



ÁP DỤNG CÔNG CỤ ĐÁNH GIÁ TÍNH DỄ BỊ TỔN THƯƠNG VÀ KHẢ NĂNG Ở KHU VỰC ĐÔ THỊ:

Các thách thức, khó khăn và hướng tiếp cận mới

Tháng 3, 2014

Nguyễn Ngọc Huy, Cán bộ kỹ thuật
Trần Văn Giải Phóng, Phụ trách kỹ thuật
Nguyễn Anh Thơ, Cán bộ chương trình
ISET-Việt Nam

ÁP DỤNG CÔNG CỤ ĐÁNH GIÁ TÍNH DỄ BỊ TỔN THƯƠNG VÀ KHẢ NĂNG Ở KHU VỰC ĐÔ THỊ:

Các thách thức, khó khăn và hướng tiếp cận mới

CHÚ THÍCH

ARC	Hội chữ Thập đỏ Hoa Kỳ
BĐKH	Biến đổi khí hậu
CCCO	Văn phòng Điều phối về Biến đổi Khí hậu
CTĐ	Chữ thập đỏ
DMC	Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ Thiên tai
GIS	Hệ thống thông tin địa lý
IFRC	Hội chữ thập đỏ Quốc Tế
ISET	Viện chuyển đổi Môi trường và Xã hội
SLD	Chia sẻ Học hỏi Đối thoại
VCA	Công cụ Đánh giá Tính Dễ bị tổn thương và Khả năng
VNRC	Trung ương Hội chữ thập đỏ Việt Nam

MỤC LỤC

1	Giới thiệu	4
2	Phương pháp và các thách thức trong việc áp dụng VCA	6
2.1	Phương pháp VCA	6
2.2	Các thách thức chung trong áp dụng VCA	6
2.3	Các thách thức trong việc áp dụng VCA ở khu vực đô thị	7
3	Các công cụ VCA cụ thể và hạn chế khi áp dụng ở đô thị	9
4	Cách tiếp cận nhằm giải quyết các thách thức mang tính đặc thù đô thị của VCA	12
4.1	Bàn luận về các thách thức đặc thù ở đô thị của VCA – Góc nhìn của ISET	12
4.2	Cách tiếp cận của ISET ở khu vực đô thị	13
4.3	Đánh giá tính dễ bị tổn thương ở khu vực đô thị trong hiện tại và tương lai	14
4.4	Đánh giá thể chế trong đánh giá tính dễ bị tổn thương	15
5	Đề xuất các giải pháp cải thiện quy trình thực hiện VCA	17
5.1	Nhóm giải pháp chung	17
5.2	Nhóm giải pháp cho khu vực đô thị	17
6	Kết luận	19

LỜI NGỎ

Báo cáo này được xây dựng dựa trên việc nghiên cứu các tài liệu thứ cấp về VCA và kết quả thảo luận, phân tích từ “Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm về công cụ và phương pháp đánh giá tính dễ bị tổn thương nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai ở khu vực đô thị và nông thôn.” Tài liệu này được xây dựng nhằm đưa ra các thách thức liên quan đến quá trình thực hiện VCA ở khu vực đô thị, với mục đích khơi gợi cho các thảo luận tiếp theo nhằm giải quyết các thách thức này. Hội thảo có sự tham gia của các chuyên gia của ISET, IFRC, VNRC, ARC, và chuyên gia thuộc các chi hội chữ thập đỏ địa phương ở các tỉnh/thành: Quảng Ngãi, Quảng Nam, Đà Nẵng, Huế và Hà Tĩnh. Báo cáo nhằm phân tích những khó khăn và thách thức trong việc áp dụng các công cụ VCA hiện tại cho khu vực đô thị, đồng thời đưa ra các đề xuất chung nhằm cải thiện bộ công cụ VCA và áp dụng cách tiếp cận mới cho VCA ở đô thị.



1. GIỚI THIỆU

Tính đến tháng 12 năm 2013, Việt Nam có khoảng 770 đô thị, với tỷ lệ đô thị hóa đạt hơn 33% (báo cáo của Bộ Xây dựng Việt Nam). Theo ước tính của Ủy ban các vấn đề kinh tế – xã hội Liên Hợp quốc (UNDESA) trong báo cáo về Viễn cảnh Đô thị hóa Toàn cầu (2011), quá trình đô thị hóa ở Việt Nam sẽ tiếp tục gia tăng và đạt gần 56% vào năm 2050. Trong khi việc phát triển đô thị được quy hoạch hết mức nhằm thúc đẩy trao đổi, đầu tư, đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội, quá trình này tiềm ẩn nhiều rủi ro cho cả các khu vực đô thị cũ và mới, và làm gia tăng tính dễ bị tổn thương của dân cư đô thị do các sức ép từ quy hoạch đô thị, các dịch vụ đô thị, môi trường, và biến đổi khí hậu.

Quản lý cũng như giảm nhẹ rủi ro thiên tai không phải là một vấn đề mới ở Việt Nam. Trên thực tế, nó đã được nghiên cứu và thực hiện rộng rãi từ nhiều năm nay với vai trò tích cực của các cơ quan chính quyền từ trung ương tới địa phương, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội. Tuy nhiên, phần lớn các nỗ lực này mới chỉ tập trung vào các khu vực nông thôn, trong đó cách tiếp cận và công cụ được áp dụng rộng rãi nhất là công cụ do hệ thống Hội Chữ Thập Đỏ xây dựng. Phương pháp này bao gồm bốn quá trình chính là **chuẩn bị, ứng phó, phục hồi, và giảm nhẹ**, và năm yếu tố cơ bản là **xây dựng năng lực, chuẩn bị trước tác động, ứng phó khẩn cấp, khôi phục, và tái thiết**.

Công cụ VCA của Hội CTĐ đã là cơ sở cho nhiều chương trình, dự án và hoạt động liên quan đến đánh giá tính dễ bị tổn thương ở Việt Nam, chủ yếu ở các khu vực nông thôn. Tuy nhiên, do tính

chất phức tạp của dân cư và các hệ thống đô thị, cũng như các loại hình rủi ro mà khu vực đô thị phải đối mặt, nên việc áp dụng các công cụ này cho các cộng đồng dân cư đô thị gặp phải nhiều thách thức. Trong bối cảnh dân số đô thị ngày càng gia tăng, việc xây dựng và hệ thống hóa phương pháp tiếp cận cũng như các công cụ phù hợp cho công tác giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH ở khu vực đô thị, trước hết là công cụ đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương ở khu vực đô thị là hết sức cần thiết.

Với kinh nghiệm nhiều năm hoạt động trong lĩnh vực thích ứng với BĐKH ở khu vực đô thị, ISET đã xây dựng một khung khái niệm về Khả năng thích ứng với BĐKH ở đô thị, trong đó chú trọng:

- việc tìm hiểu về tình trạng dễ bị tổn thương dựa trên ba khía cạnh chính – là **hệ thống, tác nhân, và thể chế** – trước các tác động của thiên tai và BĐKH;

- quá trình chia sẻ, học hỏi, đối thoại nhằm vận dụng tối đa kiến thức bản địa và kiến thức khoa học, chuyên sâu của nhiều tác nhân liên quan;
- các hành động can thiệp nhằm xây dựng năng lực thích ứng cho các hệ thống, tác nhân và thể chế này dựa trên các đặc thù của nó; và
- tính chất sáng tạo và lặp đi lặp lại của các quá trình này.

Dự án **“Cải tiến và Thí điểm Tập huấn Phương pháp luận Thích ứng ở bối cảnh Đô thị”** do ARC tài trợ xuất phát từ nhu cầu đổi mới phương pháp tiếp cận và công cụ quản lý rủi ro thiên tai của hệ thống Hội CTĐ nói riêng, cũng như các bên liên quan hoạt động trong lĩnh vực giảm thiểu rủi ro thiên tai, thích ứng với BĐKH nói chung. Dự án nhằm xây dựng các công cụ hiệu quả hơn cho bối cảnh đô thị, dựa trên các học hỏi từ phương pháp Khung thích ứng với BĐKH ở đô thị của ISET.

Báo cáo này tổng kết lại những kinh nghiệm và khó khăn, thách thức trong cách tiếp cận hiện tại về giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng BĐKH, đặc biệt là trong việc áp dụng các phương pháp và công cụ truyền thống để đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương ở khu vực ở khu vực đô thị và ven đô trong bối cảnh đô thị hóa và BĐKH. Báo cáo cũng giới thiệu các công cụ của ISET về đánh giá tính dễ bị tổn thương và xây dựng khả năng thích ứng với BĐKH ở đô thị; và đưa ra gợi ý về giải pháp điều chỉnh các công cụ đánh giá cho phù hợp với bối cảnh đô thị.

Phần lớn các thông tin trong báo cáo được tập hợp từ các chia sẻ và thảo luận lại từ hội thảo kỹ thuật do ISET, IFRC, VNRC và ARC tổ

chức tại thành phố Đà Nẵng ngày 05/12/2013 với tiêu đề **“Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm về công cụ và phương pháp đánh giá tính dễ bị tổn thương nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai ở khu vực đô thị và nông thôn.”** Hội thảo có sự tham dự của nhiều cán bộ Hội CTĐ, bao gồm Hội CTĐ Hoa Kỳ, Hội CTĐ thành phố Đà Nẵng, tỉnh Thừa Thiên – Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Hà Tĩnh, đại diện Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ Thiên tai (DMC) thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Trung Tâm phòng chống lụt bão Miền Trung Tây Nguyên, cùng các cơ quan liên quan khác tại Đà Nẵng là Văn phòng Điều phối về BĐKH và Hội Phụ nữ Đà Nẵng.



Các cán bộ Hội chữ thập đỏ cùng ISET, CCCO Đà Nẵng tại Hội thảo VCA tại Đà Nẵng, 5 tháng 12, 2013

Photo: Huy Nguyen, ISET-Vietnam, 2013

2. PHƯƠNG PHÁP VÀ CÁC THÁCH THỨC TRONG VIỆC ÁP DỤNG VCA

2.1. Phương pháp VCA

VCA là quá trình thu thập và phân tích thông tin về mức độ tình trạng dễ bị tổn thương và khả năng của một cộng đồng – một xã hay một quốc gia – có sự tham gia. Mức độ tham gia có thể khác nhau tùy thuộc vào quy mô đánh giá (ví dụ, khi quy mô lớn hơn, sự tham gia sẽ thấp hơn). Trên thế giới đã có những ví dụ về thực hiện VCA ở cấp quốc gia và cấp vùng, như Nepal và Palestin.

Công cụ VCA đã được VNRC và các Hội CTĐ các quốc gia áp dụng từ nhiều năm qua trong công tác nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng. Công cụ cũng đã được các tổ chức phi chính phủ tại Việt Nam ứng dụng phù hợp với mục tiêu, yêu cầu và đối tượng của từng dự án cụ thể. Song song với các công cụ này, hệ thống CTĐ cũng xây dựng được một đội ngũ tập huấn viên và hướng dẫn viên giàu kinh nghiệm.

Giai đoạn trước năm 2007, VCA ở Việt Nam được chia thành các giai đoạn như trước, trong và sau thiên tai. Tuy nhiên, phương pháp này là không thực sự hợp lý khi một hoạt động cụ thể có thể có ý nghĩa cả trước, trong và sau thiên tai. Phương pháp này vì vậy không còn được áp dụng nữa.

Thay vào đó, cách đánh giá hiện nay được chia làm ba mảng là vật chất, thái độ động cơ và tổ chức xã hội, tập trung vào năm khía cạnh là sinh kế, điều kiện sống cơ bản, sự tự bảo vệ, bảo vệ của xã hội (như các nhà an toàn của cộng đồng để tránh lũ), và tổ chức xã hội (như hệ thống luật hóa, vai trò của các tổ chức).

Hội Chữ thập đỏ các tỉnh đã có nhiều kinh nghiệm trong triển khai các dự án về giảm thiểu rủi ro thiên tai tại các tỉnh, thành phố ở Việt Nam. Tuy đã có được một bộ công cụ bài bản và hướng dẫn chi tiết về quá trình đánh giá VCA, nhưng công tác này trong các dự án của Hội chữ thập đỏ cũng gặp phải không ít khó khăn, đặc biệt là khi áp dụng vào khu vực đô thị.

2.2. Các thách thức chung trong áp dụng VCA

Khó khăn đầu tiên xuất phát từ quá trình xây dựng kế hoạch phòng tránh thiên tai. Hiện chưa có một khung chuẩn thống nhất để xây dựng và thực hiện các kế hoạch này, dẫn đến sự không đồng đều trong việc thực hiện và phối hợp giữa các bên, như ban Phòng chống lụt bão, Hội chữ thập đỏ và các dự án khác nhau.

Ví dụ, Hội người mù tỉnh Thừa Thiên – Huế đã biên soạn một bộ tài liệu VCA (gồm kế hoạch phòng tránh thiên tai) dành riêng cho

người mù và tổ chức diễn tập riêng cho người mù. Đây là một việc làm chông chéo và không có sự kết nối với cộng đồng nói chung, và vì vậy không thiết thực và hiệu quả.

Hơn nữa, việc nâng cao năng lực cộng đồng chưa được chú trọng đúng mực trong các dự án VCA. Còn thiếu sự đồng đều và phối hợp giữa các dự án khác nhau, và mỗi địa phương cũng có quan điểm và nhu cầu khác nhau về xây dựng năng lực. Chưa có biện pháp xây dựng năng lực tự đánh giá cho cộng đồng, và cơ chế để cộng đồng tự duy trì thực hiện các năm sau đó.

Một số thách thức cụ thể khác bao gồm:

- Hạn chế về nhận thức của người dân về ý nghĩa thực sự của hoạt động đánh giá, khiến các đánh giá VCA không thực sự hiệu quả.
- Để đảm bảo tính hiệu quả cho việc đánh giá VCA, cần nhiều thời gian, nguồn lực (nhân lực, trang thiết bị, tài chính), nguồn thông tin, số liệu, sự phối hợp, liên kết giữa nhiều bên liên quan, và các công cụ phù hợp. Tuy nhiên trong nhiều trường hợp, VCA vẫn chưa được áp dụng phù hợp. Ví dụ, trong dự án của một tổ chức phi chính phủ tại Đà Nẵng, điều tra cộng đồng chỉ được thực hiện trong vòng một ngày, trong khi cần ít nhất 5-7 ngày và sử dụng công cụ phù hợp để đánh giá VCA được chính xác.
- Đội ngũ hướng dẫn viên còn thiếu về kỹ năng và kiến thức, chưa có đủ kinh nghiệm và hiểu biết về những thách thức ngày càng gia tăng hiện nay từ quá trình đô thị hóa, BĐKH và thiên tai.
- Xây dựng chính sách dựa vào chính thực chứng và áp dụng kết quả: Bước cuối cùng của VCA là báo cáo, giám sát và hỗ trợ việc thực hiện, áp dụng kết quả VCA, hoặc lồng ghép nó vào kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội của địa phương. Đây là những

bước rất quan trọng, quyết định thành công của quá trình đánh giá, nhưng trong nhiều trường hợp lại không được thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả – trong khi bản thân việc thực hiện đánh giá lại tạo ra mối quan tâm và mong đợi lớn từ phía người dân về những biến chuyển, can thiệp để cải thiện điều kiện sống của họ, thường không có kế hoạch rõ ràng ngay từ đầu về những hành động tiếp theo sau khi hoàn tất đánh giá VCA. Hơn nữa, xã hội ta còn chưa quen với hoạt động xây dựng chính sách dựa vào thực chứng, và có rất ít tiền lệ về hoạt động này. Thường có những hạn chế về kiến thức, năng lực và kinh nghiệm, về mạng lưới, liên kết, và tập hợp cần cho vận động chính sách, cũng như về nhận thức của các bên liên quan – đặc biệt của người nghèo và người yếu thế – về những quyền cơ bản và lợi ích tiềm tàng của VCA. Để địa phương thay đổi nhận thức, chấp nhận và sử dụng kết quả VCA, cần một quá trình tốn rất nhiều thời gian, và sự cam kết của chính quyền là cơ sở cần thiết để thiết kế hoạt động và tạo ra mối liên hệ giữa VCA với quá trình hoạch định phát triển kinh tế và xã hội của địa phương.

2.3. Các thách thức trong việc áp dụng VCA ở khu vực đô thị

VNRC và các tổ chức khác đang ngày càng quan tâm nhiều hơn đến việc triển khai VCA ở đô thị. Một số hoạt động VCA cũng đã được triển khai thí điểm ở một số đô thị. Tuy nhiên, quá trình thí điểm này đã cho thấy những hạn chế của bộ công cụ truyền thống như sau:

- **Chất lượng thông tin do người dân cung cấp:** Ở các cộng đồng đô thị có sự đa dạng, phức tạp về thành phần, nhân khẩu. Mối liên hệ, gắn kết giữa các thành viên cộng đồng và giữa cộng đồng với nơi sinh sống thường không cao. Nguyên nhân là do

dân cư trong một cộng đồng đô thị có thể đến từ nhiều nơi khác nhau, chưa có mối quan hệ gắn bó lâu dài, họ không hiểu rõ về nhau, và cũng không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương.

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

- **Nhân lực:** Còn thiếu một đội ngũ nhà chuyên môn và hướng dẫn viên có kinh nghiệm thực hiện đánh giá ở khu vực đô thị. Kỹ năng sử dụng công cụ của hướng dẫn viên là đặc biệt quan trọng, nhất là liên quan đến các vấn đề nhạy cảm. Ở Việt Nam, đánh giá VCA được thực hiện chủ yếu ở quy mô với các cộng đồng nhỏ (xã/thôn), và hạn chế về năng lực hiện tại tạo nhiều thách thức khi muốn áp dụng ở quy mô lớn hơn.
- **Phương pháp và công cụ:** Các công cụ cũng cần được thiết kế/ điều chỉnh phù hợp cho bối cảnh đô thị, các hệ thống phức tạp của nó, cũng như để tìm hiểu về các khía cạnh liên quan để thể chế và chính sách. Các hạn chế trong áp dụng các công cụ VCA sẽ được đề cập chi tiết hơn ở phần sau.



3. CÁC CÔNG CỤ VCA CỤ THỂ VÀ HẠN CHẾ KHI ÁP DỤNG Ở ĐÔ THỊ

Một số công cụ chính thường được Hội CTĐ Việt Nam và nhiều tổ chức khác sử dụng tại Việt Nam. Việc lựa chọn sử dụng những công cụ nào và sử dụng cụ thể như thế nào cần dựa vào nhu cầu của địa phương, thời gian, và nguồn lực nhân lực, tài lực, và vật lực sẵn có. Điều quan trọng là cần có hỗ trợ cho các cơ quan địa

phương thực thi các hành động can thiệp được chỉ ra từ kết quả VCA.

Ngoài các khó khăn chung trong việc thực hiện VCA ở đô thị như đã đề cập ở phần trên, việc áp dụng từng công cụ VCA cụ thể cũng có những hạn chế khác nhau. Nội dung các công cụ VCA cùng các hạn chế này được tổng hợp lại trong bảng dưới đây.

BẢNG 1: CÁC CÔNG CỤ VCA CÙNG CÁC HẠN CHẾ

Công cụ	Nội dung	Hạn chế	Giải pháp
Các công cụ thu thập thông tin			
Nghiên cứu dữ liệu thứ cấp	Phương pháp này được thực hiện trước khi tiến hành VCA, giúp bổ sung thông tin cho đánh giá, và làm cơ sở để đánh giá tác động sau hoạt động can thiệp. Nó bao gồm việc thu thập các tài liệu có liên quan, như bản đồ rủi ro, thông tin biến đổi khí hậu, những thay đổi về sử dụng đất, các báo cáo, vv..	Tuy ở khu vực đô thị có các ưu thế so với nông thôn về nguồn thông tin và dữ liệu, nhân lực và mặt bằng dân trí, nhưng việc nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp cũng có nhiều hạn chế do: - Chưa có đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm thực hiện các nghiên cứu, đánh giá và phân tích ở bối cảnh đô thị. - Chưa có cơ chế rõ ràng cho việc huy động nguồn dữ liệu, vì vậy nguồn thông tin tuy nhiều nhưng lại khó tiếp cận và khai thác, đặc biệt là các thông tin mang tính nhạy cảm cao như quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị. Mặt khác, việc có một lượng lớn thông tin từ nhiều nguồn, nhiều ngành, nhiều cấp khác nhau cũng gây mất nhiều thời gian cho quá trình thu thập và khó khăn cho việc tổng hợp, phân tích. - Chưa có nhiều thông tin về phòng chống lụt bão, chưa có hướng dẫn về phòng chống lụt bão trong dài hạn. Các thông tin hiện nay về kịch bản BĐKH là chưa nhiều, và chưa ở mức chi tiết cần thiết cho các nghiên cứu ở cấp cộng đồng.	Nâng cao năng lực cho hướng dẫn viên, cán bộ đánh giá. Thuê chuyên gia tư vấn. Cần phối hợp và chia sẻ giữa các ngành.

Hồ sơ lịch sử	Công cụ này nhằm nêu bật những mốc chính, xu hướng trong lịch sử của cộng đồng. Nó giúp cho người dân hiểu rõ hơn hiểm họa trong quá khứ, những thay đổi, bản chất, cường độ, hiểu rõ hiện trạng của họ, đồng thời nâng cao nhận thức của người dân về những thay đổi này. Hồ sơ lịch sử còn được xây dựng dựa trên cơ sở hiểu biết rõ về tình hình địa phương của người dân, nhằm cung cấp thông tin quan trọng về hiểm họa và kinh nghiệm ứng phó của người dân	Khi nghiên cứu hồ sơ lịch sử, nguồn dữ liệu được lưu trữ cho khu vực đô thị thường đầy đủ hơn so với nông thôn. Tuy nhiên, khi thực hiện các điều tra, phỏng vấn hay thảo luận nhóm, sẽ khó xác định nhóm đối tượng để lấy thông tin do có nhiều biến động về dân số, định cư. Cộng đồng sống ở đô thị cũng thường không biết rõ về lịch sử thiên tai tại địa phương do hạn chế về thời gian định cư nên khó kiểm chứng thông tin. Cũng không thể áp dụng phương pháp ở nông thôn cho thành thị do khu vực thành thị có nhiều đặc thù khác biệt với nông thôn.	Nghiên cứu chủ yếu nên dựa vào nguồn dữ liệu thứ cấp, với sự kiểm chứng qua người dân, thông qua phỏng vấn sâu những người dân đã định cư lâu tại địa phương
Bản đồ	Việc xây dựng các loại bản đồ như bản đồ hiểm họa, bản đồ rủi ro, bản đồ rủi ro và nguồn lực có thể hỗ trợ cho việc lập bản đồ tổng thể không gian về các đặc điểm chính trong khu vực, và tiếp cận ban đầu với cộng đồng và trong quá trình đánh giá rủi ro của cộng đồng.	Tuy nguồn dữ liệu, thông tin ở khu vực đô thị có nhiều, chi tiết và hệ thống hơn (bản đồ địa chính, địa hình, quy hoạch xây dựng chi tiết), nhưng phương pháp vẽ bản đồ gặp phải hạn chế khi áp dụng ở khu vực đô thị do mật độ các công trình cao, với nhiều vật cản tầm nhìn, địa hình ở đô thị không ổn định như ở nông thôn mà có thể biến đổi rất nhanh chóng trong quá trình đô thị hóa. Người dân ở đô thị cũng ít nắm rõ về địa bàn dân cư, nên khó xác định được vùng dễ bị tổn thương.	Có sự tham gia của nhóm các cán bộ đa dạng về kỹ năng, cán bộ chuyên môn phân tích bản đồ, các tài liệu khoa học, và có sự kiểm chứng của người dân.
Lịch theo mùa	Lịch theo mùa thường gắn liền với hoạt động mưu sinh (sinh kế) của người dân và kế hoạch gieo trồng cây nông nghiệp ở các vùng nông thôn. Lịch theo mùa thường đại diện cho một vùng, khu dân cư rộng lớn ở vùng nông thôn (có khi là một đơn vị hành chính cấp tỉnh, hoặc rộng hơn)	Phương pháp này đến nay chỉ được áp dụng cho khu vực nông thôn, dựa vào lịch mùa vụ. Nó vẫn có thể sử dụng cho đánh giá ở các vùng ven đô, còn với các khu nội thành thì nên hiệu chỉnh để tập trung vào các lĩnh vực cụ thể, đô thị đa dạng hơn nông thôn rất nhiều về cơ cấu lao động, loại hình sinh kế, vì vậy sẽ rất khó để phân tích dàn trải trong các thảo luận nhóm chuyên sâu. Sinh kế tại đô thị ít phụ thuộc vào mùa vụ, thời vụ, nên phân tích này sẽ không phản ánh được sinh kế.	Sử dụng báo cáo cơ cấu ngành nghề để nắm được thành phần sinh kế Cần phát triển một công cụ nghiên cứu sinh kế đa thành phần ở khu vực đô thị, hoặc tập trung nghiên cứu vào những mảng lớn để tránh dàn trải
Khảo sát lát cắt		Công cụ này khó thực hiện ở khu vực đô thị do cơ sở hạ tầng đô thị có mật độ cao, chia cắt nhiều và rất phức tạp, dẫn đến khó xác định chính xác được bản đồ lát cắt.	Khai thác trên bản đồ quy hoạch Công cụ thông tin địa lý GIS
Quan sát trực tiếp	Mục đích là để hiểu biết tốt hơn về tình hình của xã, đặt biệt những thông tin, hình ảnh khó thu thập được từ các tài liệu và thảo luận nhóm	Tương tự phương pháp khảo sát lát cắt, hạn chế ở đô thị là sẽ khó quan sát một cách bao quát được quy mô từ cái nhìn trực diện, đơn chiều, trong khi mật độ dân cư, các công trình, cơ sở hạ tầng, sinh kế, dịch vụ ở đô thị là rất cao và không ổn định. Vấn đề về an toàn cho người đi đánh giá.	Tương tự phương pháp khảo sát lát cắt, hạn chế ở đô thị là sẽ khó quan sát một cách bao quát được quy mô từ cái nhìn trực diện, đơn chiều, trong khi mật độ dân cư, các công trình, cơ sở hạ tầng, sinh kế, dịch vụ ở đô thị là rất cao và không ổn định. Vấn đề về an toàn cho người đi đánh giá.

Sơ đồ Venn	Sơ đồ Venn trình bày các tổ chức, nhóm, cá nhân chủ chốt trong cộng đồng, bản chất của mối quan hệ và tầm quan trọng, nhằm xác định tổ chức, cũng như vai trò, tầm quan trọng và quan niệm của người dân về tổ chức này. Nó cũng giúp xác định các tổ chức, cá nhân có thể hỗ trợ cho cộng đồng, và xác định các vấn đề trọng tâm.	Cái khó trong việc áp dụng phân tích bằng sơ đồ Venn là việc xác định vai trò của các tổ chức chính trị xã hội được đánh giá, do lượng thông tin ở khu vực đô thị đa dạng và phức tạp hơn, dẫn đến khó thu thập và phân tích hơn. Điều này sẽ gây nên tình trạng thiếu đồng nhất về quan điểm, ý kiến của người dân. Sơ đồ Venn cũng mới chỉ đánh giá sự quan tâm trong một lĩnh vực cụ thể nào đó, nên gặp nhiều thách thức trước các hệ thống và lĩnh vực đa dạng, phức hợp ở khu vực đô thị.	Nâng cấp công cụ này thành công cụ đánh giá tác nhân cho khu vực đô thị để làm rõ vai trò và mối liên hệ giữa các cá nhân tổ chức
Thảo luận nhóm đặc thù	Các thảo luận nhóm này giúp thu thập thông tin (chung hoặc cụ thể), phân tích vấn đề, tình trạng dễ bị tổn thương, khả năng và các quan niệm của các nhóm đối tượng khác nhau trong cộng đồng, bởi mỗi nhóm lại có kinh nghiệm riêng về các vấn đề khác nhau.	Khó kiểm chứng thông tin do người dân cung cấp Khó xác định nhóm đặc thù do cách lựa chọn, phân loại khác với nông thôn. Lịch sinh hoạt, làm việc bận rộn của người dân ở đô thị gây áp lực về mặt thời gian, khiến nhiều việc đánh giá thực hiện vội vàng, không hiệu quả.	Làm việc chặt chẽ với trưởng khu dân phố.
Phỏng vấn	Nhằm thu thập các thông tin chi tiết, hoặc khẳng định lại các thông tin còn chưa rõ ràng khi thu thập tại các cuộc thảo luận nhóm hoặc các tài liệu liên quan	Trước hết, việc tiếp cận với đối tượng phỏng vấn gặp khó khăn do đặc thù công việc và lối sống của người dân đô thị. Thói quen tiêu thụ cao ở khu vực đô thị cũng cản trở việc đưa ra các giải pháp thích ứng phù hợp. Thêm vào đó, hiện nay chưa xây dựng được bộ câu hỏi riêng cho đô thị, tính đến tất cả các đặc thù của nó.	Kết hợp nâng cao nhận thức cho người dân. Làm việc chặt chẽ với trưởng khu dân phố.
Các công cụ phân tích thông tin			
Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức (SWOT)	Đây là công cụ thu thập những thông tin chung, cơ bản của một cộng đồng. Nó thu thập thông tin trên các mặt: điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, và thách thức; và có thể được áp dụng dựa vào các kênh thông tin thứ cấp, hay các thảo luận nhóm đặc thù, nhóm cán bộ chính quyền, v.v.	Phương pháp phân tích này chủ yếu dựa vào nguồn thông tin thứ cấp sẵn có, vì vậy nó cũng chịu những hạn chế tương tự như nghiên cứu dữ liệu thông tin thứ cấp. Phân tích SWOT còn có thể thực hiện sử dụng các nguồn thông tin sơ cấp khác, và thực hiện trong các thảo luận nhóm tập trung. Các nguồn thông tin này tuy rất đa dạng, nhưng sự thống nhất không cao.	Nâng cao năng lực đánh giá cho người tham gia đánh giá
Phân tích sinh kế	Phân tích các sinh kế điển hình tại cộng đồng, gồm thông tin về đối tượng (như phụ nữ, trẻ em) tham gia và số lượng tham gia, điều kiện công việc (như các rủi ro về sức khỏe), và các chính sách liên quan.	Dân số ở đô thị có mật độ cao, với đa dạng các thành phần sinh kế, thiếu tính ổn định về mặt không gian và thời gian, bản chất các sinh kế này cũng khác, vì vậy các thông tin cũng không đầy đủ và thiếu tính chính xác hơn. Việc phân tích do đó phức tạp hơn nhiều so với nông thôn.	Sử dụng báo cáo cơ cấu ngành nghề để nắm được thành phần sinh kế Cần phát triển công cụ nghiên cứu sinh kế đa thành phần
Khác	Một số công cụ phân tích thông tin khác bao gồm: cây vấn đề, xếp hạng ưu tiên, lập kế hoạch bằng khung logic cũng khó áp dụng cho khu vực đô thị do tính chất đa dạng về thành phần dân cư, cơ cấu kinh tế, thể chế và cơ chế phối hợp liên ngành.		

4. CÁCH TIẾP CẬN NHẪM GIẢI QUYẾT CÁC THÁCH THỨC MANG TÍNH ĐẶC THÙ ĐÔ THỊ CỦA VCA

4.1. Bàn luận về các thách thức đặc thù ở đô thị của VCA – Góc nhìn của ISET

Như đã trình bày ở các phần trước, có rất nhiều thách thức gặp phải trong quá trình áp dụng các phương pháp truyền thống của VCA vào khu vực đô thị. Cũng có rất nhiều câu hỏi đặt ra về VCA ở bối cảnh đô thị như:

- Các phương pháp và công cụ VCA hiện tại có áp dụng được cho đô thị hay không?
- Làm thế nào để huy động sự tham gia của người dân một cách hiệu quả?
- Khi đặt trong bối cảnh đô thị, cộng đồng hay người dân được xác định thế nào?

Ở Việt Nam cũng như trên toàn thế giới, chưa có một phương pháp chuẩn nào cho việc đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương – hiện có một số bộ công cụ mà các tổ chức khác nhau đang sử dụng. Trong số đó, các công cụ của hệ thống Hội CTĐ đã được xây dựng một cách hệ thống, bài bản, được chia sẻ và áp dụng rộng rãi nhất. Hội CTĐ có một đội ngũ tập huấn viên và nghiên cứu viên giàu kinh nghiệm. Tuy nhiên, mỗi tổ chức khi áp dụng vào từng dự án lại có những thay đổi khác nhau để phù hợp với từng địa bàn đánh giá.

Có nhiều cách đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương – áp dụng cho các lĩnh vực như giảm nhẹ rủi ro thiên tai, thích ứng BĐKH và an ninh lương thực – mà chúng ta có thể tham khảo và điều chỉnh cho phù hợp.

Tình trạng dễ bị tổn thương thay đổi theo không gian và thời gian. Chẳng hạn như, mười năm trước đây ở Việt Nam, vấn đề thủy điện chưa có những tác động mạnh mẽ như bây giờ. Nhưng hiện nay, khi đánh giá tính dễ bị tổn thương ở một khu vực nông thôn, chúng ta cần hiểu được rằng tính dễ bị tổn thương của một xã có thể chịu tác động của các yếu tố nằm ngoài sự kiểm soát của xã đó, và không chỉ phụ thuộc vào yếu tố con người hay hệ thống, mà cũng có thể liên quan đến các quy định như quy chế quản lý, vận hành hồ chứa thủy điện (các yếu tố về thể chế).

Trong quá trình thực hiện các dự án và đánh giá ở Việt Nam, ISET đã tập hợp được một số ví dụ thực tiễn về việc các khu đô thị mới đã chiếm mất không gian giành riêng cho nước, gây nghẽn dòng thoát lũ, và làm gia tăng hiểm họa ngập lụt khi mưa lớn xảy ra như thế nào. Tác động của các yếu tố như vừa đề cập đôi lúc còn lớn hơn rất nhiều so với các yếu tố về đặc điểm của chính các địa bàn được đánh giá. Nếu bỏ quên mất các yếu tố này, vô hình trung sẽ làm cho bức tranh về tính dễ bị tổn thương không được hoàn chỉnh.

Các công cụ hiện tại đang sử dụng nhiều lúc chưa phản ánh được đầy đủ tính dễ bị tổn thương trong quá khứ. Vì vậy, cần điều chỉnh phương pháp và các công cụ VCA cho phù hợp với các đòi hỏi sau:

- Xét tới tác động của các yếu tố nằm ngoài ranh giới hành chính của địa bàn được đánh giá. Ví dụ, vấn đề quản lý vùng lưu vực sông Vu Gia – Thu Bồn của tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng có tác động lớn đến quản lý tài nguyên nước của Đà Nẵng.
- Tận dụng nguồn số liệu sẵn có như báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Kịch bản BĐKH và nước biển dâng cho Việt Nam.
- Đánh giá cận kề về các hệ thống và cộng đồng nhạy cảm, có tác động lớn đến tính dễ bị tổn thương của các hệ thống và cộng đồng khác.
- Khi đánh giá về tính dễ bị tổn thương của con người, phải nắm bắt được mối liên hệ chặt chẽ giữa đô thị và nông thôn, vấn đề di dân do thiên tai, tác động của môi trường, vấn đề tái định cư, và các thay đổi ngành nghề do phát triển đô thị, và tìm hiểu được thông tin về tất cả các đối tượng dân cư, đặc biệt là khi những đối tượng khó tiếp cận nhất cũng thường là những đối tượng dễ bị tổn thương nhất (lao động ngoại tỉnh, người làm thuê, v.v.).
- Xác định các rào cản cũng như thuận lợi liên quan đến chính sách, quy định, và tập quán văn hóa (hay gọi là các yếu tố về thể chế). Ví dụ, quy định về vận hành hồ chứa có tác động rất lớn tới tính dễ bị tổn thương của người dân sinh sống ở vùng hạ lưu các con sông. Các yếu tố về thể chế chính này là phần chìm của tảng băng: rất nhiều khi nó chính là căn nguyên, ngọn nguồn của vấn đề mà những đánh giá chỉ về biểu hiện hay tác động bên ngoài không cho thấy hết được.

Cần kịp thời điều chỉnh các phương pháp, công cụ đã có cho phù hợp với những yêu cầu, thách thức trong tương lai.

4.2. Cách tiếp cận của ISET ở khu vực đô thị

Để hiểu rõ hơn về cơ sở cho phương pháp giải quyết các thách thức mang tính đặc thù đô thị của VCA, cần xem xét một số nguyên tắc cơ bản trong cách tiếp cận của ISET ở khu vực đô thị. Các nguyên tắc này được đúc kết từ kinh nghiệm của ISET trong các hoạt động nghiên cứu và thực thi về thích ứng với BĐKH ở khu vực đô thị ở nhiều thành phố châu Á.

a. Huy động sự tham gia của các tác nhân thay đổi – những tổ chức, cá nhân làm việc tích cực trong lĩnh vực này, và cần được trang bị kiến thức, kỹ năng, phương pháp để đưa ra phân tích và giải quyết được các thay đổi về tính dễ bị tổn thương.

Để làm được việc này, cần huy động kiến thức bản địa của người dân (đây là một lĩnh vực mà Hội CTĐ đã có sẵn rất nhiều công cụ để khai thác). Nhưng để giải quyết tính phức tạp của vấn đề đô thị hóa và BĐKH, cũng cần có các kiến thức khoa học, như các kết quả nghiên cứu (như báo cáo của MONRE về kịch bản BĐKH và nước biển dâng cho Việt Nam). Những người làm thực hành cần luôn cập nhật, học hỏi từ các kết quả nghiên cứu này.

Làm sao để lôi kéo các bên tham gia ở khu vực đô thị? Trong khung UCRF của ISET xây dựng có đưa ra phương pháp Chia sẻ - Học hỏi – Đối thoại, trong đó tập hợp người dân và chính quyền địa phương, người làm nghiên cứu, nhà khoa học, các tổ chức đoàn thể và đặc biệt là một đơn vị đầu mối (như Văn

phòng Điều phối về BĐKH [CCCO]) giúp tập hợp tất cả các tác nhân này. Đơn vị đầu mối này có chức năng thường xuyên trong việc lôi kéo sự tham gia của các bên nhằm đánh giá tính dễ bị tổn thương ở cấp cộng đồng một cách có hệ thống. BĐKH và đô thị hóa là những vấn đề mang tính đa ngành, đa lĩnh vực, mà mỗi bên có thể có một quan điểm và lập trường khác nhau. Bởi vậy trong quá trình này, cần có các công cụ tốt giúp thúc đẩy sự chia sẻ gợi mở nhằm đạt được sự hiểu biết đa chiều và hạn chế xung đột về quan điểm giữa các bên.

b. Cần phải hiểu rằng bản chất của rủi ro và thảm họa tại khu vực đô thị là khác với nông thôn. Ví dụ như việc gián đoạn mạng điện thoại di động hoặc dịch vụ ATM trong thời gian dài ở khu vực thành thị là một vấn đề nghiêm trọng, nhưng ở các vùng nông thôn người ta có thể còn không nhận ra. Tương tự là ví dụ về dịch vụ cấp nước, người dân ở đô thị có đòi hỏi cao hơn và phải phát sinh thêm chi phí liên quan nếu các dịch vụ này bị gián đoạn, trong khi ở nông thôn thì không.

c. Nếu chỉ áp dụng các công cụ truyền thống, thì khó có thể đánh giá được các hệ thống (như cấp nước, nhà ở, thủy điện). Đánh giá cần tập trung vào các hệ thống, cùng các tác nhân và thể chế, vì các nguyên nhân sau:

- **Hệ thống** (giao thông, cấp điện, cấp nước, nhà ở): Các công cụ đánh giá truyền thống không có tác dụng rõ ràng trong việc phân tích các hệ thống, nhiều khi vượt ngoài ranh giới hành chính. Ví dụ, để đánh giá liệu hệ thống cấp nước ở Đà Nẵng có khả năng chống chịu với BĐKH trong tương lai hay không, cần xem xét đến các yếu tố tác động từ tỉnh Quảng

Nam. Tại sao trong thời gian gần đây Đà Nẵng không thể lấy nước ở vị trí tại Cầu Đỏ, mà phải lấy nước ở An Trạch? Một ví dụ khác về vấn đề nhà ở tại Đà Nẵng: việc san lấp đất và nâng nền để xây dựng khu đô thị mới ở khu vực Hòa Xuân, Hòa Quý làm tác động đến lũ lụt ở vùng lân cận. Công cụ PRA truyền thống có thể không phát hiện được những vấn đề này. Có các công cụ có thể sử dụng để phân tích, đánh giá tốt hơn các hệ thống này như công cụ GIS và mô hình ngập lụt

- Tác nhân (với năng lực để quản lý và vận hành hệ thống): Công cụ của Hội CTĐ đang sử dụng khá mạnh để thực hiện các đánh giá này. Trong đó có các khung đánh giá sinh kế và cách tiếp cận về “năm nguồn lực” (con người, tài chính, xã hội, vật chất & tự nhiên).
- Thể chế: Khi có các hệ thống và tác nhân tốt, nhưng còn bất cập về các luật và quy định hiện hành, sự tương tác giữa hệ thống và tác nhân có sự khập khiễng và gây ra tính dễ bị tổn thương. Ví dụ, một số vùng đô thị của Đà Nẵng trước đây được thiết kế để chống được lũ tần suất 5% (trung bình 20 năm một lần), nhưng khi việc san lấp và phát triển ở vùng Hòa Xuân, Hòa Quý được thực hiện, nước lụt sẽ bị đẩy về các khu đô thị cũ. Hiện nay, các khu vực này chỉ chống được lũ tần suất 10% (trung bình 10 năm một lần). Đây là biểu hiện của sự yếu kém về thể chế. Hiện nay, công cụ để thực hiện các đánh giá thể chế như trong các trường hợp kể trên còn chưa phát triển.

Việt Nam nói chung và hệ thống Hội CTĐ nói riêng có thể mạnh trong công tác ứng phó khẩn cấp (điển hình là công tác ứng phó

trong siêu bão Nari vừa qua). Nhưng còn nhiều lỗ hổng trong việc lập kế hoạch mang tính dài hạn, cần có các công cụ, phương pháp để cải thiện dần dần.

Sau khi thực hiện các phân tích, đánh giá trên, ISET hướng dẫn thực hiện một loạt hội thảo Chia sẻ - Học hỏi - Đối thoại, được thực hiện lặp đi lặp lại nhiều lần, với các nội dung và học hỏi mới.

Dựa vào các kết luận đánh giá, các dự án can thiệp sẽ được xây dựng. Ví dụ, trong chương trình ACCCRN, ISET đã hỗ trợ xây dựng và thực hiện các dự án về nhà ở chống bão, giáo dục tích hợp, mô hình thủy văn, và tài nguyên nước cho thành phố Đà Nẵng.

4.3. Đánh giá tính dễ bị tổn thương ở khu vực đô thị trong hiện tại và tương lai

Các phương pháp đánh giá tính dễ bị tổn thương trong hiện tại đã rất quen thuộc và được các bên liên quan sử dụng rộng rãi. Mặt khác, BĐKH và đô thị hóa là những quá trình có tác động mang tính dài hạn, do vậy cần quan tâm đến tình trạng dễ bị tổn thương trong tương lai. Việc đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương trong tương lai phải sử dụng các thông tin và số liệu mang tính chất dự báo. Một nguồn thông tin quan trọng là kịch bản BĐKH, dựa trên kịch bản phát thải khí nhà kính. Kịch bản BĐKH và nước biển dâng của Việt Nam của MONRE xây dựng và ban hành đã dựa trên 3 nhóm kịch bản phát thải – kịch bản thấp, kịch bản trung bình và kịch bản cao – cùng nhiều thông tin, kịch bản và dự đoán chi tiết khác. Kết quả đánh giá tính dễ bị tổn thương nên được tổng hợp dưới dạng bảng/ma trận. Nếu chỉ sử dụng trên bản đồ, sẽ hữu ích

trong việc hình dung tóm lược thông tin, nhưng không thể hiện được chi tiết bối cảnh, đặc điểm của tính dễ bị tổn thương.

Vì các kịch bản BĐKH tương lai dựa chủ yếu vào các thông tin mang tính bất định rất cao, như thay đổi về kinh tế, xã hội, môi trường, nên nó cũng mang tính bất định rất cao. Cần phải nhận thức được về tính bất định này trong quá trình đánh giá và lập kế hoạch.

4.4. Đánh giá thể chế trong đánh giá tính dễ bị tổn thương

Thể chế là các quy định, quy tắc, chính sách, luật, các thiết chế xã hội, và quy ước cho phép hay cản trở việc tăng cường khả năng thích ứng và giảm tình trạng dễ bị tổn thương. Có hai loại thể chế là thể chế chính thống và phi chính thống, cả hai đều có thể có tác động rất lớn, tạo điều kiện hoặc rào cản cho quá trình xây dựng khả năng thích ứng tại địa phương. Đánh giá thể chế giúp xác định năng lực thích ứng, nhằm hiểu được tính dễ bị tổn thương và xác định giải pháp thích ứng nhằm khắc phục các điểm yếu về thể chế và giảm tính dễ bị tổn thương.

Hoạt động thích ứng của các cá nhân, tổ chức, nhóm xã hội phụ thuộc nhiều vào các thể chế. Thể chế có thể giúp hạn chế tác động của BĐKH đến hệ thống, tác nhân, định hướng cách thích ứng với BĐKH của người dân và đóng vai trò trung gian và quan trọng trong việc thu hút các nguồn hỗ trợ từ bên ngoài cho hoạt động thích ứng. Các đặc điểm thuận lợi về thể chế có thể là sự tồn tại của các chính sách bảo hiểm nông nghiệp, chính sách vay vốn ưu đãi cho người nghèo, hay sự minh bạch của các thông tin về quản lý đập thủy điện, về quy hoạch phát triển đô thị, sự tham vấn của các bên liên quan, đặc biệt là cộng đồng trong quá trình xây dựng các cơ chế quản lý và quy hoạch này.

Một nội dung quan trọng của khung đánh giá thể chế của ISET là việc xác định năng lực thích ứng gắn với các thể chế, và vai trò của thể chế công trong việc tăng cường năng lực thích ứng. Việc này có thể liên quan đến: các tổ chức (với công cụ như bản đồ các bên liên quan, phân tích mạng lưới xã hội, thu thập số liệu thứ cấp, phỏng vấn sâu); các chính sách, quy định, quy tắc (với công cụ rà soát và phân tích chính sách, phỏng vấn sâu, tổng quan tài liệu); và quy trình ra quyết định và triển khai (gồm xác định các điểm mạnh và hạn chế của quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định). Đây là một quá trình phức tạp, đặt ra nhiều câu hỏi, và cần có sự tham gia của các chuyên gia có kinh nghiệm về quản trị, lãnh đạo để phân tích.

Theo kinh nghiệm của ISET, có rất nhiều vấn đề còn tồn tại trong quá trình ra quyết định về phát triển đô thị như:

- Sự thiếu vắng vai trò của cộng đồng và các tổ chức xã hội;
- Thực tế rằng các thông tin về quy hoạch có thể không chính xác hoặc không đến được với người dân;
- Khi có vấn đề xảy ra (ví dụ như sự kiện ngập nặng ở thành phố Quy Nhơn năm 1999¹), không có tổ chức hay cá nhân nào phụ trách vấn đề quy hoạch đô thị phải chịu trách nhiệm;
- Các chính sách được xây dựng một cách định tính, ít dựa trên những phân tích khoa học và nguồn lực sẵn có;

- Cơ chế giám sát, đánh giá có hiệu quả rất thấp (công trình xây dựng có chất lượng kém, các dự án chưa đánh giá tác động môi trường);
- Khu vực tư nhân có quyền lực đặc biệt; và
- BĐKH chỉ được lồng ghép ở mức độ “từ ngữ” chứ chưa mang tính thực chất, một phần là do những nhà chuyên môn chưa xác định được rõ ràng các bước thực hiện cụ thể và thực hiện như thế nào.

1 Xem thêm: Bài học từ cơn bão Mirinae tại http://i-s-e-t.org/images/pdfs/ISET_LearningFromTyphoonMirinae_Final_130419.pdf

5. ĐỀ XUẤT CÁC GIẢI PHÁP CẢI THIỆN QUY TRÌNH THỰC HIỆN VCA

Dưới đây là tổng hợp các thảo luận trong hội thảo về việc có thể cải thiện quá trình đánh giá VCA như thế nào nhằm giải quyết các thách thức còn tồn tại và mới xuất hiện như đã nêu lên ở các phần trước của báo cáo (bao gồm giải pháp cho các hạn chế của từng công cụ VCA đã được trình bày vắn tắt trong phần 3.2).

5.1. Nhóm giải pháp chung

Một số giải pháp để đáp ứng các thách thức chung mà các đại biểu đã chia sẻ tại hội thảo bao gồm:

- Để đánh giá VCA một cách toàn diện, cần phân tích sâu về tính dễ bị tổn thương và hiểm họa do tự nhiên và con người gây ra.
- Địa phương cần được nâng cao nhận thức về giá trị của VCA – với hoạt động xây dựng chính sách dựa vào thực chứng trước, trong, và sau đánh giá – và cần được thông báo sớm về kế hoạch đánh giá để hỗ trợ xây dựng phương án đánh giá chi tiết;
- VCA cần có sự tham gia của các chuyên gia địa phương có kinh nghiệm về phương pháp đánh giá và kiến thức địa phương sâu rộng (lưu ý rằng việc này cũng đòi hỏi phải có nguồn tài chính). Vì vậy, việc nâng cao năng lực cho hướng dẫn viên và cán bộ đánh giá về cả kiến thức chuyên môn liên quan lẫn các kỹ năng đánh giá là hết sức cần thiết.

- Nâng cao sự phối hợp và chia sẻ giữa các ngành, lĩnh vực, tạo ra sự đồng thuận trong cộng đồng và các cơ quan về kết quả và các hành động cần thực hiện.
- Cần có sự phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương và tổ trưởng dân phố. Cam kết của chính quyền đô thị phải đủ mạnh để các phát hiện của đánh giá được sử dụng.
- Trước khi tiến hành đánh giá, cần làm rõ về kế hoạch xây dựng năng lực tự đánh giá cho địa phương, thảo luận về việc kết quả đánh giá VCA sẽ được sử dụng như thế nào, và phân công trách nhiệm rõ ràng cho các bước tiếp theo, trong đó đưa ra các ưu tiên ngắn hạn/trung hạn/dài hạn dựa vào tính cấp bách và nguồn lực, đưa vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Kết quả và các hành động xây dựng sau đánh giá VCA cần được xây dựng lại thành văn bản rõ ràng, có sự phê duyệt của chính quyền địa phương.

5.2. Nhóm giải pháp cho khu vực đô thị

Đi kèm với các thách thức khó khăn khi áp dụng VCA vào khu vực đô thị, cũng thấy được nhiều khía cạnh thuận lợi: nguồn tư liệu, bản đồ, số liệu thứ cấp phong phú hơn, mặt bằng dân trí cao hơn. Tuy nhiên, chúng ta không thể áp dụng các hướng dẫn sử dụng công cụ VCA hiện tại một cách dập khuôn vào khu vực đô thị, mà cần có quá trình điều chỉnh cho phù hợp, đồng thời có sự phát

triển các công cụ mới. Sau đây là một số ý kiến và gợi ý về giải pháp cho những thách thức hạn chế của việc thực hiện VCA áp dụng cho khu vực đô thị.

- Cần phát triển bộ công cụ phù hợp cho khu vực đô thị, trong đó kế thừa các công cụ đã có, với sự điều chỉnh và vận dụng linh hoạt, đồng thời xây dựng các công cụ mới khi cần thiết. Ví dụ, công cụ sơ đồ Venn có thể được nâng cấp để xây dựng một công cụ đánh giá tác nhân mới cho khu vực đô thị. Đặc biệt, cần có các công cụ đánh giá thể chế, vì đây là một khía cạnh chưa được xem xét trong quá trình đánh giá ở nông thôn từ trước đến nay. Vấn đề này đặc biệt quan trọng cho khu vực đô thị, nơi có nhiều ràng buộc về thể chế hơn, và cũng là nơi mà các thể chế đóng vai trò quan trọng trong các quá trình tương tác và cung cấp dịch vụ. Ngoài ra, cần phát triển các công cụ hỗ trợ như công cụ nghiên cứu sinh kế đa thành phần ở khu vực đô thị.
- Các loại hình đô thị là rất đa dạng, phụ thuộc rất nhiều vào vào đặc tính dân cư địa phương và bản chất mối quan hệ giữa địa phương đó với cả thành phố. Do đó, cũng cần có những công cụ phù hợp được áp dụng và điều chỉnh linh hoạt để phù hợp với bối cảnh của từng thành phố được đánh giá.
- Cần nghiên cứu một cách tổng thể, đa cấp, đa ngành, đa lĩnh vực, với dữ liệu khai thác từ nhiều nguồn khác nhau. Nhằm thực hiện điều này, dựa trên kinh nghiệm của CCCO Đà Nẵng, vai trò của một tổ chức điều phối có đủ thẩm quyền và tiếng nói là rất quan trọng.
- Đánh giá cần có sự hỗ trợ của khoa học (các báo cáo nghiên cứu, kịch bản BĐKH chi tiết, lát cắt bản đồ, quy hoạch, GIS). Phân tích sâu thông tin khoa học về các hiểm họa, đồng thời cần có sự kiểm chứng của người dân. Kết hợp sự hỗ trợ của các công nghệ

như công nghệ thông tin, công cụ bản đồ Google Earth, hay GIS. Ví dụ, ở thành phố Huế đang thử nghiệm mô hình cảnh báo lũ thông qua người dân với việc gửi các tin nhắn SMS về mức lũ và thể hiện lên bản đồ ngập lụt của thành phố². Đây là một ví dụ về ứng dụng công nghệ để hỗ trợ việc thu thập thông tin ở đô thị.

- Phạm vi đánh giá: Để có hiệu quả cao, phân tích tổng thể và toàn diện, đánh giá ở khu vực đô thị ít nhất nên thực hiện ở cấp quận, và xem xét dữ liệu ở cả cấp vùng.
- Cũng như với khu vực nông thôn, cần có sự tham gia đánh giá của cộng đồng, đặc biệt là các nhóm yếu thế, và sự tham gia mạnh mẽ của chính quyền.
- Để tiếp cận đô thị dễ dàng, cần tiếp cận từ các nhân tai (như liên quan đến thoát nước, cấp nước, cấp điện hoặc dịch vụ điện thoại di động), phân tích sâu về tính dễ bị tổn thương và hiểm họa do tự nhiên và con người gây ra, để đánh giá được toàn diện, đồng thời thu hút sự quan tâm của chính quyền và người dân địa phương.
- Cuối cùng, đặc biệt quan trọng là quá trình đánh giá ở đô thị cần xem xét:
 - Các chính sách, tổ chức nằm ngoài phạm vi đánh giá (lĩnh vực, khu vực địa lý) nhưng có ảnh hưởng quan trọng;
 - Sự khác biệt giữa chính sách, quy định trên văn bản và trong thực tế;
 - Vai trò của các tổ chức tài trợ và khu vực tư nhân; và
 - Những cách không chính thống để tăng cường hiệu quả của thể chế chính thống

2 Nguồn: Dự án Mekong – Xây dựng các thành phố châu Á có khả năng thích ứng với BĐKH

6. KẾT LUẬN

Các đại biểu tham dự hội thảo để đi đến thống nhất chung rằng việc đánh giá VCA ở khu vực đô thị là một nhu cầu ngày càng gia tăng và tạo ra nhiều thách thức quan trọng. Báo cáo này là một nỗ lực của hệ thống Hội CTĐ ở Việt Nam và các tổ chức liên quan nhằm suy xét về những thách thức này và khởi đầu cho các thảo luận nhằm giải quyết các thách thức đó. Sự đa dạng trong các ý

kiến đưa ra cho thấy mức độ quan tâm và cam kết mạnh mẽ của các bên trong nhiệm vụ khó khăn này. Chúng tôi hy vọng rằng bản báo cáo sẽ khơi gợi nên những thảo luận sâu rộng hơn về chủ đề này, và góp phần xây dựng một phương pháp và bộ công cụ ưu việt hơn cho công tác VCA ở khu vực đô thị.

Bản quyền thuộc về © 2014
Viện chuyển đổi Môi trường và Xã hội-Quốc tế
Boulder, CO USA

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

Cuốn sách này được tài trợ bởi quỹ Rockefeller

Tháng 3, 2014

Xuất bản bởi: Viện chuyển đổi Môi trường và Xã hội-Việt Nam
Số 18, ngách 1/42, ngõ 1 Âu Cơ, quận Tây Hồ
Hà Nội, Việt Nam
infovn@i-s-e-t.org

Các tác giả: Nguyễn Ngọc Huy, Trần Văn Giải Phóng và Nguyễn Anh Thơ, IS-ET-Việt Nam
Hỗ trợ biên tập chính: Stephanie Lyons, ISET-Việt Nam
Giám đốc Mỹ thuật: Michelle F. Fox, ISET-Quốc Tế
Hỗ trợ biên tập và dàn trang: Ngô Phương Thanh, ISET-Vietnam

Để tải ấn phẩm dưới dạng pdf,
xin vui lòng truy cập: www.i-s-e-t.org/publications

Ảnh bìa: Red Bridge, 2013

LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi chân thành cảm ơn sự tài trợ của Hội chữ thập đỏ Mỹ, sự tham gia tích cực của các chuyên gia từ: Hội chữ thập đỏ Quốc Tế, Trung ương Hội chữ thập đỏ Việt Nam, Hội chữ Thập đỏ Mỹ, các chuyên gia thuộc các chi hội chữ thập đỏ địa phương ở các tỉnh/thành: Quảng Ngãi, Quảng Nam, Đà Nẵng, Huế và Hà Tĩnh trong các thảo luận và phân tích tại hội thảo, góp phần xây dựng nên bản báo cáo này.