

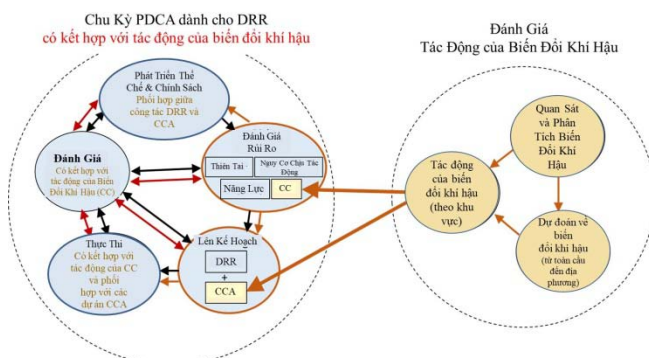
Phòng Chống Rủi Ro về Thiên Tai và Khí Hậu

Một Kho Dữ Liệu về Thông Lệ Tốt để Tăng Cường Việc Tích Hợp Giảm Rủi Ro Thiên Tai (DRR) và Thích Ứng với Biến Đổi Khí Hậu (CCA) trong ASEAN

Tóm Tắt

Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN đều rất dễ bị ảnh hưởng do tác động của biến đổi khí hậu như đã thấy rõ từ sự gia tăng các biến cố thiên tai và những tác động của những biến cố đó trong thời gian vừa qua, và trong các dự án nghiên cứu nổi bật về biến đổi khí hậu. Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN đang trong lộ trình phát triển nhanh chóng về kinh tế và xã hội và các triển vọng phát triển của những quốc gia này sẽ gặp rủi ro nếu những mối đe dọa do biến đổi khí hậu không được giải quyết một cách thỏa đáng, cấp thiết. Việc tích hợp công tác giảm rủi ro thiên tai (DRR) và thích ứng với biến đổi khí hậu (CCA) vào các kế hoạch phát triển cấp quốc gia và địa phương sẽ giải quyết được các mối đe dọa về biến đổi khí hậu một cách hiệu quả vì chúng giúp tạo môi trường quản trị rủi ro cho phép giảm rủi ro dài hạn (Hình 1).

(Hình 2). Nhóm đã chọn các thông lệ có thể chuyển giao, có khả năng áp dụng và tham khảo phù hợp cho tất cả Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN để phổ biến rộng rãi hơn về lũ lụt, bão, sạt lở đất và hạn hán. Các thông lệ đó bao gồm các dự báo khí hậu chi tiết được tích hợp vào các đánh giá rủi ro và các thông lệ phối hợp với các chính sách DRR và CCA, các chiến lược quản lý và các hệ thống ngân quỹ. Chúng có tỉ lệ lợi ích của DRR và CCA cao so với các thông lệ bình thường. Các thông lệ tốt đã chọn được trình bày trong sáu hạng mục luật, quy định và chính sách; sắp xếp thể chế; sắp xếp tài chính; đánh giá rủi ro; lên kế hoạch và thực thi; và xây dựng năng lực. Những thông lệ tốt này được mô tả vì các lợi ích của DRR và CCA và các nhân tố giúp mở rộng quy mô kèm theo nguồn chứa nhiều thông tin hơn.



Hình 1. Tích hợp các yếu tố biến đổi khí hậu vào khung ra quyết định hiện tại dành cho công tác giảm rủi ro thiên tai

Nguồn: Nhóm Dự Án JICA

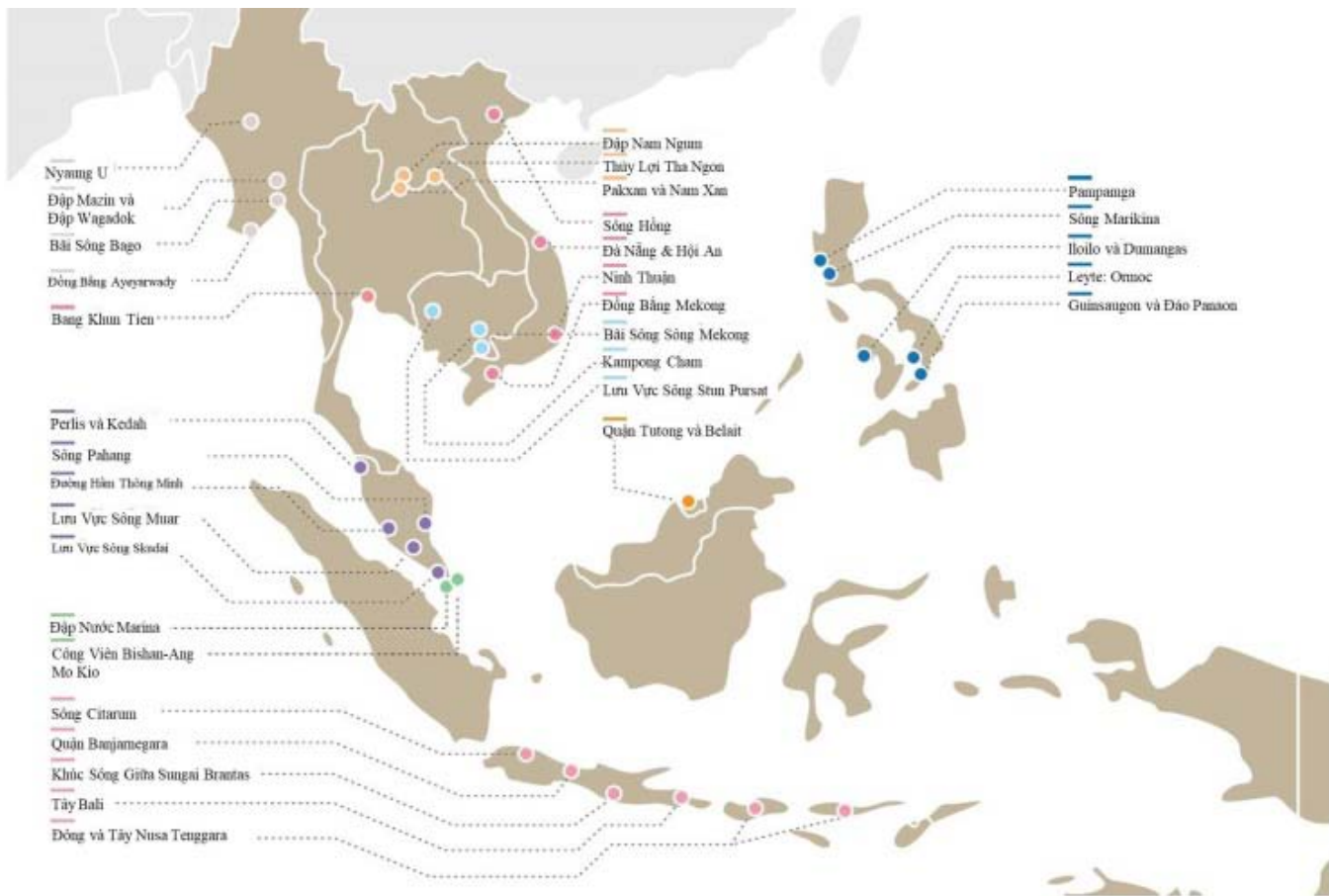
Nhận thức được sự cần thiết phải tích hợp công tác DRR và CCA vào các chính sách và thể chế ở Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN, JICA đã hỗ trợ thực hiện dự án ‘Tăng Cường Khung Thể Chế và Chính Sách về Tích Hợp Giảm Rủi Ro Thiên Tai (DRR) và Thích Ứng Với Biến Đổi Khí Hậu (CCA)’. Dự án này nhằm mục đích đánh giá mức độ ích hợp hiện tại của các yếu tố thuộc CCA vào các chính sách DRR và các thể chế liên quan và xác định các thông lệ tốt có thể được nhân rộng ra trên toàn khu vực để tối đa hóa việc giảm rủi ro.

Nhóm Dự Án JICA đã xác định được một số thông lệ tốt giúp mang tới những cơ hội để tích hợp công tác DRR và CCA cho Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN thông qua đánh giá tài liệu, phỏng vấn các bên có liên quan và các chuyến thăm thực địa

Địa Hình Học của Các Thông Lệ Tốt

Nhìn qua các thông lệ tốt này, chúng ta thấy rằng khu vực ASEAN đã và đang có những bước tiến lớn trong công tác DRR và CCA. Mặc dù việc đạt được hết tiềm năng trong một số lĩnh vực là điều xa vời so với thực tiễn, nhưng tiến bộ đạt được là đáng khen ngợi và Các Quốc Gia Thành Viên đang ở giai đoạn tối ưu để đánh giá những nỗ lực của họ và thực hiện các sửa đổi trong quá trình để đạt ra hướng đi đúng trong những năm tới.

Các luật, quy định và chính sách: Một số Quốc Gia Thành Viên có thể tích hợp DRR và CCA ngay vào các kế hoạch phát triển của các quốc gia đó (như trong Kế Hoạch Phát Triển của Philippines), giúp tạo động lực cho tất cả các bộ chủ quản và các cơ quan liên quan để giải quyết các vấn đề này trong các kế hoạch và chiến lược theo khu vực. Các chính sách này cũng giúp huy động các nguồn lực tài chính cần thiết cho các cơ quan chính phủ cấp quốc gia và địa phương để thực thi các chương trình và dự án giải quyết vấn đề DRR và CCA trong thực tiễn. Ở một mức độ khác, Các Quốc Gia Thành Viên khác, như Philippines, Việt Nam, Indonesia và Cam-pu-chia, đều đang xây dựng các kế hoạch hành động cụ thể cho từng khu vực, giúp



Hình 2. Những địa điểm được Nhóm Dự Án JICA tới khảo sát để xác định các thông lệ tốt, tháng 9 năm 2016 đến tháng 2 năm 2017

Nguồn: Nhóm Dự Án JICA

đưa chương trình nghị sự về biến đổi khí hậu tới từng cấp khu vực để tạo sự khác biệt thực sự giữa các hoạt động được thực hiện bởi các bộ chủ quản này. Các kế hoạch theo khu vực này sẽ đặt ra ưu tiên đối với trách nhiệm giải trình và làm tăng quyền làm chủ về các biện pháp can thiệp ở cấp bộ. Điều mà có thể thấy ở mọi nơi trong khu vực là các kế hoạch DRR và CCA cấp địa phương (ở hầu hết Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN). Các kế hoạch về DRR ở cấp cộng đồng nổi bật trong khu vực hơn so với các kế hoạch CCA cấp địa phương. Những kế hoạch cấp địa phương này sẽ tạo cơ hội để tích hợp công tác DRR và CCA ở cấp địa phương mặc dù những ví dụ đó là chưa rõ ràng.

Sắp xếp thể chế: Việc chỉ ban hành các luật, quy định và kế hoạch sẽ không có tác dụng nếu không tồn tại các cơ chế thể chế hỗ trợ và nếu Các Quốc Gia Thành Viên không từng bước làm cho các cơ chế thể chế phù hợp với các luật và quy định mới đặt ra. Những sắp xếp thể chế này kéo dài từ cấp quốc gia đến cấp địa phương theo các luật và quy định đã đặt ra. Các hệ thống quản trị rủi ro thiên tai (DRM) cấp quốc gia của Philippines, Cam-pu-chia và Indonesia có thể được xem là được xây dựng tốt từ cấp quốc gia đến cấp địa phương và xuống tới cấp cộng đồng. Các hệ thống thể chế này, một vài hệ thống trong đó ban đầu được xây dựng với trọng tâm là ứng phó rủi ro, đang được lấy làm khuôn mẫu ngày càng nhiều sau khi giúp giảm rủi ro thiên tai, giảm rủi ro dài hạn và xây dựng

khả năng phục hồi. Ngoài các hệ thống thể chế chuyên dụng cho DRR, các bộ chủ quản còn đang cố gắng tổ chức hợp lý hóa các bộ của mình bằng cách kết hợp các sở quy hoạch, như trong trường hợp Cơ Quan Phát Triển Cơ Sở Hạ Tầng Khu Vực (BPIW) của Bộ Công Trình Công Cộng và Nhà Ở (PU) Indonesia, thành công trong việc đặt ra chính sách, kế hoạch, chiến lược, quy trình hoạt động tiêu chuẩn và hướng dẫn ở cấp ngành. Tương tự, phối hợp liên ngành được cải thiện như trong trường hợp Philippines, nơi Thông Cáo Chung được đưa ra giữa Hội Đồng Quản Lý và Giám Nhẹ Rủi Ro Thiên Tai (NDRRMC) và Ủy Ban Biến Đổi Khí Hậu Philippines để hợp tác và cộng tác một cách hiệu quả. Ở cấp địa phương, các văn phòng quản lý lưu vực sông ở Indonesia đang giúp thúc đẩy sự phối hợp và cộng tác xuyên biên giới để quản lý lưu vực sông và có thể đóng vai trò chủ đạo trong việc tích hợp công tác DRR và CCA.

Sắp xếp tài chính: Tài chính là một thành phần quan trọng trong các chính sách và kế hoạch giúp định hình chúng thành những dự án và chương trình cụ thể nhằm mang lại những hiệu quả bền vững thiết thực trong khu vực. Tuy nhiên, ngân quỹ hạn hẹp được coi là một trong những nguyên nhân gốc rễ gây ra sự hạn chế trong việc thực thi trong khu vực. Các Quốc Gia Thành Viên đang đổi mới trong công tác giảm rủi ro tài chính bằng cách đưa ra nhiều

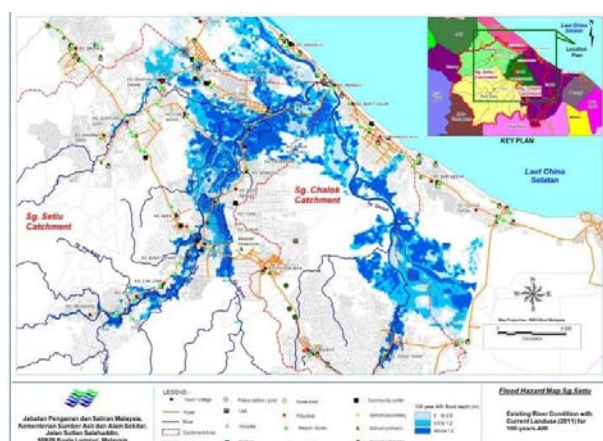
thông lệ, bao gồm việc thiết lập các quỹ giảm rủi ro cấp quốc gia đến cấp địa phương, như Philippines, Indonesia và Campuchia, cho các biện pháp hòa nhập tài chính (Hình 3), như Philippines và Indonesia, là các quốc gia mà người nghèo và dễ bị tổn thương được cung cấp khả năng tiếp cận với tài chính vi mô mà khu vực ngân hàng chính thức không thể tiếp cận. Quan hệ đối tác nhà nước – tư nhân nói riêng đang giúp Các Quốc Gia Thành Viên thực thi các biện pháp như bảo hiểm rủi ro và tài chính vi mô, và các biện pháp này đang nhanh chóng ngày càng gia tăng với việc ngày càng nhiều quốc gia mở rộng các biện pháp nhằm gây quỹ cho công tác giảm rủi ro (ví dụ như Philippines và Indonesia). Các biện pháp đổi mới như gắn thẻ chi tiêu giúp các quốc gia theo dõi, giám sát và đánh giá việc phân bổ ngân sách được thực hiện cho các hoạt động DRR và CCA (ví dụ như Việt Nam và Philippines). Những biện pháp này sẽ thành công trong việc cải thiện quản trị rủi ro nói chung.



Hình 3. Khả năng tăng cường huy động tài chính quản trị rủi ro đổi mới có phạm vi rộng, bao gồm cả tài chính vi mô và bảo hiểm
Nguồn: Nhóm Dự Án JICA

Đánh Giá Rủi Ro: Những đánh giá rủi ro cho các bên liên quan biết về những tác động có thể xảy ra liên quan đến một cấp độ thiên tai nhất định, từ đó có thể đưa ra những quyết định chiến lược. Việc đưa ra một cơ sở dữ liệu đáng tin cậy về tác động của thiên tai là bước đầu tiên để đánh giá thiết thực rủi ro, kèm hoặc không kèm với các tác động của biến đổi khí hậu. Các quốc gia trong khu vực đã khởi xướng những biện pháp để tích hợp, chuẩn hóa và làm hài hòa tổn thất và thiệt hại do thiên tai và các cơ sở dữ liệu về thời tiết và khí hậu. Ở Indonesia, một cơ sở dữ liệu về tổn thất do thiên tai được xây dựng dựa vào phần mềm mã nguồn mở đã cung cấp khả năng thực hiện phân tích đơn giản về những tổn thất do thiên tai trong quá khứ và để hiểu những xu hướng và tác động của thiên tai. Ở cấp khu vực, Ủy Ban Sông Mekong tổ chức một hệ thống chia sẻ dữ liệu thủy văn và dự báo lũ lụt, giúp cảnh báo cho Các Quốc Gia ở Hạ Lưu Sông Mekong. Trung Tâm Khu Vực Hệ Thống Phân Tích, Nghiên Cứu và Đào Tạo về Biến Đổi Khí Hậu (START) của Đông Nam Á lưu trữ một hệ thống phân phối dữ liệu về khí hậu để giúp đánh giá tác động của biến đổi khí hậu, nguy cơ chịu tác động của biến đổi khí hậu và thích ứng với biến đổi khí hậu ở một số quốc gia thuộc Đông Nam Á. Mặc dù việc lập bản đồ nguy cơ đang được cải thiện một cách từ từ trong khu vực, nhưng việc lập bản đồ nguy cơ sạt lở đất ở

Thái Lan đáng được đặc biệt chú ý vì việc đó bao gồm công tác mô tả rõ ràng các khu vực có nguy cơ sạt lở đất và xác định các ngôi làng có nguy cơ sạt lở đất. Việc đánh giá rủi ro là một phần không thể tách rời của công tác lên kế hoạch DRR thường được tiến hành dựa vào kiến thức về những tác động của thiên tai trong quá khứ. Việc hợp nhất các tác động của biến đổi khí hậu đến cường độ và thời gian của những nguy cơ đến từ tự nhiên với các đánh giá rủi ro cần thiết để giảm rủi ro một cách hiệu quả. Về vấn đề này, việc lập bản đồ nguy cơ lũ lụt ở Malaysia tận dụng các dự báo về biến đổi khí hậu hiện có để mô tả các tác động có thể có của lũ lụt liên quan tới một cấp độ lũ lụt nhất định trong tương lai (Hình 4). Tương tự như vậy, các bản đồ về ngập lụt ven biển đã được Viện Khoa Học, Khí Tượng Thủy Văn và Biển Đông



Hình 4. Tích hợp những dự báo về biến đổi khí hậu vào công tác lập bản đồ nguy cơ là một công cụ chính sách có tác động mạnh mẽ
Nguồn: JPS và NAHRIM, Malaysia

Nguồn: JPS và NAHRIM, Malaysia

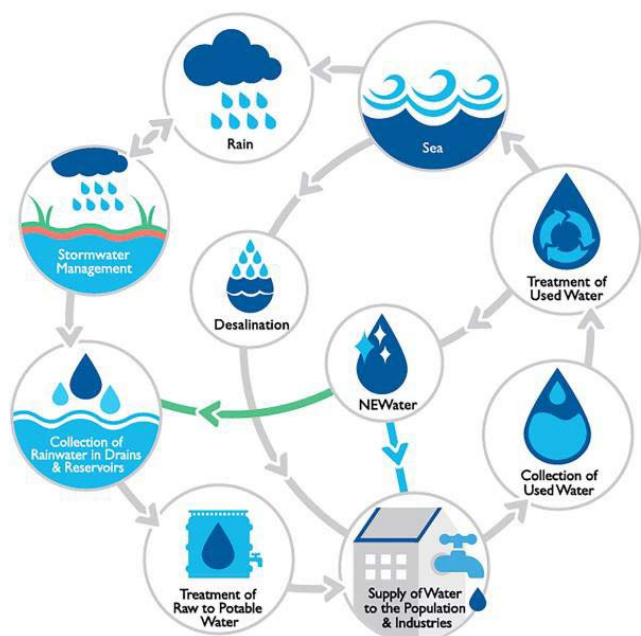
Khí Hậu (IMHEN), Việt Nam xây dựng dựa trên mực nước biển dâng dự kiến.

Lên kế hoạch và thực thi: Việc lên kế hoạch và thực thi kết hợp toàn bộ các kiến thức và nguồn lực cho các can thiệp cụ thể ở cấp quốc gia và cấp địa phương. Khu vực ASEAN đặc biệt nổi trội trong lĩnh vực này trong số tất cả các lĩnh vực trình bày nhiều về những thông lệ tốt này, như đã chỉ ra thông qua số lượng thông lệ tốt ở hạng mục này, nhờ sự cam kết lâu dài của Các Quốc Gia Thành Viên để tăng cường thực thi trong khu vực và sự hiện diện đồng đẳng của các đối tác phát triển sẵn sàng làm việc với chính quyền và cộng đồng địa phương.

Trong số tất cả các thông lệ tốt được trình bày trong phần lên kế hoạch và thực thi, các thông lệ để phòng chống và giảm nhẹ lũ lụt chiếm tỉ lệ nhiều nhất và sau đó là thông lệ dành cho công tác chống bão, sạt lở đất và hạn hán.

Phần lớn các thông lệ đều liên quan đến việc phát triển cơ sở hạ tầng với một số ví dụ đáng chú ý trong các hạng mục môi trường và xã hội, thể hiện ngày càng có nhiều sự quan tâm trong những năm gần đây. Việc kết hợp những xem xét về biến đổi khí hậu trong các hướng dẫn thiết kế là một lĩnh vực mới mà Sở Công Trình Công Cộng và Đường Cao Tốc (DPWH), Philippines làm tấm gương điển

hình cho các quốc gia còn lại trong khu vực. Mặc dù nhà ở chống lũ đã trở nên phổ biến trong khu vực do nhiều năm sống chung với lũ, ví dụ từ Cam-pu-chia, Việt Nam, Brunei Darussalam và Philippines cho thấy cần thiết phải tích hợp các đặc tính chống lũ vào các luật và bộ quy tắc trong ngành xây dựng. Các nỗ lực kiểm soát lũ ở sông Bago ở Myanmar rất đặc biệt, trong đó kết hợp vũng lầy chậm, kênh đào, và một loạt hồ chứa dọc theo Sông Bago và các nhánh của sông này, nhờ thế đã có thể giảm lũ một cách hiệu quả, trong khi các vấn đề về lũ ở Sông Sittaung bên cạnh vẫn cần phải được giải quyết theo lối tích hợp. Các con đập đang được thiết kế với ngày càng nhiều chức năng và lợi ích nhằm tối đa hóa các khía cạnh về kinh tế và xã hội, như Đập Jatiluhur ở Sông Citarum ở Indonesia đã tiến hành hoạt động tích hợp với hai đập thủy điện phía thượng nguồn. Các hiệp hội người dùng nước đang giúp đỡ trong việc sử dụng hợp lý lượng nước tưới hạn chế hiện có ở một số Quốc Gia Thành Viên đóng vai trò thiết yếu trong việc đưa ra các thông lệ quản lý nước hiệu quả (ví dụ ở Cam-pu-chia, Philippines và Indonesia). Cách tiếp cận ‘đóng tuyến nước’ của Singapore đáng được nêu ra ở đây như một cách tiếp cận toàn diện nhằm giải quyết các vấn đề có liên quan đến nước (Hình 5).



Hình 5. Đóng tuyến nước là giải pháp cho toàn bộ khu vực ASEAN

Nguồn: PUB Singapore

Việc sử dụng kết hợp nước tưới tái chế và nước ngọt đã giúp làm giảm các tác động của hạn hán trong khu vực Perlis ở Malaysia và mở rộng nông nghiệp bảo tồn đang giúp các nông dân tự cung tự cấp trong việc tạo tầng đệm bảo vệ cây trồng sau những cú sốc liên quan đến lượng mưa ở Indonesia. Hệ thống tư vấn khí tượng nông nghiệp cụ thể cho từng địa điểm đã giúp một số nông dân tránh được việc mất mùa và đạt được hiệu suất cao trong việc sử dụng tài nguyên ở vùng khô trung tâm của Myanmar. Việc sử dụng nước ngầm một cách khôn ngoan sẽ giúp khai thác các nguồn nước ngầm dồi dào trong các giai đoạn khan hiếm nước cho hàng triệu nông dân ở một số Quốc Gia Thành Viên ASEAN (ví dụ như Philippines, Indonesia, Việt Nam, Myanmar).

Xây Dựng Năng Lực: Năng lực kỹ thuật của con người là nhân tố hạn chế cuối cùng cần được giải quyết để có hiệu suất và hiệu quả can thiệp và đây là lĩnh vực có ít thông lệ tốt có thể được tìm thấy nhất. Mặc dù có thể tìm thấy một vài chương trình đào tạo về DRR và CCA trong khu vực, nhưng tính bền vững của các chương trình đang còn hoài nghi do việc thực hiện rời rạc và thiếu các cách tiếp cận nhất quán. Riêng Indonesia dường như đã giải quyết vấn đề này bằng các cách tiếp cận đa bên trong công tác xây dựng năng lực và các trường dạy về lĩnh vực khí hậu chắc chắn đáng được nhắc tới ở đây.

Sự hợp tác với chính quyền quốc gia và địa phương và với các đối tác phát triển khác đang ngày càng được tận dụng trong các biện pháp xây dựng năng lực ở hầu như tất cả Các Quốc Gia Thành Viên ASEAN.

Giải Pháp

Nhìn chung, nhiều thông lệ tốt từ cấp chính sách đến cấp địa phương được trình bày trong ấn phẩm này chỉ ra hướng đi đúng đắn cho khu vực. Tuy nhiên, vẫn có nhiều khả năng mở rộng quy mô theo chiều dọc và chiều ngang về một số lĩnh vực cần được quan tâm để đạt được các điều kiện cụ thể theo địa điểm (mở rộng theo chiều ngang) và về việc bao hàm tất cả các cấp hành chính có liên quan để đạt được khả năng hoạch định chính sách tối ưu và thực thi hiệu quả trong khu vực (mở rộng theo chiều dọc). Sự mở rộng các thông lệ tốt đó đòi hỏi những nỗ lực phối hợp ở cấp quốc gia và khu vực dựa trên những gì đã được đưa ra theo các sáng kiến đa dạng của ASEAN.

Để đáp ứng nhu cầu đó, Nhóm Công Tác về Phòng Chống và Giảm Nhẹ đã xây dựng một Kế Hoạch Công Tác để Tăng Cường Khung Thể Chế và Chính Sách Tích Hợp DRR và CCA, trong đó tập trung vào kết hợp việc đánh giá tác động của biến đổi khí hậu vào quá trình ra quyết định trong công tác DRR bằng cách thúc đẩy các hoạt động liên quan bao gồm chia sẻ kiến thức và xây dựng năng lực về công tác lên kế hoạch và thực thi, đánh giá rủi ro và lập bản đồ rủi ro, quy hoạch không gian, tích hợp các điều luật và quy định liên quan, cấp vốn, chia sẻ kiến thức và dữ liệu, giám sát và đánh giá. Dự kiến Kế Hoạch Công Tác sẽ được thực hiện một cách hiệu quả bằng cách sử dụng tích cực các nguồn lực được liệt kê trong ấn phẩm này và thu hút các cơ quan và tổ chức có liên quan tham gia.

Liên hệ để biết thêm thông tin



Nhóm Dự Án JICA:

Viện Chiến Lược Môi Trường Toàn Cầu (IGES)

CTI Engineering International Co., Ltd.

Được chỉ đạo bởi Nhóm Công Tác về Phòng Chống và Giảm Nhẹ thuộc Ủy Ban Quản Lý Thiên Tai ASEAN (ACDM), Ban Thư Ký ASEAN và Cơ Quan Hợp Tác Quốc Tế Nhật Bản (JICA)