



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office in Vietnam



Hợp tác
Đức

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



BỘ XÂY DỰNG

THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM: ĐÁNH GIÁ & GIẢI PHÁP THÍCH ỨNG TẠI CÁC ĐÔ THỊ



Xuất bản bởi:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Hà Nội, tháng 04 năm 2018



Việt Nam được coi là một trong số những quốc gia trên thế giới phải chịu ảnh hưởng nhiều nhất từ những tác động của biến đổi khí hậu trong. Các đô thị của Việt Nam đang phát triển nhanh chóng, mang lại nhiều lợi ích song cũng không ít những rủi ro mới như phải đối mặt với thiên tai và sự biến đổi về môi trường. Tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, những diễn biến của biến đổi khí hậu cùng với những xu thế phát triển kinh tế và môi trường đòi hỏi phải phương thức tiếp cận tăng cường khả năng thích ứng trong quy hoạch và quản lý, đồng thời tăng cường sự hợp tác, liên kết hiệu quả giữa các tổ chức, cơ quan chính phủ và khu vực tư nhân.

Cục Hạ tầng kỹ thuật (ATI) - Bộ Xây dựng và Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức GIZ đang thực hiện Chương trình Thoát nước và chống ngập úng tại các đô thị quy mô vừa vùng duyên hải Việt Nam nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu (FPP). Đây là Chương trình Hợp tác Kỹ thuật giữa Chính phủ Đức và Chính phủ Việt Nam với nguồn vốn từ Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên Bang Đức và Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ (SECO) tài trợ. Mục đích của Chương trình là nhằm nâng cao năng lực cho các cấp chính quyền trung ương, địa phương và người dân, từ đó tăng cường khả năng thích ứng của đô thị và ứng phó với ngập úng dưới tác động của biến đổi khí hậu.

Trên tay bạn đọc là Báo cáo về “Thích ứng với biến đổi



khí hậu ở Việt Nam: Đánh giá và giải pháp thích ứng tại các đô thị” do ATI và GIZ tổ chức biên soạn. Báo cáo này phản ánh những kinh nghiệm chúng tôi tích lũy được trong nhiều năm hợp tác và hoạt động trong lĩnh vực môi trường đô thị. Chúng tôi hy vọng rằng quý độc giả và các cơ quan, đơn vị tham gia Chương trình sẽ nhiệt tình đón nhận và áp dụng những nội dung, bài học kinh nghiệm trình bày trong báo cáo trong công việc hàng ngày của mình

Nhân cơ hội này, ATI/MoC và GIZ chân thành cảm ơn lãnh đạo và cán bộ của các bộ, ngành của Việt Nam đã có ý kiến đóng góp quý báu cho báo cáo. Chúng tôi cũng ghi nhận và cảm ơn sự hỗ trợ của Giáo sư John Soussan, và đặc biệt là Nhóm Điều phối các nhà tài trợ về lĩnh vực Vệ sinh và Quản lý Nước thải tại Việt Nam đã góp ý cho báo cáo này.

PGS.TS. Mai Thị Liên Hương

*Cục trưởng
Cục Hạ tầng kỹ thuật
Bộ Xây dựng*

TS. Dirk Pauschert

*Giám đốc Chương trình
Tổ chức Hợp tác Phát triển
Đức (GIZ)*

1 Bối cảnh	.....
1.1 Giới thiệu	.....
1.2 Các vùng Đô thị đang Phát triển	.....
1.3 Biến đổi Khí hậu và Thiên tai tại Việt Nam	.....
1.4 Đô thị có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu	.....
2 Khung chính sách Quốc gia	.....
2.1 Chính sách Phát triển Đô thị	.....
2.2 Quản lí Rủi ro Thiên tai	.....
2.3 Biến đổi Khí hậu	.....
2.4 Bảo vệ Môi trường	.....
3 Những lĩnh vực Hành động trọng tâm trong Tăng cường Khả năng Thích ứng cho các Vùng đô thị	.....
3.1 Giới thiệu	.....
3.2 Quản lý Ngập úng và Rủi ro Thiên tai	.....
3.3 Mở rộng phạm vi bảo hiểm trong ứng phó với hiểm họa liên quan đến biến đổi khí hậu	.....
3.4 Phát triển vùng Duyên hải	.....
3.5 Mức độ tổn thương, Chỉ số thích ứng và Lập mô hình	.....
3.5.1 Giới thiệu	.....
3.5.2 Các chỉ số	.....
3.5.3 Bản đồ Thích ứng – Công cụ mới để Lập quy hoạch đô thị ứng phó với các hiểm họa	.....
4 Xây dựng Khung khổ Lập kế hoạch Đô thị Thích ứng với Biến đổi Khí hậu	.....

6

6

8

10

18

24

25

28

30

37

40

40

42

46

50

56

56

56

62

66



1.1 Giới thiệu

Việt Nam được coi là một trong số những quốc gia trên thế giới phải chịu ảnh hưởng nhiều nhất từ những hiểm họa liên quan đến các hiện tượng thời tiết cực đoan ở hiện tại và những tác động của biến đổi khí hậu trong tương lai. Mỗi năm qua đi chúng ta lại thấy rõ thêm những tác động này đối với người dân và nền kinh tế của đất nước. Trong năm 2017 – thời gian báo cáo này được thực hiện, cơn bão Dokuri, Damrey và những cơn bão khác đã gây thiệt hại nghiêm trọng về người và về kinh tế. Những thiệt hại này sẽ còn tiếp diễn, và chắc chắn sẽ còn nghiêm trọng hơn trong những năm tới và thập kỷ tới. Ngân hàng Thế giới¹ dự báo “khoảng 70% dân số phải đối mặt với những hiểm họa như bão, lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, sạt lở đất, cháy rừng và đôi khi cả động đất”. Một trong những thách thức chủ yếu trong phát triển của Việt Nam là phải hoàn thiện hệ thống hành chính và lập kế hoạch để có thể giảm thiểu những hiểm

Chương trình Thoát nước và Chống ngập Đô thị tại Đồng bằng Sông Cửu Long

Báo cáo này được thực hiện trong khung khổ Chương trình Thoát nước và Chống ngập Đô thị tại Đồng bằng Sông Cửu Long do Bộ Xây dựng Việt Nam và Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức thực hiện với sự hỗ trợ của Chính phủ Đức và Chính phủ Thụy Sĩ.

Mục đích của Chương trình là nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu tại Việt Nam, hỗ trợ tăng cường năng lực cho cấp trung ương và địa phương về giảm thiểu rủi ro ngập úng và lập kế hoạch tăng cường khả năng thích ứng. Chương trình hướng tới cải thiện khung pháp lý và chính sách quốc gia, hoàn thiện công tác quy hoạch cho các tỉnh và thành phố; đồng thời hỗ trợ người dân địa phương ứng phó tốt hơn với ngập úng thông qua tăng cường hệ thống cảnh báo sớm và lập kế hoạch quản lý ngập úng.

họa này, đồng thời ứng phó hiệu quả hơn với ngập lụt và những thiên tai khác.

Các đô thị của Việt Nam và những khu vực lân cận đang phát triển nhanh chóng, mang lại nhiều lợi ích song cũng tiềm ẩn không ít những rủi ro mới như phải đối mặt với thiên tai và sự biến đổi về môi trường. Những diễn biến này cùng với các xu hướng kinh tế và môi trường toàn cầu làm xuất hiện những thách thức mới, đòi hỏi phải

có những thay đổi mang tính kiến tạo đối với hệ thống hành chính và quản lý. Hai xu hướng này là tốc độ đô thị hóa nhanh chóng và những thay đổi trong mô hình cư trú và những rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu và tần suất ngày càng tăng của thiên tai. Bài viết này đề cập đến mối liên hệ, sự tương tác giữa hai quá trình này, đồng thời phân tích sự cần thiết phải tăng cường khả năng thích ứng trong cả hai quá trình trên trong quản lý đô thị và những khu vực lân cận Báo cáo cũng cho thấy cải thiện hệ thống hành chính và lập kế hoạch đòi hỏi phải có cách tư duy mới và cách vận hành mới trong đó có lồng ghép phương thức tiếp cận tăng cường khả năng thích ứng trong lập kế hoạch và quản lý, đồng thời tăng cường sự hợp tác, liên kết hiệu quả giữa các tổ chức, cơ quan chính phủ và khu vực tư nhân, trong phạm vi một tỉnh và vượt ngoài địa giới hành chính, đặc biệt giữa chính quyền các tỉnh, thành phố.



¹ Trang web của Ngân hàng Thế giới (2012) Ngân hàng Thế giới và Quản lý Rủi ro Thiên tai tại Đồng Á Thái Ninh Dương, WB, Washington D.C.



Thành phố Đà Nẵng

THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM:
ĐÁNH GIÁ & GIẢI PHÁP THÍCH ỨNG TẠI CÁC ĐÔ THỊ



1.2 Các Vùng Đô thị đang Phát triển

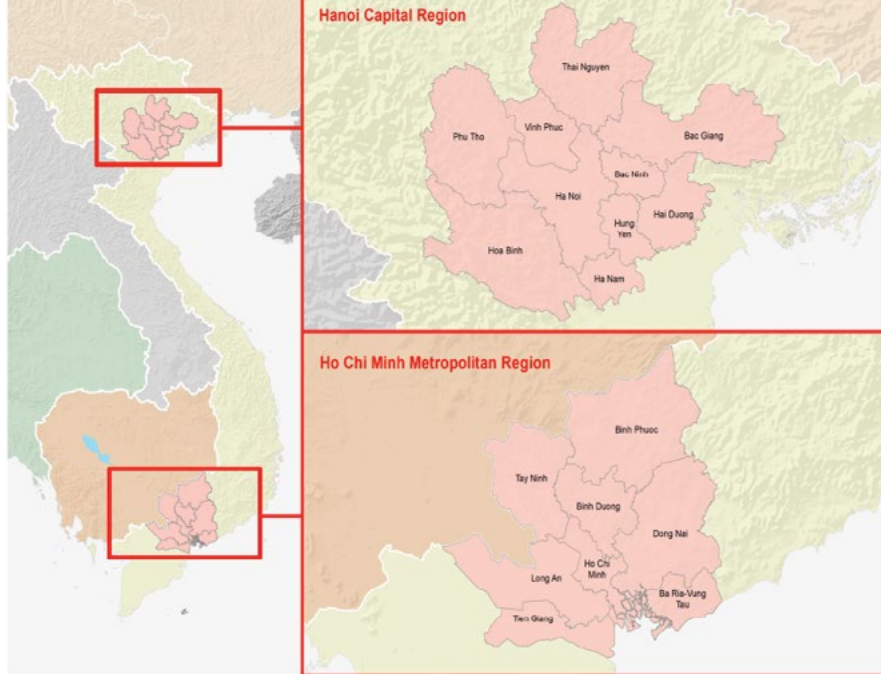
Một báo cáo gần đây của GIZ² cho rằng giảm thiểu sự tổn thương của các đô thị với biến đổi khí hậu và rủi ro thiên tai, hiệu quả nhất là thực hiện trên quy mô rộng – trên một vùng đô thị: “Các vùng đô thị bao gồm cả đô thị hạt nhân và những khu vực đô thị lân cận, được cấu thành từ các hệ thống liên hoàn với các chức năng tự nhiên, sinh thái, kinh tế và xã hội” (trang 3). Báo cáo này tiếp tục đưa ra ý kiến rằng một thành phần cốt lõi trong chức năng của một vùng đô thị là mối quan hệ với việc duy trì và cung cấp các dịch vụ đô thị thiết yếu: “Một cách khác để xác định một vùng đô thị là một “nơi cung cấp hạ tầng” vì hệ thống cấp nước, năng lượng, giao thông, rác thải của các thành phố thường vượt ra khỏi địa giới hành chính của trung tâm đô thị” (trang 5).

Vì vậy, khái niệm Vùng Đô thị bao gồm cả yếu tố địa lý, một thành phố và các vùng lân cận có sự kết nối chặt chẽ với nó (trong một số trường hợp được tạo thành từ một nhóm các khu vực hành chính như các quận hoặc tỉnh), và một thành phần chức năng, một khu vực mà trong đó các dịch vụ cụ thể hoặc các chức năng khác được thực hiện. Từ đó, điều này có thể liên quan đến các đơn vị sinh thái như lưu vực sông (hoặc một phần lưu vực) hoặc các quần xã nhất định có mối quan hệ chức năng với thành phố. Các vùng đô thị cũng có thể được xác định trong mối liên hệ với sự tương tác giữa các nhóm các bên liên quan chủ yếu, qua đó các chức năng cụ thể được thực hiện. Báo cáo nói trên của GIZ xác định 5 nhóm các bên liên quan chính cần được tham gia vào các hành động liên quan đến tăng cường khả năng ứng phó với thiên tai (sẽ được đề cập chi tiết và đầy đủ ở phần tiếp theo), đó là: **(i) các đơn vị hành chính của bang bao gồm thành phố dẫn đầu và chính quyền tỉnh, đô thị, quận lân cận, các bộ ngành hữu quan ở cấp trung ương;** **(ii) người dân và các nhóm cộng đồng;** **(iii) những người quản lý dịch vụ hạ tầng đô thị thiết yếu;** **(iv) khu vực tư nhân bao gồm cả đơn vị cung cấp dịch vụ và các doanh nghiệp có thể phải chịu ảnh hưởng của thiên tai như bão lũ;** và **(v) những tổ chức, cá nhân cung cấp kiến thức, có khả năng giúp đảm bảo rằng những người ra quyết định có đủ thông tin cần thiết, đúng thời điểm để dự báo và ứng phó với các rủi ro, tận dụng các cơ hội phát triển tại vùng đô thị.**

Ở Việt Nam, các vùng đô thị không phải là một thực thể được quy định rõ trong cơ cấu chính sách và thể chế thông thường (sẽ được đề cập chi tiết hơn ở phần tiếp theo) song đã có hai Vùng Đô thị được xác định liên quan đến Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, thể hiện trong Hình 1 dưới đây. Vùng Thủ đô Hà Nội (Hà Nội) được thành lập theo Quyết định số 490/QĐ-TTg ngày 5 tháng 5 năm 2008 bao gồm thành phố Hà Nội và trước đây là 10 tỉnh, sau này còn 9 tỉnh sau khi có quyết định của Quốc hội sát nhập Hà Tây vào Hà Nội. Vùng Thủ đô Hà Nội có tổng diện tích 24.314,7 km², gấp nhiều lần quy mô của một khu vực hành chính riêng của Hà Nội. Điều này dựa trên các khu vực hành chính (tỉnh) và không có các chức năng hành chính cấp khu vực; Vùng Thủ đô Hà Nội được xác định để điều phối giữa các thành phố riêng lẻ và các cơ quan hành chính cấp tỉnh trong khu vực.

Tương tự như vậy, Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh là một Vùng Đô thị được Bộ Xây dựng đề xuất vào tháng 6 năm 2008. Vùng đô thị này bao gồm Thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh lân cận và hai tỉnh thuộc Đồng bằng Sông Cửu Long, tổng cộng là 7 tỉnh. Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh có diện tích khoảng 30.404 km², với bán kính ảnh hưởng từ 150-200 km và dân số hơn 25 triệu người. Vùng này bao gồm những khu vực chức năng quan trọng có mối liên hệ chặt chẽ nhưng không phải là một phần của khu vực hành chính Thành phố Hồ Chí Minh, bao gồm cảng lớn, sân bay quốc tế Long Thành và Tân Sơn Nhất, nhiều khu đô thị lớn và một số khu nghỉ dưỡng, giải trí. Cách tiếp cận là, một lần nữa, Vùng Đô thị thực hiện các chức năng của mình nhờ sự phối hợp với các khu vực hành chính khác nhau đối với các chức năng cụ thể thay vì lập nên một cấp độ hành chính mới bao trùm lên toàn vùng. Việc thiết lập hai Vùng Đô thị nói trên, dựa trên sự phối hợp của các khu vực hành chính hiện có, cho thấy rằng Việt Nam đã nhận thức rõ về tầm quan trọng và sự cần thiết phải có sự phối hợp về các chức năng cụ thể trong các lĩnh vực liên quan đến việc vận hành chức năng của các thành phố lớn, có thể tác động đến các khu vực rộng lớn hơn. Vì vậy, quy mô và tốc độ đô thị hóa đòi hỏi những phương thức tiếp cận mới trong quản lý hành chính và điều phối các chức năng và dịch vụ chủ yếu.

²Rosenzweig, C., Bader, D. & Ali, S. (2014) Tăng cường Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu tại các Khu vực Đô thị, Báo cáo của GIZ, GIZ Bonn



Hình 1: Những Vùng Đô thị tại Việt Nam

Tỉ lệ đô thị hóa ở Việt Nam trong những năm gần đây tăng 2,8% mỗi năm (so với tỉ lệ tăng trưởng dân số chỉ ở mức hơn 1%). Đây là tốc độ tăng cao nhất trong khu vực Đông Nam Á³ trong hai thập kỷ vừa qua kể từ khi có chính sách Đổi mới, trong đó tỉ lệ người dân sống ở đô thị tăng từ 20% vào năm 1998 lên 24% vào năm 2006 và 36,6% vào năm 2016 trong khi tổng diện tích đô thị là khoảng 41.700 km² tương đương với 12,6% tổng diện tích của Việt Nam⁴. Dự kiến tổng số dân sống ở khu vực đô thị là 33,1 triệu người vào năm 2017 (so với tổng dân số dự kiến là 95,6 triệu người), tăng từ 27 triệu người vào năm 2010, 19,7 triệu người vào năm 2000 và 13,95 triệu người vào năm 1990. Nói cách khác, dân số đô thị Việt Nam đã tăng lên gấp đôi trong 25 năm trở lại đây⁵.

Tầm quan trọng của các thành phố trong phát triển quốc gia tại Việt Nam, cũng giống như ở những quốc gia khác, là rất khó ước tính quá cao: Trong Chiến lược Quốc gia của SECO⁶ đối với Việt Nam viết: “Các khu vực đô thị của Việt Nam đóng góp 2/3 cho GDP quốc gia và tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình năm cao gấp hai lần so với tốc độ tăng trưởng của quốc gia”. Chiến lược này cũng đề cập đến tầm quan trọng của việc đảm bảo đô thị hóa cần theo hướng bền vững và thích ứng tốt với biến đổi khí hậu, từ đó đòi hỏi “quy hoạch và phát triển đô thị đúng đắn” và

những hành động tích cực nhằm khắc phục sự điều phối chưa chặt chẽ, đảm bảo đầu tư hạ tầng và cung cấp dịch vụ hiệu quả.

Hai đô thị lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có tỉ lệ dân số đô thị cao và cùng tăng trưởng nhanh chóng, ngoài ra, các đô thị nhỏ hơn cũng đang phát triển ở tốc độ nhanh bằng hoặc thậm chí hơn hai thành phố này. Ví dụ, tăng trưởng của Cần Thơ thuộc Đồng bằng Sông Cửu Long giữa năm 2010 và 2015 ở mức 46%, cao hơn nhiều so với cả hai thành phố lớn nhất Việt Nam và so với tốc độ tăng trưởng cùng kỳ

của quốc gia là 23%⁷.

Yếu tố thúc đẩy phía sau tốc độ tăng trưởng này là việc người dân di chuyển từ khu vực nông thôn đến khu vực đô thị, trong đó hơn 1 triệu người đang di chuyển đến các thành phố mỗi năm và xu hướng này chưa hề thấy dấu hiệu giảm bớt. Dự kiến dân số đô thị sẽ tăng lên 50% vào năm 2025 và 60% vào năm 2050. Những đô thị đang phát triển này là động lực phát triển kinh tế, hiện tại đóng góp hơn 50% GDP cho đất nước và con số này sẽ còn tăng thêm trong tương lai. Ở các đô thị, tỉ lệ thất nghiệp thấp hơn (khoảng 4,6% ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2016), thu nhập cao hơn và người dân được tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ. Tăng trưởng ở đô thị là một phần quan trọng trong phát triển kinh tế của Việt Nam, trong đó tăng trưởng GDP trên đầu người trung bình là 6,4% kể từ năm 2000 và nghèo tuyệt đối đã giảm đáng kể: năm 1993, hơn một nửa dân số Việt Nam sống ở mức dưới 1,9 đô la Mỹ một ngày, đến nay hơn 3% dân số sống ở mức nghèo tuyệt đối này⁸. Năm 2014, khoảng 13.5% dân số được xác định là sống ở mức nghèo theo định nghĩa về đói nghèo và khoảng 40 triệu dân đã thoát nghèo trong hai thập kỷ trước. Nhiều người còn ở mức nghèo chủ yếu sinh sống ở nông thôn, đặc biệt là miền núi phía Bắc và miền Trung. Ở Việt Nam, giống như hầu hết các quốc gia khác, người dân di chuyển đến các thành phố vì viễn cảnh kinh tế, sự tiếp cận với các dịch vụ thiết yếu tốt hơn rất nhiều so với khu vực nông thôn nơi họ đã rời đi.

³Báo Thanh Niên số ra ngày 13 tháng 7 năm 2016.

⁴Trang thông tin điện tử của Đài Tiếng nói Việt Nam: Đô thị hóa tại Việt Nam cần phải tăng trưởng bền vững, ngày 11 tháng 1 năm 2007.

⁵Trang thông tin Điện tử Worldometers ngày 21 tháng 9 năm 2017.

⁶SECO (2017) Hợp tác và Phát triển Kinh tế Thụy Sĩ - Việt Nam từ năm 2017-2020 Bern, Thụy Sĩ

⁷Trang thông tin Điện tử ASEAN ngày 20 tháng 9 năm 2017.

⁸Trang thông tin Điện tử của Ngân hàng Thế giới Ngân hàng Thế giới Tổng quan về Việt Nam, ngày 13 tháng 4 năm 2017.

1.3 Biến đổi Khí hậu và Thiên tai tại Việt Nam

Bão lũ và các thiên tai khác có liên quan đến nước là một phần trong cuộc sống của người dân Việt Nam kể từ khi người dân ổn định nơi sinh sống, ở nhiều nơi, sinh kế và hệ thống quản lý tài nguyên phải tìm cách đối phó với hầu hết những hiện tượng thiên tai hàng năm này. Trên thực tế, có rất nhiều ví dụ về việc ngập úng thường xuyên có thể mang lại những lợi ích cho người dân nông thôn như tăng độ màu cho đất, nước, khôi phục nguồn nước ngầm, thu hoạch cá, các loài sống dưới nước và những lợi ích khác. Điều này đặc biệt đúng khi có thể dự báo trước thời gian và cường độ ngập úng, có nghĩa là các hệ thống sinh kế đã được điều chỉnh để tận dụng những lợi ích tiềm tàng, đồng thời giảm thiểu những rủi ro mà ngập úng có thể mang lại. Như đã nói ở trên, người dân có thể tận dụng được lợi ích nếu ngập úng bắt đầu tương đối chậm và có thể dự báo đúng đối với các mùa vụ. Những thiên tai có cường độ cao, xảy ra không đúng thời điểm trong khi cảnh quan, hạ tầng không dễ kiểm soát để đối phó với những hiện tượng này luôn mang lại những hiểm họa đối với cuộc sống và sinh kế của người dân, ví dụ lũ lớn, lũ quét, sạt lở đất, tổn thất hoặc tổn hại đối với hệ thống hạ tầng, chăn nuôi, xây dựng và những tác động tiêu cực khác. Vì vậy, việc kiểm soát bão lũ luôn phải cân bằng giữa một bên là tận dụng những lợi ích tiềm tàng với một bên là khả năng giảm thiểu và phục hồi từ những tác động tiêu cực.

Việt Nam là một trong số các quốc gia chịu nhiều tác động nhất của các hiện tượng thời tiết cực đoan⁹, đứng thứ 8 về mức độ tổn thương đối với hiện tượng thời tiết cực đoan từ năm 1996 đến năm 2015 và đứng thứ tư thế giới về tỉ lệ dân số phải đối mặt với rủi ro ngập úng từ sông. Từ năm 2007 đến năm 2011, trung bình hàng năm có 430 người bị tử vong do thiên tai, tổn thất kinh tế dự kiến bằng 1% GDP cùng kỳ¹⁰. Đây không phải là một hiện tượng mới: tổn thất trung bình hàng năm trong giai đoạn từ 2005-2010 là 460 người chết, 908 người bị thương, 32.689 ngôi nhà bị phá hủy với thiệt hại kinh tế dự kiến hàng năm gần 1 tỉ đô la Mỹ. Từ năm 1989 đến năm 2016, bão lũ đã lấy đi sinh mạng của gần 15.000 người và làm bị thương gần 17.000 người. Thiệt hại về nhà cửa, cơ sở hạ tầng và các hoạt động kinh tế cũng ở mức nghiêm trọng không kém.

Hình thái bão, lũ và những thiên tai khí hậu khác ở những khu vực khác nhau của đất nước có nhiều sự khác biệt. Người dân sinh sống ở các khu vực trũng, gần sông như các đồng bằng và đồng bằng duyên hải đã quen với mùa lũ hàng năm và coi đây là một phần của cuộc sống, họ đã điều chỉnh hệ thống sản xuất để thích ứng. Đến nay, khu vực lớn nhất trong số này là Đồng bằng Sông Cửu Long như sẽ được đề cập chi tiết ở các phần tiếp theo của báo cáo này, ngoài ra còn có Đồng bằng Sông Hồng và nhiều khu vực nhỏ hơn trên toàn quốc. Các chiến lược về sinh kế cho người dân đang ngày

càng phải chịu nhiều áp lực. Tuy nhiên, với những thay đổi về thời gian và cường độ lũ, những thay đổi như tổn thất về rừng ngập mặn đang làm tăng mức độ tổn thương đối với ảnh hưởng của bão lũ và xâm nhập mặn có liên quan đến mực nước biển và sự khai thác quá mức nguồn nước ngầm.

Nhiều khu vực miền núi, cao nguyên ở miền Bắc và miền Trung của Việt Nam dễ bị tổn thương do lũ quét và sạt lở đất mà điều này không liên quan đến những yếu tố như lượng nước hay vị trí địa lý gây ngập lụt từ sông. Mặc dù vậy, hậu quả có thể vô

Ngập úng sau mưa lớn tại Hà Nội



⁹Luu, C. et al (2017) Phân tích những trường hợp tử vong do ngập lụt sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia về thiên tai và Thuật toán Cây; Báo cáo khoa học về Hiểm họa Tự nhiên và các Hệ thống trên Trái đất, Tạp chí Hiểm họa Tự nhiên và Hệ thống của Trái đất, số ra ngày 12 tháng 5 năm 2017.

¹⁰Reuters ngày 8 tháng 9 năm 2012, trích trong phát biểu của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tại Hội nghị An ninh Lương thực và Biến đổi Khí hậu tại Hà Nội.

cùng nghiêm trọng đối với các khu vực chịu ảnh hưởng do cường độ mạnh và nhanh ngay khi thiên tai xảy đến. Khi thiên tai xảy ra, toàn bộ cộng đồng người dân có thể bị phá hủy. Ví dụ, lũ quét ở khu vực miền Trung Tây Nguyên đã cướp đi sinh mạng của hơn 730 người vào năm 1999, 58 người bị tử vong do lũ quét ở Bình Định và Quảng Ngãi vào năm 2003 và 38 người chết hoặc mất tích, nhiều nhà cửa, đường xá bị phá hủy ở miền núi phía Bắc sau trận lũ quét và sạt lở vào tháng 7 năm 2009. Có nhiều sự kiện tương tự trong những năm gần đây như lũ quét ở miền núi phía Bắc lấy đi sinh mạng của ít nhất 27 người và gây nhiều tổn thất đối với nhà cửa, cơ sở hạ tầng vào tháng 8 năm 2017, tương tự như các năm 2016, 2015 và hầu hết các năm trước đó.

Lũ quét ở khu vực miền núi xảy ra khá thường xuyên song không phải lúc nào cũng gây nên lũ lụt nghiêm trọng; Việt Nam hầu như năm nào cũng phải đối mặt với lốc xoáy. Từ năm 1961 đến năm 2014, tổng cộng có 295 trận bão lớn (cấp độ từ 6 đến 12) xảy ra tại Việt Nam¹¹. Tần suất ngày càng tăng lên, trung bình có 5 trận bão/năm trong giai đoạn từ 1961-1999 song tổng số đã tăng lên 7 trận bão một năm kể từ năm 2000. Những trận lốc xoáy gây nên những rủi ro khác nhau song cũng không kém phần nghiêm trọng so với rủi ro ở khu vực duyên hải. Đường bờ biển dài và vị trí của Việt Nam càng làm đất nước này trở thành một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất với tác động của bão nhiệt đới. Con bão Doksuru xảy ra tại các tỉnh miền Trung của Việt Nam vào tháng 9 năm 2017; 80.000 người dân ở khu vực duyên hải phải sơ tán trước; đây là một trong những cơn bão mạnh nhất xảy ra trong những năm gần đây. Con bão gây ngập úng trên diện rộng và tổn thất nghiêm trọng đối với nhà cửa, cơ sở hạ tầng và công việc kinh doanh của người dân. Tháng 10 năm 2016, Con bão Sarika gây mưa lớn ở miền Trung Việt Nam làm 35 người chết, hơn 1.000 nhà cửa bị phá hủy và 131.000 nhà ở bốn tỉnh bị tổn hại. Trong những tuần sau đó còn có tiếp tục có thêm bão, hiện tượng thời tiết cực đoan đã tác động đến gần 650.000 người ở 5 tỉnh trong thời gian từ tháng 10 đến tháng 11 năm 2016.

Năm 2004, Hãng tin Reuters viết "*Ngập lụt và sạt lở đất đã lấy đi sinh mạng của ít nhất 40 người dân Việt Nam và 42 người khác bị mất tích... Ngập lụt do mưa lớn từ cơn bão Muifa vào tuần trước đã nhấn chìm 170.000 nhà cửa tại 5 tỉnh và phá hủy đường giao thông, cản trở việc tiếp tế lương thực cho nhiều khu vực. Hàng ngàn người đã bị mất nhà cửa và một quan chức cho biết 270.000 người tại một trong số các tỉnh chịu tác động cần được hỗ trợ khẩn cấp*"¹². Bão lũ tương tự như vậy gần như năm nào cũng xảy ra tại khu vực duyên hải của Việt Nam, đặc biệt là ở các tỉnh duyên hải miền trung dễ bị tổn thương do bão lũ.

Những hiện tượng thời tiết cực đoan hàng năm gây ra tổn thất nặng nề về kinh tế cho các khu vực duyên hải và nhiều năm qua Việt Nam đã phải chịu nhiều tổn thất về con người. Dù những hiện tượng này vẫn luôn là một phần của cuộc sống, rõ ràng là biến đổi khí hậu đang làm cho chúng diễn ra thường xuyên và nghiêm trọng hơn. Đồng thời, những thay đổi của các khu vực duyên hải như mất rừng ngập mặn (vốn bảo vệ người dân khỏi bão lũ), xây dựng các công trình tại địa điểm bị tác động càng làm cho những trận bão lũ này gây thêm nhiều tổn hại hơn trước đây.

Đồng bằng Sông Cửu Long (Hình 2) là một khu vực vừa phụ thuộc vào những lợi ích của lũ trên sông hàng năm, vừa chịu thiệt hại nghiêm trọng từ những tác động tiêu cực của những thay đổi về đặc điểm, chế độ thủy văn của khu vực này. Vì vậy, điều quan trọng là vừa phải cân nhắc những lợi ích thực tế, đồng thời phải có giải pháp đối với những trường hợp tổn thất về người và tổn thất nghiêm trọng về kinh tế. Một số ví dụ trong những năm gần đây có thể minh họa cho nội dung này. Năm 1996, lũ tại Đồng bằng Sông Cửu Long đã lấy đi sinh mạng của 180 người, nhấn chìm hoặc phá hủy gần 800.000 ngôi nhà, hàng vạn người cần được cứu trợ khẩn cấp. Tháng 9 năm 2000, 480 người chết do lũ tại Đồng bằng sông Cửu Long, mực nước gần Campuchia đã dâng lên cao ở mức lịch sử. Năm 2001, 390 người trong đó hầu hết là trẻ em chết do lũ tại khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long ở phía Nam. Năm 2002, gần 170 người chủ yếu là trẻ em chết trong trận lũ nghiêm trọng tại Đồng bằng Sông Cửu Long. Tháng 10 năm 2005, Hãng thông tấn AFP viết "*57 người đã chết do lũ tàn phá Đồng bằng Sông Cửu Long ở miền Nam và miền Trung của Việt Nam trong những tuần vừa qua*".

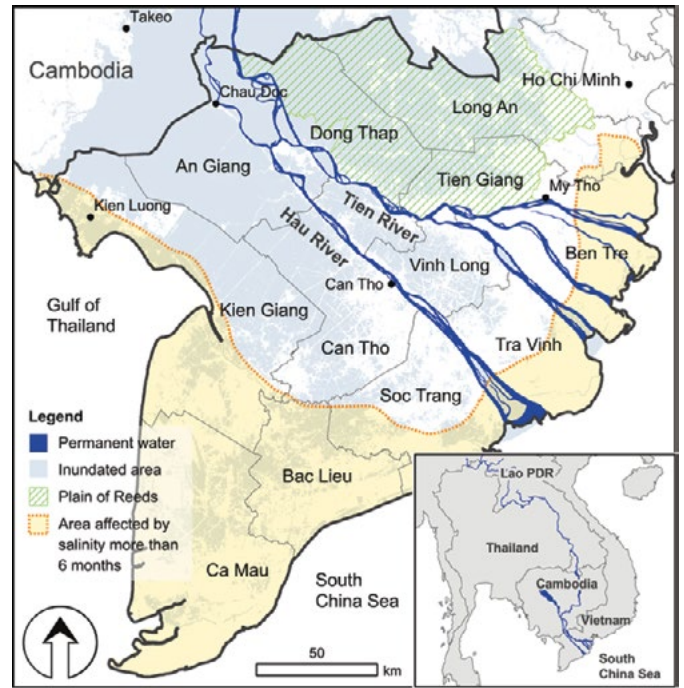
¹¹Luu, C. et al (2017) Phân tích những trường hợp tử vong do ngập lụt sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia về thiên tai và Thuật toán Cây; Báo cáo khoa học về Hiểm họa Tự nhiên và các Hệ thống trên Trái đất, Tạp chí Hiểm họa Tự nhiên và Hệ thống của Trái đất, số ra ngày 12 tháng 5 năm 2017

¹²Báo cáo của Reuters ngày 29 tháng 11 năm 2004.

Có nhiều yếu tố kết hợp lại gây nên những thay đổi quan trọng và không thể tránh khỏi đối với những khía cạnh chủ yếu của động thái thủy văn Đồng bằng Sông Cửu Long:

- Những bằng chứng hiện có cho thấy lượng nước chảy vào Việt Nam qua sông Cửu Long đang giảm sút trong cả mùa mưa và mùa khô; việc xây dựng các đập và tăng khai thác ở đầu nguồn là một trong số các nguyên nhân gây nên hiện tượng này.
- Mực nước biển dâng làm cho các khu vực rộng lớn hơn phải đối mặt với ngập lụt từ biển, xâm nhập mặn và thẩm thấu nước mặn trong đất liền hàng năm đều tăng lên. Đồng thời, làm tăng độ mặn của một số tầng nước ngầm, nhất là ở các khu vực duyên hải.
- Sụt lún, một phần do khai thác quá mức nguồn nước ngầm tại đồng bằng sông Cửu Long đang làm cho nhiều khu vực trước đây còn an toàn với mọi thiên tai trừ ngập úng cực đoan giờ trở nên dễ bị tổn thương hơn, đặc biệt là ngập úng do thủy triều khi tác động của sụt lún và mực nước biển dâng cùng kết hợp lại.
- Việc mất rừng ngập mặn và những thay đổi về sử dụng đất như đề cập đến ở trên tại miền Trung của Việt Nam hiện cũng đang diễn ra tại Đồng bằng Sông Cửu Long, có nghĩa là nhiều khu vực dễ bị tổn thương hơn đối với ngập úng do nước biển, nhiều người sinh sống ở những khu vực dễ bị tổn thương; cơ sở hạ tầng cũng nằm ở những khu vực chịu tác động.

Như thể hiện trong Hình 3, 15 năm vừa qua chứng kiến sự sụt giảm về mực nước ngập hàng năm trên sông Cửu Long do lượng nước chảy từ đầu nguồn giảm xuống. Điều này giúp giảm những hiểm họa do ngập úng từ sông tại khu vực đồng bằng gần với biên giới Campuchia nhất, nhưng đồng thời cũng có nghĩa là sẽ mất đi những lợi ích do lũ mang lại tại nhiều khu vực và là một yếu tố làm tăng sự thâm nhập của lũ do thủy triều và nước ngầm bị xâm nhập mặn (xem dưới đây). Những tác động tiêu cực tiềm tàng đối với kinh tế như xác định trong hình có thể tác động đến



Hình 2: Đồng bằng Sông Cửu Long¹³

toàn bộ khu vực đồng bằng sông Cửu Long và nền kinh tế Việt Nam nói chung.

Sụt lún đất là một vấn đề lớn và ngày càng nghiêm trọng tại Đồng bằng sông Cửu Long, nơi hầu hết chỉ cao hơn mực nước biển từ 1-2 m. Một nghiên cứu gần đây cho thấy rằng nhiều khu vực đang thấp dần từ 1-3 cm mỗi năm và phần lớn đồng bằng đã chìm sâu hơn từ 25-35 cm trong 25 năm vừa qua¹⁴. Báo cáo này cho thấy khai thác nước ngầm là nguyên nhân chính gây sụt lún, trong đó hầu hết các khu vực của đồng bằng đều bị giảm sút nhanh chóng về lượng nước vì lượng nước thừa đều được bơm để phục vụ nông nghiệp, công nghiệp, hộ gia đình, giảm độ mặn cho đất và những mục đích khác.

Tác động của sụt lún đất kết hợp với mực nước biển dâng (xem Hình 4) được dự báo là sẽ xuất hiện ở mức 9mm một năm tại đồng bằng sông Cửu Long. Mực nước biển dâng có thể có một số ý nghĩa của riêng nó song khi kết hợp với sụt lún đất, sự thay đổi về dòng chảy của sông, sự thay đổi về bề mặt đất duyên hải và sự phát triển tăng thêm tại các khu vực chịu nhiều tác động sẽ làm tăng đáng kể rủi ro xâm nhập mặn, ngập úng do thủy triều, tác động của sóng trào, làm thay đổi hiện trạng hiểm họa thiên tai tại Đồng bằng sông Cửu Long.

¹³ Nguồn: Kakonen, M. (2008) Đồng bằng Sông Cửu Long giữa Ngã ba Đường: Kiểm soát và Thích ứng Tốt hơn? Ambio 37 số 3, các trang từ 205-211, tháng 6 năm 2008.

¹⁴ Trang thông tin điện tử của Trường Đại học Utrecht (2017) bài viết về Các Đồng bằng đang Đô thị hóa trên Thế giới – ngày 1 tháng 6 năm 2017.

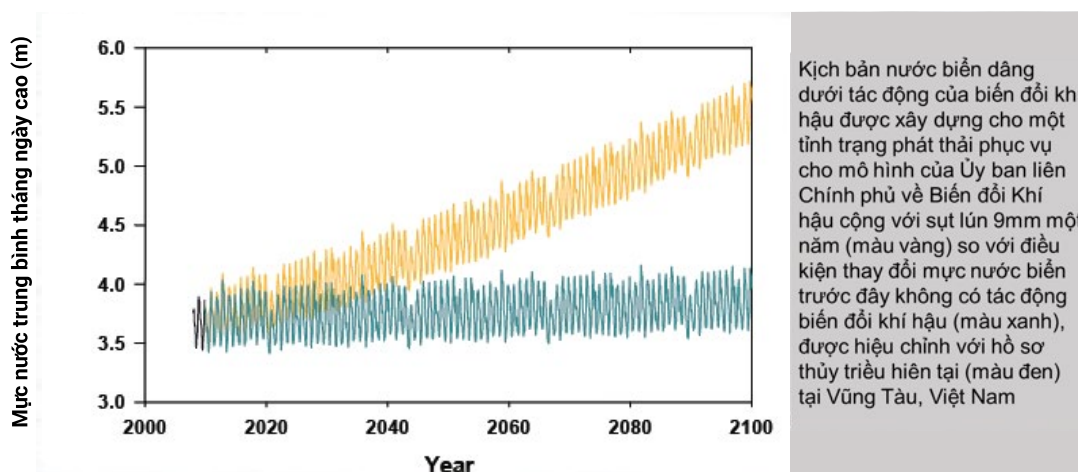
Xâm nhập mặn là một vấn đề ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn. Như phản ánh trong Hình 6, xâm nhập mặn hiện đang ảnh hưởng đến phần lớn các khu vực ở đồng bằng sông Cửu Long, với dải duyên hải rộng, các khu vực này phải đối mặt với các vấn đề xâm nhập mặn trong cả năm, các khu vực khác gặp phải vấn đề này theo mùa. Điều này gây ảnh hưởng đến cả nước mặn và nước ngầm, gây khó khăn cho sản xuất nông nghiệp, cấp nước sinh hoạt, tính thống nhất của hệ sinh thái đồng bằng và các khía cạnh khác trong sử dụng nguồn nước.

Sự thay đổi trong động thái khí hậu theo mùa và dòng chảy từ đầu nguồn sông Mekong không chỉ tác động đến chế độ dòng chảy. Dòng chảy mùa khô bị giảm sút làm tăng thêm rủi ro hạn hán, đặc biệt là đợt hạn hán nghiêm trọng năm 2016 vì lượng mưa và lưu lượng dòng chảy đều thấp trong cả năm 2014 và 2015¹⁸. Thiếu nước kết hợp với xâm nhập mặn nên muối được tìm thấy trên các cánh đồng ở rất nhiều tỉnh thuộc đồng bằng sông Cửu Long. Điều này gây nên tác động nghiêm

trọng đối với sản xuất nông nghiệp tại một số khu vực đồng bằng sông Cửu Long, sản xuất lúa gạo, trái cây và các vụ mùa quan trọng trong mùa khô đều bị ảnh hưởng. Việc cấp nước sinh hoạt cho 575.000 người, các dịch vụ thiết yếu như bệnh viện và trường học cũng phải chịu những tác động nghiêm trọng. Cục Bảo vệ Thực vật ước tính chi phí thiệt hại do hạn hán là 1,5 tỉ USD.

Sự thay đổi về điều kiện khí hậu và thủy văn của Đồng bằng sông Cửu Long là sự tương tác phức tạp của nhiều yếu tố có tác động trên diện rộng và không thể dự đoán trước đối với nhiều khía cạnh trong sự phát triển của khu vực. Hình 5¹⁹ tổng hợp mức độ tác động tiềm tàng trong ba phạm trù: **(i) tăng đói nghèo; (ii) giảm sự bền vững về năng suất tài nguyên và môi trường; và (iii) tác động tiêu cực đối với sự ổn định thể chế và xã hội.** Khả năng xảy ra những rủi ro này cùng với mức độ nghiêm trọng của chúng ở những khu vực khác nhau chắc chắn sẽ có sự khác nhau tùy thuộc vào những hành động được thực hiện để dự báo trước và giảm thiểu rủi ro. Tuy nhiên, những rủi ro này đều cho thấy mức độ thay đổi điều kiện khí hậu có thể ảnh hưởng đến Đồng bằng Sông Cửu Long và các khu vực khác của Việt Nam.

Những hiểm họa về khí hậu tại Việt Nam có sự khác biệt rất lớn và theo những hình thái rất khác nhau ở những địa điểm khác nhau của đất nước. Đặc điểm tự nhiên của một vùng đồng bằng rộng lớn và trũng vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với Đồng bằng sông Cửu Long, song sự tương tác năng động trong những năm gần đây giữa thay đổi dòng chảy của sông, khai thác quá mức nước ngầm, mực nước biển dâng, thay đổi mô hình sử dụng đất và biến đổi khí hậu cho thấy lợi ích có thể giảm trong khi thách thức và khó khăn tăng thêm tại khu vực có tầm quan trọng quốc gia về kinh tế này của Việt Nam. Giải quyết những thách thức này sẽ đòi hỏi phải có những hành động được phối hợp nhịp nhàng trong toàn bộ khu vực đồng bằng Sông Cửu Long và các vùng rộng lớn hơn.



Hình 3: Dự báo mực nước biển dâng tại Đồng bằng sông Cửu Long

¹⁵Powell, J., 2011, Dự báo cho Đồng bằng Sông Cửu Long: Những thay đổi về Nước: Khảo sát tình hình Địa chất, Thông tin chung 126, 8 p

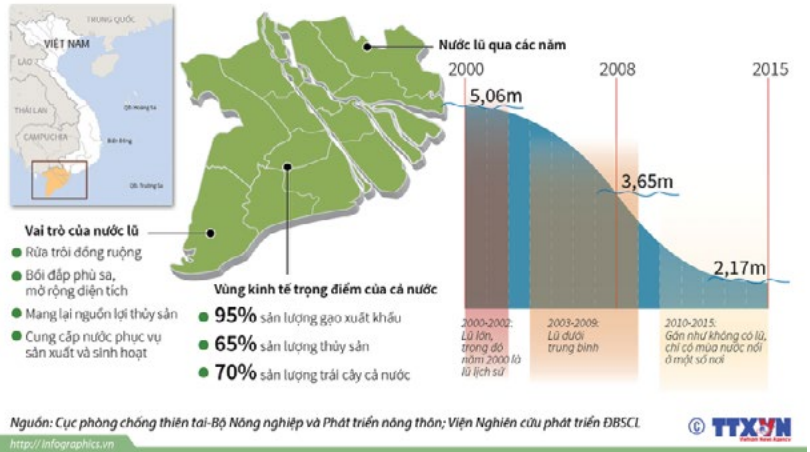
¹⁸Tatarski, M. (2016) Hạn hán tại Đồng bằng Sông Cửu Long tàn phá nền kinh tế, trang thông tin điện tử AECNews.com ngày 28 tháng 3 năm 2016.

¹⁹Ribbe, L. et al (2013) So sánh những tác nhân liên quan đến các hiện tượng khí tượng thủy văn cực đoan và tác động đối với những điểm nóng lựa chọn trên Lưu vực Sông Mekong, GIZ, Bonn.

Như đã nói ở trên, nguyên nhân phía sau những hiểm họa về thủy văn ngày càng tăng là biến đổi khí hậu, trong khi đó, những yếu tố khác như thay đổi mô hình sử dụng đất, khai thác quá mức nước ngầm sẽ càng làm tăng thêm những tác động của biến đổi khí hậu. Một phân tích chi tiết về các kịch bản biến đổi khí hậu²⁰ của Bộ Tài nguyên Môi trường cho thấy ở mỗi khu vực khác nhau của đất nước sẽ có những hình thái thay đổi khác nhau, song tất cả các khu vực đều phải hứng chịu những tác động to lớn của biến đổi khí hậu. Nhiệt độ sẽ tăng lên trên toàn quốc (Hình 7) nhưng cường độ tăng có sự khác biệt. Hình thái mưa cũng có khả năng sẽ đa dạng, trong đó tất cả các khu vực đều cho thấy lượng mưa tăng lên nhưng khu vực phía Nam và miền Trung có khả năng ít mưa hơn trong mùa khô. Các hiện tượng cực đoan sẽ tăng lên và cường độ mạnh hơn trên phạm vi toàn quốc.

Lũ về Đồng bằng sông Cửu Long ngày càng thấp

Hơn 80% nguồn nước cung cấp cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) phụ thuộc vào nguồn nước sông Mê Kông chảy vào Việt Nam. Mùa lũ năm 2016, nguồn tích nước cạn kiệt đang đẩy vùng đất này đối mặt với hạn đến sớm, kéo theo nước mặn xâm nhập sớm, bao phủ và lấn sâu vào nội đồng.



Hình 4: Tình hình Xâm nhập mặn tại Đồng bằng Sông Cửu Long

Việt Nam được xác định là một trong số những quốc gia trên thế giới chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất của biến đổi khí hậu: “Với tỉ lệ dân số cao và tài sản kinh tế (bao gồm nông nghiệp, thủy lợi) đều tập trung tại các đồng bằng và vùng đất trũng ven biển, Việt Nam nằm trong số 5 quốc gia chịu ảnh hưởng nhiều nhất của biến đổi khí hậu²¹”. Bằng chứng hiện có cho thấy tác động của biến đổi khí hậu đã có thể được nhận biết. Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID)²² đưa ra một số xu hướng quan trắc được từ năm 1960 bao gồm nhiệt độ trung bình hàng năm cao hơn 0.5°C, số ngày nóng trong năm tăng lên, tổng lượng mưa hàng năm giảm xuống ở miền Bắc và tăng lên ở miền Nam, mực nước biển dâng lên 0,39 cm/năm tại trạm đo Vũng Tàu, tăng tần suất và cường độ bão và di chuyển dần về phía Nam. Cũng trong báo cáo này, USAID cho biết dự báo Việt Nam sẽ phải chịu những tác động của biến đổi khí hậu như sau:

- Nhiệt độ trung bình sẽ tăng lên từ 1°–2°C vào năm 2050.
- Tăng lượng mưa hàng năm trên toàn quốc ở mức 2 – 7% với sự chênh lệch lượng mưa cực đoan nhiều hơn giữa mùa khô và mùa mưa vào năm 2050
- Đến năm 2090, tổng lượng mưa trong các đợt mưa lớn sẽ tăng lên từ 2 – 14%, đặc biệt là ở các khu vực phía Bắc, hiểm họa sạt lở đất tại các khu vực miền núi tăng lên.
- Mực nước biển dâng lên từ 28 – 33 cm vào năm 2050

²⁰Bộ Tài nguyên Môi trường (2016) Kịch bản Biến đổi Khí hậu và Nước biển dâng của Việt Nam.

²¹Ngân hàng Thế giới (2011) Tổng quan về Rủi ro Khí hậu và Ứng phó tại Việt Nam, WB, Washington D.C. trang 1

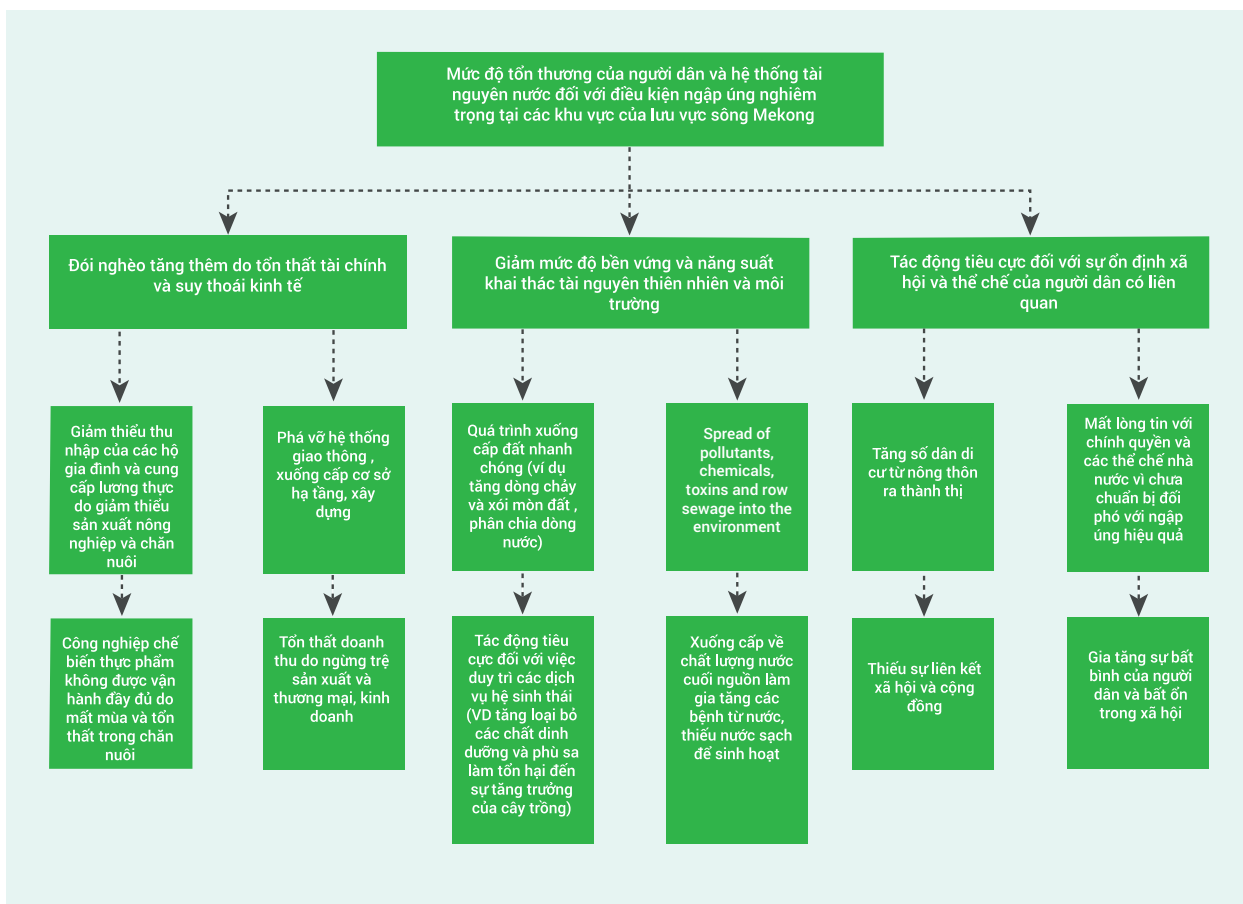
²²USAID (2017) Tổng quan về Rủi ro Biến đổi Khí hậu: Việt Nam, Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID), Washington D.C.

Những xu hướng và dự báo này cũng được lặp lại trong nhiều báo cáo của các cơ quan, tổ chức khác. Ví dụ, báo cáo tổng quan của Bộ Tài nguyên Môi trường và UNDP²³, phối hợp với một số tổ chức khác, đã xác định những tác động của biến đổi khí hậu hiện tại và có thể trong tương lai tương tự như những nội dung trích dẫn trong báo cáo của USAID, đồng thời tiếp tục khẳng định rằng những tác động tiêu cực đối với con người, môi trường và kinh tế của Việt Nam là rất lớn. Trong đó có thể kể đến những hiểm họa thiên tai tăng thêm đáng kể liên quan đến thủy văn như sạt lở, lũ quét và sóng trào. Xâm nhập mặn có thể tăng lên đáng kể, đặc biệt là ở khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long song cũng tiềm tàng những tác động to lớn đối với những khu vực khác của đất nước và những ngành kinh tế khác có liên quan mật thiết đến chế độ thủy văn và hình thái khí hậu như nông nghiệp, lâm nghiệp, du lịch; trừ khi phải có những nỗ lực và phối hợp nhịp nhàng trong các hành động phòng tránh, khắc phục.

Cơ sở hạ tầng như đường xá, công trình thủy lợi, hệ thống cấp nước, thủy điện và các công trình khác cũng có khả năng bị ảnh

hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, càng làm tăng thêm những tác động tiềm tàng đối với kinh tế và xã hội của Việt Nam. Ví dụ, đến năm 2050²⁴, chi phí bổ sung cho bảo trì mạng lưới đường giao thông dự kiến sẽ tăng lên 10,5 triệu đô la Mỹ. Mức độ tin cậy và chi phí vận hành các công trình thủy lợi và thủy điện cũng có khả năng bị ảnh hưởng, đặc biệt là mối lo ngại về tác động của những thay đổi đối với lượng mưa trong mùa khô và nguồn nước sẵn có. Cũng giống như tác động to lớn đối với nông nghiệp, biến đổi khí hậu cũng sẽ ảnh hưởng đến nuôi trồng thủy sản (bao gồm sản xuất tôm) – một ngành đang phát triển nhanh chóng, đóng góp 3% trong GDP của Việt Nam và 12,5% tổng kim ngạch xuất khẩu²⁵. Những tác động này sẽ đặc biệt nghiêm trọng ở các khu vực đồng bằng song cũng có thể dễ dàng nhận thấy trên phạm vi toàn quốc.

Hình 5: Tác động tiềm tàng khi Mức độ Tổn thương với Ngập úng tăng thêm tại Lưu vực sông Mekong



²³UNDP et al (2015) Báo cáo đặc biệt về Việt Nam: Kiểm soát Rủi ro của các Hiện tượng Thời tiết Cực đoan và Thiên tai để Tăng cường Ứng phó với Biến đổi Khí hậu, UBNN, Hà Nội.

²⁴Chinowsky, P. et al (2015) Hạ tầng Đường bộ và Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam, Tính bền vững 2015, 7, 5452-5470.

²⁵Ngân hàng Thế giới (2011) Tổng quan Rủi ro về Khí hậu và Ứng phó tại Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C. trang 1.

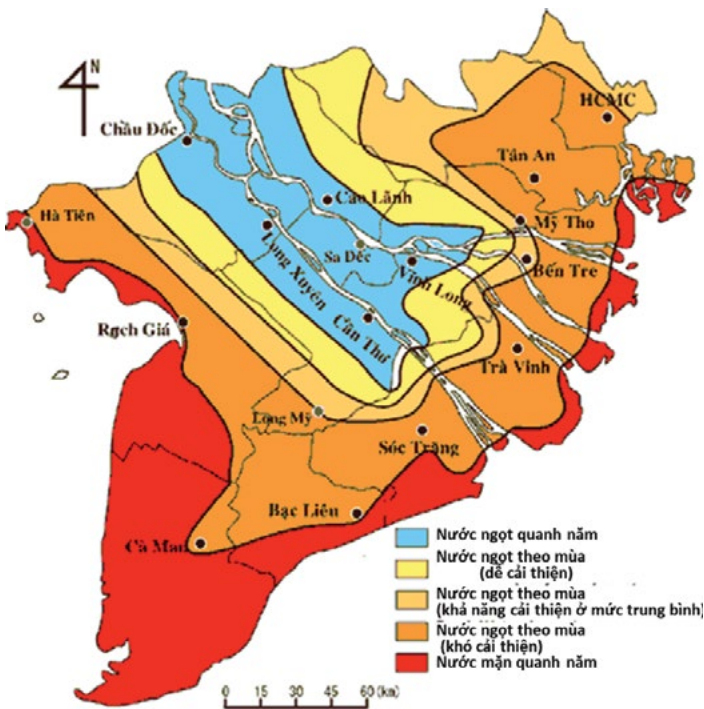
Lãnh đạo Cơ quan Thích ứng với Biến đổi Khí hậu thuộc Bộ Tài Nguyên Môi trường gần đây cho biết những tác động này cùng với những tác động khác nữa sẽ khiến cho Việt Nam mất đi 5% đất đai, 11% dân số bị ảnh hưởng, 7% nông nghiệp bị ảnh hưởng và GDP giảm 10%, trong đó tác động không tương xứng nhất là đối với người nghèo và những nhóm người yếu thế của xã hội²⁶. Sự cần thiết phải có sự thích ứng nhịp nhàng đối với những rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu đã được Chính phủ Việt



Ngập úng sau mưa tại Tp Hồ Chí Minh

Nam nhận thức rõ và phản ánh trong Chiến lược Quốc gia về Biến đổi Khí hậu đã được Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng phê duyệt tại Quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 5 tháng 12 năm 2011. Chiến lược nêu rõ: “Theo các kịch bản biến đổi khí hậu, vào cuối thế kỷ 21, nhiệt độ trung bình năm ở nước ta tăng khoảng 2 – 3oC, tổng lượng mưa hàng năm và lượng mưa trong mùa mưa tăng, trong khi đó lượng mưa mùa khô lại giảm, mực nước biển có thể dâng khoảng từ 75 cm đến 1 m so với thời kỳ 1980 – 1999”. Chiến lược đã đưa ra nhiều mục tiêu và hành động nhằm đảm bảo rằng các giải pháp ứng phó và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu được lồng ghép trong tất cả các lĩnh vực phát triển của quốc gia.

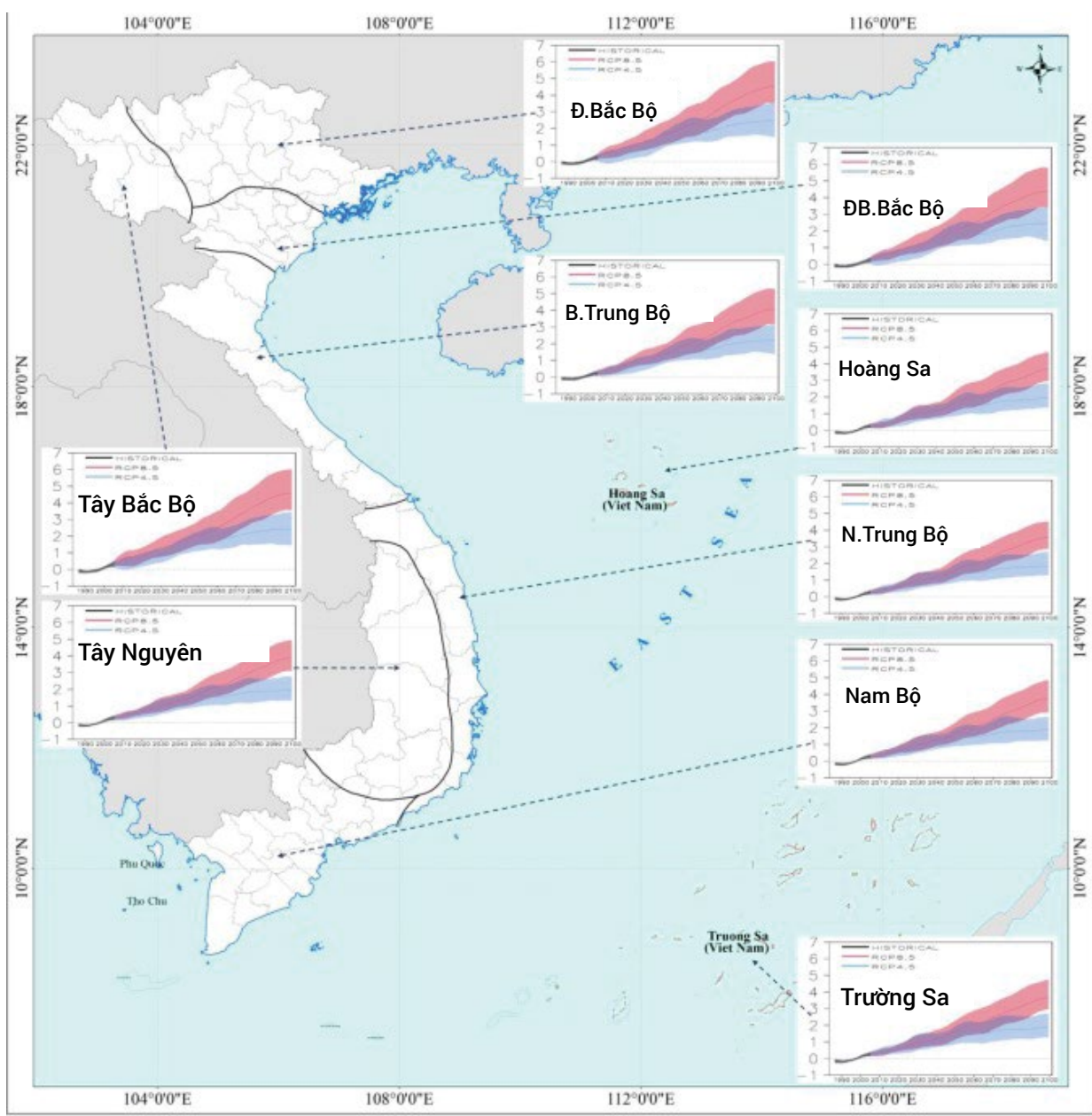
Vì vậy, tác động của biến đổi khí hậu là một vấn đề then chốt trong mọi vấn đề thảo luận chiến lược nhằm giải quyết những thách thức to lớn mà hiện nay Việt Nam đang phải đối mặt trong quản lý rủi ro thiên tai và đô thị hóa. Những thách thức đề cập đến ở trên, trong hầu hết mọi trường hợp, sẽ trở nên nghiêm trọng hơn và những rủi ro trong tương lai khó dự đoán hơn. Bất kỳ giải pháp thích ứng bền vững nào đối với rủi ro thiên tai đều cần tính đến những hiểm họa lớn hơn trong tương lai và những bất trắc do biến đổi khí hậu gây nên.



Hình 6: Tình hình xâm nhập mặn tại Đồng bằng Sông Cửu Long

²⁶Lê Minh Nhật (2017) Tác động của Biến đổi Khí hậu và những Nỗ lực Ứng phó tại Việt Nam, bài trình bày của Cục Khí tượng, Thủy văn và Biến đổi Khí hậu, Bộ Tài nguyên Môi trường, Chính phủ Việt Nam, Hà Nội

Hình 7: Dự báo Nhiệt độ Tăng lên tại các vùng miền khác nhau của Việt Nam



Thành phố Cần Thơ

1.4 Đô thị có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu

Một trong những ý tưởng trọng tâm về cách giải quyết những thách thức mà các Vùng Đô thị đang phải đối mặt trong giải quyết những hiểm họa liên quan đến biến đổi khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai chính là khả năng thích ứng. Đây là một khái niệm có nhiều nghĩa và được sử dụng trong nhiều bối cảnh khác nhau, song điều quan trọng nhất trong khái niệm này là hệ thống được nói đến có khả năng phát triển và tăng cường năng lực để giải quyết và phục hồi từ những biến động ngắn hạn (như bão, lũ) cũng như những xu hướng dài hạn, đặc biệt là những biến động liên quan đến biến đổi khí hậu. Một báo cáo gần đây²⁷ đã định nghĩa khả năng thích ứng của đô thị là “khả năng các cá nhân, cộng đồng, tổ chức, doanh nghiệp và hệ thống của một đô thị có thể tiếp tục tồn tại, thích nghi và phát triển cho dù có phải trải qua những áp lực thường xuyên và những biến động to lớn”. (trang 1).

GIZ²⁸ cũng đưa ra một định nghĩa tương tự về khả năng thích ứng của các Vùng Đô thị: “Khả năng một vùng đô thị và các hệ thống cấu thành của nó có thể dự báo, hấp thụ, thích nghi hoặc phục hồi từ những tác động của một hiểm họa tiềm tàng một cách kịp thời và hiệu quả, trong đó có thể thông qua việc đảm bảo duy trì, phục hồi hoặc cải thiện các công trình và chức năng cơ bản thiết yếu” (Trang 3). Khả năng thích ứng của đô thị được Mạng lưới các thành phố Châu Á có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu (ACCRN)²⁹ mô tả đặc điểm chi tiết hơn: “Các hệ thống có khả năng thích ứng phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó bao gồm sự linh hoạt, khả năng dự phòng, giải quyết và học hỏi nhằm đảm bảo cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho người dân đô thị dù có bị phá hoại”.

Chuẩn bị ứng phó với thiên tai tại Hat Yai, Thái Lan

Hat Yai thuộc tỉnh Songkhla, miền Nam Thái Lan hàng năm liên tục phải hứng chịu các trận ngập lụt theo mùa. Sau trận lũ thảm họa năm 2001, chính quyền địa phương đã lắp đặt công nghệ quan trắc mực nước để có thể cảnh báo sớm những rủi ro ngập úng và hỗ trợ quản lý hệ thống thoát nước. Điều này được làm song song với việc thông báo cho cộng đồng tại địa phương những rủi ro ngập úng và chuẩn bị đối phó khi ngập úng xuất hiện.

Mạng lưới các Thành phố Châu Á có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu (2016): **Những thành tựu trong Tăng cường Năng lực, Thay đổi Hành động và Tăng cường Kết nối**, ISET, Boulder, Colorado, Hoa Kỳ.

Meerow et al (2016)³⁰ đã nghiên cứu, đánh giá một số định nghĩa về khả năng thích ứng của đô thị và đề xuất một định nghĩa mới tổng hợp những đặc điểm chủ yếu nêu trong các định nghĩa trước đây: “Khả năng thích ứng của đô thị là khả năng một hệ thống đô thị và tất cả các mạng lưới xã hội – sinh thái, xã hội – kỹ thuật cấu thành của nó, ở cả phạm vi không gian và thời gian, có thể duy trì hoặc nhanh chóng trở lại với chức năng đã định dù có bị xáo trộn, để thích ứng với sự thay đổi và nhanh chóng chuyển đổi các hệ thống làm hạn chế khả năng thích nghi trong hiện tại và tương lai”. (trang 39).

- Ba đặc tính chủ yếu của khả năng thích ứng³¹ là:
- (i) sự bền bỉ** - khả năng tiếp tục tồn tại, vận hành theo chức năng và khả năng chống chịu kể cả khi bị xáo trộn nghiêm trọng (ví dụ do bão lũ nặng nề);
 - (ii) khả năng thích nghi** – khả năng tiếp tục vận hành trong nhiều tình huống khác nhau, trong đó bao gồm khả năng thay đổi đặc điểm vận hành để thích nghi với các điều kiện thay đổi;
 - (iii) khả năng chuyển đổi** – khả năng biến đổi sang một tình trạng mới để thích nghi với những thay đổi dài hạn về điều kiện vận hành của hệ thống, ví dụ với hình thái mưa mới và nguồn nước hiện có dưới tác động của biến đổi khí hậu. Nâng cao khả năng thích ứng cho các Vùng Đô thị đòi hỏi phải có những chiến lược sáng suốt để tăng cường những đặc tính nói trên theo cách phù hợp với nhu cầu và điều kiện địa phương.

Những trích dẫn đưa ra dường như có vẻ phức tạp và mơ hồ, nhưng một số đặc điểm quan trọng của những trích dẫn này cùng với những định nghĩa khác giúp chúng ta hiểu về những đặc tính căn bản của phương thức tiếp cận theo khả năng thích ứng trong việc kiểm soát những rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu và những rủi ro khác tại các Vùng Đô thị:

- Khả năng thích ứng là khả năng ứng phó và

²⁷Chương trình 100 Thành phố có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu (2017) 100RC: Thúc đẩy Thị trường Thích ứng của Đô thị

²⁸Rosenzweig, C., Bader, D. & Ali, S. (2014) Tăng cường Khả năng Thích ứng tại các Vùng Đô thị, Báo cáo của GIZ, GIZ Bonn

²⁹ACCRN (2012) Dự án các Thành phố số 34, trích từ Rosenzweig et al (2014).

³⁰Meerow, S. et al (2016) Định nghĩa về Khả năng Thích ứng của Đô thị: Đánh giá Quy hoạch Đô thị và Quy hoạch Cảnh quan, vol 147, pages 38 – 49

³¹Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R. & Kinzig, A. Khả năng Thích nghi, Ứng phó và Chuyển đổi trong các Hệ thống Xã hội – Sinh thái. Hệ sinh thái và Xã hội 9, 5 (2004).

phục hồi từ những hiện tượng khí hậu không thể dự báo trước một cách đầy đủ. Điều này bao gồm cả những biến động ngắn hạn và xu hướng dài hạn.

- Phục hồi không nhất thiết có nghĩa là việc trở lại điều kiện ban đầu. Khả năng thích ứng được thể hiện ở chỗ các thành phố và những khu vực lân cận luôn năng động, luôn biến đổi và phát triển khi người dân chuyển đến sinh sống và khi kinh tế phát triển. Một khía cạnh trong khả năng thích ứng là khả năng tiếp tục với quỹ đạo phát triển tích cực mặc cho các tác động của những biến động và xu hướng tiêu cực không thể dự báo trước.
- Một đặc điểm quan trọng trong khả năng thích ứng là mối quan hệ tương tác giữa các hệ thống kinh tế xã hội và môi trường/khí hậu; khả năng thích ứng trong xây dựng liên quan đến nhiều hành động ở cả hai phạm trù này, ví dụ tăng cường quản lý nguồn nước trong một vùng đô thị và hành động để đảm bảo rằng các dịch vụ đô thị như điện và giao thông không bị các hiện tượng thời tiết cực đoan phá vỡ.
- Vì những bất định liên quan đến nhiều loại hiểm họa, một yếu tố cơ bản để tăng cường khả năng thích ứng là đảm bảo phải có sự linh hoạt cao và khả năng ứng phó trong quản lý đô thị và hệ thống cung cấp dịch vụ. Khả năng thích nghi về cơ bản là khả năng ứng phó với những điều chưa biết đến.
- Tăng cường khả năng thích ứng không phải là nhiệm vụ và công việc của một cơ quan, đơn vị hay của riêng một ngành nghề nào trong xã hội. Báo cáo của GIZ trích dẫn ở trên cho rằng các bên có liên quan chính đến khả năng thích ứng của một vùng đô thị bao gồm: (i) từ các bang: Thành phố Dẫn đầu, Chính quyền Vùng Đô thị, Bang và Chính quyền Trung ương; (ii) nhóm người dân; (iii) những người quản lý hạ tầng và các công trình công cộng; (iv) khu vực tư nhân; và (v) những tổ chức cung cấp tri thức.
- Tương tự như vậy, tăng cường khả năng thích ứng cũng liên quan đến các hành động ở nhiều lĩnh vực khác nhau: GIZ cho biết điều này bao gồm sự tương tác năng động giữa những phương thức tiếp cận công trình, phương thức tiếp cận theo hệ sinh thái, phương thức tiếp cận xã hội, phương thức tiếp cận quản trị và chính sách, ngân sách và những sáng kiến ứng phó tại các đô thị.

UN³² Habitat phân tích ý nghĩa của việc tăng cường khả năng thích ứng của đô thị đối với một nhóm đối tượng có mối liên quan chặt chẽ – đó là những người lập chính sách quốc gia, cho rằng việc thích ứng với biến đổi khí hậu và giảm thiểu rủi ro thiên tai cần được lồng ghép trong phát triển đô thị tổng thể và khung chính sách quốc gia. Đây được xem là một bước cần bản để mang lại một môi trường kiến tạo để chính quyền trung ương và các bên có liên quan khác hành động, đảm bảo một bối cảnh quy định phù hợp với những cơ chế tài chính sáng tạo, đổi mới ở cấp đô thị. Báo cáo đưa ra 16 đề xuất tăng cường khả năng thích ứng về chính sách đô thị, chia thành ba nhóm:

(i) Thúc đẩy Phát triển Đô thị có hàm lượng cacbon thấp;

(ii) Tăng cường Khả năng Thích ứng với Điều kiện Khí hậu;

và (iii) Vấn đề Quản trị đối với Khí hậu Đô thị. Trong một báo cáo riêng³³ khác, Habitat xác định mục tiêu chính sách đô thị quốc gia là mang lại “những quyết định nhất quán bắt nguồn từ một quy trình tham vấn thận trọng của chính phủ và tập hợp nhiều cơ quan, đơn vị khác nhau để cùng thống nhất một tầm nhìn và mục tiêu chung, giúp tăng cường phát triển đô thị có khả năng biến đổi, hiệu quả, bao quát và thích ứng dài lâu” (trang 7).

Bảo tồn và Kiểm soát Nước tại Hồng Kông

Hồng Kông phải chịu nhiều tác động từ những áp lực về nguồn nước, nhưng nhờ có một chương trình hành động thích hợp, đã lập nên một tiêu chuẩn quốc tế về nâng cao hiệu quả quản lý, bảo tồn và tiết kiệm nước. Thiếu nước nghiêm trọng trong những năm 60 của thế kỷ trước đã khiến cho Hồng Kông đưa ra quy định yêu cầu tất cả các công trình xây dựng mới phải sử dụng nước biển để xả bồn cầu, trong đó chính phủ cung cấp ngân sách cho việc xây dựng mạng lưới cấp thoát nước song song. Đến năm 1999, 79% các hộ gia đình ở Hồng Kông đã sử dụng nước biển để xả bồn cầu, nhờ đó đã tiết kiệm được khối lượng nước sạch rất lớn. Năm 2012, thành phố đã sử dụng gần 750.000 m³ nước biển một ngày để xả bồn cầu. Thêm vào đó, Hồng Kông còn xây dựng trạm xử lý nước biển và các chương trình tái chế nước xám.

Những hành động này đã giảm thiểu đáng kể mức độ tổn thương của thành phố đối với những rủi ro về nguồn nước.

Rosenzweig, C., Bader, D. & Ali, S. (2014) **Tăng cường Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu tại các Vùng Đô thị** Báo cáo của GIZ, GIZ Bonn

³²UN Habitat (2016) Giải quyết những Thách thức về Biến đổi Khí hậu trong Chính sách Đô thị của Quốc gia, Các Thành phố và Sáng kiến về Biến đổi Khí hậu, Đề xuất Chính sách số 4, UN Habitat, Nairobi.

³³UN-Habitat, 2015, Chính sách Đô thị Quốc gia: Khung hướng dẫn . Nairobi.

Báo cáo năm 2016 của Habitat cũng đề cập đến mối quan hệ giữa khung chính sách quốc gia với các thỏa thuận phát triển quốc tế, bao gồm Thỏa thuận Paris về Biến đổi Khí hậu và Chương trình Nghị sự của Liên Hợp Quốc về Phát triển Bền vững đến năm 2030, Mục tiêu số 11: Phát triển đô thị và khu dân cư bao quát, an toàn, bền vững và có khả năng thích ứng. Nội dung này được phản ánh trong Chương trình Nghị sự mới về Đô thị của Habitat tháng 10 năm 2016 tại Hội thảo Habitat II tổ chức tại Quito, trong đó có bao gồm nguyên tắc chủ đạo là áp dụng và thực hiện kiểm soát và giảm thiểu rủi ro thiên tai, giảm thiểu khả năng bị tổn thương, tăng cường khả năng thích ứng và ứng phó với những hiểm họa tự nhiên và do con người, đồng thời giảm thiểu và ứng phó với biến đổi khí hậu.

Khái niệm về đô thị có khả năng thích ứng cũng được công nhận trong Dự Luật Quản lý Phát triển Đô thị (Dự thảo ngày 24 tháng 11 năm 2017) mà trong thời gian báo cáo này được chuẩn bị, đang được Bộ Xây dựng Việt Nam dự thảo. Dự luật có những tham chiếu cụ thể về đô thị có khả năng thích ứng và tạo mối liên kết giữa phương thức tiếp cận này với những chính sách rộng hơn về biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh và đô thị thông minh. Điều 20 về những nguyên tắc chủ yếu của đô thị có khả năng thích ứng nêu rõ phương thức tiếp cận đô thị có khả năng thích ứng phải được lồng ghép trong tất cả các quy hoạch phát triển đô thị và các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội. Đặc biệt tập trung vào sự thích hợp của phương thức tiếp cận này tại các tỉnh dễ bị tổn thương bởi thiên tai. Điều 21 đề cập đến cơ chế ưu đãi, khuyến khích các đô thị có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh và đô thị thông minh. Điều này quy định những hỗ trợ tài chính đầu tư vào xây dựng đô thị có khả năng thích ứng là nội dung ưu tiên đối với các chương trình mục tiêu quốc gia và xác định một số cơ chế ưu đãi, khuyến khích về tài chính và những cơ chế khác bao gồm lợi ích về thuế, tiếp cận với đất đai, vay ưu đãi với lãi suất thấp từ các ngân hàng phát triển và các nguồn khác. Nhìn chung, dự luật tập trung nhiều vào vai trò của chính quyền các cấp để khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi hỗ trợ phát triển

các đô thị có khả năng thích ứng.

Ở cấp độ chính quyền địa phương, Ngân hàng Thế giới³⁴ cho rằng tất cả các thành phố sẽ đều phải chú trọng đến các mối liên hệ giữa đô thị hóa bền vững, tác động của biến đổi khí hậu và giảm thiểu rủi ro thiên tai trong khung chính sách phát triển của mình, trong đó xu hướng phân cấp phân quyền khá phổ biến ở Châu Á, càng làm cho việc này trở nên cần thiết hơn. Bước đi căn bản đầu tiên là chính quyền địa phương cần phải hiểu các khái niệm và hậu quả của biến đổi khí hậu, mối liên hệ của biến đổi khí hậu với mức độ nghiêm trọng của thiên tai. Vị trí ở khu vực duyên hải và mật độ dân cư của nhiều thành phố làm cho những nơi này

đặc biệt dễ bị tác động bởi những mối đe dọa nói trên, nhưng ngược lại, nhờ sức mạnh của nền kinh tế đô thị và xã hội, những thành phố này có thể giải quyết những thách thức đó nếu xây dựng được khung khổ thể chế nhất quán.

Trong một báo cáo bổ sung³⁵, Ngân hàng Thế giới đã đưa ra một

hướng dẫn thực tế trong thực hiện đầu tư tăng cường khả năng thích ứng trong ba lĩnh vực chủ yếu: quản lý hệ thống cấp thoát nước trong đó có bao gồm ngập úng, năng lượng & truyền thông và cuối cùng là giao thông. Ngân hàng Thế giới cho rằng thay vì tập trung vào thiết kế kỹ thuật tối ưu, phát triển hạ tầng đô thị nên áp dụng những phương thức tiếp cận được cơ cấu theo những bất định và rủi ro không lường trước, và cân bằng hệ sinh thái với những phương án quản lý kỹ thuật và sử dụng đất.

Tăng cường khả năng thích ứng cho các Vùng đô thị có thể mang lại những lợi ích kinh tế trực tiếp cũng như giảm thiểu rủi ro dài hạn. Ví dụ, tại Semarang – Indônêxia³⁶, việc phát triển du lịch sinh thái ở khu vực rừng được gần đô thị đã trở thành một nguồn thu quan trọng của người dân địa phương. Kết quả là 330.000 cây được đã được trồng lại tại các rừng được trước đây đã bị xuống cấp trầm trọng. Những cây được này

Tăng cường Khả năng Thích ứng cho Địa phương để Giảm thiểu Rủi ro và Cải thiện Điều kiện sống

Ở Thành phố Quelimane của Môzambic, các nhóm cộng đồng người dân được hội đồng thành phố và các tổ chức phi chính phủ hỗ trợ giảm thiểu rủi ro ngập úng và tăng cường chuẩn bị ứng phó thông qua việc kết hợp nhiều hoạt động khác nhau, bao gồm khai thông kênh thoát nước, mở rộng và cải thiện đường xá, lắp đặt các điểm cấp nước, xây dựng hệ thống thu gom nước mưa và cải thiện điều kiện vệ sinh. Việc này được kết hợp với các hoạt động nâng cao nhận thức và tăng cường hệ thống tổ chức để duy trì cơ sở hạ tầng địa phương và ứng phó với rủi ro ngập úng. Sáng kiến này được thực hiện dựa trên cộng đồng nhưng được sự hỗ trợ rất lớn từ chính quyền thành phố.

Jha, A. & Brecht, H. (2013) **Tăng cường Khả năng Thích ứng cho các Đô thị Châu Á**, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C. trang 24

³⁴Prasad, N. et al (2009) Đô thị có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.

³⁵Jha, A. & Brecht, H. (2013) Tăng cường Khả năng Thích ứng của Đô thị tại Châu Á Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.

đóng một vai trò vô cùng quan trọng – bảo vệ thành phố khỏi những rủi ro bão lụt cũng như duy trì tính thống nhất của hệ sinh thái duyên hải rộng lớn hơn.

Chương trình 100 Thành phố có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu³⁷ cho biết: tăng cường khả năng thích ứng của các Vùng Đô thị sẽ đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân, và rằng điều này có thể được thực hiện theo bốn nhóm cơ hội chính có thể đầu tư hiệu quả. Chính quyền đóng vai trò then chốt trong việc tạo nên một môi trường giảm thiểu rủi ro đầu tư và khuyến khích khu vực tư nhân tận dụng những cơ hội này. Những lĩnh vực tiềm tàng để đầu tư là:

- *Quản lý nước: những rủi ro chính và sự cần thiết phải có các phương thức tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước.*
- *Quản lý Dữ liệu lớn: cung cấp thông tin cho những người ra quyết định để lựa chọn phát triển “đô thị thông minh”.*
- *Tài chính sáng tạo: đối với những hành động tăng cường khả năng thích ứng và kiểm soát rủi ro.*
- *Áp dụng công nghệ để thu hút sự tham gia của cộng đồng: nhằm thực hiện một cuộc cách mạng thay đổi cách thức tương tác của các thành phố và huy động sự hỗ trợ từ cộng đồng người dân địa phương.*

Ứng phó với Biến đổi Khí hậu tại Durban, Nam Phi

Durban thực hiện Chương trình Bảo vệ Khí hậu Đô thị vào năm 2004 với mục đích giảm thiểu rủi ro khí hậu bằng một phương thức tiếp cận phát triển quy mô rộng, bền vững về môi trường và giảm nghèo. Một đánh giá cho biết Durban dễ bị tổn thương trước những rủi ro về khí hậu trong tương lai bao gồm mực nước biển dâng, các hiện tượng thời tiết cực đoan và ngày càng khan hiếm nước. Thành phố đã xây dựng nhiều sáng kiến ứng phó với biến đổi khí hậu, đồng thời tích cực xây dựng một kế hoạch tổng thể về bảo vệ khí hậu và một cơ cấu thể chế để tập hợp các bên có liên quan chủ chốt. Ban đầu cũng có một số cá nhân, đơn vị không ủng hộ nhưng kế hoạch thực hiện chia theo từng giai đoạn đã giúp dẫn tập hợp được nhiều bên có liên quan, cùng hợp tác và hành động với phương thức tiếp cận theo quy mô toàn thành phố trong công tác chuẩn bị và ứng phó với biến đổi khí hậu. Kế hoạch tổng thể bao gồm nhiều kế hoạch ứng phó theo ngành và theo từng đô thị, có huy động sự tham gia của cộng đồng. Hiện nay, Durban là một điển hình thành công được quốc tế công nhận bởi tính hiệu quả và phương thức tiếp cận toàn diện, lồng ghép khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu trong chiến lược phát triển tổng thể.

Roberts, D. & O'Donoghue, S. (2013) **Thách thức về Môi trường Đô thị và Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu tại Durban, Nam Phi** trong cuốn *Môi trường và Đô thị hóa 25*, số 2, tháng 10 năm 2013, các trang từ 299 – 319

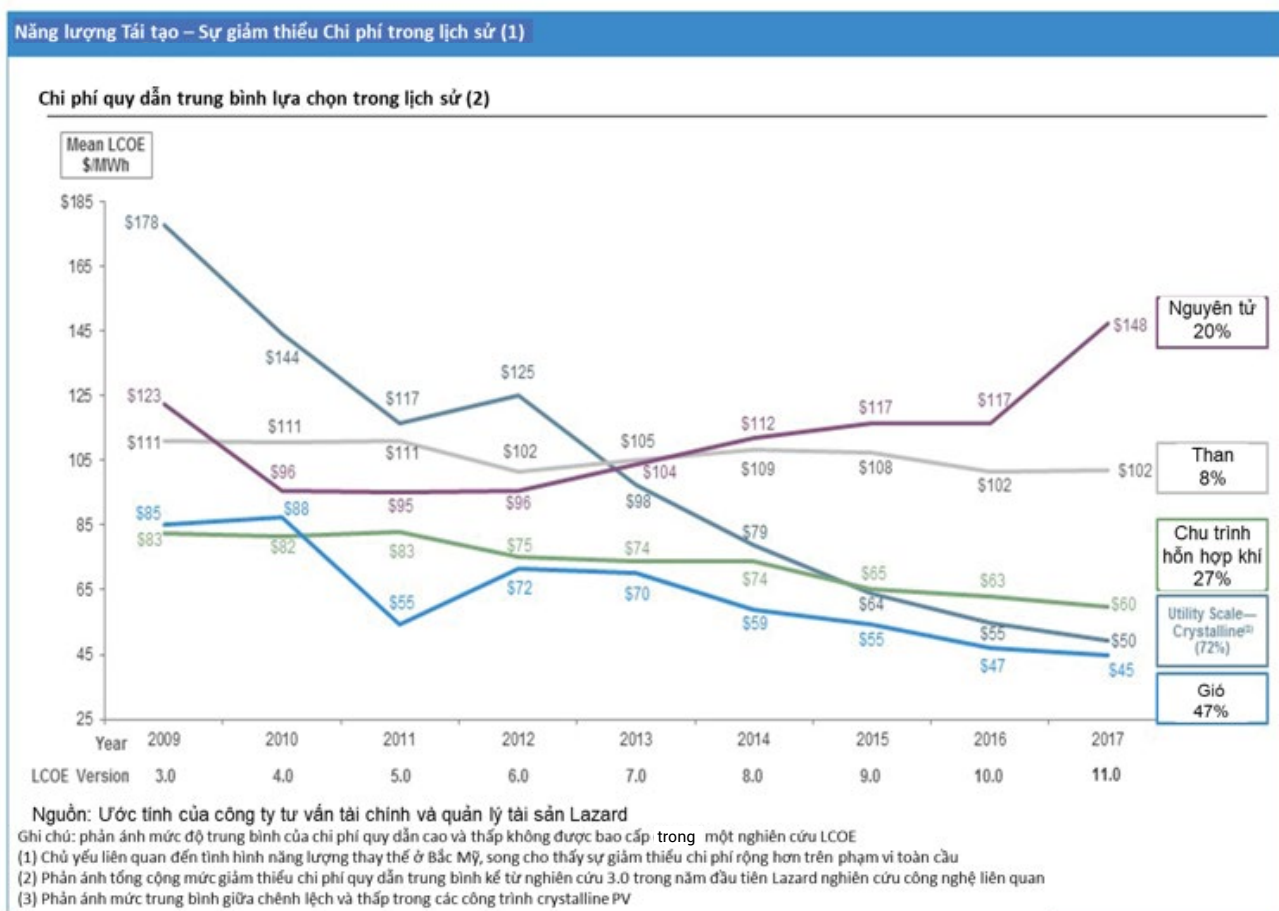
Không nên coi việc xây dựng một phương thức tiếp cận dựa vào khả năng thích ứng trong phát triển đô thị là một yếu tố tách rời. Thực tế, cần phải kết hợp phương thức này với những ý tưởng tăng trưởng xanh và đô thị thông minh; điều này đang được đưa vào Dự Luật Quản lý Phát triển Đô thị (bản dự thảo ngày 9 tháng 2 năm 2018). Ý tưởng Đô thị Thông minh được dựa trên cơ sở phát triển đô thị có sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông, cộng đồng am hiểu và tham gia tích cực nhằm đảm bảo việc cung cấp dịch vụ hạ tầng của một thành phố đạt được tính hiệu quả, đáp ứng nhu cầu, thích ứng với sự thay đổi, và linh hoạt trong quỹ đạo phát triển của mình trong tương lai. Một định nghĩa gần đây³⁸ đưa ra những đặc điểm của một đô thị thông minh: “Một đô thị thông minh là một hệ thống tích hợp trong đó con người và các nguồn vốn xã hội cùng tương tác, sử dụng những giải pháp dựa trên công nghệ”. Mục đích nhằm đạt tới sự phát triển bền vững và thích ứng một cách hiệu quả, chất lượng sống cao trên nền tảng sự hợp tác giữa nhiều tổ chức có liên quan và giữa các đô thị với nhau”.

Báo cáo này tập trung vào nội dung khả năng thích ứng với những thiên tai liên quan đến nước và biến đổi khí hậu; song ngoài ra còn có nhiều lĩnh vực khác cũng có ý nghĩa quan trọng, cho thấy đô thị hóa dựa trên phương thức tiếp cận khả năng thích ứng và đô thị thông minh có thể là chất xúc tác cho sự phát triển sáng tạo và bền vững. Một trong những lĩnh vực đó là năng lượng, đặc biệt là những giải pháp sử dụng năng lượng hiệu quả trong thiết kế xây dựng, vận hành công trình, giao thông... và phát triển năng lượng tái tạo có thể tích hợp trong xây dựng công trình hoặc thông qua các công trình phát điện quy mô nhỏ tại những khu vực xung quanh đô thị. Việc phát triển năng lượng tái tạo, cho đến nay, là mong muốn của mọi người nhưng cũng gặp phải nhiều thách thức về mặt chi phí kinh tế. Tuy nhiên, những phát triển gần đây về công nghệ và thị trường năng lượng đã cho thấy chi phí sản xuất năng lượng tái tạo đang thấp hơn nhiều so với các nguồn năng lượng thông thường về mặt kinh tế, chưa kể đến sự bao cấp hay chi phí ô nhiễm cùng những tác động xã hội và môi trường khác (xem Hình 8).

³⁶Mạng lưới các Đô thị Châu Á có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu (2016) Những thành tựu trong Tăng cường Năng lực, Thay đổi Hành vi và Tăng cường Kết nối ISET, Boulder, Colorado, USA.

³⁷Chương trình 100 Thành phố có Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu (2017) 100RC: Thúc đẩy Thị trường Thích ứng của Đô thị.

³⁸Monzon, A. (2015) Khái niệm Thành phố Thông minh và Những Thách thức: Cơ sở Đánh giá các Dự án Thành phố Thông minh, M. Helfert et al. (Eds.): Smartgreens 2015 và Vehits 2015, CCIS 579, pp. 17–31, 2015



Hình 8: Xu thế Chi phí Sản xuất Điện năng trên toàn cầu

Nhìn một cách tổng thể, khái niệm khả năng thích ứng trong bối cảnh một Vùng Đô thị ngày càng được hiểu đầy đủ hơn và được chấp nhận nhiều hơn. Mặc dù kinh nghiệm còn hạn chế nhưng đã có nhiều điển hình thành công của quốc tế cho thấy có thể xây dựng và thực hiện một phương thức tiếp cận nhất quán, lồng ghép khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu và thiên tai trong các chính sách và kế hoạch phát triển rộng hơn. Có hai yêu cầu quan trọng, đó là sự linh hoạt trong quá trình

lập kế hoạch và ra quyết định và sự tham gia tối đa của các tổ chức và cá nhân liên quan ở mọi cấp độ, từ trung ương đến cộng đồng người dân. Theo thời gian, sẽ cần phải đạt được sự đồng thuận về một phương thức tiếp cận, đồng thời việc tham khảo những bài học kinh nghiệm thành công ở cấp quốc gia và quốc tế cũng mang lại những lợi ích thiết thực.



Thành phố Đà Nẵng



Việc xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động tăng cường năng lực cho các đô thị và những khu vực lân cận để ứng phó với những rủi ro từ biến đổi khí hậu và những hiểm họa tự nhiên khác sẽ chỉ thực hiện được trong một khung chính sách quốc gia đủ mạnh để định đoạt được điều gì có thể và không thể thực hiện. Có lẽ cần phải có những đổi mới sáng tạo trong một số lĩnh vực của chính sách quốc gia song những đổi mới này cần phải được thực hiện trong khung khổ và dựa trên nền tảng khung chính sách hiện có. Đây là những vấn đề đa phương diện và sẽ chịu tác động của nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau; một vấn đề chủ chốt cần thực hiện trước mắt là sự gắn kết giữa những lĩnh vực chính sách khác nhau đang thuộc trách nhiệm của các bộ ngành khác nhau.

Sự cần thiết của phương pháp tiếp cận này, ở cấp độ cao nhất của chính phủ, được thể hiện trong một văn bản gần đây của Văn phòng Chính phủ: Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 17 tháng 11 năm 2017 về Phát triển Bền vững Đồng bằng Sông Cửu Long Thích ứng với Biến đổi Khí hậu. Nghị quyết xác định Đồng bằng sông Cửu Long có tầm quan trọng thiết yếu đối với phát triển quốc gia song đồng thời cũng là khu vực dễ bị tổn thương do thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu. Nghị quyết cũng nói rõ những hành động của con người càng làm tăng thêm những rủi ro này, đồng thời gây nên những hiểm họa mới như ô nhiễm, xâm nhập mặn tăng thêm, mất dần độ bao phủ của rừng và mất cân bằng sinh thái. Nghị quyết xác định tầm nhìn cho sự phát triển là “một Đồng bằng sông Cửu Long bền vững, an toàn và thịnh vượng”, đề ra những giải pháp để đạt đến tầm nhìn này. Những giải pháp đưa ra xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan chính phủ ở cấp trung ương (như Bộ Xây dựng, Bộ Công thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn) và UBND các tỉnh và thành phố của khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Nhu cầu thiết yếu về sự hợp tác, điều phối hiệu quả hơn trong và giữa các cấp chính quyền khác nhau, với khu vực tư nhân và với cộng đồng người dân là nguyên lý cơ bản của Nghị quyết này và để thực hiện được điều đó, cần phải có những hành động được thực hiện ở cả cấp trung ương và địa phương theo phân cấp.

Chương này sẽ đề cập chi tiết về khung chính sách quốc gia hiện tại làm điểm xuất phát cơ bản để hiểu về những điều sẽ cần được thực hiện trong tương lai nhằm tạo dựng môi trường phát lý tăng cường khả năng thích ứng cho các Vùng đô thị tại Việt Nam. Chương này bao gồm một số mục về những phạm vi chính sách chủ yếu cần được hiểu rõ và lồng ghép khi xây dựng khung chính sách tổng thể cho các Vùng đô thị, sau đó tóm tắt về những thách thức và cơ hội tích hợp những lĩnh vực chính sách khác nhau một cách hiệu quả hơn.

2.1 Chính sách Phát triển Đô thị

Bộ Xây dựng hiện đang dự thảo Chiến lược Quốc gia về Phát triển Đô thị (NUDS) như là một công cụ quan trọng để phát triển đô thị có sự hợp tác với cấp tỉnh và địa phương. Quy trình này do Cục Phát triển Đô thị thuộc Bộ Xây dựng chủ trì. Các hoạt động thí điểm hiện đang được thực hiện tại sáu tỉnh để kiểm nghiệm những phương thức tiếp cận đưa vào chiến lược. NUDS sẽ là cơ sở để huy động các nguồn lực tiếp tục xây dựng hệ thống đô thị quốc gia một cách hiệu quả. NUDS dự kiến sẽ được ban hành một cách chính thức, có cơ sở pháp lý bắt buộc dưới hình thức một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ vào năm 2018.

Quá trình này sẽ liên quan đến việc xác định những mối liên kết chủ chốt giữa cấp chính sách quốc gia và cấp thực hiện tại các tỉnh và địa phương. Theo đó, kết quả chính của NUDS sẽ là một bức tranh chi tiết về quá trình đô thị hóa tại Việt Nam, các Tuyên bố Chiến lược, Hướng dẫn và Bộ Công cụ dành cho các tỉnh. Tất cả những tài liệu này sẽ được coi là cơ sở để chuẩn bị ngân sách và phân bổ nguồn lực qua các chính quyền tỉnh dành cho việc phát triển các khu đô thị trong tương lai. Ngoài ra, quá trình này cũng mang đến cơ hội xây dựng một phương pháp tiếp cận mới trong phát triển đô thị trên cơ sở tăng cường khả năng thích ứng và ứng phó.

Hiện nay, Bộ Xây dựng – với sự hỗ trợ của GIZ, đang dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị. Luật này quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về phát triển, đầu tư, nguồn tài chính và nguồn lực để phát triển hạ tầng đô thị. Điều quan trọng là đội ngũ lãnh đạo ở cấp trung ương cùng cam kết đưa vào những mô hình phát triển đô thị mới trong dự luật mới này, như đô thị có khả năng thích ứng, tăng trưởng xanh và đô thị thông minh. Dự thảo Luật đã được Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội vào cuối tháng ba năm 2018, và trình Quốc hội vào tháng 5 năm 2018. Những nội dung chủ yếu của dự thảo luật bao gồm:

- Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội và các chương trình phát triển đô thị phải đưa vào những nội dung tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu;
- Chính phủ phải xây dựng những chỉ số, tiêu chuẩn, công cụ đánh giá tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu
- Chính phủ cần khuyến khích và tạo điều kiện cho các nhà đầu tư nhà nước và tư nhân tham gia đầu tư xây dựng đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng.

Điều 16 về cơ chế ưu đãi, khuyến khích tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu

- Đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng sẽ được ưu tiên hỗ trợ tài chính từ các chương trình mục tiêu quốc gia, các nguồn khác và xã hội hóa;
- Tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư xây dựng và phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh được hưởng một số ưu đãi sau:

- 1 Các ưu đãi về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế thu nhập;
- 2 Các ưu đãi theo quy định của pháp luật về đất đai;
- 3 Được vay vốn ưu đãi, lãi suất thấp từ các ngân hàng và các cơ quan tài chính;
- 4 Miễn thuế đối với các thiết bị, vật tư và phương tiện nhập khẩu
- 5 Chính phủ phải khuyến khích và tạo điều kiện thực hiện nghiên cứu và phát triển công nghệ về đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu.

Điều 15 - Nguyên tắc chủ đạo đối với Đô thị Tăng trưởng Xanh, Đô thị Thông minh và Đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu

- Tăng trưởng xanh, đô thị thông minh và đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu phải được lồng ghép trong kế hoạch định hướng, quy hoạch tổng thể, chương trình phát triển đô thị, cũng như trong những giải pháp về kỹ thuật và nguồn nhân lực;
- Đô thị thích ứng phải được xác lập tại những tỉnh phải chịu nhiều tác động của thiên tai

Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh giai đoạn 2011-2020, Tầm nhìn đến năm 2050 tại Quyết định số 1393/QĐ-TTg ngày 25 tháng 9 năm 2012. Chiến lược này coi tăng trưởng xanh là một phần quan trọng trong phát triển bền vững, đảm bảo phát triển kinh tế nhanh, hiệu quả, bền vững và góp phần quan trọng trong thực hiện chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu. Mục tiêu và nhiệm vụ đề ra trong Chiến lược như sau:



Hội thảo công bố số tay hướng dẫn thực hiện một số chính sách về thoát nước và quản lý nước thải

1. Giai đoạn 2011 - 2020: Giảm cường độ phát thải khí nhà kính 8 - 10% so với mức 2010, giảm tiêu hao năng lượng tính trên GDP 1 - 1,5% mỗi năm; Giảm lượng phát thải khí nhà kính trong các hoạt động năng lượng từ 10% đến 20% so với phương án phát triển bình thường. Trong đó mức tự nguyện khoảng 10%, 10% còn lại mức phấn đấu khi có thêm hỗ trợ quốc tế.
2. Định hướng đến năm 2030: Giảm mức phát thải khí nhà kính mỗi năm ít nhất 1,5 - 2%; giảm lượng phát thải khí nhà kính trong các hoạt động năng lượng từ 20% đến 30% so với phương án phát triển bình thường. Trong đó mức tự nguyện khoảng 20%, 10% còn lại là mức khi có thêm hỗ trợ quốc tế.
3. Định hướng đến năm 2050: Giảm mức phát thải khí nhà kính mỗi năm 1,5 - 2%.
4. Thực hiện chiến lược "công nghiệp hóa sạch" thông qua rà soát và điều chỉnh quy hoạch ngành hiện có, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, tích cực ngăn ngừa và xử lý ô nhiễm;
5. Những chỉ tiêu đối với các đô thị đến năm 2020 bao gồm: Tỷ lệ đô thị loại III có hệ thống thu gom và xử lý nước thải đạt quy chuẩn quy định: 60%, với đô thị loại IV, loại V và các làng nghề: 40%, cải thiện môi trường khu vực bị ô nhiễm nặng 100%, tỷ lệ chất thải được thu gom, xử lý hợp tiêu chuẩn theo Quyết định số 2149/QĐ-TTg diện tích cây xanh đạt tương ứng tiêu chuẩn đô thị, tỷ trọng dịch vụ vận tải công cộng ở đô thị lớn và vừa 35 - 45%, tỷ lệ đô thị lớn và vừa đạt tiêu chí đô thị xanh phấn đấu đạt 50%.

Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 26 tháng 10 năm 2015 đề ra chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin và thí điểm đô thị thông minh tại ít nhất ba vùng đô thị của Việt Nam. Ngày 1 tháng 12 năm 2016, Văn phòng Chính phủ ban hành Quyết định số 10384/



VPCP-KGVX khuyến khích xây dựng và phát triển bền vững đô thị thông minh tại Việt Nam. Theo Quyết định này, Bộ Thông tin đóng vai trò chủ trì, với sự hỗ trợ của Bộ Xây dựng, xây dựng tiêu chí đánh giá và tiêu chuẩn đối với đô thị thông minh và ban hành hướng dẫn các địa phương thực hiện.

Đô thị Thông minh

Hiện nay chưa có sự kết nối giữa hệ thống quản trị đô thị hiện có (lập kế hoạch và tài chính) với những hệ thống mà các đô thị năng động đòi hỏi phải có trong nền kinh tế thị trường, đặc biệt là khi tính đến những bất định do biến đổi khí hậu và những yếu tố khác mang lại. Đây chính là những gợi ý và khuyến khích đối với các nhà quản lý đô thị và là cơ sở để đưa ra những quyết định về đầu tư:

- i. **Luật Đất đai** có hiệu lực từ tháng 7 năm 2014 do Bộ Tài nguyên Môi trường trình và giám sát. Luật Đất đai kiểm soát sự phát triển thông qua quy trình cấp Giấy chứng nhận Quyền Sử dụng Đất một cách chặt chẽ; phân loại đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng; và cấp độ của các kế hoạch sử dụng đất
- ii. **Luật Quy hoạch Đô thị** năm 2009 do Bộ Xây dựng trình. Luật Quy hoạch Đô thị quy định các loại quy hoạch đô thị và thủ tục lập quy hoạch; thiết kế đô thị; và quy hoạch hạ tầng kỹ thuật đô thị. Luật này còn quy định “quy hoạch chung” (trước đây là quy hoạch xây dựng tổng thể), khái niệm mới về “quy hoạch vùng”, và “quy hoạch chi tiết” để cuối cùng làm cơ sở cho việc cấp giấy phép xây dựng.
- iii. **Hệ thống Phân loại Đô thị**, quy định trong Nghị định 42, tháng 5 năm 2009 và Nghị quyết 1210/2016/UBTVQH ngày 25/5/2016 trong đó xác định sáu nhóm đô thị, quy định điều kiện phân loại đô thị đối với từng nhóm dựa trên các chỉ số cụ thể (quy định trong Thông tư số 34). Hệ thống phân loại định hình cho phát triển không gian, thường theo hướng không dự báo trước.

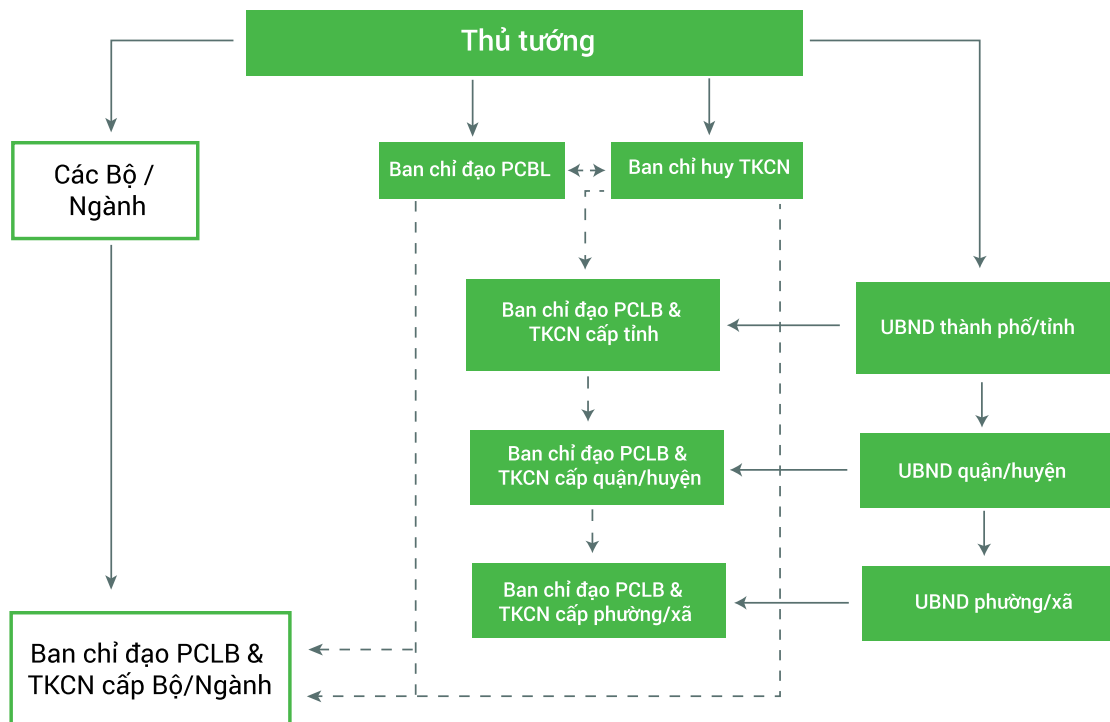
2.2 Quản lý Rủi ro Thiên tai

Cảnh báo lũ sớm và tăng cường quản lý rủi ro thiên tai (QLRRTT) đã và đang là một vấn đề ưu tiên trong chương trình phát triển của chính phủ. Năm 1990, chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo phòng chống lụt bão trung ương (PCLB) – một cơ quan liên bộ, và dưới đó có các ban chỉ đạo cấp tỉnh và địa phương. Sau nhiều thay đổi theo thời gian, Ban Chỉ đạo đã hình thành cơ cấu, phân công nhiệm vụ, trách nhiệm và vai trò cụ thể cho Ban Chỉ đạo Phòng chống Lụt bão và Ban Chỉ huy Phòng chống Thiên tai và Tìm kiếm Cứu nạn ở cấp địa phương. Năng lực thực thể chế và nguồn lực để các cơ quan thực hiện nhiệm vụ của mình còn hạn chế. Bảng dưới đây thể hiện cơ cấu thể chế hiện hành bao gồm cơ chế phối hợp theo chiều ngang và dọc.

Ban chỉ đạo PCLB là cơ quan cao nhất chịu trách nhiệm điều phối quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam. Ban Chỉ đạo PCLB chịu trách nhiệm thu thập thông tin và dữ liệu, giám sát các trận lụt và bão, phối hợp các biện pháp ứng phó và giảm thiểu tác động do thiên tai và xây dựng các chính sách liên quan đến thiên tai. Ban chỉ đạo PCLB đã hoạt động hiệu quả trong việc phối hợp thực hiện Chiến lược quốc gia về phòng, chống, và giảm nhẹ thiên tai, ứng phó với các trận lụt và bão lớn, gồm bão Nari và Hải Yến năm 2013. Ban chỉ đạo PCLB có 29 thành viên từ các bộ ban ngành và tổ chức khác nhau, làm việc trên cơ sở bán thời gian. Bộ trưởng Bộ NN &PTNT giữ vị trí Trưởng Ban chỉ đạo PCLB và trực tiếp báo cáo với Thủ tướng chính phủ. Hệ thống cảnh báo bão quốc gia cung cấp thông tin cảnh báo 48h qua các phương tiện truyền thông và tại các địa phương qua hệ thống loa phát thanh, và trong mùa mưa bão thì các cơn bão được giám sát 24h/ngày. Ban chỉ đạo PCLB cũng phổ biến các cảnh báo thông qua thư điện tử. Tuy nhiên, mặc dù được cập nhật gần đây nhưng hệ thống vẫn cần được nâng cấp và các hoạt động chủ yếu tập trung vào việc giải quyết và giảm nhẹ thiên tai khẩn cấp.

Ở cấp trung ương, quản lý thiên tai và tìm kiếm cứu nạn thuộc chức năng của các cơ quan đặc biệt, đó là Ủy ban Quốc gia ứng phó sự cố thiên tai và tìm kiếm cứu nạn/Ban Chỉ đạo trung ương về phòng, chống

Cơ cấu thể chế Quản lý rủi ro thiên tai và tìm kiếm cứu nạn



- Hỗ trợ kỹ thuật
- - - - - Hỗ trợ hành chính
- ← - - - - - Phối hợp

thiên tai; ở cấp tỉnh, hai chức năng được gộp vào làm một và thuộc trách nhiệm của Ban Chỉ huy Phòng chống Lụt bão và Tìm kiếm Cứu nạn (BCH PCLB & TKCN). Ban này được thành lập nên để hỗ trợ UBND cùng cấp thực hiện nhiệm vụ phòng chống, ứng phó và giảm thiểu thiên tai. Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn là cơ quan thường trực của BCH PCLB và TKCN cấp tỉnh. Văn phòng thường trực là Phòng Quản lý Đề điều và Phòng chống Lũ lụt hoặc Phòng Thủy lợi làm việc theo hình thức bán thời gian. Hệ thống của BCH PCLB & TKCN đóng vai trò quan trọng trong việc chia sẻ thông tin về những tổn thất cũng như nhu cầu cứu nạn, chuyển tải những thông tin cảnh báo sớm đến cho người dân toàn tỉnh và vùng, đánh giá thiệt hại, điều phối cứu hạn trong trường hợp lụt bão, bảo vệ đề điều và những hạ tầng khác. Các tổ chức quần chúng khác của Việt Nam cũng rất quan trọng trong việc ứng phó với thiên tai, như Mặt trận tổ quốc đã kêu gọi gây quỹ và thực hiện nhiều hoạt động cứu trợ. Hội chữ thập đỏ Việt Nam đang hoạt động trên phạm vi toàn quốc, từ cấp quốc gia đến cấp xã và thực hiện các hoạt động về mảng nâng cao nhận thức, chuẩn bị ứng phó với thiên tai và phòng tránh thiên tai

Chính phủ đã ban hành Chiến lược quốc gia về phòng, chống, và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 vào ngày 17/11/2007, với mục tiêu quan trọng là tăng cường năng lực dự báo tác động của ngập lụt, bão lũ, hạn hán và nước biển dâng. Trong năm 2009, để hỗ trợ việc thực thi chiến lược, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1002/2009/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình “Nâng cao ý thức cộng đồng và tăng cường năng lực quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng”. Chiến lược trên là một bước quan trọng đầu tiên và phác thảo ra con đường tổng thể trong việc chuẩn bị ứng phó với thiên tai và quản lý rủi ro ngập lụt. Tuy nhiên, nhiều mục tiêu và mục đích quá tham vọng và không thể thực hiện được do các vấn đề như thiếu ngân quỹ và vấn đề về quản lý. Chính phủ đã ban hành Quyết định số 17/2011/QĐ-TTg ngày 14/3/2011 về quy chế báo áp thấp nhiệt đới, bão và lũ. Bộ TN-MT đã ban hành Thông tư số 35/2011/TT-BTNMT ngày 31/8/2011 quy định chi tiết vai trò và trách nhiệm của các bên trong việc cảnh báo và thông báo thiên tai khẩn cấp, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan chỉ đạo của nhà nước, các tổ chức ban hành thông báo khẩn cấp cho các tổ chức quần chúng và cộng đồng, quy trình chính thức ban hành thông báo khẩn cấp.

Ngày 19/6/2013, Quốc hội đã ban hành Luật Phòng chống thiên tai. Luật quy định quyền và nghĩa vụ của chính quyền, tổ chức, gia đình và cá nhân tham gia phòng chống thiên tai cũng như trách nhiệm quản lý nhà nước và phân bổ nguồn lực. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 66/2014/ND-CP

ngày 4/7/2014 hướng dẫn thi hành một số điều khoản của Luật. Nghị định quy định trách nhiệm về:

- *Truyền tải thông tin, tần suất và thời gian truyền tải thông tin;*
- *Hệ thống thông tin liên lạc và thiết bị cho các dịch vụ ứng phó với thiên tai;*
- *Phân bổ công việc và phân quyền trách nhiệm và phối hợp trong ứng phó với thiên tai;*
- *Huy động, gây quỹ và phân bổ nguồn lực trong cứu trợ và hỗ trợ ứng phó với hậu quả của thiên tai;*
- *Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức quốc tế và cá nhân và các tổ chức quốc tế tham gia ứng phó khẩn cấp với thiên tai và cứu trợ do hậu quả của thiên tai tại Việt Nam;*
- *Cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ của các cơ quan chỉ đạo trong phòng chống thiên tai và cơ chế phối hợp giữa Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống thiên tai và Ban chỉ đạo quốc gia về tìm kiếm cứu nạn.*

Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg do Chính phủ ban hành ngày 15/8/2014 là cơ sở cho Nghị định 66 và trình bày các tiêu chuẩn và quy cách kỹ thuật của từng cấp độ và loại thiên tai như hạn hán, xâm nhập mặn và lũ lụt.

Ngày 6/6/2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH-ĐT) đã ban hành Thông tư 05/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn các cấp chính quyền đưa những biện pháp ứng phó với thiên tai vào các quy hoạch phát triển đô thị tổng thể có liên quan và quy hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm và năm năm. Chính sách mới cho phép các sở và các cơ quan cấp tỉnh có thể lồng ghép các hoạt động ứng phó với thiên tai vào trong kế hoạch và dự toán ngân sách hàng năm hoặc dài hạn.

Luật phòng chống thiên tai là khung pháp lý tổng thể đầu tiên cho ngành. Dựa trên Luật này, các bộ thiết lập các khung chính sách chi tiết nhằm hướng dẫn thực hiện các dự án và chương trình cho chính phủ và các đối tác phát triển. Sự cải thiện trong việc chuẩn bị sẵn sàng và năng lực quản lý rủi ro ngập lụt có nghĩa là người dân có thể di chuyển đến nơi an toàn kịp thời, các hộ gia đình có thể bảo vệ phương tiện sản xuất, nhà cửa và các tài sản khác. Họ có thể thích ứng tốt hơn với những biến động và có thể phục hồi nhanh hơn. Mọi người cũng có nhiều thời gian hơn để giúp đỡ nhau và giúp cho cộng đồng của họ. Thiệt hại do lũ lụt tại các cộng đồng được giảm thiểu và nhờ đó họ có thể phục hồi nhanh hơn sau thiên tai.

2.3 Biến đổi Khí hậu

Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) là Bộ chủ quản về biến đổi khí hậu. Bộ TNMT được thành lập vào năm 2002, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực đất đai (bao gồm phân bổ sử dụng đất), môi trường (quản lý và bảo vệ bao gồm các tiêu chuẩn về nước, không khí và đất). Gần đây, Bộ TNMT được bổ sung thêm chức năng điều phối và giám sát ứng phó với biến đổi khí hậu, đặc biệt là trong thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (bao gồm hướng dẫn các bộ ngành và địa phương xây dựng kế hoạch hành động cấp quốc gia và cấp tỉnh và những kịch bản hiểm họa).

Các cơ quan, đơn vị thực hiện nhiệm vụ quản lý biến đổi khí hậu gồm: Cục Biến đổi khí hậu được thành lập ngày 25/5/2017 là tổ chức trực thuộc MoNRE, có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về biến đổi khí hậu, bảo vệ tầng ozon, thực hiện các dịch vụ công về biến đổi khí hậu theo quy định của pháp luật. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục được quy định tại Quyết định số 1266/QĐ-BTNMT ngày 25/5/2017 của Bộ trưởng Bộ TN và MT.

Tổng cục Khí tượng Thủy văn là tổ chức trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, được thành lập ngày 23/01/2018, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật về khí tượng thủy văn trong phạm vi cả nước; quản lý và tổ chức thực hiện các hoạt động dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Tổng cục theo quy định của pháp luật. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục được quy định tại Quyết định số 03/2018/QĐ-TTg ngày 23/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ.



Đại sứ Đức, Đại sứ Thụy Sĩ và Lãnh đạo Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường – Quốc hội Việt Nam tại buổi lễ Công bố Sách chuyên khảo “Ứng phó với Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam”

Tổng Cục Thủy lợi chịu trách nhiệm quản lý nguồn nước và phân bổ các mục đích sử dụng nước. Tổng Cục Thủy lợi cấp phép sử dụng nước và xả thải, xây dựng công cụ pháp lý về quản lý nguồn nước để có thể cung cấp đủ nguồn nước cho người sử dụng đồng thời phòng chống ngập úng và hạn hán. Tổng Cục có Vụ Kế hoạch và Chính sách, Vụ Quản lý Nước mặt và Vụ Quản lý Nước ngầm. Trong khi Bộ TNMT quản lý nước mặt và nước ngầm nói chung, Bộ NNPTNT chịu trách nhiệm về nguồn nước phục vụ cho mục đích nông nghiệp; Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi Khí hậu (IMHEN) là một cơ quan nghiên cứu trực thuộc Bộ TNMT được thành lập năm 1977. Với hơn 100 nhà nghiên cứu, Viện đã đăng ký các hoạt động nghiên cứu phát triển với Bộ Khoa học Công nghệ. Viện là một nguồn lực chủ chốt của Bộ TNMT và thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng chính sách, đào tạo, cung cấp dịch vụ tư vấn liên quan đến nguồn nước, khí tượng, thủy văn, hải dương học và môi trường. Viện cũng chịu trách nhiệm dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu và gần đây xây dựng dự báo về biến đổi khí hậu cho Bộ TNMT và các cơ quan tài trợ hoạt động tại Việt Nam, bao gồm dự báo các kịch bản đối với Việt Nam, bản đầu tiên vào năm 2009 và bản thứ hai vào cuối năm 2011.

Bộ NNPTNT được giao là bộ chủ quản đối với Ban Chỉ Đạo Trung ương về Phòng chống Thiên tai. Thứ trưởng Bộ NNPTNT là Phó Trưởng ban Thường trực. Bộ NNPTNT có ba Tổng Cục: Tổng Cục Thủy lợi, Tổng Cục Thủy sản và Tổng Cục Lâm Nghiệp. Cả ba Tổng Cục này đều tạo nên những tác động, đồng thời chịu tác động của biến đổi khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai. Tổng Cục Thủy lợi là cơ quan quản lý chuyên ngành và thường trực về quản lý rủi ro thiên tai (hầu hết là đối với những thiên tai liên quan đến nước như ngập lụt, lũ quét, bão, sóng thần, động đất). Vì là cơ quan chuyên môn về quản lý rủi ro thiên tai nên hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chiến lược, chương trình đều do Tổng Cục Thủy Lợi xây dựng và/hoặc phê duyệt (trong trường hợp vượt quá thẩm quyền của Tổng Cục, văn bản sẽ được Bộ trưởng Bộ NNPTNT, Phó Thủ tướng hoặc Thủ tướng phê duyệt). Tất nhiên cũng giống như các quốc gia khác, luật nào cũng phải được bàn thảo và phê duyệt bởi Quốc hội. Tổng cục Phòng, chống thiên tai được thành lập ngày 23/7/2017, là tổ chức thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật về phòng, chống thiên tai, đề điều trong phạm vi cả nước; tổ chức thực hiện các hoạt động dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Tổng cục theo quy định của pháp luật. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Trung tâm chính sách và kỹ thuật phòng,

chống thiên tai (DMPTC) là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Tổng cục Phòng, chống thiên tai. Trung tâm có chức năng phục vụ quản lý nhà nước và thực hiện các hoạt động dịch vụ sự nghiệp công về phòng, chống thiên tai, đề điều; ứng dụng khoa học kỹ thuật, chuyển giao công nghệ, tư vấn chính sách, tư vấn đầu tư xây dựng trong lĩnh vực phòng, chống thiên tai, đề điều và ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng theo quy định của pháp luật. Vụ Khoa học, Công nghệ và Môi trường là một đơn vị chuyên môn phụ trách mảng biến đổi khí hậu, đặc biệt là xây dựng Khung Kế hoạch Hành động cho Bộ NNPTNT ứng phó với biến đổi khí hậu (CCAP). CCAP của Bộ NNPTNT được xây dựng vào năm 2008.

Cấp trung ương:

Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (NTP-RCC) được xây dựng năm 2008 và được quản lý thông qua Ban Thư ký của Chương trình nằm trong Bộ TNMT. Ban Thư ký này báo cáo cho Ủy ban Quốc gia về Biến đổi Khí hậu (NCCC) do Thủ tướng làm Chủ tịch. Ban Thư ký không có cán bộ kỹ thuật riêng làm việc toàn bộ thời gian mà do Bộ TNMT điều động. Các chính sách và quy định quản lý nhà nước hỗ trợ thực hiện NTP-RCC do Bộ TNMT ban hành. Các bộ khác là thành viên của NCCC cũng đã chuẩn bị Kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu.

Năm 2015, Quốc hội đã ban hành Luật Khí tượng thủy văn, trong đó có một Chương về Giám sát biến đổi khí hậu. Chính phủ Việt Nam đã xây dựng khung chính sách và quy định về biến đổi khí hậu quốc gia. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội Quốc gia giai đoạn 2011-2015 nêu rõ biến đổi khí hậu là hiểm họa đối với sự phát triển và khẳng định lại những cam kết cải thiện công tác quản lý tài nguyên và kiểm soát rủi ro thiên tai.

Kế hoạch Hành động Quốc gia về Biến đổi Khí hậu giai đoạn 2012-2020 quy định vai trò, trách nhiệm của các bộ; ví dụ, Kế hoạch Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu của Bộ Xây dựng bao gồm những nội dung sau:

- Tích cực ứng phó với thiên tai, ngập úng tại các đô thị lớn;
- Điều chỉnh kế hoạch, quy định, hướng dẫn kỹ thuật xây dựng đối với những khu vực thường xuyên chịu ảnh hưởng của thiên tai theo điều kiện biến đổi khí hậu và nước biển dâng;
- Đầu tư nâng cấp và xây dựng các dự án chống ngập đối với các thành phố lớn nhằm chủ động ứng phó với thiên tai do tác động của biến đổi khí hậu;
- Tăng cường năng lực ứng phó với tình trạng thiên tai khẩn cấp;
- Thực hiện giảm thiểu phát thải khí nhà kính và phát triển kinh tế theo hướng carbon thấp;
- Thực hiện những giải pháp giảm thiểu phát thải khí nhà kính từ các hoạt động sản xuất;
- Tùy theo điều kiện của Việt Nam, dần chuyển giao công nghệ thân thiện với môi trường trong Công ước Khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu;
- Thực hiện các dự án giảm thiểu phát thải khí nhà kính với sự hỗ trợ tài chính của các tổ chức quốc tế và công nghệ; Áp dụng công nghệ hiện đại về xử lý chất thải rắn.

Mục tiêu tổng thể của Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh được phê duyệt vào năm 2012 là nhằm đạt tới một nền kinh tế carbon thấp và làm giàu cho nguồn tài nguyên. Đây sẽ là định hướng chủ đạo trong phát triển kinh tế bền vững; giảm thiểu phát thải khí nhà kính và tăng cường năng lực hấp thụ khí nhà kính đang dần trở thành những chỉ số quan trọng và bắt buộc trong phát triển kinh tế xã hội.

Quyết định của Bộ TNMT số 3815/BTNMT-KTTVBĐKH ngày 13 tháng 10 năm 2009 hướng dẫn các tỉnh chuẩn bị Kế hoạch Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (CCAP). Rất nhiều thực tiễn thành công trên thế giới được tham khảo và áp dụng rộng rãi trong quá trình dự thảo những kế hoạch hành động này bao gồm áp dụng phù hợp số liệu về biến đổi khí hậu trong đánh giá tác động và mức độ tổn thương; phân công trách nhiệm trong quá trình thực hiện; thu hút sự tham gia của các cơ quan

liên quan ngoài chính phủ. Tuy nhiên, nhìn chung các kế hoạch này chưa quan tâm đầy đủ đến cách thực hiện và giám sát thực hiện; các kế hoạch chưa được sử dụng để hướng dẫn các tỉnh ra quyết định về ngân sách hoặc hỗ trợ các kế hoạch phát triển kinh tế. Trong quá trình xây dựng kế hoạch hành động, Sở TNMT và UBND tỉnh quan tâm chủ yếu đến việc hoàn thành yêu cầu của Bộ TNMT thông qua NTP-RCC.

Chính phủ Việt Nam ban hành Quyết định 2623/QĐ-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2013 phê duyệt kế hoạch của Bộ Xây dựng "Xây dựng các Đô thị Việt Nam Ứng phó với Biến đổi Khí hậu giai đoạn 2013-2020". Mục tiêu của Quyết định này là nhằm chủ động sử dụng tài nguyên hiệu quả để phát triển đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu; xác lập khung pháp lý và chính sách toàn diện bao gồm quy hoạch đô thị và đầu tư phát triển đô thị ứng phó với những rủi ro ngày càng tăng do biến đổi khí hậu, tăng cường năng lực và cải thiện công tác điều phối giữa các bộ.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành Quyết định số 1485/QĐ-BKHĐT ngày 17 tháng 10 năm 2013 đưa ra một khung khổ để lựa chọn các dự án ưu tiên về ứng phó với biến đổi khí hậu để đưa vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Kế hoạch này là công cụ lập kế hoạch và ngân sách quan trọng để phát triển các tỉnh.

Những sắp xếp về Thể chế

Cấp trung ương

Tháng 1 năm 2012, Ủy ban Quốc gia về Biến đổi Khí hậu (NCCC) được thành lập. Theo Quyết định số 321/QĐ-TTg ngày 13/03/2012, Chủ tịch Ủy ban là Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, Phó Chủ tịch thường trực của Ủy ban là Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng và Bộ trưởng Bộ TNMT. Các thành viên là Bộ trưởng của 12 Bộ³⁹. Văn phòng NCCC được thành lập với chức năng là cơ quan hỗ trợ cho NCCC. Văn phòng được đặt tại Bộ TNMT và do Cục trưởng Cục Biến đổi Khí hậu, Bộ TNMT đứng đầu.

Dưới sự chỉ đạo của Văn phòng Chính phủ, hầu hết các bộ đều thành lập Ban Chỉ đạo về Biến đổi Khí hậu (SCCC).

Ở cấp tỉnh, Ban Chỉ đạo tỉnh về Biến đổi Khí hậu (PSCCC) và Văn phòng Điều phối về Biến đổi Khí hậu (PCCCO) được thành lập tại 63 tỉnh thành.

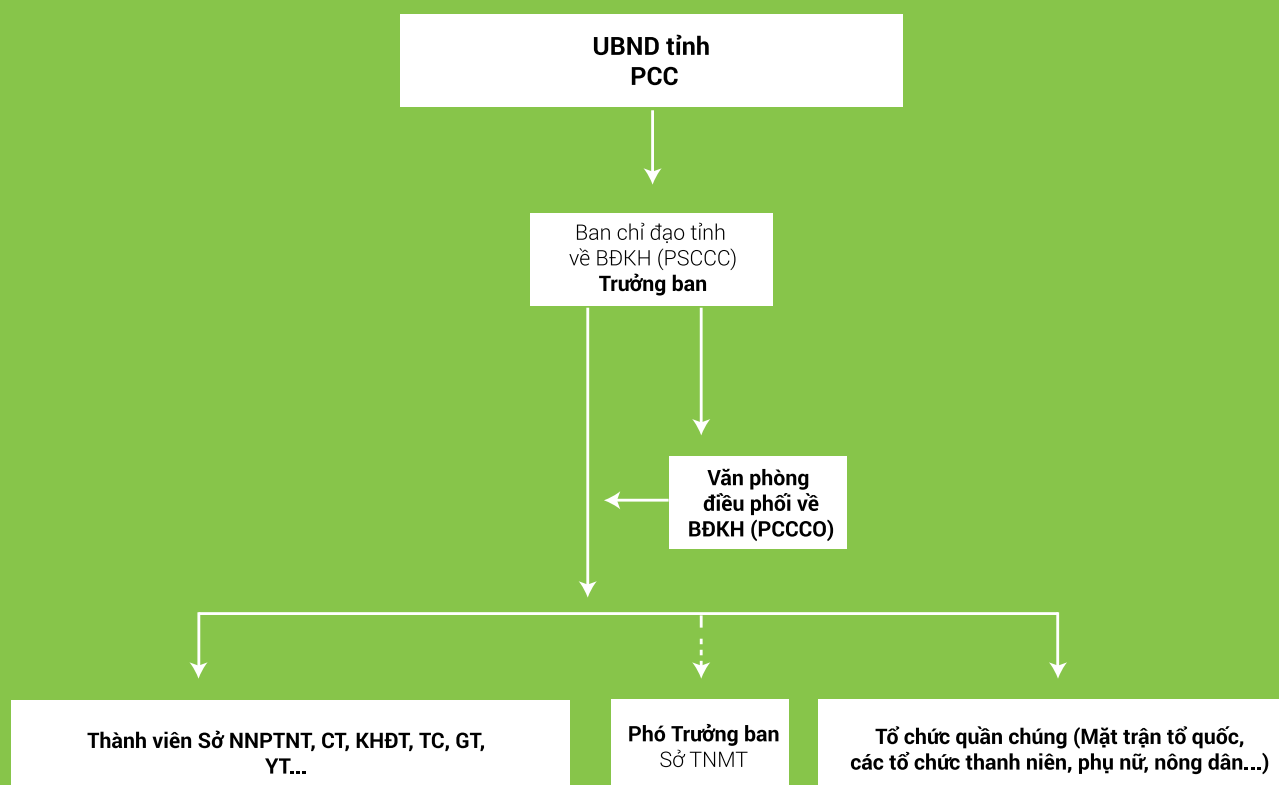
³⁹Bộ trưởng Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI); Bộ Tài chính (MOF); Bộ Khoa học Công nghệ (MOST); Bộ Ngoại giao (MOFA); Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD); Bộ Quốc phòng (MOD); Bộ Công an (MOPS); Bộ Xây dựng (MOC); Bộ Giao thông (MOTC), Bộ Y tế (MOH); Bộ Công thương (MOIT).

Sơ đồ tổ chức của Ban Chỉ đạo tỉnh về Biến đổi Khí hậu

- 1) Trưởng ban: Phó Chủ tịch UBND tỉnh
- 2) Phó Trưởng ban: Phó Trưởng ban Thường trực: Giám đốc/Phó Giám đốc Sở TNMT
- 3) Thành viên: lãnh đạo và đại diện Sở NNPTNT, CT, KHĐT, TC, GT, YT v.v... và đại diện các tổ chức quần chúng tại tỉnh (Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Mặt trận Tổ quốc...)

Ban Chỉ đạo tỉnh về BĐKH chịu trách nhiệm hỗ trợ UBND tỉnh chỉ đạo các sở, ngành, tổ chức địa phương tại tỉnh triển khai thực hiện các hoạt động/chương trình nêu trong bản Kế hoạch Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu của tỉnh. BCĐ chỉ đạo giải quyết những vấn đề tồn đọng, đánh giá và theo dõi tiến độ thực hiện các chương trình/dự án liên quan đến biến đổi khí hậu và báo cáo cho UBND tỉnh.

Ghi chú: Hầu hết các tỉnh đều có chung cơ cấu tổ chức. Riêng Hải Dương là một trường hợp ngoại lệ. UBND tỉnh Hải Dương quyết định thành lập tổ công tác thay cho Ban Chỉ đạo.



Tổ chức của Văn phòng Điều phối về BĐKH tại tỉnh (PCCCO)

PCCCO: là cơ quan hỗ trợ PSCCC trong thực hiện NTP RCC tại các tỉnh. PCCCO có chức năng cố vấn và hỗ trợ cho PSCCC điều phối hoạt động của các chương trình và dự án về biến đổi khí hậu tại tỉnh.

PCCCO có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng tại ngân hàng thương mại và Kho bạc theo luật. Giám đốc, điều phối viên và cán bộ nhân viên của PCCCO làm việc toàn bộ thời gian hoặc bán thời gian tùy thuộc vào yêu cầu công việc. Văn phòng PCCCO của 4 tỉnh đặt tại Phòng Biển và Hải đảo trực thuộc Sở TNMT.

Chức năng, nhiệm vụ chính của PCCCO bao gồm:

- Cố vấn và hỗ trợ PSCCC trong việc lập kế hoạch và thực hiện NTP RCC tại tỉnh và tổ chức thực hiện các chương trình/dự án đã được phê duyệt;
- Nghiên cứu và đề xuất cơ chế chính sách phối hợp hiệu quả trong thực hiện các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu tại tỉnh;
- Hỗ trợ các hoạt động hợp tác trong nước và quốc tế về lĩnh vực thích ứng với biến đổi khí hậu;
- Tìm kiếm nguồn tài chính để tăng cường năng lực quản lý ứng phó với biến đổi khí hậu.



Kế hoạch Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu của tỉnh (CCAP):

Hình thức của Kế hoạch Hành động không có nhiều điểm khác nhau giữa bốn tỉnh có dự án, trừ phần đề xuất các chương trình/dự án ứng phó với biến đổi khí hậu tại mỗi tỉnh. Nội dung và ngân sách của CCAP tại bốn tỉnh được trình bày dưới đây:

CCAP tuân theo hướng dẫn của Bộ TNMT. CCAP tại các tỉnh thường bao gồm năm phần chính: (1) Biến đổi khí hậu và các kịch bản biến đổi khí hậu tại tỉnh; (2) phát triển kinh tế xã hội của tỉnh trong giai đoạn CCAP và kế hoạch trong tương lai (năm 2000, 2030, 2050); (3) Những định hướng chính và kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu; (4) danh mục các chương trình/dự án và dự trù ngân sách; (5) sắp xếp thể chế thực hiện CCAP tại tỉnh.

CCAP được dự thảo bởi các cơ quan chuyên môn của Bộ TNMT được chính phủ giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu cấp trung ương.

Ngân sách thực hiện CCAP được các đơn vị đề xuất danh mục chương trình/dự án dự tính mà không dựa trên nguồn tài chính hiện có và các nguồn tài chính khác của tỉnh hay khả năng hỗ trợ từ chính quyền trung ương; vì nhiều lý do khác nhau (chuẩn bị và phê duyệt dự án tốn rất nhiều thời gian, hạn chế trong ngân sách địa phương và trung ương...), nhiều hoạt động/chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu đề ra trong chương trình chưa thể thực hiện được như dự kiến.



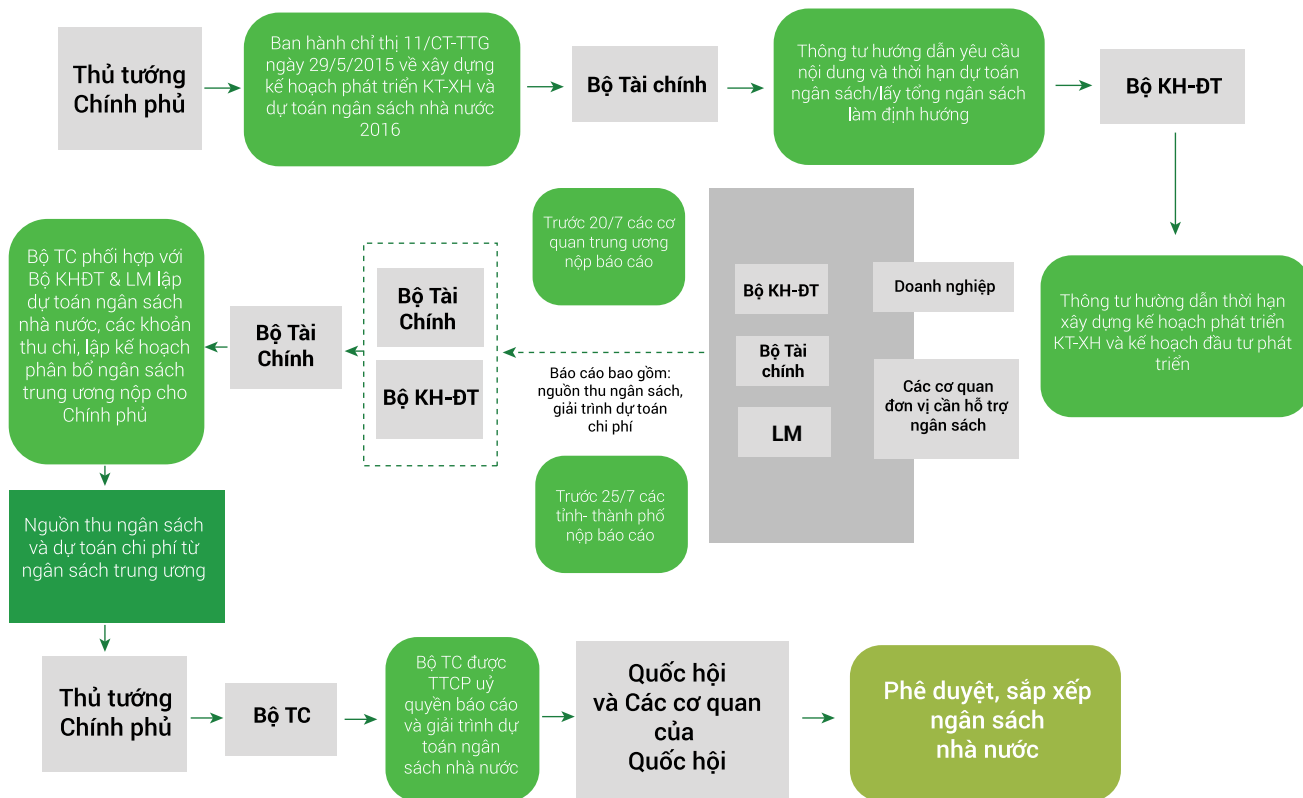
Nguồn tài chính cho Biến đổi Khí hậu

Cấp Trung ương

Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (NTP-RCC) cho thấy nguồn ngân sách cho lĩnh vực này vào Việt Nam chủ yếu theo hình thức Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA). Điều này khiến chúng ta phải hiểu rõ về quy trình chi tiêu tài chính công và cơ hội lồng ghép nội dung biến đổi khí hậu trong hệ thống ngân sách cũng như quy trình các nhà tài trợ phải tuân thủ khi cung cấp tài chính cho các giải pháp về ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Ví dụ, Chương trình SPRCC chuyển các khoản đóng góp của các nhà tài trợ cho ngân sách trung ương rồi từ đó chuyển đến cho các dự án được lựa chọn theo quy định tiếp nhận ODA.

Sơ đồ dưới đây trình bày tổng quan về các bước dự trù và phê duyệt ngân sách nhà nước theo Nghị định 60/2003/ND-CP ngày 6 tháng 6 năm 2003 quy định và hướng dẫn chi tiết thực hiện luật ngân sách nhà nước.

TS Dirk Pauschert, Giám đốc Chương trình GIZ thảo luận với Ông Gunther Adler, Quốc Vụ Khanh, Bộ Môi trường, Bảo tồn Thiên nhiên, Xây dựng và An toàn Hạt nhân CHLB Đức về chủ đề đô thị thích ứng



Nguồn: Tình hình Tài chính cho Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam – Báo cáo Đánh giá Quốc gia, năm 2013, trang 21

Tài chính cho các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu

Nhiều hình thức tài chính cho biến đổi khí hậu đã được đưa ra nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng và ngày càng tăng thêm song đến nay vẫn chưa có nhiều thành công trong việc lồng ghép những mục tiêu và chiến lược tài chính chủ chốt về biến đổi khí hậu của quốc gia theo chiều ngang (giữa các bộ chủ quản) và chiều dọc (các cấp chính quyền khác nhau)⁴⁰:

- Đầu tư của nhà nước cho các chương trình và dự án biến đổi khí hậu (khoảng 1 tỉ USD/năm);
- Chương trình Mục tiêu Quốc gia (NTP-RCC, Hiệu quả Năng lượng, Tái trồng rừng);
- Chương trình và Dự án liên hệ trực tiếp với Biến đổi Khí hậu và Tăng trưởng Xanh;
- Chi tiêu cho các dự án nghiên cứu, tăng cường năng lực;
- ODA: từ năm 1993: khoảng 2 tỉ USD dưới hình thức các chương trình và dự án liên quan đến biến đổi khí hậu và hỗ trợ ngân sách;
- Các nguồn khác: REDD+, Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam, CDM.

⁴⁰Xem thêm báo cáo, Tình hình Tài chính cho Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam (Báo cáo Đánh giá Quốc gia), tháng 8 năm 2013 để có thông tin chi tiết về cơ chế và quy trình tài chính tại Việt Nam.

Chính phủ và các đối tác phát triển đã thực hiện nhiều đợt tham vấn trong năm 2013 để xây dựng một chiến lược cung cấp tài chính ứng phó với biến đổi khí hậu. Kết quả của những đợt tham vấn này được trình bày như sau:

- Đánh giá tình hình chi tiêu hiện tại cho ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh;
- UNDP và WB hỗ trợ Đánh giá Đầu tư và Chi tiêu Công cho Ứng phó với BĐKH (đã bắt đầu thực hiện);
- Tăng cường tiếp cận với tài chính cho ứng phó với BĐKH;
- Xây dựng Khung khổ các Phương án Tài chính cho Ứng phó với BĐKH tại Việt Nam (Hội thảo khởi động vào ngày 26 tháng 3 năm 2013);
- Hợp tác với UNEP và Học viện Tài chính và Kinh doanh Frankfurt để xây dựng cơ chế tài chính ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh;
- MPI DSENRE là một thành viên của Ban Chỉ đạo Diễn đàn Hợp tác Chiến lược Phát triển Phát thải thấp của Châu Á – một mạng lưới đối tác của Tổ chức Hợp tác Toàn cầu LEADS;
- Hợp tác với các ngành và các tỉnh xây dựng mục tiêu và xác định hành động chính sách và đầu tư
- Hợp tác xây dựng phần mềm Đường cong Chi phí biên (MACC) trong tính toán đầu tư và thực hiện những hành động về chính sách;
- Hợp lực và phối hợp giữa các ngành khác nhau (nông nghiệp và phát triển nông thôn, năng lượng tái tạo, chiến lược công nghiệp xanh).



Cuộc họp Ban Chỉ đạo Chương trình FPP tại Thành phố Cần Thơ

Những thách thức hiện nay trong cung cấp tài chính ứng phó với BĐKH ở cấp trung ương do nhóm chuyên gia xác định là:

- Xây dựng quy định và cơ chế rõ ràng đối với các bộ chủ chốt như MONRE, MARD, MoC, MPI, MoF để cùng hợp tác và điều phối trong định hình mô hình tài chính cho công tác ứng phó với BĐKH cấp trung ương và thực hiện những sắp xếp như NTP-RCC và SP-RCC. Quy định những sắp xếp tài chính cho việc hợp tác này đóng vai trò rất quan trọng. Cán bộ nhân viên đã được mỗi tổ chức phân công song với những sắp xếp tài chính không rõ ràng, rất khó có thể lập kế hoạch cho các hoạt động phối hợp cùng nhau.
- Đưa ra những dự trù chi phí xác đáng về nhu cầu tìm kiếm nguồn tài chính để ứng phó với biến đổi khí hậu. Điều này đòi hỏi một phương pháp luận và định mức phù hợp trong đó có cân nhắc nhu cầu ứng phó đa ngành và cấp tỉnh và đưa những nhu cầu này trong các chiến lược quốc gia. MONRE, MPI, MOF cần được hỗ trợ để xây dựng công cụ và quy trình đồng thời thí điểm công cụ và quy trình này.
- Tăng cường cố vấn cho các cơ quan của chính phủ như PCU hoặc VEPF thông qua xây dựng và duy trì bộ cơ sở dữ liệu về thực hiện giữa những hành động về chính sách, kế hoạch hành động và những thay đổi chính sách để hỗ trợ các hoạt động theo dõi giám sát. Việc lồng ghép các giải pháp biến đổi khí hậu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm và kế hoạch ngân sách đóng vai trò chủ chốt.
- Thiết lập cơ chế điều phối và phối hợp giữa MONRE, MPI, MOF (và các bộ chuyên ngành liên quan đến phát triển các Hành động Giảm thiểu Phù hợp cấp Quốc gia -NAMA). Quy trình này cũng xây dựng cơ chế thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và các cơ quan tài trợ.

2.4 Bảo vệ Môi trường

Hệ thống bảo vệ môi trường chung của Việt Nam tập trung trong Luật Bảo vệ Môi trường (số 55/2014/QH13 do Quốc hội ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2014) thay thế Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005 (LEP). Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 cũng dựa trên cơ sở các vấn đề đưa ra trong Quyết định số 1216/QĐ-TTg ngày 5 tháng 9 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Cả hai Luật Bảo vệ Môi trường và Quyết định năm 2012 đều đưa ra rất nhiều quy định về những khía cạnh khác nhau trong bảo vệ môi trường, đồng thời xác định quyền lợi, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tập thể, hộ gia đình và cá nhân trong việc bảo vệ và bảo tồn môi trường. Những quyền lợi và trách nhiệm này được xác định trong Luật Bảo vệ Môi trường trong bối cảnh phát triển bền vững hướng đến “sự kết hợp chặt chẽ và hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế,

đảm bảo tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường”, điều này phản ánh mô hình phát triển chung của Việt Nam.

Luật Bảo vệ Môi trường quy định các tổ chức hoặc cá nhân sử dụng hoặc hưởng lợi từ các nguồn lực về môi trường phải có trách nhiệm đóng góp tài chính để bảo vệ môi trường, và người gây ô nhiễm hoặc suy thoái môi trường phải tìm kiếm và chi trả cho những giải pháp phục hồi để khắc phục những tổn thất gây ra. Vì vậy, Luật Bảo vệ Môi trường làm cho vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường thành nhiệm vụ và trách nhiệm của tất cả mọi người. Điều này tạo nên một khung khổ chung trong đó các đơn vị khác nhau phối hợp trong quản lý và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Luật cũng quy định tất cả các bên phải “khai thác và sử dụng tiết kiệm và hợp lý tài nguyên thiên nhiên; phát triển năng lượng xanh và năng lượng tái tạo; tăng cường tái chế, tái sử dụng và giảm thiểu tối đa phát sinh chất thải”. Luật Bảo vệ Môi trường cũng quy định Chính phủ phải dự trữ một khoản tiền nhất định trong ngân sách quốc gia dành cho các hoạt động bảo vệ môi trường, khoản tiền này sẽ tăng theo tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Một nội dung của Luật Bảo vệ Môi trường có ý nghĩa quan trọng đối với báo cáo này, đó là Luật quy định phương pháp tiếp cận kết hợp giữa các hoạt động bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên với việc ứng phó với biến đổi khí hậu và những hiểm họa thiên tai. Vì vậy, Luật Bảo vệ Môi trường coi phương thức tiếp cận thích ứng (dù Luật không sử dụng chính xác ngôn từ này) khi hướng đến việc đảm bảo các cá nhân, cộng đồng và xã hội nói chung đều có khả năng thích ứng, hướng đến giảm thiểu những biến động ngắn hạn về môi trường (cho dù vì nguyên nhân ô nhiễm, hiện tượng thời tiết cực đoan hay các nguyên nhân khác), đồng thời duy trì tính thống nhất, toàn vẹn của môi trường về dài hạn trong bối cảnh biến đổi khí hậu, những áp lực khai thác tài nguyên thiên nhiên và những xu thế dài hạn tiềm tàng những tổn thất.

Về phát triển các Vùng đô thị, Luật Bảo vệ Môi trường quy định tất cả các quy hoạch không gian và quy hoạch phát triển đều phải cân nhắc kỹ những giải pháp đảm bảo phòng chống và khắc phục sự suy thoái môi trường và quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên. Có nhiều nhóm giải pháp cụ thể đối với một số vấn đề môi trường đô thị bao gồm cải thiện tình trạng ô nhiễm không khí tại các đô thị, cải thiện tình hình vệ sinh, cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Các mô hình sử dụng hiệu quả và tiêu thụ bền vững nguồn năng lượng - hai nội dung đặc biệt quan trọng để phát triển đô thị ngày càng thịnh vượng được xác định là những nội dung chiến lược quan trọng trong Luật Bảo vệ Môi trường.

Giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu, như dự kiến, cũng là những vấn đề lớn trong Luật Bảo vệ Môi trường trong đó Luật quy định “Mọi hoạt động bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hòa với ứng phó biến đổi khí hậu”. Theo đó, Luật yêu cầu “các bộ, cơ quan ngang bộ và UBND các cấp phải thiết kế và xây dựng kế hoạch hành động bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong phạm vi trách nhiệm của mình”. Điều này có nghĩa là bất kỳ phương thức tiếp cận nào trong quy hoạch và quản lý các Vùng Đô thị đều phải đưa vào đồng thời các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu và quản lý, bảo vệ môi trường.

Luật Bảo vệ Môi trường được bổ sung bằng một số văn bản pháp lý khác liên quan đến các khía cạnh khác nhau trong bảo vệ môi trường, bao gồm các chính sách về tăng trưởng xanh và biến đổi khí hậu được đề cập ở trên. Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 tạo nên khung chính sách và quy định quản lý tài nguyên rừng, bao gồm những mục tiêu về độ bao phủ của rừng theo thời gian và xác định các loại rừng khác nhau dựa trên mức độ sử dụng cho phép tại mỗi khu vực. Luật Thuế Bảo vệ Môi trường năm 2010 tạo cơ sở pháp

lý cho các loại thuế khác nhau đối với sử dụng và gây tác dụng xấu đối với tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Luật Tài nguyên Nước năm 2012 xác lập khung quy định và quản lý tất cả các lĩnh vực về tài nguyên nước trên phạm vi toàn quốc. Trong đó có bao gồm xác định nhiệm vụ ở các cấp hành chính khác nhau và xây dựng các chiến lược và quy hoạch tổng thể tài nguyên nước. Tựu chung lại, Luật Bảo vệ Môi trường và các luật định, chính sách cụ thể khác đã hình thành một khung chính sách toàn diện để quản lý và bảo vệ môi trường tại Việt Nam.



Khách mời và các đại biểu tại Lễ Công bố sách chuyên khảo “Ứng phó với Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam”

3.1 Giới thiệu

Nguyên do của việc tăng cường khả năng thích ứng cho các Vùng đô thị tại Việt Nam để ứng phó với những rủi ro ngắn hạn và dài hạn về biến đổi khí hậu và những hiểm họa khác là rất rõ ràng; đó cũng là cơ sở chính sách cho một phương thức tiếp cận phản ánh rõ nét những ưu tiên của chính phủ trong quá trình hướng đến phát triển bền vững, tăng trưởng xanh và ứng phó với biến đổi khí hậu. Điều này cũng phản ánh cùng lúc hai mục tiêu chính sách, thứ nhất là phân cấp và phát triển dựa trên cộng đồng và thứ hai là thiết lập sự điều phối và gắn kết giữa các cơ quan nhà nước khác nhau với các cơ quan ngoài nhà nước bao gồm khu vực tư nhân và cộng đồng. Mục tiêu chung thì rất rõ ràng, song vẫn còn đó những thách thức trong việc thiết lập những bước đi hiệu quả nhất để đạt đến mục tiêu đề ra.

Xét về bề ngoài, xây dựng một hệ thống thích ứng hiệu quả hơn cho các Vùng Đô thị cần phải có một sự đổi mới toàn diện và sâu rộng đối với hệ thống hành chính và lập kế hoạch song chiến lược hiệu quả nhất sẽ là xây dựng những quy trình này từng bước một, giải quyết riêng các vấn đề cụ thể liên quan có ý nghĩa quan trọng và trong một quy trình rộng hơn về tăng cường khả năng thích ứng. Phương thức tiếp cận thực tế và tăng tiến này là một phương thức có khả năng thành công về dài hạn

và về ngắn hạn có thể được các bên có liên quan chấp nhận. Nó cho phép những người có thẩm quyền ra quyết định xác lập thứ tự ưu tiên các lĩnh vực cần hành động, những vấn đề thách thức lớn nhất trước mắt và tạo cơ sở để phối hợp và gắn kết trong lập kế hoạch và quản lý các bước đã xác định, hiểu rõ và đồng thuận mà ở đó những lợi ích khi hành động rõ ràng và giá trị của nó vượt lên các chi phí thể chế và các chi phí khác.

Trong phần này, báo cáo sẽ thảo luận về những lĩnh vực hành động. Những lĩnh vực hành động này không phải là duy nhất hay là những ưu tiên rõ ràng nhất khi ứng phó với những sự thay đổi. Đây chỉ là những lĩnh vực hành động có thể phản ánh những thách thức hiện có và là những lĩnh vực hành động mà phương thức tiếp cận đối với các Vùng Đô thị có những lợi thế rõ ràng hơn so với cơ cấu hành chính manh muons hiện có. Những nội dung thảo luận bao gồm:

- Quản lý ngập úng và rủi ro thiên tai
- Mở rộng phạm vi bảo hiểm nhằm ứng phó với những hiểm họa từ biến đổi khí hậu
- Phát triển vùng duyên hải là khu vực có mức độ rủi ro và tổn thương cao
- Xác định các chỉ số về mức độ tổn thương và khả năng thích ứng, lập bản đồ và mô hình



Bà Luisa Bergfeld, Bí thư Thứ nhất Đại sứ quán Đức và GIZ gặp gỡ Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ và lãnh đạo một số bộ của Việt Nam bên lề Hội nghị về phát triển bền vững vùng Đồng bằng Sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu (ĐBSCL) tại TP Cần Thơ, tháng 9 năm 2017

3.2 Quản lý Ngập úng và Rủi ro Thiên tai

Từ khá lâu, Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống quản lý rủi ro thiên tai (DRM) và hệ thống này tiến hóa theo thời gian. Cơ sở của hệ thống quản lý này là Nghị định số 168-HĐBT ngày 19 tháng 5 năm 1990 xác lập và đề ra những thành phần chủ yếu của một hệ thống quản lý rủi ro thiên tai, đồng thời thành lập một cơ quan mới ở cấp trung ương – Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống Thiên tai (CCSFC) và các ủy ban các cấp, ngành (tỉnh, huyện, xã). Chức năng chính của Ban Chỉ đạo cấp trung ương là đóng vai trò là cơ quan điều phối những nỗ lực quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam. Ban

này đặt tại Bộ NNPTNT và chịu trách nhiệm xây dựng quy định và giải pháp giảm nhẹ thiên tai, đặc biệt về bão lụt. Ban Chỉ đạo điều phối việc xây dựng Chiến lược Quốc gia và Kế hoạch Hành động đầu tiên về Giảm nhẹ Thiên tai liên quan đến nước ban hành năm 1994, Chiến lược Quốc gia Phòng chống, Ứng phó và Giảm nhẹ Thiên tai đến năm 2020 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 16 tháng 11 năm 2007. Hệ thống được xác lập này rất toàn diện song cũng khá phức tạp, tập trung và cho thấy những thách thức lớn trong công tác điều phối và làm rõ vai trò, trách nhiệm và các vấn đề ngày càng được nhận rõ hơn.



Hợp Tác công tác thực hiện Chương trình FPP tại tỉnh An Giang

Trọng tâm trong giai đoạn ban đầu của hệ thống QLRRTT tại Việt Nam có hai nội dung chính:

(i) một phương thức tiếp cận dự báo và ứng phó tập trung vào những nỗ lực cứu nạn và phục hồi;

(ii) đầu tư chiến lược vào cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống đê thuộc chức năng nhiệm vụ của Bộ NNPTNT. Tâm quan trọng của hệ thống này càng được nhấn mạnh hơn bởi thiên tai xảy ra thường xuyên do lũ lụt, tác động đến tất cả các vùng miền của đất nước, ảnh hưởng đến sự phát triển tổng thể của đất nước, đồng thời tác động trực tiếp đến người dân và cộng đồng những nơi mà từng trận bão lũ đi qua.

Hệ thống này tiếp tục được phát triển khi kinh nghiệm được tích lũy nhiều hơn, có những lúc được sự hỗ trợ từ các đối tác phát triển quốc tế, mang lại những bài học kinh nghiệm quốc tế cho hệ thống mới thành lập tại Việt Nam. Điều này được phản ánh trong Chiến lược Quốc gia Phòng chống, Ứng phó và Giảm nhẹ Thiên tai đến năm 2020 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 16 tháng 11 năm 2007. Chiến lược này thể hiện bước chuyển đổi quan trọng đầu tiên từ phương thức cứu nạn thiên tai và giảm nhẹ rủi ro sang chuẩn bị ứng phó và thích ứng. Phương thức này tiếp tục được củng cố trong Kế hoạch Hành động Quốc gia về Biến đổi Khí hậu năm 2012 tập trung vào chuẩn bị ứng phó, là một phần trong phương thức tiếp cận lập kế hoạch phát triển tổng thể.

Việc phát triển hệ thống QLRRTT tại Việt Nam được củng cố trong Luật Phòng chống Thiên tai năm 2013 (Số 07/2013/L-CTN, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 5 năm 2014). Luật Phòng chống Thiên tai có 47 điều bao gồm những quy định về giảm thiểu rủi ro thiên tai, các biện pháp ứng phó và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu từ cấp trung ương đến cấp địa phương và cộng đồng. Điều 4 của Luật này quy định nguyên tắc cơ bản là “Phòng ngừa chủ động, ứng phó kịp thời, khắc phục hậu quả thiên tai khẩn trương và hiệu quả”.

Luật PCTT đề ra các hoạt động phòng chống và quản lý thiên tai, bao gồm chiến lược quốc gia và kế hoạch quốc gia, các biện pháp lồng ghép phòng chống thiên tai trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Luật phân công vai trò và trách nhiệm giữa các bộ và các cơ quan liên quan chính trong phòng chống và ứng phó với thiên tai, trong đó có sự tham gia của các cơ quan quốc tế có liên quan. Luật phân công Bộ NNPTNT chịu trách nhiệm về các chương trình tăng cường nhận thức và quản lý

thiên tai dựa vào cộng đồng, đặc biệt tập trung vào nhóm người dễ bị tổn thương. Luật cũng khuyến khích thực hiện bảo hiểm rủi ro thiên tai. Luật PCTT năm 2013 đóng vai trò quan trọng trong việc làm rõ hơn về hệ thống QLRRTT: Hội Chữ thập đỏ đã viết “Dù còn phân tán và còn có những khoảng trống nhất định, khung khổ pháp lý này đóng vai trò thiết yếu để Việt Nam đạt được những thành tựu quan trọng trong lĩnh vực QLRRTT⁴¹”.

Việc phát triển hệ thống QLRRTT tại Việt Nam đã nhận được nhiều hỗ trợ từ các tổ chức phát triển quốc tế trong thời gian qua. Những hỗ trợ này có ý nghĩa quan trọng trong việc định hướng phát triển hệ thống này. Ví dụ, Tổ chức UNDP tại Việt Nam đã cung cấp một dự án hỗ trợ kỹ thuật ba năm có tên “Tăng cường Năng lực Thể chế Quản lý Rủi ro Thiên tai tại Việt Nam bao gồm những thiên tai do Biến đổi Khí hậu” (SCDM Giai đoạn I) từ năm 2008 đến năm 2011. Chương trình này tập trung vào phát triển hệ thống QLRRTT thông qua tăng cường năng lực thể chế ở mọi cấp độ chịu trách nhiệm vận hành hệ thống QLRRTT quốc gia, coi đây là hạn chế lớn ảnh hưởng tới tính hiệu quả QLRRTT tại Việt Nam. Dự án này được gia hạn thêm 4 năm cho giai đoạn II và hợp tác chặt chẽ với Bộ NNPTNT, OXFAM, Hội Chữ thập đỏ Việt Nam, Hội Phụ nữ. Chương trình tập trung vào xây dựng hướng dẫn thực hiện, khung theo dõi và giám sát, tài liệu đào tạo, các mô hình tài chính để thực hiện QLRRTT tại Việt Nam. Tổ chức UNDP tại Việt Nam đã hỗ trợ Chính phủ Việt Nam dự thảo Luật Quản lý Rủi ro Thiên tai cùng với Bộ NNPTNT.

⁴¹ Hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm Quốc tế (2014): Báo cáo điển hình về Việt Nam: Luật và Quy định hỗ trợ Quản lý Rủi ro Thiên tai như thế nào IFR-CRC, Geneva.

Dự án Quản lý Rủi ro Thiên tai của Ngân hàng Thế giới hỗ trợ tăng cường năng lực dự báo và cảnh báo sớm thiên tai tại miền Nam Việt Nam và nhằm mục tiêu nâng cao năng lực lập kế hoạch lồng ghép QLRRTT ở cấp trung ương vào địa phương trong thời gian 4 năm, đã kết thúc vào năm 2013. Dự án có bốn hợp phần như sau:

1

Đầu tư Phòng chống và Giảm nhẹ Thiên tai với khoản đầu tư gần 87 triệu USD cho các giải pháp công trình như hạ tầng phòng chống lụt bão cũng như các giải pháp phi công trình tập trung vào nâng cao năng lực theo dõi, lập mô hình và dự báo lụt bão.

2

Quản lý RRTT dựa vào Cộng đồng tại 12 tỉnh, làm việc với các nhóm cộng đồng dễ bị tổn thương, tăng cường năng lực cho họ để thực hiện những giải pháp giảm nhẹ rủi ro, giảm thiểu mức độ ảnh hưởng của thiên tai đối với họ. Từ kết quả của hợp phần này, Chính phủ đã xây dựng Chương trình Quốc gia về QLRRTT dựa trên cộng đồng với ngân sách 450 triệu USD cho 6000 xã trên toàn quốc.

3

Hỗ trợ phục hồi sau thiên tai: cải tạo các công trình hạ tầng quy mô nhỏ sau thiên tai nhằm phục hồi nhanh khỏi những tác động của thiên tai

4

Dự án Quản lý và tăng cường thể chế đảm bảo sự phối kết hợp chặt chẽ hơn giữa các cơ quan và các cấp chịu trách nhiệm phòng chống, ứng phó với thiên tai và phục hồi sau thiên tai. Dự án này bao gồm phần hỗ trợ kỹ thuật để lồng ghép quản lý RRTT trong quá trình lập kế hoạch phát triển, hỗ trợ cập nhật và thực hiện Chiến lược Quốc gia về Giảm nhẹ Thiên tai lần thứ hai, chương trình đào tạo toàn diện tập trung vào các Ban Chỉ đạo Phòng chống Lụt bão ở cả cấp địa phương (xã, huyện, tỉnh) và trung ương.



Kỹ thuật viên kiểm tra bộ phận cảm biến đo mực nước thuộc hệ thống cảnh báo sớm do GIZ hỗ trợ tại tỉnh Phú Yên

Dự án trên tập trung vào QLRRTT dựa vào cộng đồng và tăng cường năng lực cho cấp tỉnh trở xuống. Cả hai nội dung này đều góp phần quan trọng vào việc phát triển hệ thống QLRRTT trước đây vốn được coi là có tính tập trung và theo mô hình hoạt động từ trên xuống dưới. Phương thức tiếp cận QLRRTT dựa trên cộng đồng giúp tăng cường sự tham gia và tính làm chủ của cộng đồng, khuyến khích cộng đồng và chính phủ chủ động, tích cực quản lý rủi ro thiên tai. Một bài báo gần đây⁴² cho biết “Các hoạt động QLRRTT dựa trên cộng đồng đã hỗ trợ trực tiếp cho những nỗ lực phát triển bền vững của chính phủ thông qua giảm thiểu tổn thất về người, về kinh tế và tài chính mà thiên tai gây ra cho cộng đồng”. Điều này đáp ứng những thay đổi trong phương thức tiếp cận phát triển tổng thể của Việt Nam đang ngày càng tập trung nhiều hơn vào phân cấp phân quyền, giao trách nhiệm cho địa phương trong nhiều lĩnh vực của cuộc sống.

⁴² Nguyễn Huy (2013) Quản lý Rủi ro Thiên tai dựa trên Cộng đồng tại Việt Nam, trên trang web ResearchGate tháng 11 năm 2017.



Người dân Jipapad, Philipin chèo thuyền qua thị trấn ngập nước

Ngoài ra, trong hai thập kỷ vừa qua còn có nhiều sáng kiến khác được các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế hỗ trợ về mảng QLRRTT tại Việt Nam, tất cả đều nhằm mục đích tăng cường năng lực giải quyết những rủi ro lớn tại những khu vực phải thường xuyên đối mặt với thiên tai. Dù nhận được nhiều hỗ trợ quốc tế và đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, một báo cáo gần đây⁴³ cho biết chiến lược quốc gia đã xác định nhiều thách thức mà hệ thống QLRRTT của Việt Nam phải giải quyết nếu muốn phát triển phương pháp tiếp cận hiện có thành một phương thức tiếp cận toàn diện hơn, độ bao phủ rộng hơn và lồng ghép hiệu quả hơn trong các quy trình lập kế hoạch và quản lý, bao gồm một hệ thống mới để thích ứng với biến đổi khí hậu:

- Tăng cường năng lực thể chế và cơ chế phối hợp giữa các bộ ngành
- Xây dựng cơ chế phân bổ tài chính để đáp ứng nhu cầu và tính hiệu quả trong QLRRTT
- Tăng cường hiệu quả trong QLRRTT dựa trên cộng đồng nhằm nâng cao nhận thức cho cộng đồng ứng phó với thiên tai
- Thiết lập hệ thống cảnh báo sớm thiên tai và biến đổi khí hậu tại những khu vực chịu nhiều ảnh hưởng
- Xây dựng mạng lưới chia sẻ thông tin giữa các bộ, ngành, địa phương và các tổ chức phi chính phủ nhằm hỗ trợ quá trình xây dựng chính sách
- Tăng cường điều phối các hoạt động và sự tham gia của nhiều bên
- Tăng cường hợp tác công-tư trong giảm thiểu RRTT và ứng phó với BĐKH
- Tăng cường nghiên cứu và ứng dụng công nghệ hiện đại trong QLRRTT
- Huy động sự hỗ trợ, hợp tác và giúp đỡ từ các tổ chức quốc tế, các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ trong QLRRTT và ứng phó với BĐKH.

⁴³Trung tâm Thông tin về Quản lý Thiên tai và Hỗ trợ Nhân đạo (2015) Sổ tay Hướng dẫn Quản lý Thiên tai tại Việt Nam CEDMHA, Washington D.C.

Mới xem qua, người đọc có thể cho rằng danh sách trên có quá nhiều hoạt động, song tất cả những nội dung trên, tựu trung lại, đều theo cùng một hướng: đó là hệ thống QLRRTT cần được phát triển thành một hệ thống có sự tham gia của địa phương nhiều hơn nữa, thu hút sự tham gia của nhiều bên và lồng ghép chặt chẽ hơn trong công tác lập kế hoạch phát triển chung cũng như các cơ chế quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là ở cấp tỉnh, thành phố trở xuống. Chúng ta dễ dàng nhận thấy nhu cầu phát triển năng lực bền vững cũng như sự cần thiết phải làm rõ vai trò và trách nhiệm của các bộ, ngành khác nhau.

Trong bối cảnh tăng cường khả năng thích ứng cho các Vùng Đô thị, trọng tâm của những nỗ lực trong tương lai về QLRRTT cần phản ánh chính sách quốc gia lồng ghép QLRRTT đầy đủ hơn trong lập kế hoạch phát triển. Tăng cường khả năng thích ứng với thiên tai là một là vấn đề cốt lõi trong định hướng phát triển mà các khu vực cần thực hiện, và vì thế QLRRTT là điểm khởi đầu của một quy trình tăng cường khả năng thích ứng rộng lớn hơn. Điều này một lần nữa đòi hỏi sự điều phối hiệu quả hơn giữa các tổ chức, cơ quan và các cấp hành chính khác nhau.

Ý nghĩa của điều này là, mặc dù cơ cấu của các ủy ban hiện có liên quan đến QLRRTT đã và đang đóng vai trò quan trọng, và trên thực tế sẽ tiếp tục là điểm trọng tâm của cả hệ thống thì ở tầm quan trọng không kém, QLRRTT không nên được xem như một công việc độc lập, riêng rẽ. Đó là vấn đề cốt lõi trong tất cả các hoạt động lập kế hoạch và phát triển. Điều này đặc biệt đúng ở những khu vực như Đồng bằng Sông Cửu Long và các khu vực duyên hải phải chịu nhiều tác động và dễ bị tổn thương bởi rủi ro thiên tai, vì vậy, cũng chính là nơi mà việc phát triển các hệ thống tích hợp nhằm tăng cường khả năng thích ứng trở thành nhu cầu cấp thiết.

3.3 Mở rộng phạm vi bảo hiểm trong ứng phó với hiểm họa liên quan đến biến đổi khí hậu

Phạm vi cung cấp bảo hiểm trong lĩnh vực này bao trùm những tác động của hiện tượng cực đoan như bão lụt đang ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm và thảo luận trên phạm vi quốc tế, bởi vì tần suất và tác động của những hiện tượng này ngày càng tăng lên và các vấn đề tăng cường khả năng thích ứng được cân nhắc rộng hơn. Đối với các quốc gia như Việt Nam, phần lớn các nội dung thảo luận về bản chất chỉ ở mức chung chung và khó có thể tìm thấy những hệ thống bảo hiểm bền vững và thực tế. Vai trò của bảo hiểm là một phần trong một gói dành để ứng phó với biến đổi khí hậu được công nhận vào năm 2015 tại Hội nghị các bên của Liên hiệp quốc về Biến đổi Khí hậu lần thứ 21 tại Pari. Tại Hội nghị này, 197 quốc gia cùng thống nhất các lĩnh vực hợp tác và hỗ trợ quốc tế nhằm tăng cường hiểu biết, hành động và hỗ trợ giảm thiểu tổn thất, mất mát do tác động của biến đổi khí hậu nên bao gồm những nội dung sau⁴⁴:

Hệ thống cảnh báo sớm

Chuẩn bị sẵn sàng ứng phó với trường hợp khẩn cấp

Đánh giá và quản lý rủi ro toàn diện

Công cụ bảo hiểm rủi ro, chịu chung rủi ro và các giải pháp bảo hiểm khác

Tổn thất phi kinh tế

Khả năng thích ứng của cộng đồng, sinh kế và hệ sinh thái.

Điều này phản ánh đặc điểm căn bản của bảo hiểm, đó là một cơ chế tài chính để chia sẻ chi phí tiềm tàng của những rủi ro có thể tác động đến tất cả mọi người hoặc các tổ chức tham gia song những rủi ro này thường dài hạn và không chắc chắn về cả người bị tác động và mức độ tác động... “Bảo hiểm giảm thiểu tác động thảm khốc của một số hiện tượng cực đoan bằng cách phân tán những tổn thất giữa người dân, trên diện rộng và theo thời gian. Các công cụ bảo hiểm tạo động lực giảm thiểu rủi ro và đóng vai trò quan trọng trong việc tránh những tổn thất và mất mát. Công cụ bảo hiểm cũng có thể giúp rút ngắn khoảng cách tài chính khi tổn thất xảy ra”⁴⁵.

⁴⁴UNFCCC (2016) Báo cáo Hội nghị các bên lần thứ 21, diễn ra tại Pari ngày 30 tháng 11 đến ngày 13 tháng 12 năm 2015. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁴⁵Warner et al. (2012) Giải pháp Bảo hiểm trong Bối cảnh Tổn thất và Mất mát do Biến đổi Khí hậu, Tóm lược Chính sách số 6. Bonn: UNU-EHS



Thứ trưởng Bộ Xây dựng Phan Thị Mỹ Linh cùng các Cục, Vụ liên quan của Bộ làm việc với Quốc hội về Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị

Để có thể đưa bảo hiểm thành một phần của hệ thống tài chính quản lý rủi ro thiên tai, cần phải tăng cường sự hợp tác giữa các tổ chức tài chính của nhà nước và tư nhân nhằm đảm bảo rằng các khía cạnh khác nhau trong quản lý tài chính đều được đưa vào. Bảo hiểm, để thành công, đòi hỏi phải có một môi trường thuận lợi, là một phần của một khung khổ quản lý rủi ro toàn diện bao gồm đánh giá rủi ro, cảnh báo sớm, giảm thiểu rủi ro, chuyển giao rủi ro và phục hồi⁴⁶.

Trong số các cơ chế tài chính, bảo hiểm thường được xem là đặc biệt thích hợp đối với những sự kiện có tác động lớn nhưng tần suất xảy ra thấp như bão lớn hoặc lụt mang tính thảm họa đã từng xảy ra trong lịch sử nhưng không thường xuyên, tuy nhiên lại làm cho người dân và các tổ chức cần tiếp cận với nguồn tài chính đầy đủ vượt ngoài khả năng của họ nếu họ muốn phục hồi trở lại.

Hệ quả của yếu tố tác động lớn và tần suất thấp là bảo hiểm có thể không thích hợp đối với những tình huống mà rủi ro có thể dự đoán, đặc biệt là khi các tác động xuất hiện dần dần từng bước một; ví dụ vấn đề xâm nhập mặn đang ngày càng ảnh hưởng tiêu cực đối với khu vực đồng bằng và duyên hải: *"Bảo hiểm được sử dụng để giải quyết những tác động liên quan đến thời tiết cực đoan song thường không khả thi đối với những sự kiện diễn biến chậm và có thể dự báo trước hay đối với các quy trình xảy ra với xác suất cao trong các kịch bản biến đổi khí hậu khác nhau"*⁴⁷

⁴⁶UNEP (2016) op cit.

⁴⁷IPCC, 2012. Quản lý Rủi ro từ các Hiện tượng thời tiết cực đoan và thiên tai Thích ứng với Biến đổi Khí hậu Báo cáo đặc biệt của Nhóm Công tác I và II, Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi Khí hậu

Phạm vi bảo hiểm có thể được chia thành hai cấp độ: cấp hộ gia đình hoặc các doanh nghiệp như cửa hàng, nhà máy quy mô nhỏ với những rủi ro riêng lẻ, cấp độ cao hơn ở mức tổ chức, thể chế như chính quyền thành phố hoặc chính quyền tỉnh mà ở đó bảo hiểm là một phần trong hệ thống quản lý rủi ro tài chính chung của họ. Trong khi bảo hiểm ở cấp hộ gia đình và doanh nghiệp khá quen thuộc đối với nhiều người, có rất ít ví dụ về một hệ thống toàn diện tại các khu vực hay bị thiên tai ở các quốc gia thu nhập thấp hoặc trung bình

bao gồm Việt Nam nơi mà một hệ thống như vậy chưa được thiết lập dù chỉ là thí điểm. Nhiều người dân không có khả năng chi trả cho bảo hiểm này và các hệ thống đánh giá rủi ro chưa được xây dựng đối với cấp hộ gia đình và doanh nghiệp. Vì toàn cảnh chính sách về biến đổi khí hậu sẽ còn chuyển biến, ba hành động sau được đề xuất nhằm giúp cho bảo hiểm có thể đóng góp hiệu quả trong quản lý tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu⁴⁸:

- *Thực hiện những tiến bộ về kỹ thuật và thể chế tạo điều kiện đa dạng hóa và chia sẻ rủi ro mà các hiện tượng thời tiết cực đoan gây nên*
- *Giảm thiểu chi phí quản lý những rủi ro trên*
- *Đảm bảo cung cấp hỗ trợ kịp thời và đúng đối tượng khi những hiện tượng thời tiết cực đoan xảy ra*

Tạo dựng những điều kiện này đòi hỏi phải có thời gian, trước mắt, cấp độ bảo hiểm có khả năng thích hợp đối với Việt Nam là cấp chính quyền thành phố hoặc chính quyền tỉnh ở những nơi thiên tai khốc liệt xảy ra, tạo nên một gánh nặng tài chính mà chính quyền không thể chống đỡ từ nguồn tài chính thông thường được phân bổ. Khi thực hiện đánh giá ở cấp độ này, Tổ chức OECF⁴⁹ cho rằng bảo hiểm có vai trò kép đối với công tác thích ứng: “Tiếp cận với các các khoản bảo hiểm chi trả có thể giảm thiểu tổng tác động của các hiện tượng thời tiết đối với những người có hợp đồng bảo hiểm. Đồng thời, bảo hiểm cũng là một công cụ thúc đẩy các hành động thích ứng nhằm giảm thiểu rủi ro từ biến đổi khí hậu. Các khoản phí bảo hiểm được xác lập phù hợp, về mặt nguyên tắc có thể gửi đi những tín hiệu phù hợp đối với những người có hợp đồng bảo hiểm để họ thực hiện những giải pháp thích ứng nhằm giảm thiểu việc đương đầu với nhiều loại rủi ro bao gồm cả những rủi ro mà biến đổi khí hậu gây nên” (trang 5). Điều này đặt bảo hiểm vào đúng cấp độ thành phố và cấp tỉnh như một phần của hệ thống quản tài chính và thích ứng ở những khu vực thuộc sự quản lý của cơ quan mua bảo hiểm. Phương pháp tiếp cận này đã được thảo luận tại một Hội thảo giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Thế giới tổ chức tại Hà Nội ngày 15 tháng 11 năm 2016. Tại Hội thảo, các đại biểu thảo luận về sự cần thiết của một chiến lược bảo vệ tài chính và thống nhất những lợi ích tiềm năng của việc lồng ghép bảo hiểm trong phương thức tiếp cận này. Hội thảo cũng đi đến kết luận rằng điều này mang đến cho bảo hiểm, tái bảo hiểm và các thị trường vốn cơ hội thực tế để mở rộng sự hiện diện của mình, xâm nhập vào các khu vực mới, đồng thời đem lại lợi ích cho xã hội và tăng cường năng lực chuẩn bị sẵn sàng ứng phó trước khi thiên tai xảy ra và khả năng phục hồi sau thiên tai đối với các nền kinh tế dễ bị tổn thương trên thế giới.



Bộ trưởng Bộ Xây dựng Phạm Hồng Hà thảo luận với Ủy ban Kinh tế của Quốc hội về Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị

⁴⁸UNEP (2016) op cit.

⁴⁹OECD (2008) *Khía cạnh Kinh tế trong Thích ứng với Biến đổi Khí hậu: Chi phí, Lợi ích và Công cụ Chính sách* OECD, Paris.

Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Phát triển Châu Á⁵⁰ là ví dụ hoàn thiện nhất đối với Việt Nam trong nỗ lực xây dựng một hệ thống tài chính rủi ro thiên tai (DRF) cho các khu vực đô thị, trong đó có thiết kế nghiên cứu điển hình thành phố Cần Thơ và thành phố Huế để cung cấp bằng chứng nhân rộng một hệ thống như vậy tại các khu vực đô thị trên toàn quốc. Nghiên cứu cho biết “Tài chính cho rủi ro thiên tai dựa trên tiền đề dự báo và lập kế hoạch khắc phục hậu quả tài chính mà thiên tai gây ra cho chính quyền - ở cấp trung ương và địa phương - đặt họ vào một vị trí mạnh mẽ hơn, khả năng thích ứng cao hơn và dự báo tốt hơn, hỗ trợ những nỗ lực cứu trợ kịp thời, phục hồi và tái thiết nhanh chóng” (trang 1). Song báo cáo cũng nói thêm rằng quản lý tài chính rủi ro thiên tai tại Việt Nam vẫn còn “ở thời kỳ trứng nước”.

Rất nhiều cuộc tham vấn và phân tích những khía cạnh khác nhau của công cụ tài chính rủi ro thiên tai, xác định những phương án được coi là phù hợp với hai thành phố. Nghiên cứu kết luận rằng những giải pháp bảo hiểm đơn giản và minh bạch có thể được điều chỉnh cho phù hợp với hiểm họa thiên tai lớn mà mỗi thành phố phải đối mặt (bảo ở Huế và lũ lụt ở Cần Thơ) có thể có tính thực tiễn, trong khả năng chi trả và hiệu quả, bổ sung cho hệ thống tài chính rủi ro thiên tai hiện có tại các thành phố.

Nghiên cứu đề xuất các “sản phẩm bảo hiểm theo thông số” mà mức bồi thường bảo hiểm được dựa trên tần suất và mức độ nghiêm trọng của hiểm họa thay vì đánh giá tổn thất do hiểm họa gây nên. Lợi ích của phương thức tiếp cận này là thủ tục yêu cầu bồi thường đơn giản, thanh toán nhanh và hoàn toàn linh hoạt về cách chi tiêu khoản tiền được chi trả. Tiềm năng của phương thức tiếp cận này đã được thống nhất nhưng các thành phố cũng yêu cầu làm rõ môi trường pháp lý và quy định để vận hành trước khi nhận thấy hệ thống như vậy hoàn toàn có thể thực hiện được.



Thành phố Đà Nẵng

Đây có thể được coi là một kết luận quan trọng ở tầm khái quát về vai trò của bảo hiểm trong việc tăng cường khả năng thích ứng và xây dựng các hệ thống tài chính rủi ro thiên tai. Tiềm năng hiện hữu, đặc biệt ở cấp thành phố và cấp tỉnh, song cần phải tăng cường thể chế và đặc biệt là xây dựng hệ thống chính sách, quy định quản lý những giao dịch tài chính của chính quyền tỉnh, thành phố nhằm đảm bảo các giải pháp bảo hiểm này có thể lồng ghép trong các hệ thống quản lý tài chính chung tại các tỉnh, thành. Đây cũng là thời điểm để tiến hành các hoạt động nghiên cứu thêm về tiềm năng bảo hiểm song Việt Nam vẫn chưa phải là nơi có thể thực hiện hiệu quả, toàn diện và bền vững những hệ thống này.

⁵⁰ ADB (2015) Tăng cường Tài chính cho Rủi ro Thiên tai tại Việt Nam, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Manila Strengthening Disaster Risk Financing in Vietnam ADB, Manila.

3.4 Phát triển vùng Duyên hải

Có nhiều Vùng Đô thị nằm ở hoặc nằm gần vùng duyên hải, ở Việt Nam gồm có Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Huế và một số khu vực đô thị lớn khác. Vùng duyên hải là khu vực đặc biệt dễ bị tổn thương bởi tác động và hiểm họa của biến đổi khí hậu, và trong nhiều trường hợp, đây cũng là khu vực phát triển nhanh, môi trường bị xuống cấp và có nhiều thay đổi trong mô hình sử dụng đất. Mức độ tổn thương của 3.260 km dài đường bờ biển do tác động của biến đổi khí hậu đặc biệt nghiêm trọng bởi sự kết hợp tác động của mực nước biển dâng, sự gia tăng về tần suất và cường độ bão và siêu bão. Những xu thế môi trường và phát triển như mất dần rừng ngập mặn (để bảo vệ vùng duyên hải khỏi những thiệt hại do bão lũ) và xu hướng xây dựng, phát triển mới ở những nơi tiềm ẩn nhiều rủi ro. Chuyên gia Vũ Cảnh Toàn⁵¹ viết “Trong những thập kỷ vừa qua, các tỉnh, thành phố duyên hải đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, góp phần quan trọng trong cải thiện điều kiện kinh tế địa phương và nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân nơi đây. Nhưng cùng với nó cũng gây nên những áp lực to lớn cho vùng duyên hải, kéo theo sự xuống cấp về môi trường, mất dần đa dạng sinh học và phá hủy môi trường sống cũng như làm suy kiệt tài nguyên vùng duyên hải”

Báo cáo về Rừng ngập mặn cho Tương lai⁵² có đề xuất nhiều sáng kiến sẽ được thảo luận dưới đây nhằm phát triển và quản lý tích hợp vùng duyên hải tại Việt Nam. Báo cáo cũng đề cập đến những thách thức trong việc phát triển một phương thức tiếp cận tổng hợp hiệu quả cho khu vực duyên hải:

- Sự hạn chế hoặc trái ngược trong cách hiểu về khái niệm quản lý tổng hợp vùng ven biển, thể hiện ở những phương thức tiếp cận khác nhau trong những sáng kiến được thực hiện trong hơn hai thập kỷ qua;
- Thiếu những sắp xếp thể chế hiệu quả và sự điều phối liên ngành ở cả cấp trung ương và địa phương;
- Chưa có nguồn tài chính bền vững để thực hiện quản lý tổng hợp vùng duyên hải, hầu hết các hoạt động đều phụ thuộc vào chính phủ hoặc các đối tác phát triển quốc tế;
- Chưa có đủ tài liệu và hướng dẫn quản lý tổng hợp vùng duyên hải sao cho hiệu quả
- Thiếu khung pháp lý và chính sách để quản lý tổng hợp vùng duyên hải.



⁵¹Vũ Cảnh Toàn (2012) Vai trò của ODA trong Tăng cường Quản lý Tổng hợp Đồi bờ tại Việt Nam, Báo cáo điển hình Thừa Thiên Huế, Dự án VNICZM do Bộ Ngoại giao Hà Lan hỗ trợ.

⁵²Nguyễn Chu Hội và Bùi Thị Thu Hiền (2014) Quy hoạch Tổng hợp Không gian và Quản lý Bến vững Biển và Đồi bờ tại Việt Nam, Gland, Thụy Sĩ: IUCN, 13pp.



Thành phố Đà Nẵng

Liên quan đến nội dung trong mục cuối cùng, năm 2006, Bộ TNMT công bố Chiến lược Quản lý Tổng hợp Đới bờ đến năm 2020, Tầm nhìn đến năm 2030 nhằm mục đích cung cấp một khung pháp lý hướng dẫn thực hiện các hoạt động phát triển vùng duyên hải trong tương lai. Phương thức tiếp cận đưa ra trong Chiến lược quản lý tổng hợp đới bờ Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến 2030 ban hành kèm theo Quyết định số 2295/QĐ-TTg ngày 12/12/2014 này là quản lý tổng hợp đới bờ phải được thực hiện thông qua chiến lược và kế hoạch hành động quản lý tổng hợp đới bờ ở cấp tỉnh, huyện và xã với những mục tiêu trung hạn và dài hạn như sau:

- **Mục tiêu tổng thể đến năm 2020:** thực hiện Chiến lược

Quản lý Tổng hợp Đới bờ đến năm 2020 tại các tỉnh duyên hải thông qua việc kiến tạo cơ chế bền vững điều phối và liên kết giữa các ngành, các cơ quan, tổ chức liên chính phủ, cùng hợp tác hài hòa với các bên có liên quan;

- **Mục tiêu đến năm 2030** là phát triển và quản lý đới bờ của Việt Nam theo hướng bền vững thông qua quản lý tổng hợp đới bờ, bảo tồn vai trò của khu vực này như một nguồn lực quý đối với sinh kế của người dân, an toàn, thịnh vượng về kinh tế cho các thế hệ hiện tại và tương lai.

Rõ ràng Chiến lược này bắt nguồn từ mục đích và ý tưởng rất tốt và đến bây giờ vẫn còn giá trị. Song nếu không có một môi trường pháp lý và chính sách, thiếu quy trình hành chính hay nghĩa vụ pháp lý rõ ràng, ngân sách và nền tảng tài chính để thực hiện bất kỳ hoạt động nào trong chiến lược này thì hiệu quả của chiến lược sẽ bị hạn chế đáng kể.

Một báo cáo gần đây⁵³ cho rằng thiếu vắng môi trường pháp lý hiệu quả và thiếu hiểu biết về những tác động môi trường trong tương lai đang làm tăng thêm rủi ro tại các khu vực duyên hải của Việt Nam với những vấn đề ngày càng trở nên nghiêm trọng vì phát triển du lịch không có kế hoạch phù hợp, đầu tư hạ tầng và đầu tư phát triển. Hiện nay có một số sáng kiến đang được thực hiện với mục tiêu nhằm giải quyết những thách thức này, làm việc với các tỉnh, địa phương nhằm xây dựng những phương thức tiếp cận tổng hợp và gắn kết hơn đối với quản lý vùng duyên hải được coi là phải đương đầu với nhiều rủi ro và tác động trong tương lai. Một trong những sáng kiến quan trọng nhất là Chương trình Quản lý Tổng hợp Vùng ven biển ICMP/CCCEP. Chương trình ICMP hoạt động trong nhiều lĩnh vực nhằm xây dựng các cơ cấu lập kế hoạch và quản lý hiệu quả hơn để phát triển vùng ven biển ở cả cấp tỉnh và cấp trung ương với nhiều hoạt động diễn ra tại 5 tỉnh thuộc Đồng bằng Sông Cửu Long.

Phương thức tiếp cận theo Vùng Đô thị đặc biệt thích hợp đối với các thành phố duyên hải, một phần vì những áp lực phát triển có xu hướng vượt ra ngoài địa giới hành chính của một đô thị dọc theo đường bờ biển, một phần nữa là vì các hành động nhằm giải quyết những rủi ro tăng thêm từ những hiểm họa liên quan đến khí hậu và biến đổi khí hậu sẽ thường cần có sự tham gia của các khu vực nằm ngoài khu vực hành chính đô thị. Một ví dụ về nơi áp dụng phương thức tiếp cận này là Thành phố Huế ở miền Trung của Việt Nam. Dự án Hợp tác giữa Việt Nam và Hà Lan về Quản lý Tổng hợp Đới bờ (VNICZM) được bắt đầu vào năm 2000 là nỗ lực đầu tiên trong xây dựng một phương thức tiếp cận tổng hợp để phát triển vùng duyên hải bao gồm thành phố Huế và ba tỉnh Nam Định, Bà Rịa Vũng Tàu, Thừa Thiên Huế, trong đó có đưa vào khu vực sinh thái có tầm quan trọng toàn cầu là hệ đầm phá Tam Giang – Cầu Hai. Dự án giúp xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động quản lý tổng hợp đới bờ cấp trung ương và cấp tỉnh, hỗ trợ thu thập và phân tích số liệu về mức độ tổn thương tại vùng duyên hải, tăng cường năng lực thể chế và nâng cao nhận thức quản lý đới bờ, xác định những phương án khác nhau nhằm cải thiện công tác quản lý đới bờ và bảo vệ hệ sinh thái trong khu vực dự án; trong đó có bao gồm một nghiên cứu thí

Phát triển Bền vững Đới bờ tại Đồng bằng Sông Cửu Long

Chương trình Quản lý Tổng hợp Vùng ven biển và Rừng ngập mặn tại các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long ứng phó với biến đổi khí hậu (ICMP)/ Chương trình Ứng phó với Biến đổi Khí hậu và Hệ sinh thái Vùng ven biển là một dự án được Chính phủ Đức và Chính phủ Úc tài trợ và do Bộ NNPTNT và UBND 5 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long thực hiện. Chương trình được dựa trên những sáng kiến trước đây và nhằm mục đích quản lý hệ sinh thái vùng ven biển, tăng cường khả năng thích ứng, giảm thiểu mức độ tổn thương của cộng đồng người dân vùng ven biển dưới tác động của biến đổi khí hậu. Chương trình hợp tác với các tỉnh xây dựng các hệ thống hành chính lập kế hoạch và quản lý các khu vực ven biển và hoạt động trong sáu lĩnh vực chính như sau:

- Lồng ghép chính sách quản lý hệ sinh thái duyên hải trong các cơ quan nhà nước cấp trung ương và cấp tỉnh, lồng ghép thích ứng với biến đổi khí hậu trong lập kế hoạch
- Lập kế hoạch và quản lý hệ sinh thái duyên hải
- Bảo tồn đa dạng sinh học
- Giáo dục và nâng cao nhận thức về môi trường
- Xác định và xúc tiến cơ hội tìm kiếm các nguồn thu nhập thay thế
- Bảo vệ sông và vùng duyên hải, khôi phục hệ sinh thái

Đến nay, Chương trình đã giúp bảo vệ 320 ha rừng ngập mặn, bảo trì các công trình bảo vệ vùng duyên hải thân thiện với môi trường, phục hồi vùng ngập lũ, giảm thiểu sử dụng hóa chất trong nông nghiệp, tăng thu nhập hộ gia đình, đảo chiều hoàn lưu chống sạt lở làm tăng bồi tích, giảm thiểu mức độ tổn thương đối với thiên tai cho hơn 31.000 người dân.

⁵³ Takagi, H. et al (2013) Giảm thiểu Rủi ro vùng Duyên hải tại Việt Nam: Vấn đề Phát triển Vùng duyên hải và Sự cần thiết Cải thiện Quy hoạch vùng Duyên hải, Báo cáo chuyên đề phục vụ Báo cáo Đánh giá Rủi ro Toàn cầu, UNISDR, Geneva.

điểm về quản lý bền vững hệ đầm phá. Dự án VNICZM là một bước quan trọng trong xây dựng những phương thức tiếp cận tổng hợp đối với vùng duyên hải dễ bị tổn thương song Dự án hoạt động trong hệ thống hành chính hiện có ở cấp tỉnh và trung ương. Trên thực tế, Dự án chưa xây dựng một phương thức tiếp cận theo Vùng đô thị một cách đầy đủ để đạt tới kết quả là sự điều phối các hoạt động giữa các tỉnh lân cận với thành phố Huế.

Một phương thức tiếp cận tương tự nhưng ở cấp huyện được Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN) thực hiện tại ba huyện duyên hải của tỉnh Bến Tre⁵⁴, một khu vực canh tác nông nghiệp và thủy sản và mất rất nhiều rừng ngập mặn, sạt lở nghiêm trọng và môi trường bị suy thoái. Những nỗ lực khôi phục rừng ngập mặn trước đây không thành công nhiều và Chương trình Rừng Ngập mặn cho Tương lai của IUCN đã thực hiện các nghiên cứu và tham vấn về xây dựng chiến lược hiệu quả hơn ở cấp huyện để bảo vệ và khôi phục môi trường nhằm giảm thiểu mức độ tổn thương của cộng đồng người dân sinh sống ở vùng duyên hải đối với thiên tai và sự suy thoái của môi trường. Chương trình đã đề xuất nhiều phương án quản lý đất đai và hệ sinh thái làm thành các nội dung trong những chiến lược quản lý vùng ven biển cấp huyện trong khung khổ những lĩnh vực nghiên cứu. Những chủ đề này bao gồm quản lý đất đai, hỗ trợ tài chính cho các hộ gia đình chịu rủi ro, các giải pháp công trình, các hoạt động giáo dục và tăng cường nhận thức, kỹ thuật sinh học như tái tạo rừng, hàng rào sinh học để giảm thiểu sạt lở.

Đại diện Bộ Xây dựng, UBND và Sở Xây dựng An Giang, Cà Mau và Kiên Giang làm việc với Trường Đại học Delft, Hà Lan



⁵⁴Nguyễn Tấn Phong (2015) Hướng tới Quản lý và Phát triển Bền vững Vùng Duyên hải tại ba Huyện thuộc tỉnh Bến Tre (Bình Đại, Ba Tri và Thạnh Phú) Gland, Thụy Sĩ: IUCN, 52pp.

Một phương pháp tiếp cận khác đối với quản lý vùng duyên hải tập trung vào những cơ hội mà phát triển kinh tế ngành mang lại được thực hiện ở thành phố Đà Nẵng và khu vực lân cận trong khung khổ Chương trình PEMSEA⁵⁵. Chương trình nhận thấy phát triển du lịch ở Đà Nẵng và các vùng lân cận (nhất là dải đất ven biển đến Hội An) là một ngành phát triển lớn với nhiều tiềm năng kinh tế to lớn song cũng sẽ tạo nên những áp lực phát triển mạnh mẽ gây ra suy thoái môi trường dọc đường bờ biển, đồng thời cũng là khu vực bị tổn thương cao bởi tác động của biến đổi khí hậu và hiện tượng thời tiết cực đoan. Phát triển lĩnh vực này trong bối cảnh quản lý tổng hợp đới bờ phải bao gồm thành phố Đà Nẵng và vùng Đô thị lân cận. Kế thừa kế hoạch quản lý tổng hợp đới bờ trước đây của Thành phố Đà Nẵng, hàng loạt các hoạt động đã được xây dựng nhằm mục đích hỗ trợ và kiểm soát phát triển du lịch tại khu vực này, bao gồm những hợp phần sau:

- Phân vùng sử dụng đất ven biển nhằm đảm bảo không vượt quá năng lực chịu tải của vùng ven biển và bảo vệ các khu vực có tầm quan trọng sinh thái đặc biệt;
- Văn bản quy phạm pháp luật kiểm soát khai thác nguồn lực biển và vùng ven biển, tập trung vào thủy sản và khai thác các nguồn lực khác;
- Chiến dịch giáo dục và nâng cao nhận thức cho cộng đồng;
- Hỗ trợ tái định cư đối với cộng đồng người dân sinh sống vùng ven biển phải di dời do áp lực phát triển, ví dụ phát triển những khu du lịch cao cấp;
- Phục hồi các khu vực duyên hải để hỗ trợ du lịch trong khi vẫn duy trì chất lượng môi trường;
- Nâng cao mức sống cho cộng đồng người dân vùng duyên hải.

Kết quả của những hoạt động này đạt được sự bền vững đối với phát triển du lịch, tăng cường phát triển kinh tế và thu nhập cho thành phố, mang đến những cơ hội sinh kế mới và tốt hơn cho người dân địa phương, giảm thiểu rủi ro mà phát triển không bền vững có thể gây nên đối với người dân và môi trường. Ví dụ về Đà Nẵng minh họa cho cách khởi động một phương thức tiếp cận tổng hợp đối với một lĩnh vực phát triển lớn. Thách thức trong tương lai sẽ là phát triển phương thức tiếp cận này thành một phương thức tiếp cận hoàn thiện và tổng hợp hơn để phát triển vùng Đô thị Đà Nẵng.

Có một số sáng kiến đang được xây dựng tại thời điểm chuẩn bị báo cáo này, cũng sẽ xây dựng phương thức tiếp cận tổng hợp hơn trong phát triển các Vùng đô thị ở khu vực duyên hải Việt Nam. Một trong những sáng kiến đó được chuẩn bị vào năm 2017, đó là Quỹ Khí hậu Xanh với sự tham gia của tổ chức UNDP và một số cơ quan chính phủ Việt Nam trong Dự án “Tăng cường khả năng chống chịu của các cộng đồng ven biển để bị tổn thương bởi các tác động liên quan đến biến



đổi khí hậu ở Việt Nam” được thực hiện từ năm 2017 đến năm 2022. Tài liệu hiện có cho thấy mục tiêu của dự án là nhằm tăng cường khả năng thích ứng của các cộng đồng ven biển để bị tổn thương bởi các tác động liên quan đến biến đổi khí hậu tại Việt Nam thông qua: nhà ở an toàn để bảo vệ cộng đồng dễ bị tổn thương bởi lũ lụt; tăng cường diện bao phủ của rừng ngập mặn để tạo nên vùng đệm tự nhiên giữa cộng đồng ven biển và biển; tăng cường truyền thông và thông tin về rủi ro từ biến đổi khí hậu để hướng dẫn lập kế hoạch quản lý rủi ro và thích ứng trên cơ sở thông tin đầy đủ. Dự án sẽ được nhân rộng và lồng ghép trong những nỗ lực của chính

⁵⁵ PEMSEA Giải pháp Quản lý Tổng hợp Đới bờ: Du lịch vùng Duyên hải tại Đà Nẵng, Việt Nam, đóng góp cho ấn phẩm quản lý tổng hợp đới bờ của PEMSEA



Đại sứ Thụy Sĩ thăm và làm việc tại Văn phòng Chương trình FPP tại Cần Thơ

phủ nhằm tăng cường khả năng thích ứng của cộng đồng người dân vùng ven biển để bị ảnh hưởng tại Việt Nam. Chương trình dự kiến sẽ mang lại lợi ích cho 28 tỉnh duyên hải trong đó tập trung đầu tư cho các tỉnh Thừa Thiên Huế, Thanh Hóa, Quảng Nam, Cà Mau, Quảng Bình, Quảng Ngãi và Nam Định.

Ngân hàng Thế giới đang trong quá trình xây dựng Dự án “Môi trường Bền vững cho các Thành phố Duyên hải” nhằm mục đích tăng cường khả năng tiếp cận với dịch vụ vệ sinh và nâng cao hiệu quả hoạt động cho các công ty vệ sinh môi trường tại các đô thị thuộc dự án. Dự kiến sẽ được thực hiện từ năm 2017 đến năm 2022 với tổng ngân sách 270 triệu USD, dự án là một sáng kiến rất quan trọng nhằm giải quyết những thách thức lớn trong ngành với phương thức tiếp cận khả năng thích ứng và phát triển bền vững,

phản ánh những tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu và môi trường. Dự án sẽ kết hợp phát triển hạ tầng, sự tham gia của cộng đồng, tăng cường thể chế và những hành động nhằm tăng cường khả năng thích ứng tại các đô thị duyên hải.

Như vậy hiện nay có nhiều hoạt động đang được thực hiện để thiết lập các phương thức tiếp cận tổng hợp trong phát triển các Vùng đô thị duyên hải. Trong số đó, nhiều hoạt động đã đạt được thành quả quan trọng, mang lại lợi ích cho các địa phương thực hiện. Ngoài ra, chiến lược quốc gia cũng đã có trước đây một thập kỷ nhằm khởi động phương thức tiếp cận quản lý tổng hợp đối bờ trên phạm vi toàn quốc. Nhu cầu và sự cần thiết phải có những phương thức tiếp cận tổng hợp để giảm thiểu mức độ tổn thương từ nhiều phía và tận dụng các cơ hội phát triển đã được công nhận rộng rãi. Mức độ và phạm vi những sáng kiến riêng lẻ được nhân rộng, vượt ra khỏi khu vực và thời gian thực hiện dự án là tương đối hạn chế; tuy nhiên, điều này cho thấy rõ sự thiếu vắng một môi trường pháp lý và chính sách hiệu quả, những bất định về trách nhiệm, quy trình và nghĩa vụ thể chế, cùng với sự hạn chế trong tiếp cận nguồn tài chính hỗ trợ phát triển những phương thức tiếp cận này với quy mô rộng hơn. Việc thiết lập chính sách, quy định, khung thể chế và tài chính cho những phương thức tiếp cận tổng hợp để tăng cường khả năng thích ứng và phát triển vùng duyên hải thực sự là một thách thức trong tương lai nếu muốn đáp ứng những nhu cầu đã phân tích ở trên.



Thiết bị đo mực nước tại Thành phố Cà Mau

3.5 Mức độ tổn thương, Chỉ số thích ứng và Lập mô hình

3.5.1 Giới thiệu

Một trong những thách thức chủ yếu trong việc thiết lập hệ thống lập kế hoạch và quản lý tài chính hiệu quả có tính đến khả năng thích ứng trong các Vùng đô thị (và trên thực tế là ở tất cả các cấp độ xã hội) là đảm bảo những hệ thống này có đủ thông tin đúng đắn để đưa ra những quyết định cần thiết, đảm bảo cho các đô thị và các khu vực lân cận có thể vận hành đúng chức năng và tăng trưởng mà không bị phá vỡ bởi những sự kiện không lường trước được như thiên tai. Thực tế trong tương lai, và nền tảng của sự cần thiết phải tăng cường khả năng thích ứng là các đô thị và những khu vực lân cận sẽ phải đối mặt với nhiều bất định hơn và ít ổn định hơn trong các điều kiện chủ chốt. Khí hậu và các hệ sinh thái đang thay đổi, các nền kinh tế và xã hội cũng đang thay đổi, và tất cả mọi thứ đều thay đổi ở mức trong lịch sử loài người có rất ít tiền lệ. Những quyết định đúng đắn trong bối cảnh sự bất định gia tăng sẽ phụ thuộc vào nguồn thông tin tốt và có sẵn vào đúng thời điểm ra quyết định đó. Phần này của báo cáo đưa ra hai loại thông tin liên quan rất đáng quan tâm đối với Việt Nam, đó là các chỉ số thích ứng và lập mô hình rủi ro hiểm họa, mức độ tổn thương và khả năng thích ứng.

Sở Xây dựng An Giang mô tả một địa điểm ngập úng tại Thành phố Long Xuyên, tỉnh An Giang



⁵⁶UNISDR (2012) Thành phố của tôi đã Sẵn sàng! Khái quát hiện trạng toàn cầu về giảm thiểu rủi ro thiên tai của chính quyền địa phương UNISDR, Geneva, trang 67.

3.5.2 Các chỉ số

Sự có sẵn những chỉ số rõ ràng và thực tế để các chính quyền tỉnh và thành phố sử dụng đóng vai trò quan trọng, cho phép các tỉnh, thành hiểu rõ họ nên quản lý những thay đổi đó như thế nào để tăng cường khả năng thích ứng và dự báo những thách thức, những biến động bất thường và những xu hướng bất lợi trong tương lai vốn tiềm tàng khả năng phá vỡ sự tiến bộ của họ. Điều này được thể hiện trong Dự thảo Luật Quản lý và Phát triển Đô thị (Bản dự thảo ngày 17 tháng 11 năm 2017), trong đó Điều 20 ghi rằng “chính phủ cần ban hành các chỉ số, tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng đối với các đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh và thông minh. Điều đó cho thấy các chỉ số đã được nhìn nhận trong dự thảo luận như là một phần quan trọng trong hệ thống kiến thức và quản lý cần có nhằm tăng cường khả năng thích ứng cho đô thị.

Một ấn phẩm gần đây của Chiến lược quốc tế về giảm thiểu thảm họa của Liên hiệp quốc (UNISDR)⁵⁶ cho biết “Các chính quyền địa phương đã thể hiện

nhu cầu đánh giá các nỗ lực tăng cường khả năng thích ứng của mình thông qua những chỉ số định lượng rõ ràng. Loại chỉ số này sẽ giúp cho những người có thẩm quyền ra quyết định tại địa phương xác lập thứ tự ưu tiên cho các hoạt động thích ứng và hiểu rõ giá trị của những khoản đầu tư thực hiện ở những khu vực này". Để hữu ích đối với các chính quyền địa phương, các chỉ số cần phải sẵn có vào đúng thời điểm, có cơ sở đáng tin cậy và phải được những người lãnh đạo và có thẩm quyền ra quyết định ở địa phương hiểu rõ, không quá tốn kém hay đòi hỏi những năng lực kỹ thuật mà nhiều khả năng là họ không có.

Những đặc điểm yêu cầu về tính thực tiễn, sự sẵn có và khả năng chi trả đối với các chỉ số là rất quan trọng nếu muốn được sử dụng để đưa ra những quyết định tăng cường khả năng thích ứng. Ở tầm quốc tế đã có rất nhiều ý kiến thảo luận về các chỉ số thích ứng trong đó tập trung nhiều vào khu vực đô thị. Những chỉ số này cần bao trùm nhiều vấn đề và phải có khả năng bóc lộ những nội dung sâu sắc về sự tương tác giữa các chỉ số với nhau. Để có

một bộ chỉ số thích ứng toàn diện thì phải bao gồm những vấn đề sau⁵⁷:

- Phúc lợi và sự ổn định về kinh tế (như mức sống, tốc độ đô thị hóa)
- Đặc điểm xã hội và nhân khẩu học của dân số
- Sự ổn định thể chế (như hồ sơ nội bộ, tham nhũng)
- Năng lực của và độ tin cậy đối với hạ tầng công (như chi phí y tế, thông tin truyền thông, hạ tầng, tài chính, giao thông, mức độ tập trung)
- Sự kết nối toàn cầu (như cán cân thương mại, du lịch)
- Sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên và khả năng phục hồi của hệ sinh thái

Đánh giá Khả năng Thích ứng của Đô thị



Khung Đánh giá Khả năng Thích ứng của Đô thị của Tổ chức OECD

⁵⁷Tanner, T. et al (2009) Quản trị đô thị để Thích ứng: Đánh giá Khả năng Thích ứng với Biến đổi Khí hậu tại 10 Thành phố Châu Á, Báo cáo chuyên đề IDS Trang 315, Trường Đại học Sussex, Anh Quốc

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD⁵⁸ xác định một số các vấn đề tương tự để đánh giá khả năng thích ứng, trình bày những vấn đề này theo hình trên. Đây là một điểm xuất phát hữu ích và hầu hết những chỉ số xác định trong hình trên là những chỉ số thông thường có sẵn để các chính quyền địa phương xem xét, tuy nhiên ở một chừng mực nào đó còn chung chung và không liên quan đến các nguồn rủi ro tăng thêm hay mức độ tổn thương, đặc biệt là trong mối quan hệ với biến đổi khí hậu và thiên tai.

Một nội dung trọng tâm cụ thể hơn về các vấn đề biến đổi khí hậu, rủi ro thiên tai và mức độ tổn thương được đưa ra trong một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới⁵⁹. Báo cáo này cho biết “những thông tin về rủi

ro là cơ sở để xác định thứ tự ưu tiên cho những giải pháp giảm thiểu rủi ro. Các chỉ số và những công cụ trực quan có thể thể hiện rõ sự đánh đổi giữa những phương án chính sách khác nhau và định hướng cho những quyết định đầu tư phát triển”. Báo cáo đề xuất rằng các phương pháp và phương thức tiếp cận có thể góp phần tăng cường sự hiểu biết và khả năng thích ứng cho đô thị, bao gồm đánh giá rủi ro, lập quy hoạch sử dụng đất dựa trên các rủi ro và hiểm họa, quản lý hệ sinh thái đô thị, nâng cấp đô thị, sự tham gia của cộng đồng và các bên hữu quan, quản lý rủi ro thiên tai, thu thập số liệu, phân tích và ứng dụng, tài chính cho rủi ro và các phương thức tiếp cận chuyển giao. Báo cáo xác định một số chỉ số thích ứng với thiên tai theo năm nhóm sau:

- **Khả năng thích ứng về mặt xã hội**, gồm các yếu tố như độ tuổi, trình độ học vấn, tiếp cận với phương tiện giao thông, độ bao phủ dịch vụ y tế;
- **Khả năng thích ứng về mặt kinh tế**: bao gồm vốn của các hộ gia đình, thu nhập và sự bình đẳng, các vấn đề việc làm và quy mô doanh nghiệp
- **Khả năng thích ứng về mặt thể chế**: bao gồm các dịch vụ đô thị, phân đoạn chính trị, kinh nghiệm đã có về phòng chống thiên tai, sự kết nối xã hội và những yếu tố khác
- **Khả năng thích ứng về hạ tầng**: bao gồm các yếu tố nhà ở, nơi cư trú, dịch vụ y tế...
- **Khả năng thích ứng về cộng đồng**: bao gồm sự tham gia của xã hội, chính trị và tôn giáo xác định địa điểm và tham gia của người dân



TS Jasper Abramowski, Giám đốc Quốc gia GIZ thăm và làm việc với Cục Hạ tầng Kỹ thuật – Bộ Xây dựng

⁵⁸OECD (2017) Báo cáo về các Dự án Đô thị Thích ứng trên trang web của OECD, OECD Paris.

⁵⁹Jha, A. & Brecht, H. (2013) Tăng cường Khả năng Thích ứng Đô thị tại Châu Á, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.

Những vấn đề cụ thể xác định trên đây, giống như trong nhiều báo cáo khác, vẫn còn là điều gì đó mơ hồ và chung chung song gộp các chỉ số theo năm nhóm là điều hết sức hữu ích. Báo cáo còn nhấn mạnh sự cần thiết phải xác định các bộ chỉ số cụ thể phản ánh đặc trưng của địa điểm mà trong trường hợp chúng ta đang xét là vùng đô thị và những rủi ro cũng như mức độ tổn thương tác động đến nó.

Khi xây dựng các chỉ số cho bất kỳ nơi nào và với mục đích gì, thì điều quan trọng là phải tìm được sự cân bằng giữa một bên là tính nghiêm ngặt về khái niệm và sự toàn diện của phương pháp luận được sử dụng và một bên là tính thực tiễn của phương pháp luận đó trong điều kiện nguồn lực, thông tin và năng lực hiện có của các chính quyền tỉnh, thành phố. Tìm ra điểm cân bằng cũng là một thách thức lớn. Có rất nhiều phương thức tiếp cận được quốc tế công nhận, có tính toàn diện và đúng nguyên tắc song lại là một thách thức vô cùng lớn đối với bất kỳ chính quyền địa phương nào khi áp dụng.

Ví dụ, UNISDR⁶⁰ hợp tác với một số đối tác và gần đây đưa ra một khung “các chỉ số thích ứng mới cho các đô thị”. Những chỉ số này được xây dựng để các chính quyền địa phương sử dụng và tuân thủ một trình tự logic cho điểm các chỉ số chính và chỉ số phụ, là phương tiện để xác định những khoảng trống cần giải quyết và những hành động cụ thể cần thực hiện để lấp đầy khoảng trống này. Vấn đề là ở chỗ khung chỉ số này bao gồm bốn giai đoạn tính theo thứ tự từ giai đoạn 1 có 8 chỉ số, giai đoạn 2 có 30 chỉ số, giai đoạn 3 có 107 chỉ số và trong giai đoạn cuối cùng có 229 chỉ số. Chi tiết các chỉ số không rõ ràng và các con số liên quan cực kỳ phức tạp và là thách thức lớn cho bất kỳ chính quyền địa phương nào, chưa kể đến việc phân tích và cập nhật thường xuyên các chỉ số.

Bộ Chỉ số Đô thị Thích ứng⁶¹ do Tập đoàn ARUP xây dựng cho Quỹ Rockefeller kết hợp các chỉ số định tính và định lượng thông qua trình tự các bước xác định 52 chỉ số đô thị thích ứng. 52 chỉ số này được chia thành 12 nhóm liên quan đến các mục tiêu cụ thể tăng cường khả năng thích ứng, bao gồm các vấn đề như sinh kế và việc làm đa dạng, giảm thiểu mức độ tổn thương và rủi ro, cung cấp hiệu quả các dịch vụ thiết yếu và trao quyền cho các bên liên quan. Mỗi mục tiêu này đều có từ ba đến 5 chỉ số liên quan. Các mục tiêu cũng được đưa thành “bốn thước đo chính” đối với một đô thị có khả năng thích ứng là:

(i) Y tế và phúc lợi;

(ii) Kinh tế và xã hội;

(iii) Cơ sở hạ tầng và môi trường;

(iv) Lãnh đạo và chiến lược.



Thành phố Cần Thơ

⁶⁰UNISDR (2017) Dự thảo: Các chỉ số mới về Thích ứng với Biến đổi Khí hậu và Rủi ro Thiên tai tại các đô thị Trang web của UNISDR tháng 11 năm 2017.

⁶¹ARUP (2015) Chỉ số Đô thị Thích ứng ARUP. Luân Đôn.

Một so sánh gần đây về các khung đánh giá khả năng thích ứng⁶² nghiên cứu 17 bộ chỉ số về khả năng thích ứng từ các khung chỉ số thích ứng được thế giới công nhận. Phát hiện thu được khá thú vị, không phải vì báo cáo kết luận rằng việc so sánh là rất khó khăn bởi các bộ chỉ số khác nhau dựa trên các khung khái niệm khác nhau về ý nghĩa của khả năng thích ứng và của chức năng các chỉ số. Báo cáo cũng kết luận rằng vẫn tồn tại một khoảng trống giữa ý nghĩa được chấp nhận rộng rãi nếu khả năng thích ứng tập trung vào phúc lợi và các yếu tố phát triển chung trong nhiều khung chỉ số với nhiều bộ chỉ, và rằng các bộ chỉ số mới chỉ đưa ra một bức tranh cục bộ về sự thỏa mãn yếu tố khả năng thích ứng. Báo cáo này cũng kết luận rằng số lượng các chỉ số trong nhiều khung chỉ số có thể ảnh hưởng đến khả năng ứng dụng của chúng:

“Điểm mấu chốt của các chỉ số tốt là độ tin cậy mà không phải là khối lượng số liệu hay mức độ chính xác của việc tính toán... Khối lượng lớn số liệu có thể gây nên sự nhầm lẫn mà không đi vào trọng tâm. Những câu trả lời gần chính xác đối với một số câu hỏi quan trọng có nhiều ý nghĩa hơn những câu trả lời chính xác đối với những câu hỏi không quan trọng” (trang 12).

Đây là một nhận xét rất quan trọng và xác đáng và có thể được coi là điểm xuất phát cho hành trình xây dựng các chỉ số thích ứng hiện đang được Chương trình Thoát nước và Chống ngập ứng Đô thị tại Đồng bằng sông Cửu Long khởi xướng⁶³ tại thời điểm báo cáo này được chuẩn bị. Một trong những hoạt động đang được thực hiện trong khung khổ của Chương trình là phối hợp chặt chẽ với Bộ Xây dựng, chính quyền tỉnh, thành phố và các cơ quan có liên quan khác để xây dựng bộ chỉ số dựa trên những đặc điểm sau:

- Bộ chỉ số cần có tính tin cậy cao và hữu ích đối với những người có thẩm quyền ra quyết định ở cấp tỉnh và thành phố của Việt Nam đang nỗ lực tăng cường khả năng thích ứng của những khu vực thuộc sự quản lý của họ;
- Thông tin cơ sở cho các chỉ số cần khả thi trong quá trình thu thập và có thể cập nhật thường xuyên trong điều kiện nguồn lực và năng lực hiện có của chính quyền địa phương;
- Để đạt được hai đặc điểm trên, các chỉ số cần phải dựa trên những thông tin đã được Chính phủ Việt Nam thường xuyên thu thập, trong đó phải tạo được mối liên hệ rõ ràng giữa số liệu và quy định về thu thập số liệu đó (nhằm đảm bảo tính tin cậy).



Kênh thoát nước tại Hà Nội

⁶² Schipper, L. & Langston, L. (2015) Khái quát So sánh về Khung Đánh giá Khả năng Thích ứng, Báo cáo chuyên đề ODI, 422, ODI London.

⁶³ GIZ (2017) Xây dựng các Chỉ số Khả năng Thích ứng liên quan đến Nước cho các Đô thị tại Việt Nam và Lộ trình Thực hiện Chương trình Quản lý Nước thải của GIZ/Bộ Xây dựng



Bước đầu tiên trong quá trình này là phải xác định quy mô của các chỉ số, các nội dung vấn đề mà các chỉ số bao trùm trong lĩnh vực thích ứng vốn rất rộng lớn. Trọng tâm được thống nhất phản ánh trong quy mô của chương trình nói chung nhấn mạnh vào các nội dung liên quan đến nguồn nước và hạ tầng có liên quan, môi trường rộng hơn và khả năng ứng phó và phục hồi sau thiên tai. Chương trình đã đạt được sự thống nhất là những chỉ số liên quan đến y tế và phúc lợi và các chỉ số liên quan đến phát triển kinh tế xã hội sẽ được xây dựng sau dựa trên bài học kinh nghiệm của nhiệm vụ này.

Trong khung khổ đó, bước tiếp theo sẽ là chuẩn bị một bản tóm tắt những con số thống kê hiện tại có thể được thu thập thường xuyên cùng với những con số được xác định là cần phải thu thập theo những quy định cụ thể của Chính phủ. Những quy định này bao gồm các luật, nghị định và quyết định quy định trách nhiệm của các cơ quan khác nhau trong việc thường xuyên thu thập số liệu có sẵn từ các cơ quan, tổ chức của chính quyền trung ương và địa phương và có thể sử dụng cho công tác lập kế hoạch. Tất cả những chỉ số đó là những chỉ số được thu thập thường xuyên, thông thường mỗi năm một lần và đều phải có tính định lượng hoặc những hành động cụ thể (ví dụ như thực hiện một nhiệm vụ hành chính hoặc lập kế hoạch) có thể xác minh độc lập. Tổng số có 29 nội dung đã được xác định, đưa vào từng nhóm cùng với 5 tiêu đề phản ánh những chức năng cụ thể trong khả năng thích ứng của đô thị đối với những vấn đề liên quan đến nước:

- Chính sách và thể chế: gồm có 10 nội dung liên quan đến mức độ chính quyền đô thị lồng ghép các hành động cụ thể quy định trong các chính sách và quy định cấp quốc gia trong hệ thống lập kế hoạch và hành chính của mình. Ví dụ: (i) chính quyền có lồng ghép chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh trong quy hoạch tổng thể của tỉnh không; và (ii) chính quyền có áp dụng cơ chế, chính sách ưu đãi, khuyến khích để tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân và các bên có liên quan đầu tư, quản lý vận hành công trình nước không.
- Cấp nước bền vững: gồm một số chỉ số như: (i) tăng tỉ lệ cung cấp nước an toàn, theo mục tiêu đề ra là tăng 2% một năm; và (ii) giảm thiểu tỉ lệ thất thoát nước xuống 15% vào năm 2025.
- Quản lý thoát nước và chống ngập úng bền vững: bao gồm (i) xây dựng bản đồ nguy cơ ngập úng, đánh giá rủi ro ngập úng, kế hoạch phòng chống ngập úng và diện tích nước làm vùng đệm cho mỗi thành phố; và (ii) ưu tiên đầu tư phát triển hệ thống thoát nước ở những khu vực dễ bị tổn thương.
- Quản lý bền vững nước thải: bao gồm (i) tăng tỉ lệ đấu nối với hệ thống thoát nước (đấu nối hộ gia đình) và nhà máy xử lý nước thải với mục tiêu tăng 5% một năm; và (ii) tăng cường ứng dụng công nghệ mới, sạch và thân thiện với môi trường trong xử lý nước và nước thải.
- Năng lượng bền vững cho các thành phố xanh, thành phố thông minh: bao gồm các chỉ số như (i) tăng cường áp dụng năng lượng mặt trời và năng lượng tái tạo để bảo vệ môi trường hướng đến các thành phố xanh và bền vững và (ii) tăng tỉ lệ khắc phục thiên tai bằng những công trình phòng chống hướng đến tiết kiệm năng lượng và phát triển bền vững.

Hoạt động nói trên, tại thời điểm viết báo cáo này, vẫn đang được thực hiện. Dự kiến phương thức tiếp cận này sẽ được xây dựng để xác định ra một bộ chỉ số tổng hợp (hạn chế ở mức ít hơn 10 chỉ số) tập hợp những nội dung đã xác định nhằm cung cấp cho những người ra quyết định sự hiểu biết sâu sắc về những vấn đề quan trọng liên quan đến tăng cường khả năng thích ứng cho các tỉnh, thành phố. Những chỉ số tổng hợp này, như đã nói ở trên, sẽ được dựa trên những số liệu đã được thu thập thường xuyên để việc thu thập và phân tích số liệu, cập nhật các chỉ số sẽ không làm phát sinh nhiều chi phí. Quá trình phân tích và thảo luận sẽ đạt được yêu cầu của một chỉ số tốt cần có: cung cấp cái nhìn sâu sắc về xu thế của khu vực khảo sát và tạo sự hiểu biết rộng hơn về khả năng ứng phó – một cách tiếp cận dẫn đường cho sự phát triển của các thành phố và các tỉnh.

Thành phố Cần Thơ



3.5.3 Bản đồ Thích ứng – Công cụ mới để Lập quy hoạch đô thị ứng phó với các hiểm họa

Ở rất nhiều nơi quy hoạch đô thị chưa có sự cân nhắc đầy đủ những hiểm họa tự nhiên và tác động tiềm tàng của những hiểm họa này đối với kết cấu hạ tầng như nhà ở, cửa hàng, cửa hiệu, nhà máy và những công trình hạ tầng khác. Trong một vài trường hợp có thể do sơ suất nhưng chủ yếu là do các nhà quy hoạch không tìm được các bản đồ chi tiết và thực sự ý nghĩa cho thấy mức độ nguy hiểm của các địa điểm khác nhau. Nhiều bản đồ hiểm họa sử dụng các nhóm từ như hiểm họa “thấp, trung bình và cao”, làm cho nhà quy hoạch phải tự hỏi tần suất và mức độ nghiêm trọng của một hiểm họa có vượt quá mức độ cho phép không hay đó chỉ là những nguy hiểm thứ yếu có thể bỏ qua.

Điều này càng trở nên nghiêm trọng hơn nếu nhiều hiểm họa cùng tác động vào một địa điểm – vốn là một tình huống điển hình tại hầu hết mọi khu vực của Việt Nam. Nhiều thành phố nằm ở khu vực chịu ảnh hưởng của bão, hoặc nằm dọc các dòng sông có thể gây ngập lụt. Hầu hết các thành phố đều nằm trong khu vực chịu nguy cơ ngập lụt do mưa, thường bị trầm trọng hơn do năng lực yếu kém của hệ thống thoát nước. Một số đô thị duyên hải có thể phải chịu sóng bão hoặc sóng thần từ Máng Biển Manila và Hà Nội thì nằm ở khu vực dễ xảy ra động đất. Các đô thị có đồi núi dốc (như đô thị duyên hải miền trung) còn phải đối mặt với nguy cơ sạt lở. Rất khó có thể dự đoán những mối đe dọa tổng hợp từ tất cả những hiểm họa này. Tác động của chúng đối với nhà cửa có sự khác biệt lớn. Ngập lụt bắt đầu tạo nên những tổn thất từ dưới móng trở lên, còn gió bão có thể tấn công từ mái nhà trở xuống. Các loại nhà cửa khác nhau cũng chịu ảnh hưởng của các loại hiểm họa ở mức độ khác nhau. Điều quan trọng không phải chỉ là cường độ của hiểm họa mà còn là mức độ tổn thương của một tài sản đối với hiểm họa đó, cùng với tần suất dự kiến xảy ra hiểm họa. Thông thường, những sự kiện ít nghiêm trọng hơn xảy ra thường xuyên hơn so với các sự kiện hiếm khi xảy ra nhưng gây tác động lớn.

Vậy bằng cách nào một nhà quy hoạch đô thị có thể tập hợp tất cả những yếu tố trên để dự đoán mức độ nguy hiểm của các địa điểm khác nhau? Theo thuật ngữ kinh tế, mẫu số của tất cả những yếu tố kể trên là giá trị của những tổn thất dự kiến theo thời gian. Những tổn thất của tất cả những tính chất khác nhau và những xác suất khác nhau đều có một điểm chung là chúng gây ra rất nhiều tổn thất có thể quy đổi thành giá trị tiền tệ. Đó có thể được thể hiện bằng đồng Việt Nam (nếu có thể tính được giá trị của một tòa nhà cụ thể) hoặc bằng tỉ lệ phần trăm giá

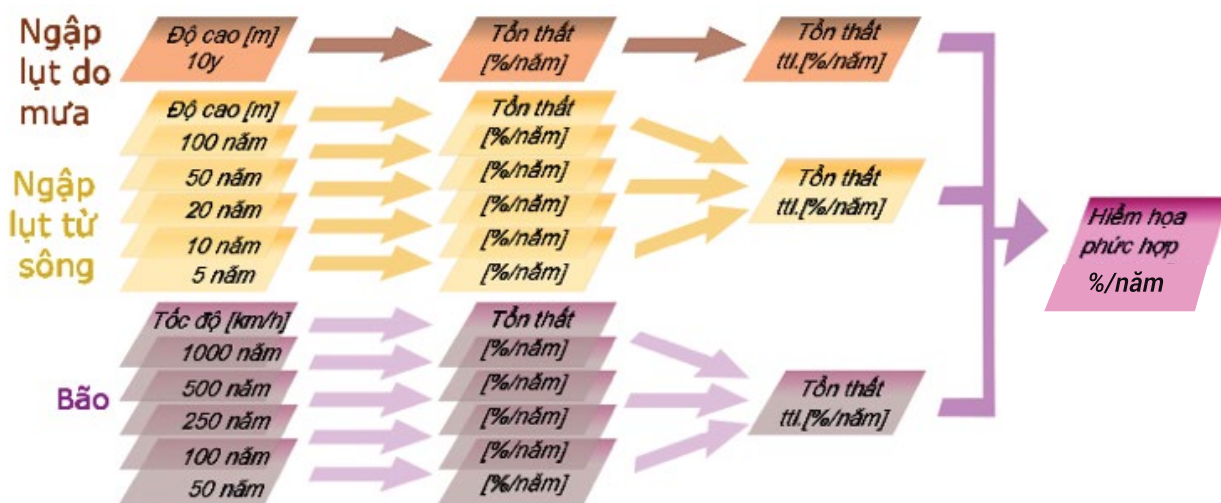
trị tòa nhà. Thời gian ham chiếu đối với những con số này thường là một năm. Tổng giá trị tổn thất thông thường do thiên tai phức hợp và xác suất tổn thất xảy ra dao động từ 0 đến 5%/năm. 5% có nghĩa là về mặt tính toán thống kê thì dự kiến giá trị của toàn bộ tòa nhà sẽ mất đi trong thời gian 20 năm. Thông thường mọi người cho rằng đây thực sự là mức độ cao không thể chấp nhận được. Tuy nhiên, giá trị này cho thấy những địa điểm nào là thích hợp để xây dựng và những địa điểm nào không; vì vậy bản đồ này có tên gọi là bản đồ thích ứng trong xây dựng.

GIZ xây dựng mô hình này để tính toán tổng hợp những tổn thất dự kiến từ thiên tai đa phức hợp tại Philipin và hiện đang áp dụng tại ba đô thị của Việt Nam là Rạch Giá, Long Xuyên và Cà Mau. Mô hình này cân nhắc tất cả các hiểm họa đối với một khu vực. Do đó, bước đầu tiên trong quá trình lập bản đồ thích ứng là lựa chọn những hiểm họa gây nhiều tác động. Ví dụ, đối với thành phố Long Xuyên ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long thì có hai loại ngập úng cần quan tâm, đó là ngập úng do mưa và ngập úng từ sông. Ngoài ra, thành phố này thỉnh thoảng còn bị bão nhiệt đới.

Các loại hiểm họa được chia thành năm nhóm chính với xác suất xảy ra và chu kỳ lặp khác nhau (ví dụ 5, 10, 25, 50, 100 năm đối với ngập lụt và 50, 100, 250, 500 và 1000 năm đối với bão), mỗi nhóm đó cường độ hiểm họa lớn nhất được tính toán từ các con số thống kê dựa trên những ghi chép trong lịch sử. Đó có thể là những số liệu được thu thập tại địa phương hoặc cũng có thể từ các nguồn từ trung ương hoặc thậm chí quốc tế. Thông thường những thông tin này không

có sẵn mà cần phải đưa ra những giả định để thay thế cho những quan sát thực tế.

Một số hiểm họa chịu sự thay đổi theo thời gian, đặc biệt là đối với những hiểm họa về thời tiết vì chúng có thể bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu. Việc tích hợp những thay đổi dự báo đó đòi hỏi phải đưa ra hai quyết định. Quyết định thứ nhất là phải xác định thời điểm bản đồ phản ánh hiện trạng. Đó có thể là thời điểm giữa hoặc cuối thế kỷ 21 hoặc bất kỳ thời gian lựa chọn nào khác. Quyết định thứ hai là lựa chọn mô hình được coi là kịch bản thực tế để phát triển trong tương lai. Điều này thật sự là một thách thức đối với các mô hình biến đổi khí hậu vì các mô hình khác nhau có thể cho thấy những dự báo trái ngược nhau về mô hình mưa bão trong tương lai. Các hoạt động khác của con người như điều tiết dòng chảy của dòng sông bằng các đập và đê để chống ngập lụt cũng cần được cân nhắc kỹ lưỡng.



Đường biểu thị mức độ tổn thương mô tả tác động của những hiểm họa với cường độ khác nhau đối với các tòa nhà. Những đường cong này được thể hiện trên cơ sở những quan sát về tổn thất trong thời gian xảy ra thiên tai và từ những đợt kiểm tra của các kỹ sư. Nhiều số liệu chưa được áp dụng trong điều kiện của Việt Nam và vì vậy chúng tôi sử dụng số liệu từ các quốc gia khác.

Số liệu về hiểm họa và mức độ tổn thương được nhân với nhau để tính ra dự kiến nguy cơ tổn thất đối với mỗi giai đoạn và chu kỳ lặp của hiểm họa. Bước cuối cùng là những nguy cơ này được cộng lại để tính ra một giá trị gộp tất cả các nguy cơ tại một khu vực cụ thể. Những tính toán này được thực hiện bằng phần mềm Hệ thống Thông tin Địa lý (GIS). Hình A dưới đây là một ví dụ về quy trình tính toán theo hệ thống phần mềm này.

Loại bản đồ thích ứng này đã được các nhà quy hoạch sử dụng đất áp dụng tại nhiều thành phố của Philipin và dự kiến cũng sẽ giúp các nhà quy hoạch đô thị của Việt Nam. Ngoài những ứng dụng trong quy hoạch đô thị, khu vực tư nhân cũng có thể sử dụng những thông tin thích ứng này. Các nhà đầu

tư chắc chắn sẽ quan tâm đến những loại thiên tai đe dọa một địa điểm họ định sử dụng xây dựng một nhà máy mới và các công ty bảo hiểm có thể sử dụng những thông tin này để xác định phí bảo hiểm cho các tòa nhà.

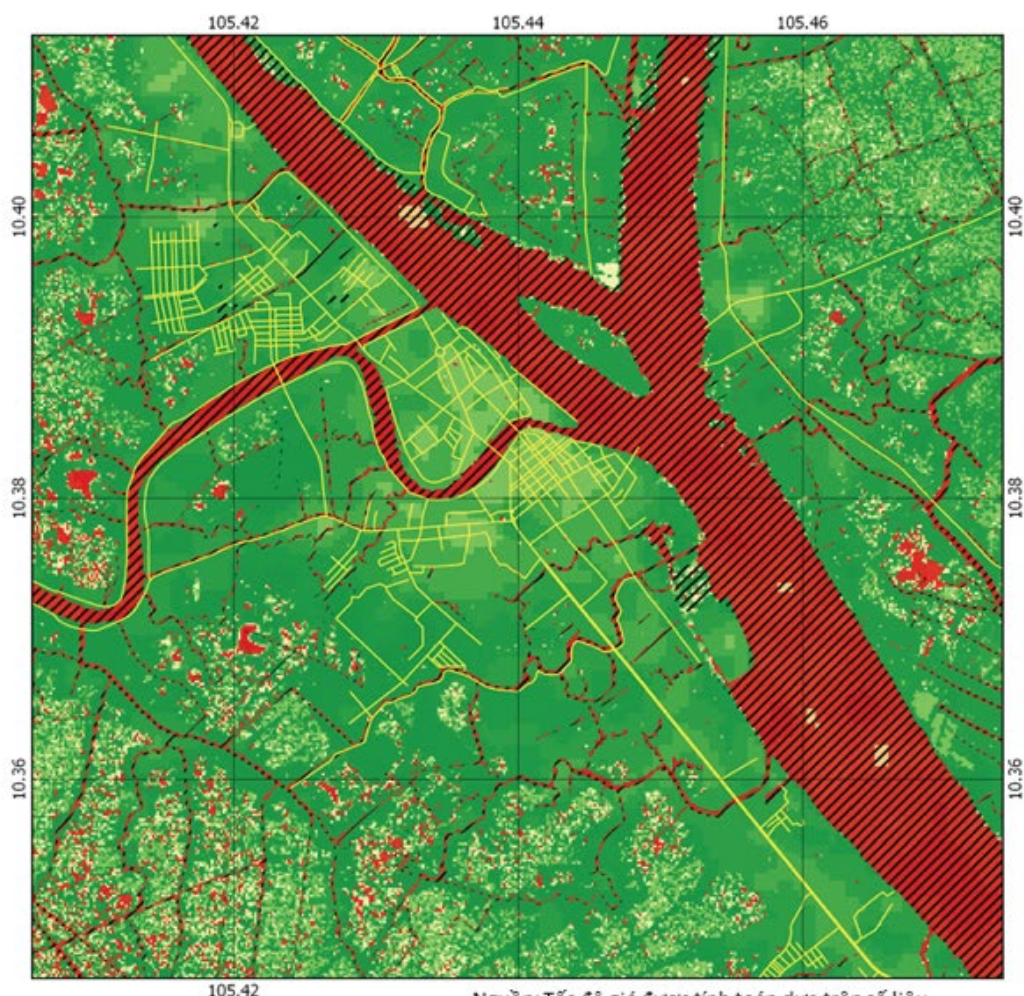
Một số nguồn thông tin được sử dụng có thể được cập nhật khi có số liệu mới, đặc biệt là về Mô hình Bề mặt Số, số liệu về sụt lún và những dự báo về biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là những số liệu mới sẽ làm thay đổi căn bản những tổn thất đã được tính toán vì phương pháp này không dễ bị tác động bởi những thay đổi nhỏ.

Đối với các thành phố Long Xuyên, Rach Giá và Cà Mau, việc áp dụng phương pháp lập bản đồ thích ứng không những có giá trị đối với các nhà cửa và các tòa nhà đơn giản mà còn có nhiều ý nghĩa đối với những kết cấu khác. Mức độ nhạy cảm cơ học của các công trình hạ tầng khác đối với ngập lụt hoặc những hiểm họa là rất khác so với các khu nhà ở, vì vậy mức độ tổn thương là một yếu tố cần phải cần nhắc dù mức độ hiểm họa không thay đổi. Ngoài những ứng dụng trong bối cảnh đô thị, mô hình thích ứng cũng có thể mang lại lợi ích cho ngành nông nghiệp nếu cần xem xét mức độ ảnh hưởng chi tiết đối với hoa màu.



Nhân viên của Công ty Quản lý Cầu Đường Hamburg đang mở ngăn bể chứa nước chống ngập ứng cho thành phố

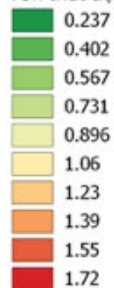
Bản đồ Thích ứng Thiên tai Phục hợp cho các Tòa nhà tại Long Xuyên – An Giang, Việt Nam



Chú thích:

- Đường bộ (nguồn: Bản đồ đường phố)
- Đường thủy

Tổn thất dự kiến hàng năm theo tỉ lệ%



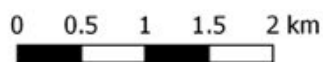
Nguồn: Tốc độ gió được tính toán dựa trên số liệu từ CAPRA (Đánh giá Xác Xuất Rủi ro), ngập úng dựa trên quan sát chu kỳ lập của mực nước sông và mực nước ngập lụt.

Tính toán và lập bản đồ do Ông Olaf Neussner, GIZ thực hiện

Phép chiếu: WGS84

Tỉ lệ: 1: 40,000

Tháng 11 năm 2017



Những nội dung đề cập trong các chương trước cho thấy sự cần thiết và tiềm năng hành động hướng tới tăng cường khả năng thích ứng trong lập kế hoạch và quản lý các vùng đô thị tại Việt Nam. Xu hướng của chính phủ khá rõ ràng trong việc phát triển vùng trên phạm vi toàn quốc, đồng thời nhận thức rõ mỗi vùng có những thách thức của riêng mình. Việc Chính phủ nhận rõ sự cần thiết thực hiện phương thức tiếp cận này được thể hiện trong một văn bản gần đây của Văn phòng Chính phủ, đó là Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 17 tháng 11 năm 2017 về Phát triển Bền vững Đồng bằng Sông Cửu Long Thích ứng với Biến đổi Khí hậu. Nghị quyết này thể hiện kết quả thảo luận giữa nhiều bên có liên quan tại Hội nghị Phát triển Bền vững Đồng bằng sông Cửu Long Thích ứng với Biến đổi Khí hậu diễn ra vào ngày 26-27 tháng 9 năm 2017. Như vậy, việc xây dựng những phương thức tiếp cận mới để đạt tới sự phát triển bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu là nội dung trọng tâm trong tư duy của chính phủ và cách tiếp cận đó sẽ được thí điểm tại đồng bằng sông Cửu Long để nếu thành công, sẽ được đánh giá, điều chỉnh và áp dụng phù hợp với đặc điểm và điều kiện của những vùng miền khác.

Nghị quyết nói trên có tính chất toàn diện ở chỗ đề cập đến rất nhiều vấn đề và quy định trách nhiệm chủ chốt của nhiều cơ quan, đơn vị khác nhau. Một tiền đề quan trọng là biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng là xu thế tất yếu và những truyền thống từ lâu đời của người dân sống chung với lũ tại đồng bằng sông Cửu Long cần phải được đặt ở vị trí trọng tâm của sự phát triển, đồng thời mở rộng ra để giải quyết những thách thức mới như xâm nhập mặn. Nghị quyết ghi rõ “Lấy tài nguyên nước là yếu tố cốt lõi, là cơ sở cho việc hoạch định chiến lược, chính sách” (Điều 3) và “Tiếp cận tổng thể, tích hợp phát triển kinh tế – xã hội toàn vùng đồng bằng sông Cửu Long; tăng cường hợp tác liên kết phát triển giữa các địa phương trong vùng, giữa vùng với Thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh miền Đông Nam Bộ và các vùng khác trong cả nước, giữa Tây Nam Bộ với Đông Nam Bộ, giữa Việt Nam với các nước”. Điều này phản ánh rõ nét quan điểm phát triển các Vùng Đô thị và sự cần thiết phải tăng cường hợp tác trong một tỉnh, thành phố và giữa các tỉnh, thành với nhau.



Thành phố Đà Nẵng

Liên quan đến khả năng thích ứng của đô thị, Nghị định quy định trách nhiệm cụ thể cho Bộ Xây dựng bao gồm tiếp tục thúc đẩy “chương trình phát triển đô thị thông minh”, đảm bảo rằng phương thức tiếp cận này được phát triển theo các nguyên tắc sinh thái và những giải pháp cụ thể nhằm giảm thiểu nguy cơ hiểm họa như ngập lụt, bão lũ và mực nước biển dâng. Nghị quyết đồng thời đưa ra những giải pháp cho Bộ TNMT và các bộ, ngành khác liên quan đến việc thu thập dữ liệu về thiên tai và biến đổi khí hậu, thiết lập hệ thống cảnh báo sớm thiên tai. Sự cần thiết phải có một “khung hợp tác mới” về tài nguyên nước và biến đổi khí hậu được xác định trong Nghị quyết; và các đối tác phát triển quốc tế trong đó có GIZ và SECO – cơ quan tài trợ cho Dự án mà trong đó báo cáo này được thực hiện cũng được đặt ở vị trí tham gia tích cực vào những hoạt động hợp tác này.



Thành phố Đà Nẵng

Những nội dung nói trên trong một Nghị quyết rất mới của Chính phủ tại thời điểm chuẩn bị báo cáo này được đưa ra vì chúng phản ánh sự chuyển đổi tư duy về những vấn đề liên quan đến thích ứng với biến đổi khí hậu và thiên tai. Nghị quyết đặt khả năng thích ứng vào vị trí trung tâm của sự phát triển tại Đồng bằng Sông Cửu Long – một khu vực vừa có mức độ tổn thương cao, vừa có tầm quan trọng chiến lược trong phát triển kinh tế quốc gia. Tăng cường hợp tác ở mọi cấp độ, trong một tỉnh và giữa các tỉnh với nhau là yếu tố trọng tâm, điều này đặc biệt quan trọng để từ đó giúp xác định những bước căn bản đầu tiên đảm bảo khả năng thích ứng của đô thị bút phá ra khỏi một ý tưởng hay để trở thành một nguyên lý cơ bản trong quản lý và lập kế hoạch phát triển tại những khu vực dễ bị tổn thương.

Phương thức tiếp cận này cũng cùng hướng với Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị (bản dự thảo ngày 9 tháng 2 năm 2018). Mặc dù Dự thảo Luật vẫn đang trong quá trình hoàn thiện song đã thể hiện rõ ràng phương hướng chuyển

đổi lập kế hoạch phát triển đô thị trong tương lai. Điều 20 của Dự thảo luật nói về “những nguyên tắc chủ đạo đối với đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh và đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu”. Điều này quy định phương thức tiếp cận đô thị có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh và thông minh phải được lồng ghép trong quy hoạch và quản lý đô thị và các vùng lân cận; đồng thời nêu rõ “đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu phải được xây dựng ở những tỉnh chịu nhiều tác động của thiên tai” mà trên thực tế là ở hầu hết mọi nơi trên toàn quốc.

Điều 21 của Dự luật quy định cơ chế ưu đãi, khuyến khích phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh trong quản lý và quy hoạch đô thị. Những cơ chế này bao gồm khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư xây dựng và phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu. Những quy định của Dự luật có sự liên quan mật thiết với những nội dung của Nghị quyết về Đồng bằng sông Cửu Long đề cập đến ở phần trên, và tựu trung lại, cả hai văn bản cho đến thời điểm này đều thể hiện phương thức tiếp cận về khả năng thích ứng là nội dung trọng tâm trong cách tư duy về phát triển các tỉnh và đô thị ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu.



Lãnh đạo Cục Hạ tầng Kỹ thuật, Cục Quản lý Đô thị, UBND và Sở Xây dựng An Giang, Cà Mau và Kiên Giang thảo luận về chủ đề Quản lý Rủi ro Thiên tai tại Trụ sở GIZ tại Eschborn, CHLB Đức

Ý nghĩa của những phân tích trình bày xuyên suốt trong báo cáo này khá rõ ràng: những thách thức liên quan đến nguy cơ tăng thêm từ thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu tại Việt Nam ngày càng lớn hơn trong tương lai, đặc biệt nghiêm trọng tại những khu vực như Đồng bằng sông Cửu Long và các vùng duyên hải là những nơi đã và đang phải chịu nhiều ảnh hưởng. Để giải quyết những thách thức này cần phải có hành động nhịp nhàng về một số lĩnh vực khác nhau mà điều này đòi hỏi phải có sự hợp tác và gắn kết ở mức cao hơn trong lập kế hoạch và hành động của các khu vực hành chính khác nhau, đặc biệt là các tỉnh, thành phố. Hợp tác và điều phối ở cấp độ cao hơn trong phạm vi một tỉnh và giữa các tỉnh, thành phố là một quá trình để từ đó đạt tới sự gắn kết chặt chẽ. Sự gắn kết giữa các cấp

chính quyền trung ương và địa phương là điều cần bản vì rất nhiều hành động sẽ phụ thuộc vào môi trường pháp lý và chính sách thuận lợi.

Phân tích các chính sách và văn bản quy phạm pháp luật trong báo cáo này thể hiện rằng các khía cạnh khác nhau trong phương thức tiếp cận thích ứng ngày càng trở thành quy chuẩn và được xác định một cách rõ ràng trong những văn bản pháp lý gần đây như Nghị quyết về Đồng bằng sông Cửu Long và Dự luật quản lý phát triển đô thị, là nền tảng cho những hành động trong tương lai. Đây là những động thái tích cực và mang đến nhiều cảm hứng, song đòi hỏi phải có sự nỗ lực nhịp nhàng để đảm bảo sự hợp tác và gắn kết sâu sắc hơn giữa các ngành và các cơ quan trong địa giới hành



sớm một chiều, mà cần phải phân chia thành các giai đoạn khác nhau bằng những giải pháp thiết thực và có trình tự logic, đạt được những lợi ích trước mắt và góp phần vào quy trình tăng cường hợp tác và gắn kết rộng lớn hơn. Một số lĩnh vực hợp tác và sắp xếp tiềm năng đã được đề cập trong Chương 3 song những nội dung được thảo luận ở đó chưa thể làm thành một danh mục toàn diện và những lĩnh vực hành động ban đầu thích hợp nhất sẽ có sự khác nhau ở những vùng miền, tỉnh thành khác nhau của đất nước.

Một trong những bối cảnh, điều kiện thực hiện những thay đổi này là tiếp tục quá trình phân cấp tại Việt Nam vốn đã trở thành ưu tiên trọng tâm sau Đại hội Đảng năm 1986, khởi đầu quy trình đổi mới. Đây đã và đang là một mục tiêu chính sách trọng tâm, song vẫn còn nhiều rào cản để có thể đạt tới sự phân cấp đầy đủ và hiệu quả; những rào cản này cần được tháo gỡ để có thể thực hiện phương thức tiếp cận khả năng thích ứng, giảm thiểu nguy cơ thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu trong tương lai. Sự chuyển đổi từ kế hoạch tập trung theo một ngành kiểu truyền thống sang kế hoạch phân cấp giữa các ngành khác nhau cho thấy những thách thức to lớn và có thể được coi là vẫn “đang trong quá trình thực hiện”. Một phần vì tính phức tạp của quy trình: chuyển giao kế hoạch, quyền lực ngân sách và quản lý hành chính cho các tỉnh trong khi vẫn duy trì được trật tự và ổn định quốc gia, để đảm bảo cấp độ gắn kết trong các phương thức tiếp cận phát triển quốc gia cần có nhiều thời gian và mỗi khu vực khác nhau sẽ đạt được tiến độ ở mức khác nhau.

Ở một số nơi phải đẩy nhanh tiến độ nếu muốn thực hiện một hệ thống quản trị và kế hoạch phân cấp triệt để. Điều này bao gồm sự cần thiết phải tăng cường hệ thống kế hoạch ở cấp tỉnh, thành phố vì hệ thống này vẫn còn manh mún giữa các ngành khác nhau và các tỉnh, thành chưa cân nhắc đầy đủ đến những vấn đề vượt khỏi cách thức kế hoạch tập trung kiểu truyền thống. Kế hoạch tổng thể cần phải thay thế hoặc ít nhất cũng phải đổi mới nhằm đảm bảo rằng những kế hoạch này được dựa trên những bằng chứng cụ thể và đưa ra định hướng chiến lược, tầm nhìn, mục tiêu và xác định đúng đắn thứ tự ưu tiên các dự án. Diện tham gia của các bên liên quan trong lập kế hoạch và quản lý cần được mở rộng, đặc biệt cần thu hút sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân và của cộng đồng trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện các dự án đầu tư hạ tầng và các dự án khác. Các tỉnh cần phải giữ lại nhiều thu nhập hơn và nếu có thể, tạo ra nhiều thu nhập hơn thông qua phí dịch vụ để có thể chủ động và thực hiện nhiệm vụ quyết định phân bổ ngân sách địa phương và lựa chọn dự án công.

chính của một tỉnh, thành phố và giữa các tỉnh, thành phố với nhau. Một phần trong quá trình giúp tạo nên sự hợp tác và gắn kết sâu sắc hơn và trước hết là tạo dựng sự liên kết là xây dựng và hoàn thiện hơn nữa khung chính sách và quy định pháp lý. Đặc biệt, tiếp theo những văn bản quy phạm pháp luật mới như Luật Quy hoạch (thông qua vào tháng 11 năm 2017) và Luật Quản lý Phát triển Đô thị đang trong quá trình hoàn thiện cần có các nghị định, quyết định và cơ chế chính sách làm phương tiện để biến những ý định, mục đích của các luật mới này thành các quy trình thực hiện cụ thể.

Thống nhất về quỹ đạo phát triển trong tương lai và sắp xếp quản lý, lập kế hoạch chặt chẽ hơn sẽ không thể thực hiện được trong một

Quá trình phân cấp quản lý cũng là điều tất yếu và là bối cảnh để xây dựng và thực hiện những phương thức tiếp cận thích ứng. Điều này được thể hiện trong những chính sách, quy định và văn bản quy phạm pháp luật ban hành trong thời gian gần đây như Luật Tổ chức Chính quyền Địa phương và Luật Tổ chức Chính quyền Trung ương được Quốc hội thông qua năm 2015. Những luật ban hành gần đây tiếp tục tăng cường vai trò của chính quyền tỉnh và chính quyền đô thị trong những lĩnh vực thuộc kế hoạch thích ứng như quy hoạch, xây dựng và vận hành công trình hạ tầng như cấp nước, thoát nước, chống ngập và thiết lập và quản lý hệ thống phòng chống thiên tai, cảnh báo sớm.

Những trách nhiệm này đã được củng cố trong Luật Quy hoạch do Quốc hội thông qua vào tháng 11 năm 2017, trong đó nhận rõ sự cần thiết phải nâng cao chất lượng và hiệu quả quy hoạch ở cấp tỉnh và thành phố. Các giải pháp thúc đẩy kế hoạch phân cấp được đồng hành với việc phân công trách nhiệm tài chính và kiểm soát cao hơn cho các tỉnh, thành phố như Nghị định 52/2017/NĐ-CP về Quản lý cho vay lại nguồn vốn nước ngoài của Chính phủ đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Như vậy, khung chính sách pháp lý xây dựng các phương thức tiếp cận dựa trên khả năng thích ứng trong lập kế hoạch và quản lý ở cấp tỉnh và thành phố vẫn đang được xây dựng và hoàn thiện, song đã và đang được cải thiện đáng kể trong những năm gần đây. Phương hướng chung của sự thay đổi rõ ràng là hướng đến các tổ chức hành chính được phân cấp với quyền hạn cao hơn và trách nhiệm nhiều hơn trong những định hướng phát triển trong tương lai. Do đó, giải quyết những thách thức ngày càng lớn trong quản lý rủi ro



Đại sứ Đức, Đại sứ Thụy Sĩ và Lãnh đạo Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường – Quốc hội Việt Nam công bố sách chuyên khảo “Ứng phó với Biến đổi Khí hậu tại Việt Nam”

Quản lý và lập kế hoạch gắn kết hơn, đúng hướng hơn ở cấp thành phố và cấp tỉnh sẽ tạo nền tảng tăng cường hợp tác giữa các tỉnh và thành phố. Đây là điều cần bản đối với nhiều khu vực mà ở đó những thách thức (bao gồm hiểm họa ngập lụt và tác động của biến đổi khí hậu) vốn đã vượt ra khỏi địa giới hành chính và các khoản đầu tư (như đầu tư cho hạ tầng quản lý nước) và công tác quản lý (như quản lý hệ thống cảnh báo sớm) sẽ được hưởng lợi từ hiệu quả kinh tế theo quy mô và từ các dòng thông tin chia sẻ giữa các tỉnh. Điều này đã xảy ra ở một số nơi như kinh nghiệm quản lý đê điều cập đến ở trên và những sáng kiến này cần được tiếp tục thực hiện và kế thừa. Phần phân tích về bảo hiểm rủi ro thiên tai và hạ tầng trong chương trước cũng là một lĩnh vực tiềm năng để tăng cường sự hợp tác tích cực trong quá trình phát triển.

Cách thức tiếp cận tăng cường hợp tác và liên kết giữa các tỉnh có khả năng thành công hơn nếu được tổ chức có hệ thống, thiết lập sự hợp tác từng bước một trong các lĩnh vực đã được xác định rõ ràng và trong những lĩnh vực có thể thấy rõ lợi ích mang lại. Điều này sẽ tạo niềm tin và sự hiểu biết lẫn nhau, đặt nền móng cho sự hợp tác hiệu quả hơn ở những thời gian và địa điểm cần thiết. Phương thức tiếp cận này đã được công nhận tại Hội nghị Phát triển Bền vững Đồng bằng sông Cửu Long Thích ứng với Biến đổi Khí hậu tổ chức vào tháng 9 năm 2017 và sau đó được đưa vào Nghị quyết 120 đã nói ở trên. Nghị quyết này kêu gọi phát triển “một quy hoạch tổng thể tích hợp phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu”, kế thừa những ví dụ hiện có về hợp tác, điều phối vùng giữa các tỉnh, thành phố Đồng bằng sông Cửu Long.

thiên tai và biến đổi khí hậu tùy thuộc vào việc các tỉnh, thành phố tăng cường năng lực của mình như thế nào để ứng phó với những hiểm họa và bất định này.

Quá trình thay đổi để tăng cường lập kế hoạch và quản lý phân cấp, như đã nói ở trên, sẽ tiến triển dần dần và trải qua nhiều giai đoạn khác nhau. Mặc dù tình hình, điều kiện của các tỉnh, thành phố rất khác nhau, nhưng bước đi đầu tiên là tăng cường hợp tác và gắn kết trong quá trình ra quyết định của tỉnh và, trong bối cảnh của các vùng đô thị là giữa các thành phố và các tỉnh thuộc vùng đô thị đó. Sự mạnh mẽ và chỉ tập trung vào một ngành riêng lẻ khi lập kế hoạch cần được chuyển đổi theo hướng định hình các quyết định chủ chốt trong một khung khổ thích ứng. Điều này bao gồm việc nhận rõ sự cần thiết phải giải quyết những rủi ro trước mắt và lâu dài do sự gia tăng hiện tượng thời tiết cực đoan và tác động lớn hơn của biến đổi khí hậu. Linh hoạt hơn nữa và tiếp tục tăng cường khả năng ứng phó với những

điều chưa biết đến trong điều kiện xã hội, kinh tế và môi trường luôn biến đổi là điều cần được đưa vào hệ thống quản lý và lập kế hoạch của các tỉnh và thành phố. Tăng cường thông tin có sẵn về những xu thế này là điều quan trọng nếu muốn lập kế hoạch dựa trên bằng chứng và xác lập ưu tiên hành động, đầu tư một cách hiệu quả.



Thành phố Hà Nội

Trong số những ví dụ về tổ chức hợp tác, điều phối liên tỉnh giữa bốn tỉnh An Giang, Bến Tre, Cần Thơ và Đồng Tháp được thiết lập vào tháng 5 năm 2015 với thỏa thuận hợp tác về lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động thí điểm liên kết giữa các tỉnh trong phát triển chuỗi giá trị nông nghiệp và phát triển sản phẩm. Thỏa thuận này đã được lồng ghép trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội của bốn tỉnh. Một sáng kiến khác cũng nhằm tăng cường hợp tác là Quyết định số 593/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 6 tháng 4 năm 2016 và Kế hoạch Hành động ban hành theo Quyết định số 2220 ngày 17 tháng 11 năm 2016 về thí điểm điều phối, liên kết vùng tại đồng bằng sông Cửu Long thông qua các dự án, chương trình liên tỉnh cũng như phát triển thể chế cho khu vực này.

Trong tương lai xa hơn sẽ hướng đến một hệ thống lập kế hoạch và quản lý toàn diện hơn trong phạm vi toàn vùng, làm cơ sở cho sự hợp tác và điều phối hiệu quả giữa các thành phố và các tỉnh. Điều này không thể được chỉ đạo thực hiện theo kiểu từ trên xuống dưới và cũng không thể thành hiện thực một sớm một chiều, ngược lại cần được xây dựng từ nền móng và được hỗ trợ bởi một khung chính sách và quy định thuận lợi. Chúng ta đều thấy những điều này đang diễn ra. Hỗ trợ phương thức tiếp cận này cần được tăng cường và những lĩnh vực hợp tác sâu hơn trong phạm vi một tỉnh và giữa các tỉnh, thành phố với nhau cần được xác định và hỗ trợ thực hiện.

Sự kết hợp của việc nhận rõ những thách thức từ thiên tai và biến đổi khí hậu, tiềm năng của phương thức tiếp cận thích ứng và tăng trưởng xanh làm cơ sở để giải quyết những thách thức này với những biến đổi lớn hơn về mặt xã hội, kinh tế, chính sách đều hướng đến những phương thức tiếp cận lập kế hoạch và quản lý sáng tạo, đổi mới. Nền tảng của những phương thức tiếp cận này sẽ là những văn bản pháp lý và những hành động tăng cường khả năng hợp tác, điều phối trong các tỉnh, thành và giữa các tỉnh thành, để cuối cùng xây dựng được những cơ chế có tính hệ thống để điều phối trong lập kế hoạch phát triển, quản lý thiên tai, đầu tư hạ tầng và những lĩnh vực khác mang lại lợi ích thiết thực, hữu hình cho những người tham gia. Không nên đánh giá thấp những thách thức còn tồn đọng, song hành trình thay đổi cần có một hướng đi mà mục tiêu của các luật, chính



sách, quy định mới được chính phủ ban hành trong thời gian qua thì đã rõ ràng.

Để đạt được những thay đổi này cần tận dụng sự hỗ trợ ổn định từ các tổ chức phát triển quốc tế mà nhiều trong số đó đã có mặt và hoạt động tích cực trên một số lĩnh vực, góp phần tạo nên những thay đổi này. Sự mạnh mẽ trong phát triển kinh tế và dân số của các đô thị và mức độ tăng nhanh chưa từng có của những hành động, tương tác giữa các vùng lân cận làm cho các vùng đô thị, một cách tự nhiên, trở thành nơi biến những thay đổi này thành hiện thực.



Thành phố Đà Nẵng

Xuất bản bởi

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Trụ sở đặt tại

Bonn và Eschborn

**Chương trình Thoát nước và
Chống ngập úng Đô thị Ứng phó
với Biến đổi Khí hậu**

37 Lê Đại Hành, Hà Nội

Xuất bản

Tháng 4 năm 2018

Chịu trách nhiệm

Dr. Dirk Pauschert

Tác giả

Prof. John Soussan, Dr. Tim McGrath

Với sự đóng góp của

Nhóm Điều phối các Nhà tài trợ
về Vệ sinh Đô thị và Quản lý Nước thải
tại Việt Nam

Dàn trang và trình bày

Inca Media

Hình ảnh

Trần Quang Hưng, Bộ Xây dựng,
Trung tâm Điều hành Chương trình Chống ngập nước
Thành phố Hồ Chí Minh; Công ty thoát nước Đô thị
Thành phố Hồ Chí Minh, trang web Chính phủ

GIZ chịu trách nhiệm nội dung của ấn phẩm này**Dưới sự uỷ quyền của**

Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển Liên bang Đức
và Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ