vietnam. Bangkok, Thailand: Institute for Social and Environmental Transition.

Kunreuther, H., Meyer, M. J., & Michel-Kerjan, E. (2010). Strategies for better protection against catastrophic risks (Working Paper No. 2007-09-14). Nguồn: <http://opim.wharton.upenn.edu/risk/library/WP2007-09-14.pdf>

Linnerooth-Bayer, J., Bals, C., & Mechler, R. (2010). Insurance as part of a climate adaptation strategy. In M. Hulme & H. Neufeldt (Eds.), *Making climate change work for us: European perspectives on adaptation and mitigation*

strategies (pp. 340–366). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Bộ Tài Nguyên và Môi trường, Chính phủ Việt Nam. (2008). Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Hà Nội, Việt Nam: Tác giả.

Như, O. L., Thủy, N. T. T., Wilderspin, I., & Coulier, M. (2011). A preliminary analysis of flood and storm disaster data in Vietnam. Vietnam: United Nations Development Programme.

Norton, J., & Chantry, G. (2008). Vaccinate your home against the storm: Reducing vulnerability in Vietnam. *Open House International*, 33, 26–31.

Opitz-Stapleton, S., & Hawley, K. (2013). Da Nang's extreme rainfall and climate change by the 2020s and 2050s. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Thắng, L. T., Tuệ, T. N., Tùng, N. T., Yến, V. V. H., Hiền, N. T. T., Đạt, P. V. Q., ... Thái, T. V. (2013). Thiết kế đề nghị dự án nhà ở thích ứng với BĐKH trong bối cảnh đô thị hóa. *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam*, 6, 38–41.

Thắng, N. D., & Bennett, J. (2005). An economic valuation of wetlands in Vietnam's Mekong Delta: A case study of direct use values in Camau Province. Occasional paper, Asia Pacific School of Economics and Government, Australian National University.

Tính, B. Đ., Tuấn, T. H., Phóng, T., Thế, B. D., & Tâm, B. T. (2011). Local vulnerability and adaptation to extreme climate events along the central coast of Vietnam. In R. Shaw, J. M. Pulhin, & J. J. Pereira (Eds.), *Community, environment and disaster risk management* (Vol. 5, pp. 393–421). Bingley, United Kingdom: Emerald Group.

Tong, T.-N., Lee, T.-C., Lee, W.-J., Nakazawa, T., Weyman, J. C., & Ying, M. (2010). Assessment of impacts of climate change on tropical cyclone frequency and intensity in the Typhoon Committee region. Singapore: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, World Meteorological Organization.

Trường, D. D. (2011). Valuing the total economic values of wetlands in Ba Lat estuaries, Nam Dinh province. (Doctoral dissertation, Vietnam National University, Hanoi).

Tuấn, A. T., & Phóng, T. (2013). Potentials to build disaster resilience for housing: Lessons learnt from a design competition. Sheltering From a Gathering Storm Discussion Paper 5. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition-International.

Tuấn, T. H., & Navrud, S. (2008). Capturing the benefits of preserving cultural heritage. *Journal of Cultural Heritage*, 9(3), 326–337.

Tuấn, T. H., Phóng, T., & Hawley, K. (2013). Qualitative insights into the costs and benefits of housing in three wards in Central Vietnam. Institute for Social and Environmental Transition. Nguồn http://i-s-e-t.org/images/pdfs/CDKN_QualitativeCBA_Vietnam_130617.pdf

Tuấn, T. H., Phóng, T. P., Hawley, K., Khan, F., & Moench, M. (2013). Quantitative cost-benefit

analysis for typhoon resilient housing in Da Nang city, Vietnam. Paper submitted to the 4th World Congress of Environmental and Natural Resource Economists, June 20 to July 2, 2014, Istanbul, Turkey.

Tuấn, T. H., & Thế, B. D. (2013). Natural disasters in Vietnam: A synthesis from a socio-economic perspective. In D. Guha-Sapir, I. Santos, & A. Borde (Eds.), *The economic impact of natural disasters* (pp. 179–198). New York, NY: Oxford University Press.

Vietcombank. (2012). Tỷ giá hối đoái do Vietcombank công bố, ngày 11 tháng 5, 2012, Việt Nam.

Viện Khoa học Khí tượng, Thủy văn và BĐKH (IMHEN). (2013). Báo cáo tóm tắt: Kịch bản BĐKH độ phân giải cao cho Việt Nam, khu vực Nam Trung Bộ. Hà Nội, Việt Nam: Tác giả.

Ngân hàng Thế giới. (2012). ASEAN: Advancing disaster risk financing and insurance in Asean member states: Framework and options for implementation (Vol. 1: Main report). Washington, DC: Author.

Yokoi, S., & Takayabu, Y. (2013). Attribution of decadal variability in tropical cyclone passage frequency over the Western North Pacific: A new approach emphasizing the genesis location of cyclones. *Journal of Climate*, 26, 973–987. doi:10.1175/JCLI-D-12-00060.1

Yokoi, S., Takayabu, Y., & Murakami, H. (2012). Attribution of projected future changes in tropical cyclone passage frequency over the Western North Pacific. *Journal of Climate*, 26, 4096–4111. doi:10.1175/JCLI-D-12-00218.1

NGHIÊN CỨU KHẢ THI NHÂN RỘNG MÔ HÌNH NHÀ Ở CHỐNG BÃO VÌ MỘT THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG CÓ KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU

6.2

Abstract

The project “Feasibility study for scaling-up the model of storm resistant housing for a resilient Da Nang City” was carried out in 18 months, from July 2015 to January 2017. Da Nang Department of Foreign Affairs is the lead implementer, and the Institute for Social and Environmental Transition (ISET) provides technical assistance to this research. The project includes two key components: Technical and Financial components. Under the technical component, a mechanism for engaging local technical partners and technical guidelines on storm-resistant construction design and techniques were proposed for the scaling up of the storm-resistant housing model. Three key local technical partners are architects from the city’s Young Architects’ Association, architecture students (year 4 and above) from local universities, and ward/commune level staff (mainly from Land Offices). Under the financial component, the project introduced a credit mechanism and fund mobilization with participation of two key agencies, namely the Vietnam Bank for Social Policies (in Da Nang) and Da Nang Women’s Union, in the operation and management of the housing credits. The project received substantial support from the donor (the Asian Development Bank), the city government (by integrating Housing into the City Resilience Strategy, published in 2016), and other international partners (such as Nordic Development Fund, and Swiss Reinsurance Company – Swiss Re) in implementing follow-up steps for the scaling up of the storm-resistant housing model to the entire Da Nang city.

Trích yếu

Dự án “Nghiên cứu khả thi nhân rộng mô hình nhà chống bão vì một thành phố Đà Nẵng có khả năng chống chịu” được thực hiện trong 18 tháng, từ 07/2015 - 01/2017. Đơn vị thực hiện dự án là Sở Ngoại Vụ Đà Nẵng. Viện Chuyển đổi Môi Trường và Xã Hội (ISET) đóng vai trò là đơn vị tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật trong quá trình thực hiện. Dự án bao gồm hai hợp phần chính: Kỹ Thuật và Tài Chính. Trong hợp phần Kỹ Thuật, cơ chế huy động các đối tác kỹ thuật tại địa phương và bộ tài liệu kỹ thuật hướng dẫn thiết kế, xây dựng nhà chống bão đã được đề xuất nhằm nhân rộng mô hình nhà ở chống bão. Ba đối tác kỹ thuật chính tại địa phương bao gồm: Lực lượng Kiến trúc sư (KTS) thuộc Hội KTS trẻ Thành phố, lực lượng sinh viên kiến trúc (năm 4 trở lên) thuộc các trường đại học kiến trúc trên địa bàn, và lực lượng cán bộ cấp Phường/Xã (nòng cốt là Ban Địa chính). Về hợp phần Tài Chính, dự án đã đề xuất được một cơ chế tín dụng và huy động tài chính trong đó có sự tham gia của hai đơn vị nòng cốt là Ngân hàng chính sách xã hội (chi nhánh Đà Nẵng) và Hội Liên Hiệp Phụ Nữ Thành phố trong việc vận hành và quản lý vốn vay nhà ở. Với kết quả đạt được, dự án đã nhận được sự ủng hộ và quan tâm đặc biệt từ phía nhà tài trợ (Ngân hàng Phát triển Á Châu – ADB), chính quyền thành phố (thông qua việc tích hợp Mạng Nhà ở trong Bản chiến lược Khả năng chống chịu của Thành phố – xuất bản năm 2016), và các đối tác quốc tế khác (như Quỹ phát triển Bắc Âu, hay Công ty Bảo hiểm toàn cầu Swiss Re) trong việc tiếp tục triển khai các bước tiếp theo để hiện thực hóa chương trình nhân rộng nhà ở chống bão trên toàn Thành phố Đà Nẵng.

Tác giả

Viện Chuyển đổi Môi trường
và Xã hội (ISET)

TS. Trần Văn Giải Phóng

TS. Trần Tuấn Anh

Bối cảnh

Năm 2011, Hội Liên hiệp phụ nữ thành phố Đà Nẵng triển khai dự án “Nhà ở chống bão vì một thành phố Đà Nẵng có khả năng chống chịu”. Dự án tập trung vào cải thiện nhà ở để giải quyết nhu cầu ngày càng tăng về tăng cường khả năng chống chịu của cộng đồng với thiên tai, đặc biệt là các hiện tượng thời tiết cực đoan. Dự án được triển khai thí điểm tại 8 xã, phường của thành phố trong giai đoạn từ tháng 10/2011 đến tháng 6/2015. Kinh nghiệm từ dự án cho thấy việc đầu tư cho công tác giảm thiểu rủi ro sẽ giúp hạn chế đáng kể thiệt hại do thiên tai gây ra. Ngày 15/10/2013, cơn bão Nari (cơn bão số 11) với gió cấp độ 12 và giật cấp 13 (tương đương 130km/h) đã đổ bộ vào Đà Nẵng. Đánh giá sau bão Nari cho thấy các hộ gia đình có nhà gia cố trong khuôn khổ dự án đều an toàn. Tuy nhiên, nhiều ngôi nhà và công trình công cộng tại khu vực lân cận không thuộc đối tượng hưởng lợi của dự án đã bị thiệt hại nặng nề.

Xuất phát từ nhu cầu đảm bảo lợi ích cho cả cộng đồng, và dựa trên kinh nghiệm đã có từ dự án, nhiều đơn vị, tổ chức, cá nhân trong và ngoài thành phố mong muốn tiếp tục nhân rộng triển khai dự án trên toàn thành phố. Dự án nhằm tìm kiếm giải pháp cho những thách thức trên thông qua một nghiên cứu khả thi từ nguồn vốn tài trợ của Dự án Quản lý Rủi ro thiên tai tích hợp (IDRM) của ADB. Dự án nhằm nghiên cứu tính khả thi của việc phát triển một cơ chế bền vững nhằm cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho việc xây nhà chống chịu với biến đổi khí hậu, và một chương trình tín dụng phục vụ việc sửa chữa/xây dựng nhà ở trên toàn thành phố Đà Nẵng; từ đó đem lại lợi ích cho các hộ đặc biệt nghèo, hộ nghèo và cận nghèo, và tăng cường khả năng chống chịu cho toàn thành phố. Dự án bao gồm 02 phần: (1) xác định các gói vay và cơ chế tín dụng phù hợp cho việc xây dựng nhà ở chống bão cho những hộ gia đình có thu nhập thấp tại Đà Nẵng; và (2) cung cấp những thiết kế và giải pháp kỹ thuật phù hợp cho việc xây dựng, sửa chữa nhà ở chống bão cho các hộ gia đình có thu nhập thấp tại Đà Nẵng.

Phương pháp

Viện Chuyển đổi Môi Trường và Xã Hội (ISET) đóng vai trò tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật cho việc triển khai dự án, cung cấp các đầu vào kỹ thuật trong quá trình nghiên cứu, chuẩn bị tất cả các báo cáo kỹ thuật, chú trọng đến nhóm hộ đặc biệt nghèo, nghèo và cận nghèo và đưa ra những đề xuất có tính khả thi nhất cho Đà Nẵng.

Phương pháp nghiên cứu được thực hiện qua ba bước chính: (i) nghiên cứu tài liệu, (ii) tham vấn các bên liên quan, và (iii) tập huấn & chia sẻ kết quả (Hình 1). Việc nghiên cứu tài liệu được thực hiện từ khi bắt đầu triển khai và xuyên suốt trong quá trình thực hiện dự án nhằm cập nhật những thông tin, số liệu mới nhất liên quan¹. Việc nghiên cứu tài liệu giúp xác định các vấn đề cốt lõi liên quan đến nhà ở chống bão cần điều tra sâu hơn trong quá trình tham vấn, ví dụ như:

- Thực trạng kinh tế và khả năng tài chính của hộ nghèo và cận nghèo ở Đà Nẵng.
- Mối quan tâm của người dân về các gói vay nhà ở và khả năng chi trả của họ.
- Chi phí trung bình xây dựng một căn nhà thu nhập thấp và sửa chữa một căn nhà cũ.
- Khung chính sách, pháp lý hỗ trợ xây dựng nhà chống bão.
- Cơ chế tín dụng phù hợp với người nghèo và thu nhập thấp tại Đà Nẵng.

Từ khoá

Rủi ro thiên tai ở đô thị

Nhà chống bão lũ

CCCO Đà Nẵng

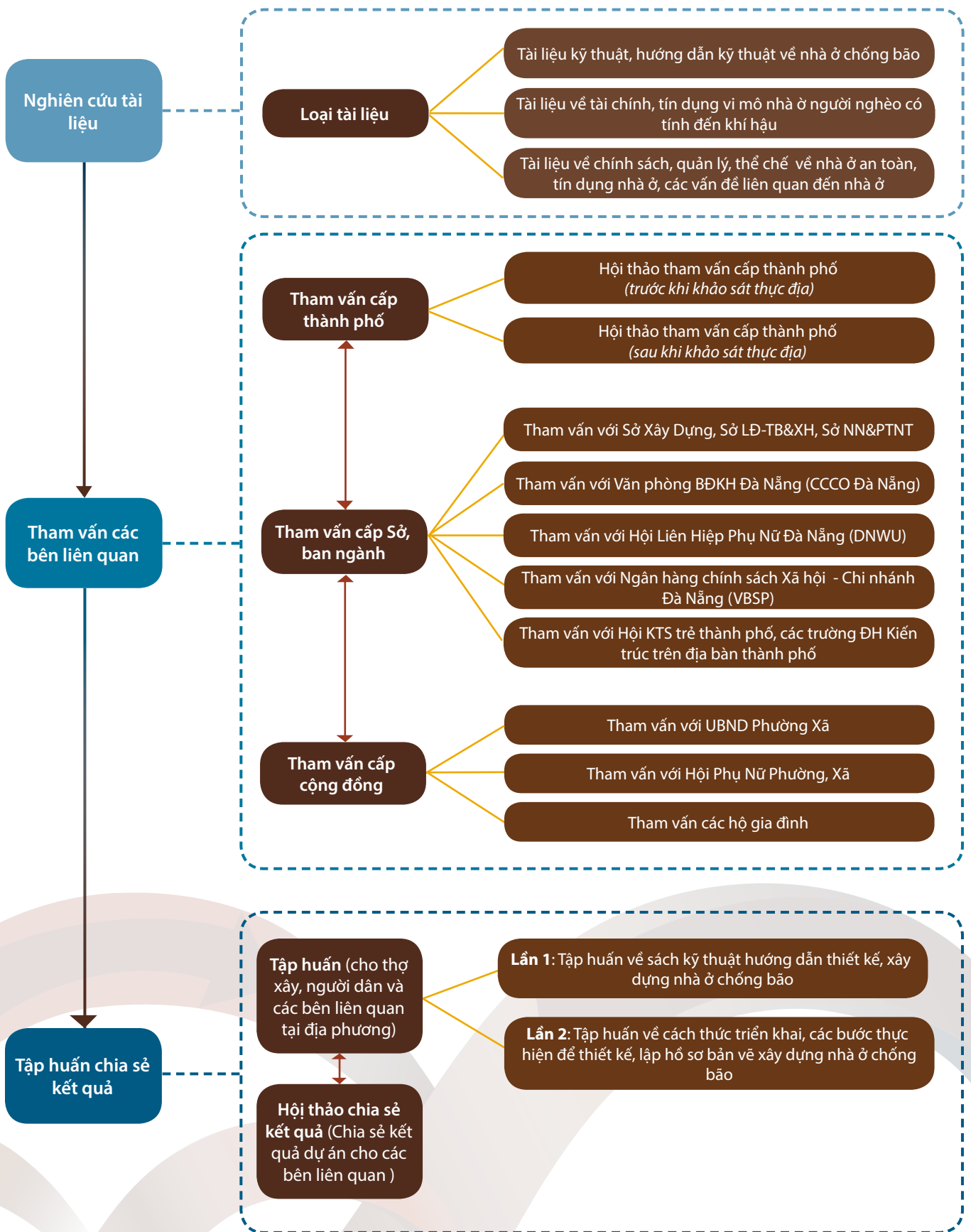
Hội Phụ Nữ Đà Nẵng

Khả năng chống chịu với thiên tai ở đô thị

Biến đổi khí hậu

1 Ví dụ: Báo cáo tiến độ, báo cáo cuối cùng của những dự án “Xây dựng Chiến lược chống chịu Thành phố Đà Nẵng” trong khuôn khổ chương trình 100 Thành phố do Quỹ Rockefeller tài trợ; dự án “Tín dụng nhà ở chống bão tại Đà Nẵng” của Hội Phụ Nữ; dự án “Cơ chế khuyến khích xây dựng nhà ở thích ứng BĐKH tại Đà Nẵng” do Quỹ Phát triển Bắc Âu tài trợ;

HÌNH 1
 QUY TRÌNH VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CỦA DỰ ÁN



HÌNH 2
MỘT SỐ HÌNH ẢNH THẢO LUẬN, THAM VẤN VỚI CÁC BÊN Ở ĐÀ NẴNG



- Đối tác địa phương thích hợp để thực hiện nhân rộng nhà ở chống bão.
- Các vấn đề kỹ thuật quan trọng, các lựa chọn thiết kế thích hợp và các hướng dẫn triển khai xây dựng nhà ở chống bão trong bối cảnh Đà Nẵng.

Nhiều cuộc thảo luận, tham vấn, đối thoại, và trao đổi với phía thành phố và các bên liên quan đã được tiến hành tại Đà Nẵng nhằm nắm bắt và chia sẻ thông tin, kinh nghiệm và kiến thức liên quan đến việc xây nhà ở chống chịu với thiên tai và cách thức tăng cường năng lực chống chịu của nhóm nghèo và thu nhập thấp tại thành phố (Hình 1). Điều này giúp tăng cường khả năng tự chủ của cộng đồng và người dân trong việc giảm thiểu rủi ro thiên tai và thích ứng biến đổi khí hậu. Ba phương pháp nghiên cứu chính bao gồm: Nghiên cứu tài liệu; Tham vấn các bên liên quan; và Tập huấn và công bố kết quả.

Về tập huấn, dự án đã tổ chức hai đợt tập huấn thí điểm cho các cơ quan, ban ngành thành phố và các đối tác địa phương. Đợt 1 được thực hiện trong tháng 10/2015 trong đó chủ yếu tập trung về nội dung và cách hướng dẫn tài liệu kỹ thuật nhà chống bão và Đợt 2 được triển khai trong

tháng 7/2016 trong đó, giới thiệu cơ chế huy động đối tác kỹ thuật, các bên liên quan, các bước triển khai để xây dựng bộ hồ sơ bản vẽ nhà ở, cách áp dụng tài liệu vào thực tế và các hướng dẫn thi công kèm theo. Qua hai đợt tập huấn, phần lớn các bên đã nắm bắt được mục đích của dự án, hiểu rõ cách thức triển khai và áp dụng các hướng dẫn kỹ thuật, thiết kế, xây dựng nhà ở chống bão. Với thành công đó, nhà tài trợ (ADB) mong muốn hỗ trợ việc nhân rộng tập huấn trên toàn thành phố nhằm phổ biến sâu rộng hơn những kiến thức về nhà ở chống bão cũng như làm tiền đề cho việc nhân rộng mô hình nhà ở chống bão sau này.

Kết quả dự án

Kết quả 1: Đề xuất cơ chế huy động các bên liên quan cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho việc thiết kế và giám sát xây dựng nhà ở chống chịu với thiên tai

a) Nhóm nghiên cứu đã xây dựng tập tài liệu hướng dẫn xây nhà chống bão để hiểu và dễ áp dụng

Tài liệu cung cấp những chỉ dẫn tham khảo mang tính thực tế cho ba đối tượng chính (i) cán bộ chính quyền xã/

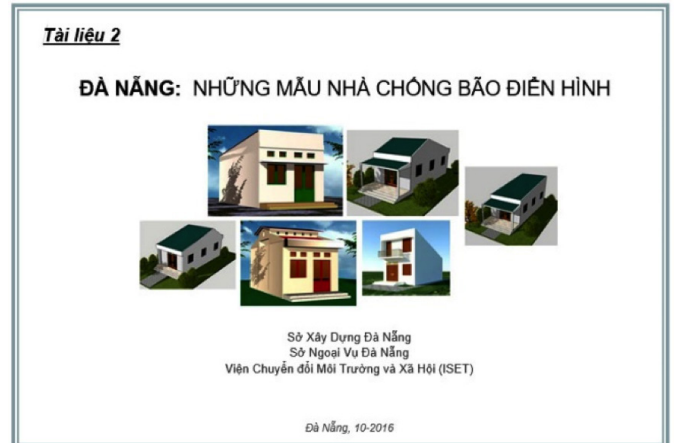
HÌNH 3

TẬP HUẤN KỸ THUẬT CHO CÁN BỘ ĐỊA PHƯƠNG, THỢ XÂY, HỘ DÂN Ở XÃ HÒA NHƠN (THÁNG 07/2016)



HÌNH 4

KHUNG TÀI LIỆU KỸ THUẬT HƯỚNG DẪN THIẾT KẾ VÀ XÂY DỰNG NHÀ CHỐNG BÃO



phương, (ii) thợ xây dựng địa phương và (iii) các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Các hướng dẫn được thiết kế theo hướng từng bước, để giúp thợ xây có thể hiểu rõ và chuyển tải đúng nguyên tắc thiết kế nhà ở chống bão trên thực tế. Tài liệu hướng dẫn gồm hai phần: (1) các hướng dẫn theo từng bước để hình thành thiết kế cho một ngôi nhà chống bão và (2) bảy mẫu nhà điển hình, do Sở Xây dựng Đà Nẵng cung cấp và do nhóm nghiên cứu đề xuất để cung cấp nhiều lựa chọn thiết kế cho hộ gia đình (Hình 4).

b) Nhóm nghiên cứu đề xuất sự tham gia của chính quyền, các đoàn, hội liên quan trong việc hỗ trợ kỹ thuật, trong đó có việc tư vấn thiết kế và lập hồ sơ bản vẽ nhà ở cho người dân

Dự án đề xuất huy động cán bộ xã/phường (nòng cốt là Ban Địa chính Phường/Xã), các kiến trúc sư từ Hội Kiến trúc sư trẻ Thành phố, và các sinh viên kiến trúc từ các trường đại học trên địa bàn thành phố tham gia tư vấn thiết kế và hỗ trợ việc lập hồ sơ bản vẽ cho các hộ gia đình làm

nhà chống bão. Các nhóm này, trước khi xuống cơ sở giúp người dân, sẽ được tập huấn về các nguyên tắc thiết kế, xây dựng nhà chống bão và cách sử dụng tài liệu kỹ thuật của dự án. Tuy nhiên, để khuyến khích và đảm bảo sự tham gia tích cực của các nhóm đối tác này, chính quyền thành phố cần có chủ trương hoặc một chính sách hỗ trợ thích hợp.

Kết quả 2: Đề xuất một Mô hình tín dụng để hỗ trợ hộ đặc biệt nghèo, hộ nghèo và cận nghèo sửa chữa, xây dựng nhà ở chống bão

a) Trên cơ sở xem xét điểm mạnh, điểm yếu của các chương trình tín dụng vi mô cho lĩnh vực nhà ở tại thành phố, nhóm nghiên cứu đề xuất Hội Liên hiệp Phụ nữ và Ngân hàng Chính sách Xã hội cùng tham gia vào Chương trình tín dụng vi mô của dự án nhân rộng mô hình nhà chống bão trên toàn thành phố

Các chương trình tín dụng vi mô cho việc xây dựng, sửa chữa nhà ở cho hộ nghèo hiện nay tại thành phố do hai đơn vị là Hội Liên hiệp Phụ nữ thành phố và Ngân hàng

chính sách xã hội, chi nhánh Đà Nẵng vận hành. Mô hình tín dụng của hai đơn vị này có một số điểm tương đồng cũng như những khác biệt như về đối tượng cho vay, thiết kế khoản vay, hay cơ chế vận hành. Tuy nhiên, cả hai đơn vị đều đạt hiệu quả hoạt động nhất định trên thực tế.

Dự án nhân rộng mô hình nhà ở chống bão bao gồm nhiều nhóm đối tượng khác nhau, cả hộ nghèo và hộ cận nghèo. Do đó, theo đề xuất của dự án, Hội Liên hiệp phụ nữ sẽ chịu trách nhiệm vận hành chương trình tín dụng cho nhóm hộ cận nghèo² và Ngân hàng chính sách xã hội sẽ chịu trách nhiệm vận hành chương trình tín dụng cho nhóm hộ nghèo và đặc biệt nghèo.³

b) Nhóm nghiên cứu gợi ý mô hình tín dụng khả thi cho việc xây nhà cho người có thu nhập thấp tại Đà Nẵng như sau:

BẢNG 1
MÔ HÌNH TÍN DỤNG NHÀ Ở ĐỀ XUẤT CHO CÁC HỘ THU NHẬP THẤP

Thành phần	Mức đề xuất
Quy mô khoản vay	Xây dựng mới: 50 triệu VNĐ/ nhà Sửa chữa: <ul style="list-style-type: none"> 25 triệu VNĐ/ nhà, đối với nhà xuống cấp tương đối 30 triệu VNĐ/ nhà, đối với nhà xuống cấp trầm trọng
Lãi suất	Đối với hộ nghèo: 0.55% / tháng Đối với hộ cận nghèo: 0.66% / tháng Đối với hộ đặc biệt nghèo: 0.0% / tháng
Thời hạn khoản vay	Đối với việc xây mới <ul style="list-style-type: none"> Hộ nghèo: 76 tháng Hộ cận nghèo: 52 tháng Đối với sửa chữa <ul style="list-style-type: none"> Hộ nghèo: 38 tháng Hộ cận nghèo: 26 tháng
Phương pháp thanh toán	Chia thành 02 nhóm: <ul style="list-style-type: none"> NHÓM 1 – các hộ gia đình có thu nhập ổn định theo tháng: Trả vốn và gốc theo tháng NHÓM 2 – các hộ gia đình có thu nhập theo thời kỳ: Trả lãi theo tháng và trả gốc định kỳ

2 Kinh nghiệm của Hội trong những dự án tín dụng vi mô do quý Rockefeller tài trợ đã đảm bảo tỷ lệ thu hồi nợ của hộ cận nghèo đạt gần 100%.

3 Ngân hàng có mạng lưới “chân rết” rộng rãi ở các cấp địa phương để đảm bảo tỷ lệ thu nợ đạt 100%.

c) Tổng kinh phí dự án

Tổng kinh phí cần có để nhân rộng nhà ở chống bão trên toàn thành phố bao gồm tổng của bốn chi phí sau: (1) Vốn chương trình tín dụng nhà ở chống bão, (2) Chi phí vận hành chương trình tín dụng, (3) Chi phí hỗ trợ kỹ thuật xây dựng, và (4) Chi phí bảo hiểm thiệt hại nhà ở.

Vốn chương trình tín dụng

Dựa theo 5 nguồn số liệu thu thập được⁴, số lượng nhà ở ước tính có nhu cầu nâng cấp kỹ thuật trên thực tế là khoảng 30.000 nhà trong giai đoạn 2016-2020.

Quy mô một khoản vay cho một hộ gia đình để cải tạo nhà ở có khả năng chống bão (tính trung bình cho cả xây mới và sửa chữa) là khoảng **34,25 triệu đồng**. Với quy mô này, tổng vốn cần thiết cho dự án nhân rộng mô hình nhà ở chống bão trên toàn thành phố trong giai đoạn 5 năm (2016-2020) là **1.050 tỷ đồng** (34,25 triệu x 30.000 nhà). Khi triển khai dưới hình thức quỹ xoay vòng và giả sử thời hạn khoản vay là 3 năm, kinh phí tổng cộng ước tính là 615,3 tỷ đồng theo tính toán (Bảng 2), và sẽ kéo dài trong 8 năm.

Theo kế hoạch giảm nghèo của thành phố giai đoạn 2016-2020, ngân sách thành phố chỉ có thể đảm bảo nguồn kinh phí khoảng 60 tỷ đồng. Do đó, mức kinh phí thiếu hụt còn lại là 555,3 tỷ đồng, và rất cần đến nguồn kinh phí hỗ trợ từ bên ngoài.

Chi phí vận hành chương trình tín dụng

Theo kinh nghiệm từ chương trình vay vốn của Ngân hàng Chính sách Xã hội và Hội Liên hiệp phụ nữ, chi phí vận hành trung bình khoảng **23.000 đồng (≈ 1 USD)/ 1 nhà/ 1 tháng**. Với quy mô dự án nhân rộng là gần 30.000 hộ gia đình, tổng chi phí vận hành là **24 tỷ** cho chu trình 8 năm của dự án nhân rộng (Bảng 2).

Chi phí hỗ trợ việc thiết kế xây dựng

Theo ghi nhận từ Dự án nhà chống bão do Hội Liên hiệp Phụ nữ quản lý (2011-2016), chi phí bản vẽ tính cho từng hộ gia đình tham gia vay vốn là 1 triệu đồng, thanh toán cho các công ty tư vấn kiến trúc. Mức chi phí này được cho là cao đối với hộ thu nhập trung bình, đặc biệt là hộ nghèo, vì thế sẽ không khả thi nếu áp dụng trên phạm vi toàn thành phố.

Dự án đề xuất một phương án thay thế có thể giúp giảm chi phí này, đó là huy động cán bộ UBND xã/phường (chủ yếu là phòng/ban Địa chính), các kiến trúc sư từ Hội Kiến trúc sư trẻ thành phố, và các sinh viên kiến trúc từ các trường đại học trên địa bàn thành phố. Tuy nhiên, để

4 Dự án DACRISS, 2010; Thống kê quốc gia, 2014; Nhóm nghiên cứu của Chương trình 100 thành phố chống chịu; CSIRO, 2016; CCCO, 2016.

BẢNG 2

TỔNG KINH PHÍ CẦN HUY ĐỘNG ĐỂ NHÂN RỘNG NHÀ CHỐNG BÃO TRÊN TOÀN TP

	Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8	
Số lượng nhà cần hỗ trợ vốn nâng cấp kết cấu	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	0	0	0	
Số vốn vay để làm nhà trong năm	205 tỷ	205 tỷ	136,7 tỷ (=205 – (205/3) x 1 năm)	68,6 tỷ (=205 – (205/3)x2 năm)	0 tỷ (= 205 – (205/3) x 3 năm)	0	0	0	
TỔNG SỐ VỐN VAY LÀM NHÀ	615,3 tỷ đồng = 205+ 205+ 136,7+ 68,6						Hoàn tất trả nợ vốn vay		

BẢNG 3

TỔNG HỢP CÁC CHI PHÍ DỰ TÍNH CHO VIỆC NHÂN RỘNG NHÀ Ở CHỐNG BÃO TRÊN TOÀN THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

	Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8	Tổng cộng
Số lượng hộ làm nhà	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	0	0	0	30.000 nhà
TIỀN VAY LÀM NHÀ	205 tỷ đồng	205 tỷ	136,7 tỷ	68,6 tỷ	0 tỷ	0	0	0	615,3 tỷ
TIỀN MUA BẢO HIỂM	18usd x 6,000 ≈ 2,4 tỷ	18usd x (6,000x2) = 4,8 tỷ	18usd x (6,000x3) = 7,2 tỷ	18usd x (6,000x4) - 6,000 = 7,2 tỷ	7,2 tỷ	4,8 tỷ	2,4 tỷ	0	36 tỷ
HỖ TRỢ KỸ THUẬT/ THIẾT KẾ	18usd/hộ x 6,000 ≈ 2,4 tỷ	2,4 tỷ	2,4 tỷ	2,4 tỷ	2,4 tỷ	0 tỷ	0	0	12 tỷ
QUẢN LÝ/ VẬN HÀNH VỐN VAY	12usd/ /hộ/ năm x 6,000 ≈ 1,6 tỷ	1,6 x2 = 3,2 tỷ	1,6 x 3 = 4,8 tỷ	4,8 tỷ	4,8 tỷ	3,2 tỷ	1,6 tỷ	0	24 tỷ
TỔNG CỘNG	211,4 tỷ	215,4 tỷ	151,1 tỷ	83 tỷ	14,4 tỷ	8 tỷ	4 tỷ	0	687,3 tỷ đồng

khuyến khích và đảm bảo sự tham gia của những nhóm này, chính quyền thành phố cần có chủ trương hoặc một chính sách hỗ trợ thích hợp. Theo đề xuất của nhóm nghiên cứu, chi phí hỗ trợ kỹ thuật này sẽ là **400.000 VND (≈18 USD)/hộ**.

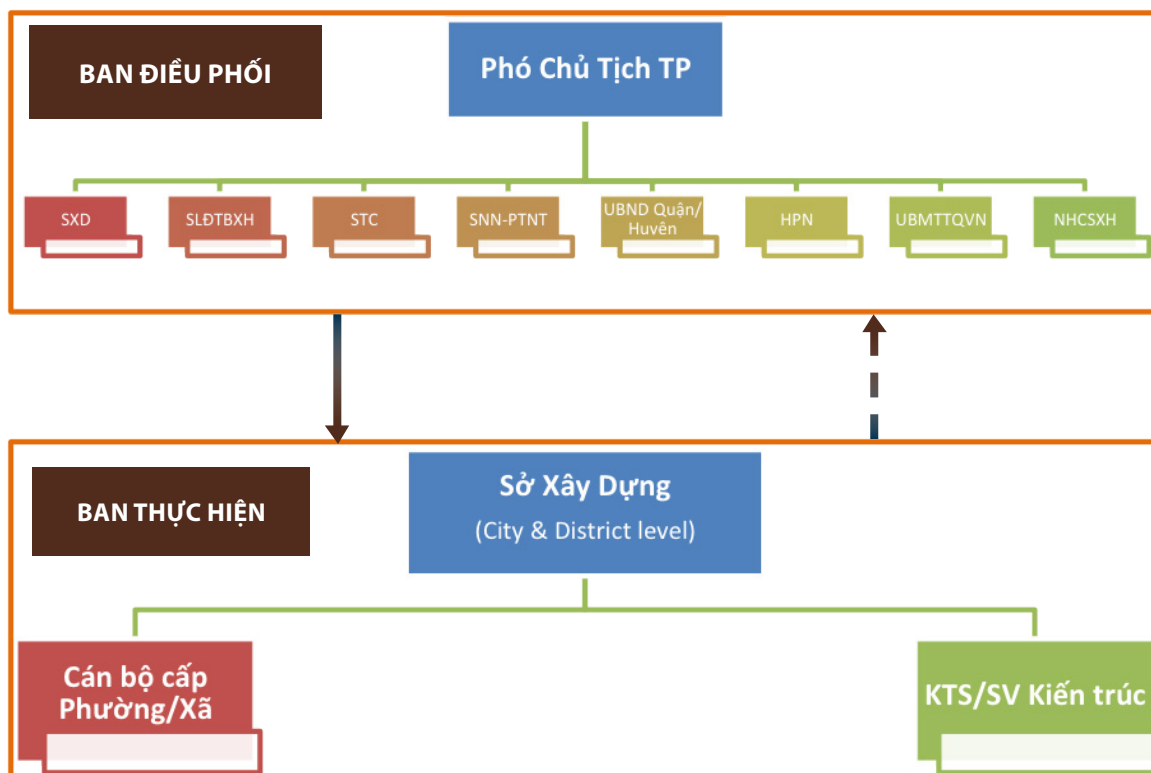
Chi phí bảo hiểm thiệt hại nhà ở

Dự án chỉ ra sự cần thiết của việc lồng ghép công cụ bảo hiểm trong dự án nhân rộng nhà ở chống bão để đảm bảo nguồn vốn đầu tư và duy trì trách nhiệm và uy tín của Chính quyền thành phố. Chi phí ước tính của gói bảo hiểm là **18 USD (≈ 400.000 đồng)/ nhà/ năm**, đối với các cơn bão mạnh hơn cấp 12 theo Thang đo cấp độ gió Beaufort. Với thời gian vay trung bình là 3 năm, chi phí bảo hiểm ước tính là **54 USD/nhà (≈ 1,2 triệu đồng)**. Với con số ước tính là 30.000 hộ gia đình tham gia dự án, tổng chi phí bảo hiểm là **36 tỷ đồng** (Bảng 3). Điều này đặt ra câu hỏi là nguồn tài

chính nào có thể huy động để chi trả chi phí này khi điều kiện của các hộ gia đình tham gia dự án là những hộ đặc biệt nghèo, nghèo và cận nghèo?

Chia sẻ nguồn lực và trách nhiệm giữa nhà tài trợ chính quyền thành phố và cộng đồng

Có thể thấy rằng, bên cạnh kinh phí triển khai chương trình tín dụng nhà ở chống bão, nhiều khoản phí khác phát sinh đi kèm và cần được xem xét nhằm xây dựng niềm tin giữa các bên: các tổ chức tín dụng và chính quyền thành phố. Tổng chi phí ước tính của các nguồn kinh phí liên quan cho mỗi gia đình khi triển khai chương trình tín dụng vi mô là **108 USD (=54 + 18 + 36)** đối với thời hạn vay là 36 tháng. Điều này có nghĩa là mỗi hộ gia đình tham gia chương trình tín dụng cần phải huy động nguồn tài chính bổ sung **108 USD/1 hộ** để chi trả những chi phí khác. Trên thực tế, việc



yêu cầu hộ nghèo trả các khoản phí này là không khả thi vì họ đang phải trả khoản nợ vay từ gói tín dụng nhà ở.

Các ý kiến cho rằng khoản phí này nên được chi trả bởi bên thứ ba, có thể từ một nguồn vốn huy động trong nước hoặc ngoài nước. Theo nhóm nghiên cứu, các hộ gia đình nghèo tại Đà Nẵng có thể chi trả được 30% của khoản phí 108 USD (≈32 USD) và phần còn lại 70% (≈76 USD) cần được tài trợ bởi bên thứ ba. Để thực hiện được điều này, dự án cần thiết phải có sự tham gia của Chính quyền thành phố, các tổ chức tài chính, những nhà tài trợ và toàn thể cộng đồng.

d) Cơ chế vận hành dự án

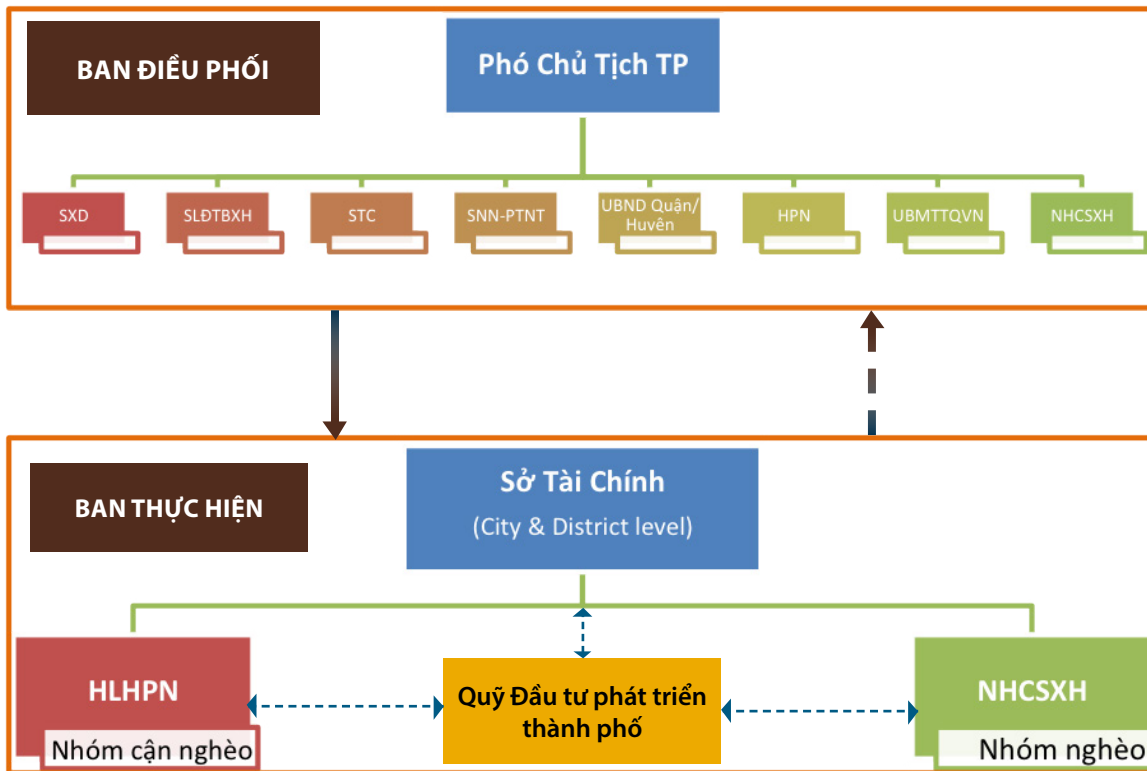
Thành lập Ban Điều Phối

Một Ban Điều Phối của UBND thành phố cần được thiết lập để vận hành dự án. Cơ quan điều phối này dự kiến bao gồm 8 thành viên: Sở Xây dựng (SXD), Sở Lao động-Thương binh và Xã hội (SLĐTBXH), Sở Tài chính (STC), Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (SNN-PTNT), Ủy ban Nhân dân các quận/huyện (UBND Quận/Huyện), Hội Liên hiệp phụ nữ (HPN), Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thành phố Đà Nẵng (UBMTTQVN) và Ngân hàng Chính sách Xã hội, Chi nhánh Đà Nẵng (NHCSXH). Trưởng Ban này là Phó Chủ tịch UBND thành phố.

Chức năng của Cơ quan điều phối là đầu mối cho tất cả các hoạt động của dự án nhân rộng, đảm bảo đáp ứng các mục tiêu và điều kiện để ra, điều phối, giám sát và quản lý các hoạt động, xử lý các khó khăn, vướng mắc và báo cáo kết quả của dự án cho lãnh đạo thành phố và các nhà tài trợ, tham mưu cho chính quyền thành phố, nhà tài trợ và các đối tác liên quan cách thức triển khai dự án hiệu quả nhất trên thực tế.

Cơ chế huy động kỹ thuật để nhân rộng mô hình nhà chống bão trên toàn thành phố

Vì vai trò của Ban Điều Phối chỉ mang tính định hướng, chỉ đạo thực hiện chứ không trực tiếp triển khai, do đó, cần có một bộ phận thực hiện, gọi là Ban Thực Hiện, để triển khai các công việc, hoạt động kỹ thuật liên quan đến việc nhân rộng mô hình nhà ở chống bão. Về hợp phần kỹ thuật, Ban Thực Hiện này bao gồm ba bên: Sở Xây Dựng (Trưởng ban), UBND Phường/Xã (cán bộ Ban địa chính), và Hội KTS Trẻ Thành phố và các trường đại học Kiến trúc trên địa bàn (nhóm kiến trúc sư trẻ và sinh viên kiến trúc), dưới sự chỉ đạo, quản lý và giám sát trực tiếp của Sở Xây Dựng (Hình 5). Bên cạnh đó, sự tham gia của Sở Nông Nghiệp và Phát triển Nông Thôn (cụ thể là cán bộ Ban Phòng chống thiên tai và Tìm kiếm cứu nạn) cũng cần thiết để nắm bắt chung và hỗ trợ điều hành, quản lý các công việc kỹ thuật liên quan, nếu cần thiết.



3. Cơ chế huy động quản lý, vận hành tài chính để nhân rộng mô hình nhà chống bão trên toàn thành phố

Tương tự như Cơ chế huy động kỹ thuật, để tiến hành các công việc, hoạt động liên quan đến tài chính trong việc nhân rộng nhà ở chống bão, cũng cần có một Ban Thực Hiện để trực tiếp triển khai dưới sự chỉ đạo, giám sát của Ban Điều Phối. Ban Thực Hiện trong hợp phần tài chính bao gồm sự tham gia của bốn bên: Sở Tài Chính (Trưởng ban), Quỹ Đầu tư và Phát triển, Ngân hàng Chính sách Xã hội, và Hội Liên Hiệp Phụ nữ Thành Phố, dưới sự chỉ đạo, quản lý và giám sát trực tiếp của Sở Tài Chính. Về vai trò mỗi bên, Ngân hàng Chính sách Xã hội (Chi nhánh Đà Nẵng) sẽ đảm nhận việc cho vay với nhóm hộ nghèo và đặc biệt nghèo, Hội Liên Hiệp Phụ Nữ đảm nhận việc cho vay với nhóm cận nghèo (Hình 6). Bên cạnh đó, Quỹ Đầu tư và Phát triển Thành phố cũng được đề xuất tham gia vào Ban này với vai trò là đơn vị đại diện cho UBND Thành phố tiếp nhận nguồn vốn/tài trợ từ bên ngoài.

Kết luận

Dự án “Nghiên cứu khả thi nhân rộng mô hình nhà chống bão vì một thành phố Đà Nẵng có khả năng chống chịu” đã đưa ra được các vấn đề trọng tâm cần giải quyết các cách thức nhằm nhân rộng mô hình nhà ở chống bão trên toàn thành

phố Đà Nẵng. Cụ thể, các vấn đề về tài chính cần được tích hợp và giải quyết đồng thời với các vấn đề về kỹ thuật, phù hợp với định hướng phát triển của Thành phố trong giai đoạn tới⁵ nhằm huy động tối đa nguồn lực tại địa phương, tranh thủ sự ủng hộ của quốc tế và các đối tác tiềm năng trong việc xây dựng và sửa chữa nhà ở chống bão cho nhóm nghèo và thu nhập thấp trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

Tài liệu tham khảo

Anh, T. T., Phong, T. V. G., Tuan, T. H., & Mulenga, M., 2014. Community consultation for long-term climate resilient housing: A comparative case study between Hue and Da Nang. In Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN). London, UK: International Institute for Environment and Development (IIED).

Anh, T. T., Phong, T. V. G., Tuan, T. H., & Hawley, K., 2012. Review of Housing Vulnerability: Implications for Climate Resilient Houses. In Working paper. Vietnam: Institute for Social and Environmental Transition.

5. Cụ thể: Đề án Giảm nghèo Thành phố 2016-2020; Chương trình ‘3 có’ của Thành phố (có việc làm, có nhà ở, có nếp sống văn minh đô thị); Chiến lược về Khả năng Chống chịu của Thành phố đến 2030, tầm nhìn đến 2050; Chương trình ‘có nhà ở’ của Thành phố.

Anh, T. T., Tuan, T. H., & Phong, T. V. G., 2016. Cost-benefit Analysis of Climate Resilient Housing in Central Vietnam. In EEPSEA 2016-RR6. Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA).

Da Nang Climate Change Coordination Office (CCCCO), & Da Nang Women's Union (WU), 2011. Storm Resistant Housing for a Resilient Da Nang City. Vietnam: CCCC & WU.

Hội đồng Nhân dân thành phố Đà Nẵng, 2015. Nghị quyết Thông qua đề án giảm nghèo giai đoạn 2016-2020 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

ISET, 2012. Climate Resilience Framework: Putting Resilience into Practice. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition.

Phong, T. V. G., 2013. Bài học từ cơn bão Nari: Mô hình nhà chống bão - Hiệu quả được chứng minh. Boulder, CO: Institute for Social and Environmental Transition.

Thang, L. T., Tue, T. N., Tung, N. T., Yen, V. H., Hien, N. T. T., Dat, P. V. Q., Toan, L. T., & Thai, T. V., 2013. Design Proposal for Climate-change Resilient Housing in the Context of Urbanisation. Da Nang, Vietnam: Institute for Social and Environmental Transition.

Tuan, T. H., Phong, T. V. G., Hawley, K., Khan, F., & Moench, M., 2015. Quantitative cost-benefit analysis for typhoon resilient housing in Danang city, Vietnam. *Urban climate*, 12: 85-103.

UBND thành phố Đà Nẵng, 2014. Kế hoạch Hành động Chủ động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu, Tăng cường Quản lý và Bảo vệ Môi trường tại thành phố Đà Nẵng.



Da Nang city.
Thanh Ngo, ISET. 2015







**Institute for Social and Environmental
Transition (ISET)**

18 1/42, Lane 1 Âu Cơ
Quận Tây Hồ, Hà Nội, Việt Nam
Tel: +84 4 3718 6702
Fax: +84 4 3718 6721
Email: infovn@i-s-e-t.org
i-s-e-t.org

**Viện chuyển đổi Môi trường và Xã hội
(ISET)**

Số 18, 1/42 - ngõ 1 Âu Cơ
Quận Tây Hồ, Hà Nội, Việt Nam
Tel: +84 4 3718 6702
Fax: +84 4 3718 6721
Email: infovn@i-s-e-t.org
i-s-e-t.org