

Các bài học từ Chương trình ACCRN tại Việt Nam

MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ SẠT LỞ BỜ SÔNG Ở THÀNH PHỐ CẦN THƠ, VIỆT NAM

Tháng 8, 2017



MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ SẠT LỞ BỜ SÔNG Ở THÀNH PHỐ CẦN THƠ, VIỆT NAM

TÁC GIẢ

ISET-VIỆT NAM

Huy Nguyễn

Stephen Tyler

TRÍCH YẾU

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

Từ khoá

*sạt lở bờ sông đô ở đô thị
hành động cộng đồng
biến đổi khí hậu
mô hình đồng quản lý*

GIỚI THIỆU

Sạt lở bờ sông là mối đe dọa đối với tính mạng và tài sản của người dân sinh sống ven các dòng sông (Tuhin, et al 2014). Nó đã trở thành một hiện tượng phổ biến trong một vài thập kỷ gần đây, làm hạn chế quá trình phát triển kinh tế ở vùng Tây Nam Bộ, một khu vực kinh tế quan trọng của Việt Nam. Những vụ sạt lở gần đây đã cho thấy rõ các cộng đồng địa phương là đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp và dễ bị tổn thương nhất với thiên tai (Công, 2013). Chịu ảnh hưởng nặng nề nhất do tác động của sạt lở bờ sông không chỉ có cộng đồng dân cư ở các khu vực nông thôn mà còn cả các dân cư đô thị nơi điều kiện kinh tế dường như tốt hơn ở khu vực nông thôn (Công, 2013).

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

Tài liệu này mô tả mô hình đồng quản lý giữa cộng đồng và chính quyền địa phương trong quản lý sạt lở bờ sông tại thành phố Cần Thơ và các hành động tại cộng đồng trong quản lý sạt lở bờ sông khu vực đô

thị. Ngoài ra, tài liệu cũng thảo luận về việc sử dụng phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng như một cơ hội để đem các hành động đơn lẻ vào nhân rộng trong quá trình đồng quản lý giữa chính quyền và cộng đồng địa phương trong công tác quản lý sạt lở bờ sông.

SẠT LỖ BỜ SÔNG VÀ CÁC HÀNH ĐỘNG TẠI CỘNG ĐỒNG Ở THÀNH PHỐ CẦN THƠ

SẠT LỖ BỜ SÔNG Ở THÀNH PHỐ CẦN THƠ

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

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

HÌNH 1. BỜ KÈ BẰNG THÂN DỪA VÀ TRE DO NGƯỜI DÂN ĐỊA PHƯƠNG XÂY DỰNG



Có nhiều nguyên nhân kết hợp dẫn đến tình trạng sạt lở bờ sông, gồm: a) sự thay đổi dòng chảy các con sông và thủy triều do sự thay đổi chế độ thủy văn của sông Mê-kông và nước biển dâng; b) sự gia tăng nhanh chóng của các công trình xây dựng bên bờ sông với rủi ro cao, đa số được xây bởi các hộ dân nhập cư chưa có giấy phép cư trú và cũng không đủ khả năng để xây dựng ở nơi khác; và c) gia tăng mật độ giao thông của tàu thuyền trọng tải lớn trên sông. Về trung hạn, có thể điều tiết giao thông của tàu thuyền bằng cách xây dựng các hạ tầng liên quan (như kho chứa vật liệu xây dựng, bến tàu, trạm đầu mối) để tập trung giao thông ở các kênh rạch được bảo vệ và hạn chế tốc độ. Tuy nhiên, hai nguyên nhân còn lại sẽ chỉ có xu hướng trầm trọng hơn trong tương lai.

Để giải quyết những vấn đề nêu trên, theo kế hoạch giai đoạn 2012-2015, Cần Thơ dự định xây dựng các bờ kè bê tông kiên cố hoặc bán kiên cố dọc theo 22

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

hộ gia đình sống ở gần bờ sông và hạ tầng đô thị liên quan.

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

Để bảo vệ khu vực bờ sông, cần có các biện pháp bảo vệ đồng bộ, tránh trường hợp xảy ra sạt lở nặng nề hơn ở các đoạn sông có nguy cơ cao nhất. Vấn đề này không thể được giải quyết hiệu quả bằng nguồn vốn nhà nước hay tư nhân, mà cần có cơ chế mới giúp tạo điều kiện cho cả đầu tư nhà nước và tư nhân vào các giải pháp có hiệu quả chi phí cao, được lên kế hoạch và quản lý tại địa phương cho phù hợp với điều kiện địa

phương, nhưng đồng thời vẫn phải đáp ứng tiêu chuẩn tối thiểu để đảm bảo kết quả.

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

NHÌN LẠI CÁC HÀNH ĐỘNG TẠI CỘNG ĐỒNG TRONG QUẢN LÝ SẠT LỞ BỜ SÔNG TẠI CẦN THƠ

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

Một số công trình không được gia cố móng vững chắc. Hơn nữa, trọng tải quá lớn của các công trình và đường xá bên trên là một trong những nguyên nhân quan trọng gây hư hỏng bờ kè. Ngoài ra, do chi phí xây dựng cao, chỉ một số hộ gia đình có thu nhập cao và ổn định mới có thể làm những bờ kè này. Loại bờ kè này được xây dựng tự phát và không có kế hoạch, do đó tính thẩm mỹ không cao. Đôi khi, những công trình này còn gây khó khăn cho giao thông (Viện Nghiên cứu Thủy lợi Miền Nam, 2010).

MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ

PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN VÀ QUÁ TRÌNH

Phương pháp tiếp cận

Theo yêu cầu của cộng đồng dân cư phường An Bình, Viện Chuyển đổi Môi trường và Xã hội (ISET) đã thiết kế một dự án nhằm phát huy kiến thức bản địa và huy động nguồn lực từ chính quyền địa phương. Quá trình quản lý bờ sông theo phương pháp dựa vào cộng đồng giúp nâng cao nhận thức và năng lực thực thi các giải pháp tại địa phương, với sự hỗ trợ của các cơ quan đơn vị và chuyên gia kỹ thuật từ Trường Đại học Cần Thơ và ISET. Phương pháp này gồm năm bước: (1) thỏa thuận giữa Ban quản lý đô thị, Phòng Tài nguyên và Môi trường, và Ban Phục vụ Nhân dân Khu vực; (2) xây dựng quy trình và cơ chế khuyến khích sự tham gia của cộng đồng (Ban quản lý cộng đồng và các nhóm tự quản); (3) thiết kế và tham vấn nhằm xác định các kênh rạch hiện có rủi ro sạt lở cao, các vấn đề về phát triển trong khu vực, và làm việc với cán bộ chính quyền địa phương cùng các cố vấn kỹ thuật để thiết kế giải pháp; (4) xây dựng mạng lưới tình nguyện viên cộng đồng (gồm các hộ gia đình sống gần bờ sông) làm

các nhóm nòng cốt trong cộng đồng. Cam kết từ phía lãnh đạo Ban quản lý đô thị cấp quận và Ủy ban Nhân dân phường An Bình là điều kiện tiên quyết để khuyến khích và phối hợp thực hiện phương pháp này; và (5) thi công và bảo trì. Một nhân tố cốt yếu nữa đối với thành công của nỗ lực này là khả năng đáp ứng các mối quan tâm của cộng đồng cũng như việc tìm ra giải pháp thực tiễn để giải quyết vấn đề. Mô hình cải tạo bờ sông dựa vào cộng đồng này đã xây dựng năng lực đồng quản lý giúp giải quyết các xung đột cũng như thách thức còn tồn tại.

Quá trình

Sau khi các cơ chế dựa vào cộng đồng trong lập kế hoạch và thực hiện dự án được thiết lập, phương pháp có sự tham gia được áp dụng nhất quán trong tất cả các hoạt động của dự án. Một yếu tố quan trọng của dự án là cơ chế đóng góp tài chính để cải thiện cơ sở hạ tầng trong các hoạt động thí điểm, trong đó chính quyền và người dân địa phương cùng đóng góp kinh phí, nguyên vật liệu và công lao động để xây dựng bờ kè sau khi các bên thống nhất được với nhau về mức đóng góp. Công việc này cần quá trình đàm phán và điều phối trong cộng đồng để đảm bảo công bằng và sự tham gia của các hộ nghèo nhất. Công cụ chính để thực hiện 5 bước của phương pháp tiếp cận này là các hội thảo Chia sẻ - Học hỏi - Đối thoại (SLD) do Văn phòng Công tác về BĐKH (CCCCO) thành phố Cần Thơ tổ chức.

Phương pháp tiếp cận này của dự án phù hợp với chủ trương chính sách nhà nước về khuyến khích dân chủ ở cơ sở, như cơ chế “nhà nước và nhân dân cùng làm” (Nghị định 24/1999/NC-CP), và “Dân biết, dân làm, dân kiểm tra, dân hưởng lợi”. Phương pháp này giải

BẢNG 1. TÓM TẮT CÁC BƯỚC VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC BÊN THAM GIA

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

quyết được những đặc điểm chính của tình trạng dễ bị tổn thương như xác định trong đánh giá tính dễ bị tổn thương với BĐKH và Chiến lược Chống chịu của thành phố, thực hiện trong chương trình Mạng lưới các thành phố Châu Á có Khả năng Chống chịu với BĐKH (ACCCRN), đặc biệt là trong nhóm người nghèo và

người nhập cư gần đây ở các vùng ngoại ô và ven đô. Bảng 1 mô tả các bước thực hiện và vai trò của các bên tham gia của địa phương trong mô hình.

Để giảm sạt lở bờ sông, cần quy hoạch các tuyến giao thông trên các sông và kênh rạch, cũng như quy định

tốc độ tối đa phù hợp cho tàu thuyền. Trên sông Cái Sơn, tùy thuộc vào trọng tải của tàu thuyền, tốc độ tối đa quy định cho tàu thuyền trọng tải dưới 5, 10, 15, và 20 tấn lần lượt là 8,27 km/h, 7,54 km/h, 6,16 km/h và 5,5 km/h. Tuy nhiên, theo Cảng vụ Đường thủy Nội địa thành phố Cần Thơ (trực thuộc Sở Giao thông Vận tải Cần Thơ), không có quy định chính thức nào về tốc độ tối đa của tàu, thuyền lưu thông trên hệ thống sông của thành phố Cần Thơ. Do đó, khó có thể giới hạn tốc độ cho tàu thuyền lưu thông trên sông Cái Sơn. Năm 2015, sau khi các buổi thảo luận nhóm được tổ chức giữa cộng đồng địa phương và các bên liên quan, thành phố Cần Thơ đã quyết định lắp đặt các biển báo giới hạn tốc độ trên các sông. Quyết định này không chỉ áp dụng cho sông Cái Sơn mà cho cả các sông rạch khác của thành phố Cần Thơ.

Kết quả

Trong một nỗ lực thí điểm ở phường An Bình, chính quyền và cộng đồng địa phương đã phối hợp để thử nghiệm các biện pháp gia cố bờ sông chi phí thấp. Các biện pháp này bao gồm một số sáng kiến: dựa một phần vào kiến thức cộng đồng về tình trạng dễ bị tổn thương của bờ sông và các biện pháp gia cố bờ sông, trong đó có việc lựa chọn vật liệu sinh học phù hợp để gia cố bờ sông, và huy động sự tham gia của cộng đồng vào quá trình lập kế hoạch, ra quyết định, giám sát xây dựng, và đóng góp công lao động cũng như kinh phí với sự phê duyệt của chính quyền địa phương. Các giải pháp này đã tạo ra một mô hình đồng quản lý cơ sở hạ tầng có khả năng thích ứng cao. Kết quả nổi bật nhất của mô hình là sự đóng góp của người dân địa phương sống ở hai bên bờ sông. Với thông điệp chính dự án truyền tải đến cộng đồng **“Bờ sông của tôi, trách nhiệm của tôi”**, người dân địa phương đã đóng

góp cho dự án 960 ngày công lao động và 170 triệu đồng tiền mặt để xây dựng và bảo vệ 3.086 m bờ sông bằng phương pháp bờ kè sinh học. Cộng đồng địa phương đã thành lập Ban cộng đồng để bảo trì công trình sau khi dự án kết thúc. Những vấn đề chính được dự án giải quyết là làm rõ vai trò và trách nhiệm của các bên liên quan, chẳng hạn người dân sinh sống ven bờ sông, cộng đồng sinh sống xa bờ sông hơn, chính quyền địa phương, và các cố vấn kỹ thuật. Kế hoạch gia cố bờ sông của cộng đồng mang tính tham vọng nhiều hơn dự kiến ban đầu, sự đóng góp kinh phí cũng như công lao động của cộng đồng đã giúp dự án mở rộng hơn.

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

THẢO LUẬN VÀ GỢI Ý

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

Thách thức của việc áp dụng Nghị định 24/1999/NĐ-CP đối với các khu vực đô thị là do có nhiều đặc điểm khác biệt giữa khu vực đô thị và nông thôn. Tuy nhiên, có một cách để đưa người dân và chính quyền địa phương xích lại gần nhau, đó là các chia sẻ, học hỏi, đối thoại.

BẢNG 2. VAI TRÒ CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN VÀ CỘNG ĐỒNG TRONG DỰ ÁN

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

Cần xác định rõ vai trò của các bên liên quan và cộng đồng địa phương trong các thảo luận nhóm tại các cuộc họp SLD. Vai trò của các bên liên quan và cộng đồng được liệt kê trong Bảng 3 dưới đây.

Tại Việt Nam, Chương trình quốc gia về “**Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng**” (CBDRM) được Thủ tướng chính phủ phê duyệt trong Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 13/7/2009. Mục tiêu của chương trình này là nâng cao nhận thức và tổ chức hiệu quả mô hình CBDRM ở tất cả các cấp, các ngành nhằm giảm thiểu thiệt hại về người và tài sản, đồng thời đảm bảo phát triển bền vững. Chương trình này được thực hiện tại 6.000 xã ở các khu vực nông thôn trên toàn quốc. Có

thể thấy, tuy CBDRM là một “thuật ngữ” mới vào thời điểm năm 2009, trên thực tế phương pháp tiếp cận này đã được thực hiện ở nhiều cấp và nhiều vùng khác nhau ở Việt Nam. Các nghiên cứu sâu hơn cũng cho thấy rõ nhiều điểm tương đồng về ý nghĩa, mục tiêu của CBDRM so với ý nghĩa, mục tiêu, chính sách và các nguyên tắc cơ bản do của chính phủ Việt Nam đề ra. Đó là “dựa vào dân và do nhân dân thực hiện”, “quy chế dân chủ ở cơ sở”, “công khai và xã hội hóa công tác phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai”, “phương châm bốn tại chỗ”, “chia sẻ nguồn lực và phối hợp thực hiện” (chẳng hạn như cơ chế cùng đóng góp giữa chính quyền trung ương và địa phương trong xây dựng

cơ sở hạ tầng quản lý thiên tai), tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan tổ chức tại địa phương “tham gia kiểm tra giám sát xây dựng các công trình quản lý thiên tai”, và khuyến khích “các biện pháp và giải pháp công nghệ mới”. Những nguyên tắc này đều có thể áp dụng trực tiếp vào quản lý sạt lở bờ sông.

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

Các dự án đồng quản lý đều cần thực hiện đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm vào cuối mỗi giai đoạn dự án. Tuy nhiên, trên thực tế việc này khó có thể thực hiện trong hệ thống quản lý chung. Khó có thể nhân rộng mô hình dự án sang các địa phương khác do hạn chế về nhân lực và nguồn lực tài chính cho CBDRM ở cấp quốc gia và thành phố. Do đó, cam kết của lãnh đạo địa phương và mối quan tâm của người dân địa phương là động lực chính để nhân rộng mô hình đồng quản lý.

Ngoài ra, các chính sách về đồng quản lý nên được xây dựng để hỗ trợ việc thực hiện các dự án ở địa phương, trong đó cần giải quyết những mối quan tâm thực tế của người hưởng lợi. Do phải bươn chải kiếm sống, người nghèo sẽ không có nhiều thời gian để tham gia vào các hoạt động của dự án. Năng lực của chính

quyền địa phương và cán bộ xã, phường cũng còn hạn chế và có thể chưa đáp ứng được các yêu cầu của dự án.

Chưa có một hệ thống tình nguyện viên thực sự trong cộng đồng. Phần lớn các cán bộ được giao nhiệm vụ trong các dự án đều đang công tác ở các cơ quan địa phương, nên không thể dành quá nhiều thời gian cho các hoạt động dự án. Do đó, bản thân cộng đồng phải là thành phần chủ chốt để thực hiện và duy trì dự án, như đề cập ở trên với khẩu hiệu **“bờ sông của tôi, trách nhiệm của tôi”**.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADPC & MRC, 2007: Raising the awareness of the community in flood risk reduction in Vietnam. In: *Flood emergency management strengthening – component 4 of the MRC, Flood Management and Mitigation Program, Mekong River Commission*. Vientiane, Lao PDR.

Chính phủ Việt Nam, 1999. Nghị định số 24/1999/ NĐ-CP của Chính phủ về việc ban hành Quy chế tổ chức huy động, quản lý và sử dụng các khoản đóng góp tự nguyện của nhân dân để xây dựng cơ sở hạ tầng của các xã, thị trấn.

Chính phủ Việt Nam, 2009. Kế hoạch thực hiện chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. GSRV. Hà Nội

Chính phủ Việt Nam, 2009/ Quyết định số 1002/ QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.

JANI-Sáng kiến Mạng lưới Vận động chính sách, 2010: Phương châm bốn tại chỗ trong phòng chống thiên tai. JANI. Việt Nam.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD), 2009. Các tác động của thiên tai ở Việt Nam. Báo cáo tóm tắt tại Diễn đàn quốc gia về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu. Tháng 10, 2009, Hà Nội, Việt Nam.

Nguyễn, H., & Trần, P., 2016. *Urban Disaster Risk Reduction In Vietnam: Gaps, Challenges And Approaches*

in Urban Disasters and Resilience in Asia. Shaw et.al volume edition Elsevier Tokyo, ISBN 0128023775, 9780128023778

Nguyễn, H., & Shaw, R., 2009. Water Resource Management, Climate Change and Indigenous Knowledge. In *Indigenous Knowledge and Disaster Risk Reduction: From Practice to Policy*. Edited by: Shaw, R., Anshu, S., and Yukiko T., Publisher: NOVA Publisher, USA.

Nguyễn, H., & Shaw, R., 2010. Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam, A book chapter in *Climate change adaptation and disaster risk reduction*. Edited by: Rajib Shaw, Juan Pulhin and Joy Pereira Publisher: Emerald, UK.

Công, N. V., 2013. *Đánh giá sạt lở bờ sông Cái Sơn, thành phố Cần Thơ*. Báo cáo dự án. Cần Thơ: CCCO Cần Thơ.

Shaw R., 2006. Community based climate change adaptation in Vietnam: inter-linkage of environment, disaster and human security, In: *Multiple Dimension of Global Environmental Changes*. Edited by S. Sonak, TERI publication, 521-547.

Das, T.K., Haldar, S.K., Gupta, I.D. & Sen, S., 2014. River Bank Erosion Induced Human Displacement and Its Consequences. *Living Rev. Landscape Res.*, 8 (2014), 3, doi:10.12942/lrlr-2014-3

Ngân hàng Thế giới, 2009. City Profiles: Hanoi, Vietnam. *Climate Resilient Cities: A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters*.

Tài trợ bởi Quỹ Rockefeller

