

Lý luận và kinh nghiệm tích hợp giảm thiểu rủi ro thiên tai trong quy hoạch đô thị

Theories and experiences in integrating disaster risk reduction in urban planning

> PGS.TS LÊ ANH ĐỨC

Khoa Kiến trúc, Trường Đại học Văn Lang; Email: duc.la@vlu.edu.vn

TÓM TẮT

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu và gia tăng thiên tai tại các quốc gia trên thế giới, các đô thị - khu vực tập trung đông dân cư sẽ có nguy cơ lớn từ các rủi ro thiên tai. Việc giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRR) đang được thế giới và các quốc gia quan tâm hàng đầu. Các mô hình DRR đã và đang được các quốc gia áp dụng một cách mạnh mẽ trong mọi lĩnh vực phát triển, đặc biệt là trong lĩnh vực quy hoạch đô thị. Việc xây dựng các khung đánh giá rủi ro thiên tai cho đô thị; các chính sách phát triển đô thị; lồng ghép DRR trong các nội dung của quy hoạch đô thị như quy hoạch sử dụng đất hay phát triển hạ tầng đô thị là những nội dung rất quan trọng. Bối cảnh đô thị hóa và các rủi ro thiên tai, Việt Nam rất cần học tập những lý luận và kinh nghiệm thế giới trong việc tích hợp DRR trong quy hoạch đô thị. Nội dung bài viết (1) Giới thiệu các lý luận về đánh giá rủi ro thiên tai đối với các đô thị trên thế giới; (2) Phân tích các kinh nghiệm tích hợp giảm thiểu rủi ro thiên tai trong đô thị; (3) Phân tích khả năng áp dụng mô hình tích hợp DRR trong quy hoạch đô thị tại Việt Nam;

Từ khóa: Đánh giá rủi ro thiên tai; giảm thiểu rủi ro thiên tai; quy hoạch đô thị.

ABSTRACT

In the context of climate change and increasing natural disasters in countries around the world, urban areas - densely populated areas will be at great risk from natural disasters. Disaster risk reduction (DRR) is of top concern to the world and countries. DRR models have been strongly applied by countries in all areas of development, especially in the field of urban planning. The development of natural disaster risk assessment frameworks for urban areas; urban development policies; Integrating DRR in urban planning contents such as land use planning or urban infrastructure development are very important contents. In the context of urbanization and natural disaster risks, Vietnam urgently needs to learn from world theories and experiences in integrating DRR in urban planning. The content of this article will be (1) Introducing theories on natural disaster risk assessment for urban areas around the world; (2) Analyze experiences in integrating natural disaster risk reduction in urban areas; (3) Analyze the possibility of applying the DRR integrated model in urban planning in Vietnam.

Key words: Natural disaster risk assessment; Natural disaster risk reduction; Urban planning.

1. TÁC ĐỘNG CỦA THIÊN TAI ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Tính đến năm 2017, hơn một nửa dân số thế giới (56%) sống ở khu vực thành thị - ngày càng nhiều ở các thành phố có mật độ dân số cao. Trong đó, một phần tư dân số đô thị trên thế giới sống trong các khu định cư không chính thức trong điều kiện nghèo đói. Khoảng 1 tỷ người ở các nước đang phát triển dễ bị tổn thương trước thiên tai vì họ sống trong những ngôi nhà chật chội, xây dựng tồi tàn với mức độ dễ bị tổn thương, không có đủ dịch vụ khẩn cấp hoặc năng lực đối phó (WB, 2021). Tốc độ đô thị hóa nhanh đang khiến người dân dễ bị tổn thương hơn trước tác động của biến đổi khí hậu, một phần do sự tập trung của các thành phố lớn ở các vùng ven biển chịu tác động của nước biển dâng. Dự báo đến năm 2100, 200 triệu người trên thế giới sẽ bị ảnh hưởng bởi mực nước biển dâng, trong đó phần lớn ở châu Á, đặc biệt là Trung Quốc (43 triệu), Bangladesh (32 triệu) và Ấn Độ (27 triệu).

Đã có rất nhiều nghiên cứu và kết luận về nguy cơ rủi ro thiên tai trong các đô thị, có thể thấy rằng:

(i) Sự sắp xếp và tổ chức không gian của đô thị về dân cư và tài sản tạo ra đặc điểm làm gia tăng các hiểm họa khác nhau ở khu vực thành

thị so với nông thôn; mật độ cao về dân số dẫn đến nguy cơ, tính chất của hiểm họa và cơ hội cộng hưởng giữa các loại hiểm họa khác nhau (ví dụ lũ lụt và dịch bệnh bùng phát) theo chiều hướng gia tăng và nghiêm trọng hơn.

(ii) Các thành phố cũng thường mở rộng theo các hướng xâm lấn vào các vùng ngoài thành và có thể làm suy giảm các vùng đệm tự nhiên, ví dụ như rừng ngập mặn (bảo vệ biển) và lạch (để thoát nước) và bề mặt thấm thấu của nước vào đất (Satterthwaite et al., 2007).

(iii) Những hạn chế về nguồn tài nguyên đất đai sẵn có ở các khu vực đô thị thường dẫn đến sự gia tăng các khu ổ chuột và các khu định cư không chính thức (Shaw, 2009).

Các thành phố đặc biệt dễ bị tổn thương trước các thảm họa tự nhiên và do con người gây ra do một loạt các quá trình phức tạp có liên quan và tương tác đến nhau. Các vấn đề xã hội khác cũng như tình trạng quản lý đô thị yếu kém; quá trình đô thị hóa nhanh chóng thiếu kiểm soát; sự can thiệp vào môi trường tự nhiên là nguyên nhân gây ra tình trạng dễ bị tổn thương. Thảm họa thường do các hệ quả từ các hành động của con người gây ra, chẳng hạn như các khu đô thị không được

kiểm soát hoặc quy hoạch không đầy đủ, thiếu cơ sở hạ tầng cơ bản nên dễ bị thiên tai. Thiên tai góp phần gây ra sự gián đoạn xã hội, kinh tế, văn hóa và chính trị trong bối cảnh thành thị và nông thôn, mỗi bối cảnh theo cách riêng của nó. Các đô thị quy mô lớn đặc biệt dễ bị tổn thương vì tính phức tạp cũng như sự tích tụ dân số và nhiều khu vực hạn chế về cơ sở hạ tầng. Nhìn vào những thảm họa lớn trong lịch sử vừa qua, chúng ta thấy rõ rằng những thảm họa quy mô lớn, ảnh hưởng đến toàn bộ khu vực, thường là các đô thị.

2. ĐÁNH GIÁ RỦI RO THIÊN TAI TRONG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Việc đánh giá rủi ro trong đô thị phát sinh là một quá trình phức tạp, xuất phát từ rất nhiều nguyên nhân:

- Nhiều mối nguy hại mà con người phải đối mặt cùng một lúc, các loại mối nguy hại gần đây và thường gặp có thể được người đánh giá nhìn thấy rõ hơn những người khác tại bất kỳ thời điểm nào.

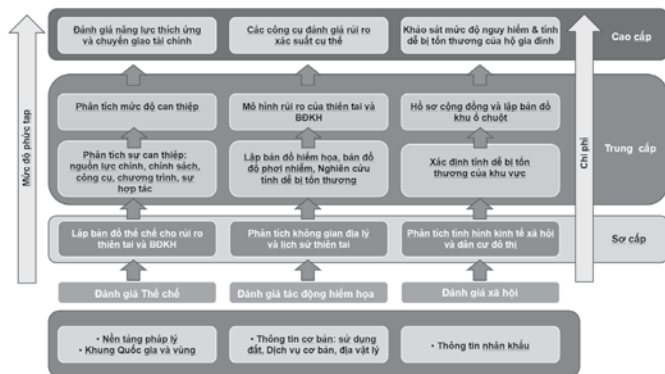
- Nhiều lĩnh vực có nguy cơ bị ảnh hưởng và tổn thương, nhưng thực tế rất khó để tổng hợp tính dễ bị tổn thương giữa các lĩnh vực như nhà ở, mạng lưới thông tin liên lạc, nước và vệ sinh, giáo dục, cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe, mạng lưới điện, v.v. Mỗi lĩnh vực sẽ có mức độ phơi bày và độ nhạy cảm với rủi ro khác nhau, cũng như năng lực và nguồn lực để ứng phó, đối phó và phục hồi.

- Nhiều thang đo mà rủi ro được cảm nhận và ứng phó. Rủi ro, ở bất kỳ nơi nào, là kết quả của việc ra quyết định và hành động—hoặc không hành động ở quy mô địa phương, thành phố, quốc gia và quốc tế. Việc đưa tất cả các thang đo này vào phân tích tác động và năng lực là một thách thức.

- Nhiều tài sản cần được tính đến khi đo lường tính dễ bị tổn thương và năng lực. Điều này áp dụng cho mọi quy mô, từ cá nhân đến thành phố. Một số tài sản sẽ phụ thuộc vào việc sử dụng những tài sản khác và hiếm khi có các loại tài sản khác nhau tương xứng.

- Nhiều bên liên quan có vai trò trong việc định hình rủi ro. Hành động của các bên liên quan ảnh hưởng đến mức độ mà họ và những người khác gặp rủi ro. Điều này có thể khó xác định, ví dụ: khi những hành động như vậy là một phần của quá trình phát triển hàng ngày.

Đánh giá rủi ro trong đô thị là một cách tiếp cận linh hoạt giúp nâng cao hiểu biết về rủi ro của đô thị do thiên tai và biến đổi khí hậu. Thông qua cách tiếp cận theo từng giai đoạn, trong đó mỗi cấp độ đánh giá được liên kết với các nhiệm vụ chi tiết và phức tạp hơn, các nhà quản lý thành phố có thể lựa chọn một loạt thành phần thích hợp từ mỗi trụ cột để nâng cao hiểu biết chung về rủi ro ở một thành phố nhất định.



Hình 1. Các cấp độ và trụ cột trong đánh giá rủi ro trong đô thị (Nguồn: E. Dickson et al, 2012)

Việc đánh giá dựa trên ba trụ cột đánh giá chính (thể chế, tác động nguy hại và kinh tế xã hội), mỗi trụ cột liên quan đến ba cấp độ: độ phức tạp (sơ cấp, trung học và cao cấp) (Hình 1). Khung này được xây dựng xoay quanh trụ cột trung tâm để đánh giá tác động của các mối nguy hại, nhằm xác định loại hình, cường độ và vị trí của những thay đổi và tổn thất tiềm ẩn do các mối nguy hại trong tương lai và các kịch bản

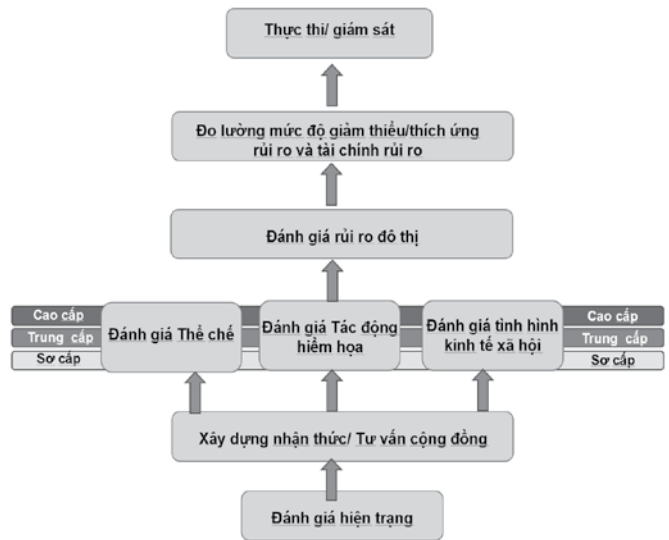
biến đổi khí hậu gây ra. Cho rằng rủi ro là một hàm số của các mối nguy hại, tính dễ bị tổn thương tương đối của người dân và tài sản cũng như khả năng ứng phó, đánh giá rủi ro trong đô thị tính đến vai trò của các thể chế và điều kiện kinh tế xã hội của người dân thành phố để (1) hiểu liệu có các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý rủi ro phát sinh từ thiên tai và biến đổi khí hậu, và (2) xác định những nhóm dân cư dễ bị tổn thương nhất có khả năng bị ảnh hưởng bất lợi, cũng như hiểu biết về khả năng thích ứng của họ.

Đánh giá rủi ro trong đô thị được thực hiện lồng ghép trong quy trình quy hoạch bao gồm các nội dung: đánh giá rủi ro, phát triển và thực hiện kế hoạch quản lý rủi ro cũng như giám sát tiến trình giảm thiểu rủi ro. Đặc biệt đánh giá rủi ro đô thị cần được áp dụng trong khung quy hoạch chiến lược (Hình 2):

(1) Đánh giá rủi ro đô thị là một phần của quy hoạch đô thị, lồng ghép trong quá trình quy hoạch thành phố, hình thành chiến lược phát triển thành phố hoặc thực hiện quy hoạch thành phố;

(2) Đánh giá rủi ro đô thị trong chuẩn bị các quy hoạch ngành cụ thể như giao thông, cấp nước và vệ sinh hoặc phát triển các đô thị về tình mới; hoặc

(3) Đánh giá rủi ro đô thị có thể được xem như một phần của quy trình chính sách và quy hoạch đô thị chiến lược để nó có thể được lồng ghép với các công cụ và chức năng quản lý đô thị hiện có.



Hình 2. Quy trình đánh giá rủi ro thiên tai trong quy hoạch đô thị (Nguồn: E. Dickson et al, 2012)

3. CÁC NỘI DUNG TÍCH HỢP GIẢM THIỂU RỦI RO THIÊN TAI TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

3.1. Nội dung về DRR trong khung thể chế pháp lý

Đối với việc phát triển đô thị, các nội dung DRR đã được định hướng và xây dựng trong rất nhiều chính sách ở các quốc gia. Việc thực thi đều đã có những kinh nghiệm khá đầy đủ tại nhiều Quốc gia trên thế giới:

- Xây dựng pháp luật về DRR - với vai trò và trách nhiệm được xác định rõ ràng trong toàn bộ chính phủ - sau khi tiến hành đánh giá rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương cũng như phát triển các chiến lược và chính sách DRR đa hiểm họa và đa ngành.

- Rõ ràng và sửa đổi luật pháp ngành hiện hành để lồng ghép DRR phản ánh các cam kết quốc tế và bao gồm kiến thức mới nhất, đồng thời đảm bảo rằng DRR có thể được điều chỉnh cho phù hợp với các yêu cầu ngày càng tăng.

- Định hướng các vấn đề và nội dung DRR trong các kế hoạch, quy hoạch Bộ, ngành và địa phương, đặc biệt là trong Quy hoạch đô thị.

Sau khi DRR được xây dựng chính sách từ cấp độ quốc gia, Quốc hội và cơ quan của chính phủ sẽ xây dựng và cung cấp thông tin về các chiến lược tài chính DRR và các công cụ tài chính để tài trợ cho các sáng kiến DRR dài hạn - bao gồm quỹ giám sát việc thu thập dữ liệu, báo cáo và thực thi quy định - ở tất cả các cấp chính phủ. Tất cả các chương trình phát triển và thích ứng với khí hậu của các ngành về y tế, nông nghiệp, giáo dục, môi trường, tài chính, cơ sở hạ tầng, giao thông, du lịch, nước, v.v. để được xem xét trong định hướng phát triển đô thị. Việc lồng ghép DRR vào các định hướng quy hoạch, các chương trình phát triển và thích ứng với biến đổi khí hậu là then chốt nhằm tăng cường hiệu quả và tính bền vững của phát triển đô thị.

3.2. Quy hoạch sử dụng đất và giảm thiểu rủi ro thiên tai trong đô thị

Quy hoạch sử dụng đất là một đóng góp quan trọng cho sự phát triển bền vững. Nó liên quan đến việc nghiên cứu và lập bản đồ; phân tích dữ liệu kinh tế, môi trường và nguy cơ; xây dựng các quyết định sử dụng đất thay thế; và thiết kế các kế hoạch dài hạn cho các quy mô địa lý và hành chính khác nhau. Quy hoạch sử dụng đất có thể giúp giảm thiểu thảm họa và DRR bằng cách hạn chế định hướng và xây dựng các công trình quan trọng ở những khu vực dễ bị nguy hại, bao gồm việc xem xét các tuyến đường dịch vụ cho giao thông, điện, nước, nước thải và các cơ sở quan trọng khác (UNISDR, 2009).

Sự tích hợp giữa DRR và quy hoạch sử dụng đất là cần thiết không chỉ để quản lý rủi ro hiện tại mà còn có khả năng hạn chế các rủi ro cao hơn trong tương lai. Quy hoạch sử dụng đất cung cấp một bộ công cụ lập kế hoạch hữu ích để lồng ghép DRR vào quá trình phát triển đô thị, chẳng hạn như lập bản đồ, phân vùng và lập kế hoạch có sự tham gia.

Quy hoạch sử dụng đất rất quan trọng vì việc xác định vị trí của các khu dân cư và cơ sở hạ tầng là yếu tố gây ra tổn thương nhiều nhất. Kế hoạch sử dụng đất đặt ra các quy định và hướng dẫn cho việc phát triển đô thị trong tương lai, đồng thời có thể đưa ra các biện pháp kiểm soát việc mở rộng các khu định cư và cơ sở hạ tầng hiện có ở các khu vực dễ bị thiên tai. Quy hoạch sử dụng các khu vực đất nhạy cảm với rủi ro được thông qua bằng cách đánh giá rủi ro (bao gồm các mối nguy hại, tính dễ bị tổn thương và năng lực). Rủi ro có thể được lập bản đồ khắp thành phố để hiển thị các khu vực có mức độ rủi ro khác nhau. Nếu bản đồ rủi ro được phủ lên bản đồ sử dụng đất thì các mô hình sử dụng đất có thể tương quan với mức độ nhạy cảm với thiên tai (ADPC, 2010).

Quy hoạch và sử dụng đất tốt là điều cần thiết để phòng chống, DRR. Ngoài ra, đất đai là nền tảng để phục hồi sau thảm họa. Nó cung cấp nơi trú ẩn, nguồn sinh kế và nơi tiếp cận các dịch vụ và cơ sở hạ tầng. Do đó, các vấn đề về đất đai - chẳng hạn như an ninh về quyền sở hữu, sử dụng đất, tiếp cận đất đai và quản lý đất đai - rất quan trọng đối với các lĩnh vực nhân đạo quan trọng sau thảm họa (UN-Habitat, 2010). Để đảm bảo sự phát triển có khả năng chống chịu với thiên tai ở các thành phố, cần có sự phối hợp liên ngành tốt hơn giữa các Bộ và các ban ngành khác nhau ở cấp quốc gia, tiểu bang và địa phương.

3.3. Vận dụng Khung hành động Hyogo trong giảm rủi ro đô thị

"Khung hành động Hyogo 2005-2015: Xây dựng khả năng chống chịu của các quốc gia và cộng đồng trước thiên tai" (HFA) đã được thông qua tại Hội nghị thế giới về giảm nhẹ thiên tai (tháng 1 năm 2005, Kobe, Nhật Bản). Khung hành động Hyogo (HFA) chỉ rõ rằng rủi ro thiên tai sẽ tăng lên do tính dễ bị tổn thương ngày càng tăng liên quan đến nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm cả quá trình đô thị hóa không có quy hoạch.

Năm ưu tiên của HFA là; (1) Ưu tiên giảm thiểu rủi ro thiên tai, (2) Cải thiện thông tin rủi ro và cảnh báo sớm, (3) Sử dụng kiến thức và giáo dục để xây dựng văn hóa an toàn và khả năng phục hồi, (4) Giảm các yếu tố rủi ro tiềm ẩn và (5) Tăng cường chuẩn bị ứng phó hiệu quả. HFA, quy định rõ ràng quy hoạch sử dụng đất và các biện pháp kỹ thuật để giảm thiểu rủi ro.

Các nội dung quy hoạch sử dụng đất được quy định trong HFA.

(i) Lồng ghép đánh giá rủi ro thiên tai vào quy hoạch và quản lý đô thị tại các khu định cư con người dễ bị thiên tai, đặc biệt là các khu vực đông dân cư và các khu định cư đang đô thị hóa nhanh chóng. Các vấn đề về nhà ở không chính thức hoặc không kiên cố và vị trí nhà ở ở các khu vực có nguy cơ cao cần được ưu tiên giải quyết, bao gồm cả trong khuôn khổ các chương trình giảm nghèo đô thị và nâng cấp khu ổ chuột.

(ii) Lồng ghép các cân nhắc rủi ro thiên tai vào quy trình lập kế hoạch cho các dự án cơ sở hạ tầng lớn, bao gồm các tiêu chí thiết kế, phê duyệt và thực hiện các dự án đó cũng như các cân nhắc dựa trên đánh giá tác động xã hội, kinh tế và môi trường.

(iii) Xây dựng, nâng cấp và khuyến khích sử dụng các hướng dẫn và công cụ giám sát nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai trong bối cảnh chính sách và quy hoạch sử dụng đất.

(iv) Lồng ghép đánh giá rủi ro thiên tai vào quy hoạch và quản lý phát triển nông thôn, đặc biệt đối với các vùng đồng bằng ngập lụt ven biển và miền núi, bao gồm cả việc xác định các vùng đất sẵn có và an toàn cho con người định cư.

(v) Khuyến khích việc sửa đổi các quy tắc, tiêu chuẩn xây dựng mới, các biện pháp phục hồi và tái thiết hiện có hoặc phát triển ở cấp quốc gia hoặc cấp địa phương, nếu phù hợp, nhằm mục đích làm cho chúng có thể áp dụng được nhiều hơn trong bối cảnh địa phương, đặc biệt là ở các khu vực không chính thức và cận biên. Các khu định cư của con người, và củng cố năng lực thực hiện, giám sát và thực thi các quy tắc đó, thông qua cách tiếp cận dựa trên sự đồng thuận, nhằm thúc đẩy các cấu trúc chống lại thảm họa.

4. KINH NGHIỆM TÍCH HỢP DRR TRONG QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ TẠI MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

4.1. Kinh nghiệm tại Ấn Độ

Để phù hợp với các mục tiêu của Chiến lược Yokohama và Kế hoạch hành động vì một thế giới an toàn hơn, Bản đồ về tình trạng dễ bị tổn thương của Ấn Độ đã được phát triển vào năm 1997. Bản đồ này đã được chứng minh là một công cụ đổi mới để đánh giá mức độ dễ bị tổn thương và rủi ro trên toàn quốc của các công trình xây dựng hiện có. Tập bản đồ đã giúp chính quyền tiểu bang và chính quyền địa phương tăng cường khuôn khổ pháp lý. Điều này đạt được bằng cách sửa đổi các quy định, quy định, quy hoạch xây dựng và quy định về quy hoạch sử dụng đất để thúc đẩy quá trình lập kế hoạch và thiết kế chống chịu thiên tai.

Sau trận động đất ở Gujarat năm 2001, bản đồ đánh giá rủi ro thiên tai tại các đô thị Ấn Độ được xây dựng. Ấn Độ đã thành công trong việc điều chỉnh việc sử dụng đất bằng cách tìm cách giải quyết các yêu cầu của cộng đồng để đạt được cam kết rộng rãi hơn trong việc thực hiện các thay đổi về sử dụng đất. Một chính sách quốc gia được hỗ trợ bởi những nỗ lực của địa phương là rất quan trọng cho sự thành công của các chương trình này. Chính quyền các bang của Ấn Độ chịu trách nhiệm về các kế hoạch phát triển, đặc biệt là những kế hoạch góp phần quản lý thiên tai, nông nghiệp và quản lý đất đai.

Kinh nghiệm của Ấn Độ gồm:

(i) Chuyển trọng tâm sang chuẩn bị sẵn sàng bằng cách thực hiện, theo cách có thời hạn, sự kết hợp tối ưu giữa các biện pháp FM cơ cấu và phi cấu trúc khả thi về mặt kinh tế-kỹ thuật, được xã hội chấp nhận và thân thiện với môi trường.

(ii) Đảm bảo giám sát thường xuyên tính hiệu quả và tính bền vững của các công trình khác nhau và thực hiện các biện pháp thích hợp để khôi phục và gia cố chúng.

(iii) Liên tục hiện đại hóa các hệ thống dự báo lũ, cảnh báo sớm và hỗ trợ quyết định.

(iv) Đảm bảo lồng ghép các tính năng chống lũ trong thiết kế và xây dựng các công trình mới tại các khu vực dễ bị lũ lụt.

(v) Xây dựng các kế hoạch có thời hạn để chống lũ cho các công trình chiến lược và tiện ích công cộng ở các khu vực dễ bị lũ lụt.

(vi) Nâng cao nhận thức và sự chuẩn bị của tất cả các bên liên quan tại các khu vực dễ bị lũ lụt.

(vii) Giới thiệu các biện pháp can thiệp phát triển năng lực phù hợp để FM hiệu quả.

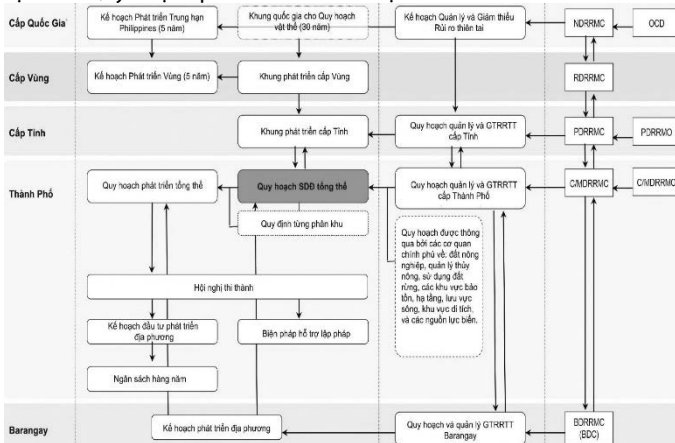
(viii) Cải thiện chế độ tuân thủ thông qua các cơ chế phù hợp.

(ix) Tăng cường năng lực ứng phó khẩn cấp.

4.2. Kinh nghiệm tích hợp DRR trong quy hoạch đô thị tại Philippines

Philippines là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của quá trình BĐKH, là một trong những tác nhân gây ra thiên tai. Từ năm 2010, Philippines đã ban hành Luật Quản lý và Giảm thiểu rủi ro thiên tai (RA. No10121), trong Luật chỉ rõ nhiệm vụ quan trọng của sử dụng đất để ngăn ngừa và giảm nhẹ thiên tai và đề xuất các quy định thúc đẩy việc lồng ghép Quản lý và DRR trong QHSDĐ tổng thể (Hình 3).

Khung thể chế và pháp lý của Quy hoạch ở từng cấp đã được triển khai từ luật và các chương trình quốc gia. Trong đó QHSDĐ đô thị được định hướng từ Khung Quốc gia về Quy hoạch đô thị, Khung phát triển cấp Vùng, Khung phát triển cấp Tỉnh và được tích hợp nội dung Quy hoạch quản lý DRR cấp thành phố. Từ đó tác động tiếp tục đến Quy hoạch phát triển và kế hoạch đầu tư.



Hình 3. Khung Tích hợp DRR trong QHSDĐ (Nguồn: The urgent development study on the project on rehabilitation and recovery from typhoon Yolanda in the Philippines, JICA, 2017)

Căn cứ vào RA. No10121, các cơ sở chính quyền địa phương và các nhà quy hoạch phối hợp thực hiện đánh giá các nguy cơ thiên tai và tính dễ bị tổn thương của các cộng đồng trong quá trình lập QHSDĐ tổng thể. Bên cạnh đó, chính phủ Philippines cũng dành rất nhiều nỗ lực trong việc lồng ghép Quản lý DRR vào Quy hoạch sử dụng đất dựa vào đề xuất các nhiệm vụ, yêu cầu và bộ hướng dẫn về đánh giá rủi ro thiên tai trong công tác chuẩn bị QHSDĐ. Để xây dựng các thành phố an toàn hơn với cấu trúc không gian có khả năng chống chịu thiên tai, các chương cấp chính phủ đã đánh giá khung thể chế Quản lý RKTĐ và cách tiếp cận trong QHSDĐ tổng thể và mối liên quan với các kế hoạch địa phương khác, bao gồm các kế hoạch, chính sách phục hồi và tái thiết có thể được tích hợp vào các kế hoạch phát triển địa phương và khả năng phục hồi sau thiên tai của cộng đồng.

5. KẾT LUẬN VỀ MÔ HÌNH TÍCH HỢP RỦI RO THIÊN TAI TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM

Trong những năm gần đây Việt Nam đã đạt được những bước tiến đáng kể trong xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy về lĩnh vực QLRRTT, BĐKH và Bảo vệ Môi trường. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó BĐKH đã được phê duyệt năm 2009, trong đó

đề ra nhiều biện pháp tổn thất do thiên tai cho cộng đồng trước các tác động ngày càng tăng của BĐKH. Bên cạnh đó, Chiến lược Quốc gia về BĐKH (năm 2011) tiếp tục đề cập đến các vấn đề an ninh lương thực, năng lượng và nước, xóa đói giảm nghèo, bình đẳng giới, an sinh xã hội, y tế công cộng, cải thiện đời sống và bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Có thể thấy tầm quan trọng của việc lồng ghép đánh giá rủi ro thiên tai trong giai đoạn quy hoạch sử dụng đất và thực hiện sau quy hoạch. Việc thông qua Khung SENDAI là một cơ hội để Việt Nam cải tiến và đổi mới phương pháp tiếp cận trong Quy hoạch đô thị. Do vậy các định hướng đối với công tác quy hoạch tích hợp DRR ở Việt nam bao gồm:

- Xây dựng văn bản quy phạm, tài liệu hướng dẫn lồng ghép DRR trong Quy hoạch đô thị từ đó rà soát và bổ sung Quy trình lập Quy hoạch đô thị, nhằm tích hợp các yêu cầu DRR trong quy hoạch đô thị, để xuất các chính sách sử dụng đất đáp ứng các mục tiêu DRR

- Nâng cao năng lực và nhận thức về Rủi ro thiên tai: Để đạt mục tiêu DRR tích hợp quy trình QHĐT, các nhà hoạch định và quy hoạch đô thị cần có đủ năng lực kỹ thuật để diễn giải các thông tin về RRTT và các tác động của nó đối với đô thị. Ngoài ra, các nhà quy hoạch có thể cần sự hỗ trợ pháp lý và hướng dẫn để có thể kết hợp các vấn đề RRTT vào thực tiễn QHĐT. Đồng thời, cần xây dựng bộ tiêu chuẩn chung để chuẩn hóa năng lực quy hoạch sử dụng đất hướng tới mục tiêu phát triển đô thị bền vững nói chung cũng như đối phó với các yêu cầu DRR và Tăng cường khả năng chống chịu nói riêng

- Xây dựng kế hoạch lồng ghép quản lý DRR trong QHĐT: Xây dựng các mục tiêu, tầm nhìn cho QHĐT và mối quan hệ với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch DRR của địa phương. Đặc biệt quan tâm tới vấn đề đánh giá RRTT và các thông tin giúp các nhà quy hoạch định hình cấu trúc không gian và quy hoạch SDBĐ;

Tóm lại, với các định hướng đa ngành từ Luật Quy hoạch cũng như nhận thức và trình độ phát triển của hệ thống quy hoạch Việt Nam đã cho thấy khả năng tích hợp DRR trong Quy hoạch đô thị ở Việt Nam nói chung và TP.HCM nói riêng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- JICA, 2017, *The urgent development study on the project on rehabilitation and recovery from typhoon Yolanda in the Philippines*, Manila 2017
- Quốc hội, 2017, *Luật Quy Hoạch*: Quy định về hoạt động quy hoạch đô thị gồm lập, thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch đô thị; tổ chức thực hiện quy hoạch đô thị và quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị đã được phê duyệt.
- S. S. Priti Attri, Anil K. Gupta, Smita Chaudry, "Sustainable Urban Development: Integrating Land Use Planning and Disaster Risk Reduction," in *Sustainable Rural Development fo Disaster Risk Reduction*, 2013, no. January.
- Shaw, R., Matsuoka, Y., Tsunozaki, E., Sharma, A., and Imai, A., *Reducing Urban Risk in Asia: Status Report and Inventory of Initiatives*, Retrieved from <http://www.unisdr.org/publications>, 2009.
- UNDP, 2016, *Viet Nam Drought and Saltwater Intrusion: Transitioning from Emergency to Recovery*, UNDP.
- UNDP, 2018, *Disaster Recovery: Challenges and Lessons*, UNDP.
- UNDRR, 2020, *Disaster Risk Reduction in Viet Nam, Status Report 2020*.
- UN-Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners*, Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2010.
- World Bank, (2021), *The Global Findex Database 2017*, Retrieved from globalfindex.worldbank.org/