Tích hợp quản lý rủi ro lũ lụt với quy hoạch sử dụng đất

PGS.TS.KTS HOÀNG VĨNH HƯNG*

Các mục tiêu phát triển thường xung đột với nỗ lực giảm thiểu rủi ro lũ lụt. Rủi ro lũ lụt không thể bị loại bỏ hoàn toàn, vì vậy, chính quyền và người dân phải xác định mức độ rủi ro lũ lụt có thể chấp nhận được. Một môi trường thể chế thuận lợi là điều cần thiết để phát triển một vùng đất có rủi ro lũ lụt.

Quy hoạch sử dụng đất là một thành phần quan trọng của cách tiếp cận tổng hợp đối với quản lý rủi ro thiên tai. Các thành phố trên thế giới đang chuyển đổi chính sách và phương pháp để tích hợp rủi ro thiên tai, nhất là lũ lụt, vào quy hoạch sử dụng đất. Nhiều thành phố đang ở trong giai đoạn đầu vận động thay đổi chính sách và nhiều thành phố khác đã có những bước tiến đáng kể trong quản lý rủi ro thiên tai nhờ vào việc áp dụng quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, tích hợp quản lý rủi ro thiên tai vào quy hoạch sử dụng đất để để phát triển đô thị thích ứng vẫn còn nhiều thách thức.

1. MỞ ĐẦU

Trong hai thập kỷ gần đây, ở Việt Nam, việc xây dựng nhiều công trình trị thuỷ đã làm giảm mức độ nghiêm trọng của lũ lụt ở các vùng đồng bằng, tạo cảm giác tự tin đối với các quyết định mở rộng đô thị và các điểm dân cư. Tuy nhiên, do biến đổi khí hậu, lượng mưa cũng thay đổi bất thường, trở nên khó dự đoán hơn, làm cho các đô thị phải đối mặt thêm với hiện tượng ngập lụt (do mưa lớn). Ngập lụt đã xảy ra thường xuyên ở nhiều đô thị, kể cả những đô thị nằm dọc theo sông và bờ biển, vốn có khả năng thoát nước nhanh.

Nguy cơ ngập lụt gia tăng khi tốc độ mở rộng đô thị nhanh - thường đi cùng với việc tăng lớp phủ không thấm và giảm khả năng thấm của đất - ảnh hưởng đến các khu vực tự nhiên vốn có tác dụng thoát nước và trữ nước. Việc khai thác nước ngầm quá mức cũng đã dẫn đến sụt lún ở một số đô thị. Trong bối cảnh đó, sự gia tăng lượng mưa cũng như tốc độ của dòng chảy đã và sẽ vượt quá năng lực quản lý hạ tầng kỹ thuật thoát nước của các thành phố. Ở một số thành phố, quy hoạch đô thị không phù hợp, sự thiếu rõ ràng của các quy định sử dụng đất và quy định quản lý đô thị đã thúc đẩy hoạt động xây dựng không chính thức và thậm chí là cả việc phát triển các dự án khu đô thị mới ở các vùng nguy hiểm dễ xảy ra lũ lụt hay các vùng vốn có vai trò thoát nước và trữ nước. Tần suất và cường độ ngập lụt ngày càng gia tăng, đã và gây ra nhiều thiệt hại về tài sản, gián đoạn các hoạt động của dân cư và kinh tế ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP.HCM, Hải Phòng, Cần Thơ, Đà Nẵng... và cả các thành phố vừa và nhỏ như Vinh, Thủ Dầu Một, Hạ Long, Đà Lạt, Sơn La...

Ngoài thiệt hại về vật chất rất lớn, ngập lụt ở đô thị còn làm gia tăng nguy cơ lan tràn dịch bệnh, làm xói mòn hình ảnh văn minh đô thị. Để giảm thiểu thiệt hại xảy ra do lũ lụt và ngập lụt, cần có cách tiếp cận toàn diện về quản lý rủi ro lũ lụt và ngập lụt đô thị trong đó kết hợp hài hoà giữa các giải pháp công trình và các giải pháp phi công trình. Trong lịch sử, nhiều thành phố đã lựa chọn các giải pháp công trình, được xây dựng cho hai mục đích khác nhau: Bảo vệ thành phố khỏi rủi ro lũ lụt (thông qua các biện pháp phòng chống lũ lụt như đê và đập thuỷ điện) hoặc hướng nước lũ, nước mưa ra khỏi các khu vực

(*) Phó viện trưởng Viện Quy hoạch đô thị nông thôn quốc gia (Bộ Xây dựng)

đô thị (thông qua các biện pháp tăng khả năng thoát nước bằng các đường cống, kênh mương và lưu vực). Tuy nhiên, chỉ dùng các giải pháp công trình đã được chứng minh là không đủ, với một số lý do: (i) chúng dựa trên những dự đoán hữu hạn về rủi ro mà có thể không tính đến yếu tố bất định do biến đổi khí hậu hoặc do mở rộng đô thị thiếu kiểm soát; (ii) rủi ro có thể tăng lên nếu các công trình không có đủ không gian cho lưu lượng lũ; (iii) chi phí xây dựng cao do sự phức tạp thiết kế kỹ thuật và vật liệu xây dựng; và (iv) các giải pháp công trình thường tạo ra sự chủ quan trong nhận thức vì cộng đồng và doanh nghiệp có xu hướng tin tưởng và phụ thuộc quá mức vào chúng. Hầu hết các giải pháp công trình đều giảm thiểu nhưng không ngăn ngừa hết thiệt hại. Sẽ luôn có rủi ro tồn đọng cần được quản lý bằng cả các giải pháp phi công trình.

Quy hoạch sử dụng đất là giải pháp phi công trình tiếp cận thúc đẩy việc sử dụng thận trọng đất đai và tài nguyên thiên nhiên bằng cách hướng dẫn đầu tư để đảm bảo cộng đồng có lợi ích thực sự từ sự tăng trưởng (UNECE 2008). Quy hoạch sử dụng đất là "quá trình các cơ quan có thẩm quyền xác định, đánh giá và quyết định các cách thức sử dụng đất khác nhau, bao gồm xem xét các tác động lâu dài về kinh tế, xã hội, môi trường. Công việc tiếp theo của quy hoạch là ban hành quy định những điều được phép hoặc có thể chấp nhận được khi sử 42 dụng đất" (UNISDR 2015). Sử dụng quy hoạch sử dụng đất trong quản lý rủi ro lũ lụt và ngập lụt đô thị có một số lợi ích: Tạo ra các khả năng linh hoạt để giải quyết các loại lũ lụt và ngập lụt trong bối cảnh các yếu tố bất định về lượng mưa và dòng chảy, dân số tăng trưởng và thay đổi lớp phủ đất; Phối hợp quản lý rủi ro lũ lụt ở nhiều quy mô, từ các khu đô thị, khu dân cư (với quy hoạch chi tiết), cấp phường, quận (với quy hoạch phân khu), cấp thành phố (với quy hoạch chung), đến quy hoạch vùng với lưu vực liên quan đến nhiều tỉnh; Kiến tạo được môi trường đô thị an toàn, hiệu quả và đáng sống với chi phí thấp hơn so với sử dụng biện pháp công trình.

2. CÁC NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO THIÊN TAI VÀO QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Quy hoạch sử dụng đất quy định vị trí đất, chức năng sử dụng, mật độ và thời gian phát triển; hướng dẫn việc đầu tư cơ sở hạ tầng, khuyến khích thị trường đất đai và bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên để các dự án phát triển đô thị an toàn trước thiên tai lũ lụt và hài hòa với chu trình bền vững của nước trong đô thị. Trong mức rủi ro lũ lụt có thể chấp nhận được, các giải pháp sử dụng đất phải tìm cách giảm thiểu thiệt hại về nhân mạng và tài sản đồng thời tối đa hóa lợi ích từ các hoạt động kinh tế và giải trí; sự cân bằng này đảm bảo rằng cộng đồng không chỉ tồn tại, mà còn thích nghi và phát triển bất chấp sự gián đoạn từ những trận lũ lụt. Cách tiếp cận cân bằng này có thể đạt được bằng cách tuân theo ba nguyên tắc cơ bản:

Nguyên tắc 1: Lựa chọn vị trí an toàn quy hoạch sử

dụng đất phải giảm nguy cơ rủi ro và ngăn chặn việc tạo ra rủi ro liên quan đến vị trí nguy hiểm của các công trình hạ tầng và nhà ở. Quy hoạch sử dụng đất định hướng vị trí phát triển theo một số cách: (i) bảo vệ các khu vực quan trọng bằng kết cấu cứng; (ii) "rút lui" khỏi các khu vực lũ lụt kinh niên (ví dụ: vùng trũng ven sông,ven biển) và vùng dự kiến sẽ bị nước biển dâng trong tương lai; (iii) lập quy hoạch tái phát triển đô thị và tái định cư trong các khu vực an toàn lũ lụt; và (iv) lập kế hoạch xây dựng các cơ sở hạ tầng dự phòng, chẳng hạn như các tuyến đường sơ tán, không gian mở cho các hoạt động cứu trợ, nơi trú ẩn cộng đồng và các phương tiện khẩn cấp.

Nguyên tắc 2: Giải pháp xây dựng an toàn quy hoạch sử dụng đất vừa phải giảm rủi ro hiện tại và ngăn ngừa rủi ro mới xuất phát từ thiết kế hoặc xây dựng kém của các công trình hạ tầng và nhà ở bằng cách thúc đẩy phương pháp tiếp cận "sống chung với nước". Quy chuẩn quy hoạch cũng đóng một vai trò quan trọng trong thúc đẩy cách tiếp cận này. Các quy định của quy chuẩn quy hoạch có thể giúp kiểm soát các nguồn gây ngập lụt bằng cách hỗ trợ tích hợp hạ tầng xanh để tăng khả năng chứa nước của các tuyến đường cống, không gian mở, hồ điều hoà và sông, kênh giúp vận chuyển nước và thoát nước tốt hơn. Quy chuẩn quy hoạch cũng có thể đảm bảo việc xây dựng các công trình hạ tầng và nhà ở có khả năng chống chọi với lũ lụt để giảm thiểu thiệt hại ở những khu vực không thể tránh được lũ lụt. Cuối cùng, quy chuẩn quy hoạch có thể bảo vệ hệ sinh thái khỏi ô nhiễm và ngăn chặn việc khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên trong quá trình phát triển đô thị.

Nguyên tắc 3: Hoạt động an toàn quy hoạch sử dụng đất phải giảm thiểu rủi ro hiện tại và ngăn ngừa những rủi ro mới được tạo ra từ việc sử dụng đất không phù hợp và từ các hoạt động kinh tế, vận tải hàng hóa và hoạt động dịch vụ trong một phạm vi lãnh thổ cụ thể. Các quy định của quy hoạch sử dụng đất phải: (i) tối đa hóa lợi ích của các hoạt động kinh tế ở khu vực ven sông và vùng dễ bị ngập lụt thông qua giải pháp sử dụng đất hỗn hợp, (ii) hỗ trợ các hoạt động bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên khỏi ô nhiễm.

3. GIẢI PHÁP SỬ DỤNG QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TRONG QUẢN LÝ RỦI RO LŨ LỤT ĐÔ THỊ

Quy hoạch sử dụng đất đưa ra nhiều giải pháp quản lý lũ lụt trong tất cả các giai đoạn của chu kỳ quản lý rủi ro thiên tai. Các giải pháp phân vùng chức năng sử dụng đất hợp lý có thể giúp giảm thiểu sự phát triển trong các vùng dễ bị lũ lụt; giảm tổng lượng nước chảy, chỉ định các tuyến đường và không gian mở cho nước di chuyển để giảm thiểu thiệt hại do lũ lụt, ngập lụt ở những khu vực không thể tránh khỏi; định hướng mở rộng đô thị ở các khu vực an toàn.

Tổng quan bài học kinh nghiệm quốc tế có thể thấy rằng, nhiều thành phố đã sử dụng một số công cụ của quy hoạch sử dụng đất để quản lý lũ lụt với các mức độ thành công khác nhau. Quy hoạch không gian/ quy hoạch đô thị cung cấp hướng dẫn chính để định hướng sử dụng đất dựa trên các đánh giá rủi ro lũ lụt; các quy hoạch có thể được lập, phê duyệt ở các cấp hành chính khác nhau, từ các chính sách quốc gia với các định hướng chung đến các quy hoạch đô thị với giải pháp cụ thể, toàn diện. Từ những năm giữa thế kỷ 20, các thành phố đã dùng các công cụ/ quy định, chẳng hạn như phân vùng sử dụng đất, để bảo vệ các vùng ngập lụt hoặc không gian mở khỏi các hoạt động phát triển dự án và dùng quy chuẩn xây dựng cho công trình có khả năng bền vững trước lũ lụt (các thành phố tham gia mạng toàn cầu thông qua các sáng kiến như ICLEI Resilient Cities, UNISDR Making Cities Resilient, the Rockefeller Foundation's 100RC, the C40 Cities….). Nhưng cũng có không ít thành phố không thành công trong việc tuân thủ hay thực thi các quy định nói trên. Trong hai thập kỷ gần đây, các thành phố đã thử nghiệm thêm các công cụ kinh tế, tài chính và hành vi. Công cụ quy hoạch sử dụng đất phải được sử dụng một cách tích hợp mới có hiệu quả thực hiện.

Quy hoạch không gian/ quy hoạch đô thị: Quy hoạch không gian đô thị tích hợp các giải pháp quản lý rủi ro lũ lụt là định hướng cho quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch có tính tổng thể cân bằng các mục tiêu để sự tăng trưởng của đô thị đi cùng với giảm thiểu rủi ro và phòng tránh tai họa; định hướng cho việc đầu tư vào hạ tầng đô thị, các khu nhà ở, di sản văn hóa, các hoạt động bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế theo các quy định, tiêu chuẩn phòng chống lũ lụt của quốc gia, địa phương (Burby 2000). Các cộng đồng dân cư có xu hướng trì hoãn hoặc chống lại việc tái định cư ra khỏi các khu vực có nguy cơ cao. Những khu vực không thể tránh khỏi lũ lụt, phải được quản lý cẩn thận bao gồm các hỗ trợ đầy đủ về kinh tế - xã hội (Correa 2011). Việc lập quy hoạch cho các dự án phát triển đô thị/ điểm dân cư an toàn là điều cần thiết để đảm bảo rằng cộng đồng có thể phát triển cả trong bối cảnh có các rủi ro lũ lụt. Việc chính quyền cung cấp các khu đất ở đã có đủ hạ tầng và an toàn tại các khu vực rủi ro thấp sẽ làm cho nhà ở chính thức có giá cả phải chăng và do đó giúp hạn chế các khu định cư không chính thức trong vùng có rủi ro lũ lụt. Các quy hoạch không gian đô thị dựa trên rủi ro lũ lụt cung cấp cho cộng đồng và doanh nghiệp một cái nhìn tổng thể về những khu vực nào cần được bảo vệ, sơ tán, phát triển hoặc tái phát triển. Các quy hoạch này cần đi kèm với các công cụ thực hiện được cộng đồng và doanh nghiệp chấp nhận và có thể được thực thi với năng lực và nguồn lực của địa phương.

4. TÍCH HỢP QUẢN LÝ RỦI RO LŨ LỤT VÀO QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Tích hợp/ lồng ghép quản lý rủi ro lũ lụt trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất có thể phức tạp vì nó đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều bên liên quan, các tổ chức, cả chính thức và không chính thức. Để có các quy hoạch mang tính khả thi, quá trình lập quy hoạch phải dựa trên

việc xác định, đánh giá rủi ro cũng như lập kế hoạch thực hiện và giám sát.

Đánh giá rủi ro xác định nguyên nhân lũ lụt, xác suất xảy ra, ảnh hưởng đến dân số và tài sản, và các khu vực dễ bị tổn thương nhất. Thông tin đánh giá rủi ro lũ lụt đặt ra các ưu tiên trong tất cả các giai đoạn của quá trình lập quy hoạch sử dụng đất, từ việc xác định tầm nhìn, lồng ghép các đánh giá rủi ro lũ lụt, xây dựng và thực hiện các kế hoạch hành động. Lồng ghép rủi ro lũ lụt trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất đòi hỏi một số điều kiện cho phép sự phối hợp của các bên liên quan được diễn ra thuận lợi để đảm bảo rằng các mục tiêu phát triển ở những khu vực chịu rủi ro lũ lụt được chấp nhận và thực hiện thành công.

Các mục tiêu phát triển thường xung đột với nỗ lực giảm thiểu rủi ro lũ lụt. Rủi ro lũ lụt không thể bị loại bỏ hoàn toàn, vì vậy, chính quyền và người dân phải xác định mức độ rủi ro lũ lụt có thể chấp nhận được. Điều đó đảm bảo rằng tổn thất không vượt qua tổng lợi ích từ các hoạt động ở các vùng dễ bị lũ lụt. Một môi trường thể chế thuận lợi là điều cần thiết để phát triển một vùng đất có rủi ro lũ lụt. Trong môi trường như vậy, có vai trò và trách nhiệm của tất cả các tổ chức, chính thức và không chính thức, là các bên liên quan trong lập quy hoạch. Chuyên gia quy hoạch cần hiểu năng lực tương đối của các bên liên quan, khả năng tiếp cận các nguồn lực và động cơ khuyến khích tham gia. Để cao vai trò và trách nhiệm ở tất cả các cấp hành chính và các bên liên quan sẽ giúp giảm thiểu xung đột lợi ích. Quy trình lập và phê duyệt quy hoạch xác định các biện pháp sử dụng đất nào sẽ tạo điều kiện đạt được mục tiêu phát triển ở mức có thể chấp nhận được mức độ rủi ro lũ lụt. Quy hoạch xác định một bộ các công cụ hỗ trợ thực hiện, nguồn lực, cam kết của các bên liên uan và các cơ chế giám sát. Các biện pháp sử dụng đất có thể được đánh giá bằng cách sử dụng phân tích và quyết định chi phí - lợi ích. Các chuyên gia lập quy hoạch nên chọn các phương pháp tiếp cận sử dụng đất phù hợp đáp ứng với rủi ro lũ lụt ở từng địa phương, được cộng đồng địa phương chấp nhận, và có thể được thực hiện với năng lực kỹ thuật và các nguồn lực địa phương.

5. CÁC THÁCH THỨC

Mặc dù tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất để giảm thiểu rủi ro lũ lụt được thừa nhận bởi các nhà hoạch định chính sách, việc áp dụng vẫn là điều gây tranh luận ở nhiều nước. Thực hiện các quyết định sử dụng đất có thể mâu thuẫn với việc kiểm soát tài nguyên đất đai có giá trị cao và do đó có thể là một quá trình phức tạp. Các chủ đầu tư dự án phát triển đô thị có thể thúc đẩy các biện pháp công trình để mọi người thấy nguy cơ lũ lụt đang được giải quyết ở những khu vực họ dự kiến phát triển dự án. Tương tự như vậy, cộng đồng có thể chống lại các quyết định tái định cư.

Ở các nước đang phát triển, áp dụng quy hoạch sử dụng đất còn gặp khó khăn do sự phức tạp của việc giải quyết đất đai không chính thức, cũng như do thiếu năng lực và nguồn lực. Thiếu năng lực lập quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là ở các thành phố đang phát triển nhanh đặt ra một thách thức khác. Mặc dù đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong những thập kỷ gần đây trong việc lập bản đồ nguy cơ, chuyển dịch thông tin kỹ thuật thành các quy định sử dụng đất và quy chuẩn xây dựng. Dữ liệu mô hình thiên tai mang tính kỹ thuật cao và tác động của chúng đối với việc sử dụng đất có thể không rõ ràng đối với các chuyên gia lập quy hoạch và những người ra quyết định. Ngay cả khi quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt, việc triển khai cũng gặp khó khăn do tình trạng tranh chấp quyền sử dụng đất, cũng như các vấn đề liên quan đến điều phối, cung cấp tài chính, quy trình cấp phép và năng lực thực thi. Sự đa dạng của các bên liên quan chính thức và không chính thức trong các dự án làm cho việc phối hợp trở nên phức tạp và làm tăng khả năng xảy ra xung đột.

Một vấn đề thường xảy ra là khi quy hoạch sử dụng đất được lập, phê duyệt mà thiếu việc tham vấn cộng đồng hiệu quả. Điều này có thể xảy ra vì các bộ phận lập quy hoạch có xu hướng hoạt động tách biệt với các cơ quan khác liên quan đến giao thông vận tải, nhà ở, hệ thống cấp thoát nước và hầu hết các thành phố đều thiếu nhân viên có kỹ năng để quản lý tổng thể và giám sát việc sử dụng đất và các quy định về xây dựng.

6. KẾT LUẬN

Ở Việt Nam, với sự gia tăng về tần suất và mức độ nghiêm trọng của lũ lụt, ngập lụt trong hai thập kỷ gần đây, yêu cầu lồng ghép, tích hợp quản lý rủi ro lũ lụt với quy hoạch sử dụng đất là cần thiết và cấp bách. Sử dụng đất là một nội dung quan trọng của quy hoạch đô thị. Quy hoạch đô thị nếu kết hợp thông tin rủi ro lũ lụt và tích hợp các biện pháp bảo vệ hệ sinh thái có thể tiết kiệm chi phí phát triển đô thị và quản lý rủi ro. Ngược lại, quy hoạch đô thị có thể được tích hợp trong tất cả các giai đoạn của quy trình quản lý rủi ro lũ lụt (từ phòng ngừa, ứng phó đến tái thiết) cùng với các biện pháp công trình và phi công trình. Lập, thực hiện quy hoạch đô thị dựa trên quản lý rủi ro phải đối mặt với nhiều thách thức.

Để đạt được thành công cần kết hợp ý chí chính trị của chính quyền đô thị và sự tham gia của doanh nghiệp, người dân. Một khi lãnh đạo chính quyền và cộng đồng có lập trường chủ động, họ có thể làm việc cùng nhau để giải quyết những thách thức như tài chính, năng lực kỹ thuật, quyền sở hữu đất đai, điều phối và thực thi.

Cuối cùng, để thành công trong việc tích hợp quản lý rủi ro lũ lụt vào quy hoạch đô thị đòi hỏi đầu tư vào hai lĩnh vực: (i) nâng cao nhận thức của các nhà hoạch định sách và cộng đồng về vai trò của sử dụng đất trong việc quản lý rủi ro lũ lụt, và (ii) nâng cao năng lực kỹ thuật và quản trị để xây dựng, thực hiện và quản lý rủi ro lũ lụt dựa trên quy trình quy hoạch đô thị.❖