



**ĐÁNH GIÁ RỦI RO THIÊN TAI LẤY TRẺ EM
LÀM TRUNG TÂM TẠI VIỆT NAM:
BÁO CÁO TÓM TẮT DÀNH CHỖ CÁC NHÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH**

**ĐÁNH GIÁ RỦI RO THIÊN TAI LẤY TRẺ EM
LÀM TRUNG TÂM TẠI VIỆT NAM:
BÁO CÁO TÓM TẮT DÀNH CHO CÁC NHÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH**

Bối cảnh

Năm 2017, trên toàn cầu, Việt Nam xếp thứ 6 trong danh sách các quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của thiên tai do biến đổi khí hậu (Eckstein và cộng sự, 2018). Trong những thập kỷ vừa qua, tác động tổng hợp của thiên tai và biến đổi khí hậu gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến trẻ em và gia đình tại Việt Nam, đặc biệt là những nhóm thiệt thòi nhất như trẻ em nghèo, trẻ em khuyết tật, trẻ em dân tộc thiểu số hoặc trẻ em di cư. Thực tiễn trên thế giới cho thấy những nhóm dễ bị tổn thương có nguy cơ thiệt mạng hoặc chịu thương tích cao hơn gấp bốn lần các nhóm dân số khác khi thiên tai xảy ra (Tỉnh Miyagi, 2012). Nguy cơ chịu các hậu quả dài hạn do thiên tai gây ra như mất khả năng học tập, suy dinh dưỡng và lạm dụng cũng cao hơn đáng kể.

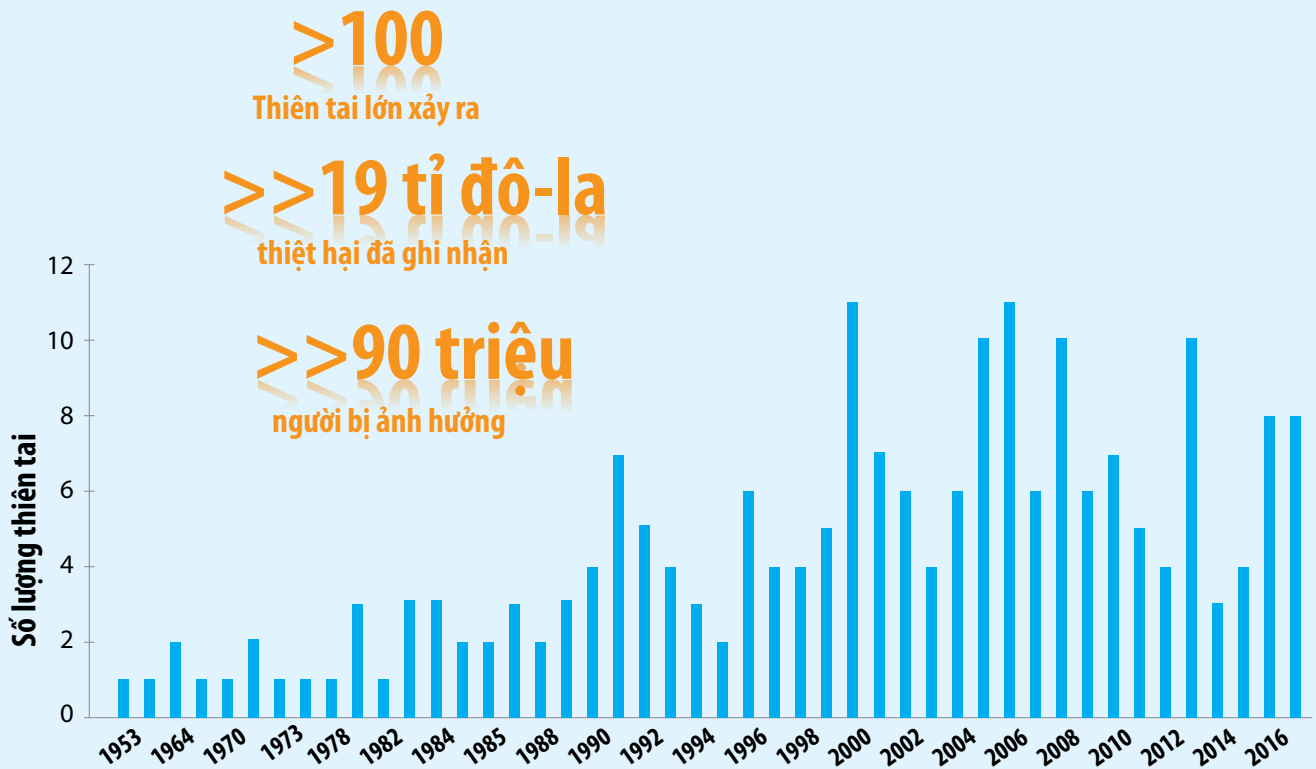
Trong giai đoạn El Niño 2015-2016, đợt hạn hán nghiêm trọng nhất trong hơn 60 năm qua đã diễn ra tại Việt Nam. Đợt hạn hán này nói riêng gây ảnh hưởng đến hơn 520.000 trẻ em và một triệu phụ nữ do suy dinh dưỡng và khan hiếm nước trầm trọng.

Sau mỗi đợt thiên tai như đợt hạn hán 2015-2016, các tác động dù ngắn hạn hay dài hạn đều xảy ra một cách hệ thống. Với tần suất thiên tai ngày càng tăng do biến đổi khí hậu, nảy sinh quan ngại rằng trẻ em và các bà mẹ là hai đối tượng dễ bị tổn thương sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trong tương lai.

Với cam kết giảm nhẹ rủi ro thiên tai (GNRRTT), Chính phủ Việt Nam đã thực hiện một số bước nhằm xác định và triển khai các biện pháp phòng, chống phù hợp và có trọng điểm. Trước tình hình đó, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN & PTNT), cơ quan đầu mối của Chính phủ về phòng, chống thiên tai đã ký thỏa thuận hợp tác mới với UNICEF về giảm nhẹ rủi ro và tăng khả năng chống chịu thiên tai lấy trẻ em làm trung tâm. Trong khuôn khổ hợp tác này, Bộ NN & PTNT và UNICEF Việt Nam đã triển khai một phương pháp tiếp cận đổi mới sáng tạo về đánh giá và lập bản đồ rủi ro thiên tai đối với trẻ em.

Dựa trên các chỉ số về tính dễ bị tổn thương ở trẻ em, Đánh giá rủi ro thiên tai lấy trẻ em làm trung tâm (CCRA) giúp phát hiện những khía cạnh mà trẻ em dễ bị tổn thương nhất và nguyên nhân chính. Thông tin thu thập được cho phép chủ động lập kế hoạch triển khai các biện pháp GNRRTT, đồng thời đảm bảo tối đa hóa hiệu quả sử dụng ngân sách khi áp dụng các biện pháp phòng, chống thiên tai để giải quyết một số vấn đề then chốt tại địa phương. Đến nay, với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNICEF, nhiều nghiên cứu Đánh giá rủi ro lấy trẻ em làm trung tâm (CCRA) đã được thực hiện thành công tại 11 quốc gia Đông Á và Thái Bình Dương.

Hình 1 Tổng số thiên tai hàng năm tại Việt Nam ghi nhận trong giai đoạn 1953-2017
(www.emdat.be)



Phương pháp Đánh giá và Lập bản đồ rủi ro lấy trẻ em làm trung tâm

Hiện chưa có một định nghĩa thống nhất về khái niệm rủi ro. Trên cơ sở hướng dẫn mà Khung Hành động Sendai về GNRRTT giai đoạn 2015-2030 đưa ra, Liên Hợp Quốc (LHQ) định nghĩa rủi ro là “những thiệt hại tiềm tàng về tính mạng, thương tích, hủy hoại/hư hỏng tài sản có thể xảy ra đối với một hệ thống, xã hội hoặc cộng đồng trong một khoảng thời gian cụ thể. Tính theo xác suất, rủi ro là hàm số của hiểm họa thiên tai, mức độ tiếp xúc với thiên tai, tính dễ bị tổn thương và năng lực” (UNISDR, 2017). Trước hết, nhằm đơn giản hóa bản chất đa chiều của rủi ro thiên tai (RRTT), chúng tôi đã chia nhỏ RRTT thành những thành phần chính, sau đó đánh giá riêng từng thành phần. Những thành phần của rủi ro mà CCRA này đã sử dụng bao gồm “hiểm họa thiên tai”, “mức độ tiếp xúc với thiên tai” và “tính dễ bị tổn thương” (Birkmann và cộng sự, 2006)

Hiểm họa thiên tai

Được định nghĩa là “một quá trình, hiện tượng hoặc hoạt động của con người mà có thể gây ra thiệt hại về tính mạng, thương tích hoặc những ảnh hưởng khác đến sức khỏe, thiệt hại về tài sản, gián đoạn kinh tế - xã hội hoặc hủy hoại môi trường” (UNISDR, 2017). Nói cách khác, thành phần “hiểm họa thiên tai” này trong rủi ro thiên tai bao hàm tần suất và cường độ mà một hiểm họa thiên nhiên gây ảnh hưởng trên một địa bàn nhất định. Nghiên cứu này tập trung vào bốn loại hình hiểm họa thiên nhiên nổi bật nhất tại Việt Nam. Dựa trên mức độ thiệt hại mà các đợt thiên tai trong quá khứ và trong thời gian gần đây gây

ra, Tổng cục Phòng, chống thiên tai đã lựa chọn những loại hình thiên tai sau:

- Lũ quét và Sạt lở đất
- Bão
- Hạn hán
- Lũ sông

Do tần suất xảy ra mỗi loại hình thiên tai thường dày hơn trên một số địa bàn, nên chúng tôi chỉ tập trung vào những địa bàn đó để đánh giá rủi ro đại diện cho mỗi loại hình thiên tai. Cụ thể:

- **Lũ quét và Sạt lở đất** tại hai tỉnh Lào Cai và Yên Bái. Lào Cai và Yên Bái là hai tỉnh miền núi phía Bắc. Lào Cai và Yên Bái đặc biệt chịu ảnh hưởng của lũ quét và sạt lở đất do tổng hòa nhiều yếu tố: mưa lớn, địa hình dốc đứng và một số nơi chặt phá rừng nên đã mất khả năng giữ đất ẩm tự nhiên.
- **Bão** tại hai tỉnh Quảng Ngãi và Quảng Nam ven biển Nam Trung Bộ. Cả hai tỉnh đều sở hữu tỉ lệ diện tích đất thấp ven biển lớn, một số vùng đất ven biển có mức độ đô thị hóa cao và nhiều hạ tầng ven biển. Sinh kế của người dân địa phương dựa chủ yếu vào các hoạt động ven biển như đánh bắt cá, nuôi trồng thủy sản, dịch vụ logistics hàng hải và du lịch. Kinh tế bị ảnh hưởng do tần suất bão ngày càng tăng gây ngập

lực các vùng trũng thấp ven biển. Trong giai đoạn 1961-2014, tổng số cơn bão mà khu vực này phải hứng chịu là 66, tương đương trung bình hơn một cơn bão mỗi năm. Năm 2017, cơn bão Damrey đã ảnh hưởng đến hơn 4 triệu người dân trong vùng, trong đó có hơn một triệu trẻ em.

- **Hạn hán** tại tỉnh Ninh Thuận. Ninh Thuận là một tỉnh ven biển Nam Trung Bộ. Do đặc điểm địa lí, Ninh Thuận có khoảng ba tháng mùa mưa mỗi năm (từ tháng 10 đến tháng 12) trong khi chín tháng còn lại là mùa khô. Năm 2004 xảy ra một đợt hạn hán lớn trên địa bàn tỉnh, ảnh hưởng đến hoạt động nông nghiệp, mất mùa và thiệt hại nghiêm trọng về gia súc. Trong giai đoạn El Nino 2015-2016, khu vực này lại hứng chịu một đợt hạn hán khác với cường độ tương tự. Những biến cố này đã ảnh hưởng không nhỏ đến người dân địa phương, đặc biệt là trẻ em. Chẳng hạn, các nghiên cứu đã phát hiện ra rằng việc cha mẹ buộc phải di cư đi nơi khác tìm việc và thiếu sự chăm nom của cha mẹ làm tăng tỉ lệ học sinh bỏ học, trẻ em bị xao nhãng chăm sóc và lạm dụng. Hạn hán cũng gây ra vấn đề vệ sinh môi trường khiến dịch bệnh bùng phát cũng như tỉ lệ suy dinh dưỡng đạt đỉnh điểm chưa từng thấy.
- **Lũ sông** tại hai tỉnh Đồng Tháp và Long An tại Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nam Bộ. Khu vực này có địa hình bằng phẳng điển hình và là nơi một số nhánh của hạ lưu sông Mekong chảy qua. Bởi những yếu tố nói trên, lũ thường xuyên xảy ra trên địa bàn hàng năm mỗi khi mùa mưa đến. Ý thức rõ rủi ro do lũ sông gây ra trên địa bàn, hai tỉnh Long An và Đồng Tháp đã đầu tư đáng kể vào các hạ tầng ngăn lũ. Dù



vậy, các đợt lũ cực đoan như năm 2000 và 2011 vẫn gây ra thiệt hại về người và của trên diện rộng, đặc biệt ảnh hưởng đến trẻ em, bất chấp những cải thiện đáng kể đã ghi nhận trong mùa lũ 2018.

Mức độ tiếp xúc với thiên tai

Được định nghĩa là “tình trạng người dân, hạ tầng, nhà ở, cơ sở sản xuất và tài sản hữu hình khác của con người nằm trong vùng thường xuyên bị ảnh hưởng bởi hiểm họa thiên tai” (UNISDR, 2017). Nhìn chung, mức độ tiếp xúc thiên tai được đánh giá dựa trên “số lượng” các thành phần có nguy cơ bị thiệt hại trước một hiểm họa thiên tai (ví dụ: dân số, số lượng công trình hay số tài sản). Trong nghiên cứu này, mức độ tiếp xúc thiên tai là tổng số trẻ em ở từng xã.

Tính dễ bị tổn thương

Tính dễ bị tổn thương được định nghĩa là “tình trạng được xác định bởi các yếu tố về thể chất, xã hội, kinh tế và môi trường hoặc quá trình khiến một cá nhân, cộng đồng, tài sản hoặc hệ thống trở nên dễ bị tổn thương trước những tác động của hiểm họa thiên tai” (UNISDR, 2017). Để ước định tính dễ bị tổn thương, chúng tôi đã áp dụng Chỉ số dễ bị tổn thương tổng hợp (CVI) được tính bằng cách tổng hợp tới 66 khía cạnh khác nhau trong tính dễ bị tổn thương đa chiều ở trẻ em như giáo dục, dinh dưỡng, y tế, kinh tế, tiếp cận nước sạch và vệ sinh, cơ sở hạ tầng và năng lực quản lý tình huống khẩn cấp. Những chỉ số này được chọn lọc dựa trên các nghiên cứu trước đây

cũng như hướng dẫn từ Tổng cục Phòng, chống thiên tai và UNICEF.

Rủi ro xã hội và Rủi ro cá nhân

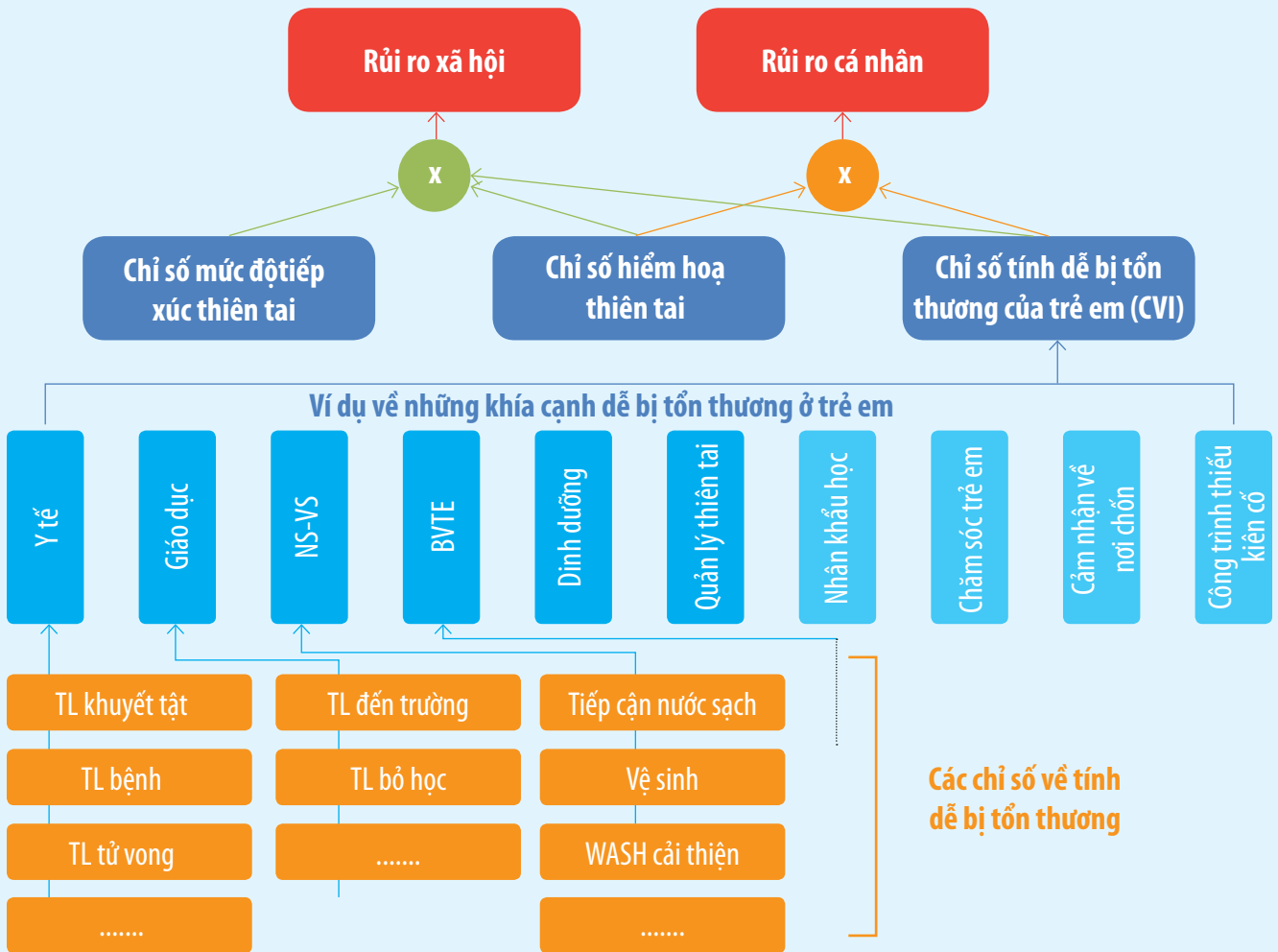
Hiểm họa thiên tai, mức độ tiếp xúc thiên tai và tính dễ bị tổn thương được đo lường và tổng hợp để tính toán và lập bản đồ về hai loại rủi ro sau đây ở trẻ em:

- **Rủi ro cá nhân** được định nghĩa là rủi ro trung bình đối với từng trẻ em tại một xã. Vì loại rủi ro này không phụ thuộc vào số lượng trẻ em trong một xã, cho nên đây là chỉ số hữu ích giúp xác định những xã nào có dân số trẻ em ít nhưng gặp phải rủi ro lớn bởi tần suất xảy ra thiên tai dày và/hoặc tính dễ bị tổn thương ở trẻ cao. Chẳng hạn, đây là trường hợp thường thấy ở các địa bàn vùng sâu vùng xa.
- **Rủi ro xã hội** hay “tổng rủi ro” được định nghĩa là lũy kế rủi ro của toàn bộ trẻ em trong một xã. Xã nào có mật độ dân cư cao, số lượng trẻ em nhiều, thì loại rủi ro này thường cao hơn. Rủi ro cá nhân ở những xã như vậy có thể ở mức tương đối thấp hoặc trung bình, nhưng do số lượng trẻ em đông nên rủi ro xã hội cao.

Xem mô hình rủi ro mà chúng tôi sử dụng trong nghiên cứu tại Hình 2.

Tháng 10 năm 2018, một khóa tập huấn 5 ngày đã được tổ chức tại Đà Nẵng (Hình 3). Mục tiêu

Hình 2. Mô hình Rủi ro thiên tai



Hoạt động tập huấn trong nước

của khóa tập huấn là giúp các cán bộ của Tổng cục Phòng, chống thiên tai:

- Làm quen với phương pháp luận lập bản đồ rủi ro dựa trên Đánh giá rủi ro lấy trẻ em làm trung tâm;
- Biết cách diễn giải các kết quả nghiên cứu và bản đồ;
- Biết cách tự thao tác và cập nhật dữ liệu đầu vào nếu có thêm dữ liệu mới trong tương lai.

Bên cạnh việc tăng cường kiến thức và kỹ năng chuyên môn cho học viên, khóa tập huấn được

thiết kế nhằm tạo tiền đề để địa phương tự xây dựng năng lực. Do đó, ban tổ chức đã cung cấp tất cả những hướng dẫn và tài liệu cần thiết để chính các học viên sẽ trở thành giảng viên trong tương lai và truyền đạt lại nội dung của khóa tập huấn này cho những đồng nghiệp khác.

Hội thảo tập huấn đã nhận được phản hồi rất tích cực từ Tổng cục Phòng, chống thiên tai và UNICEF. Cuối khóa học, tất cả học viên đã có thể tự thao tác với các tập dữ liệu và thực hành các phương pháp đánh giá rủi ro lấy trẻ em làm trung tâm. Họ mong muốn chuyển giao những tri thức đã học cho các đồng nghiệp khác.



Mức độ sẵn có của dữ liệu và Hạn chế của nghiên cứu

Chúng tôi đã hoàn thành nghiên cứu thành công tại những địa bàn nghiên cứu đã lựa chọn. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện dự án, chúng tôi nhận ra rằng một phần dữ liệu cần thiết không sẵn có. Chẳng hạn, thiếu một cơ sở dữ liệu hệ thống và đồng bộ về các đợt thiên tai đã xảy ra trong quá khứ như các thông tin về ngày, cường độ và địa bàn xảy ra mỗi thiên tai, trong khi phải thu thập những thông tin đó thì mới ước tính được xác suất xảy ra các hiểm họa thiên tai trong tương lai. Do thiếu những thông tin trên, nghiên cứu phải xem xét lấy số liệu các đợt thiên tai đơn lẻ và cụ thể được ghi nhận trong những năm gần đây mà đã có thông tin đầy đủ. Những thiên tai đó bao gồm:

- Về bão: kịch bản dựa trên cơn bão Damrey
- Về hạn hán: đợt hạn hán năm 2016, ghi nhận từ ngày 20 đến 24 tháng 3
- Về lũ sông: đợt lũ năm 2000 tại Đồng bằng sông Cửu Long
- Về lũ quét và sạt lở đất: không tiếp cận được dữ liệu liên quan để sử dụng trong nghiên cứu này

Hạn chế chính khi sử dụng một sự kiện thiên tai đơn lẻ là khi đưa ra bất kì chiến lược GNRRTT nào, cần tính đến khả năng thiên tai đó sẽ xảy ra tại một địa bàn khác với cường độ khác trong tương lai. Khi nào có cơ sở dữ liệu đồng bộ về những đợt thiên tai trong quá khứ, Chính phủ Việt Nam có thể tự cập nhật các kết quả và bản đồ mà chúng tôi đã xây dựng trong nghiên cứu này.

Để thu thập dữ liệu cần thiết để tính 66 chỉ số về tính dễ bị tổn thương ở trẻ em, nhóm nghiên cứu đã thiết kế một khảo sát và nhờ các tỉnh liên quan gửi đến từng xã. Khi chúng tôi thu thập lại phiếu khảo sát, một số xã điền thiếu hoặc điền câu trả lời không nhất quán. Trong tương lai, có thể khắc phục những khó khăn trong thu thập tập dữ liệu quy mô lớn như vậy ở cấp xã nếu các cơ quan chính phủ như Tổng cục Thống kê trực tiếp tổ chức thực hiện công tác thu thập đầy đủ dữ liệu. Sau khóa tập huấn đã được thực hiện trong khuôn khổ dự án này, chúng tôi kì vọng Chính phủ Việt Nam sẽ có thể tự cập nhật các kết quả đánh giá rủi ro trong tương lai khi có thêm dữ liệu mới.

Những phát hiện chính

Lũ lụt (Đồng Tháp, Long An)

Lũ lụt là một vấn đề lớn ở Đồng bằng sông Cửu Long đối với chính quyền địa phương và người dân bởi hầu như năm nào vào mùa mưa cũng xảy ra. Dù vậy, những đợt lũ lớn như năm 2000 và 2011 gây xáo trộn đáng kể đến cuộc sống của người dân và là một hiểm họa lớn đối với các thành viên dễ bị tổn thương nhất trong cộng đồng như trẻ em.

Những tác động trực tiếp mà lũ lụt gây ra đối với trẻ em bao gồm tai nạn thương tích và tử vong do đuối nước, bên cạnh đó là tác động dài hạn đối với sức khỏe của trẻ do ô nhiễm nguồn nước uống. Điều này làm tăng nguy cơ mắc bệnh ở trẻ như mắc bệnh tiêu chảy - nguyên nhân lớn thứ hai gây ra tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi tại Việt Nam.

Trong những đợt lũ năm 2000, độ sâu ngập lụt nói chung ở Đồng Tháp lớn hơn Long An, đặc biệt là các xã ở phía tây bắc tỉnh Đồng Tháp do nằm gần sông Cửu Long. Phân tích của chúng tôi chỉ ra rằng các xã nơi trẻ em dễ bị tổn thương nhất trước các đợt lũ bao gồm Phú Thọ (huyện Tam Nông), Tân Thuận Tây (thành phố Cao Lãnh) và Tân Dương (huyện Lai Vung). Vào thời điểm tiến hành khảo sát, địa bàn này vẫn gặp thách thức lớn trong việc triển khai các công cụ lập kế hoạch GNRRTT và PCTT cũng như thực hiện phương châm “Bốn tại chỗ”. Những vấn đề khác làm gia tăng tính dễ bị tổn thương ở trẻ em địa

phương bao gồm tỉ lệ trẻ em đến trường thấp, số lượng trường học và năng lực nhà tránh lũ cộng đồng chưa phù hợp.

Hạn hán (Ninh Thuận)

Chúng ta biết rằng tác động của hạn hán đối với trẻ em còn nghiêm trọng hơn đối với người trưởng thành, đặc biệt bởi hạn hán dẫn tới suy dinh dưỡng, suy dinh dưỡng tác động dây chuyền đến sức khỏe nói chung, cũng như sự phát triển thể chất và nhận thức của trẻ nói riêng. Thêm vào đó, suy dinh dưỡng kết hợp với việc uống nước không đảm bảo - một vấn nạn thường gặp khi hạn hán xảy ra, góp phần tăng khả năng bùng phát hàng loạt dịch bệnh và là nguyên nhân gây ra gần một nửa số ca tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi.

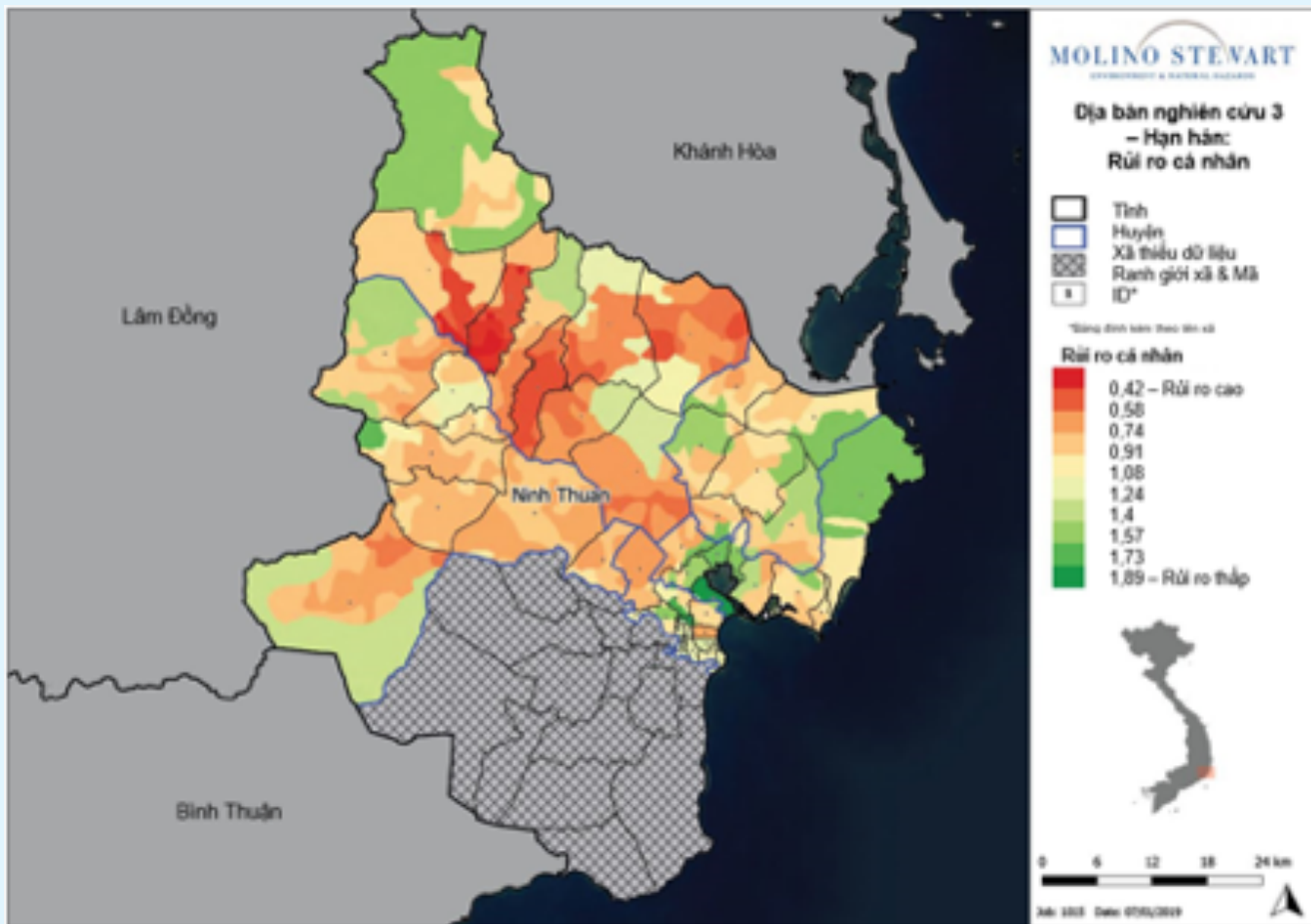
Là một hiểm họa thiên tai diễn tiến chậm và kéo dài, hạn hán thường buộc những người trưởng thành trong độ tuổi lao động phải di cư đi tìm sinh kế khác, bỏ lại con cái ở nhà cho những người lớn tuổi trong gia đình chăm sóc. Vì vậy, trẻ em càng có nguy cơ cao trở thành nạn nhân của bóc lột, bạo lực và lạm dụng.

Những buổi trao đổi với đại diện chính quyền tỉnh đã nêu rõ tình cảnh khó khăn mà tỉnh phải giải quyết trong những tháng mùa khô khi phần lớn hoạt động nông nghiệp diễn ra tạo thêm gánh nặng về nhu cầu sử dụng nước.

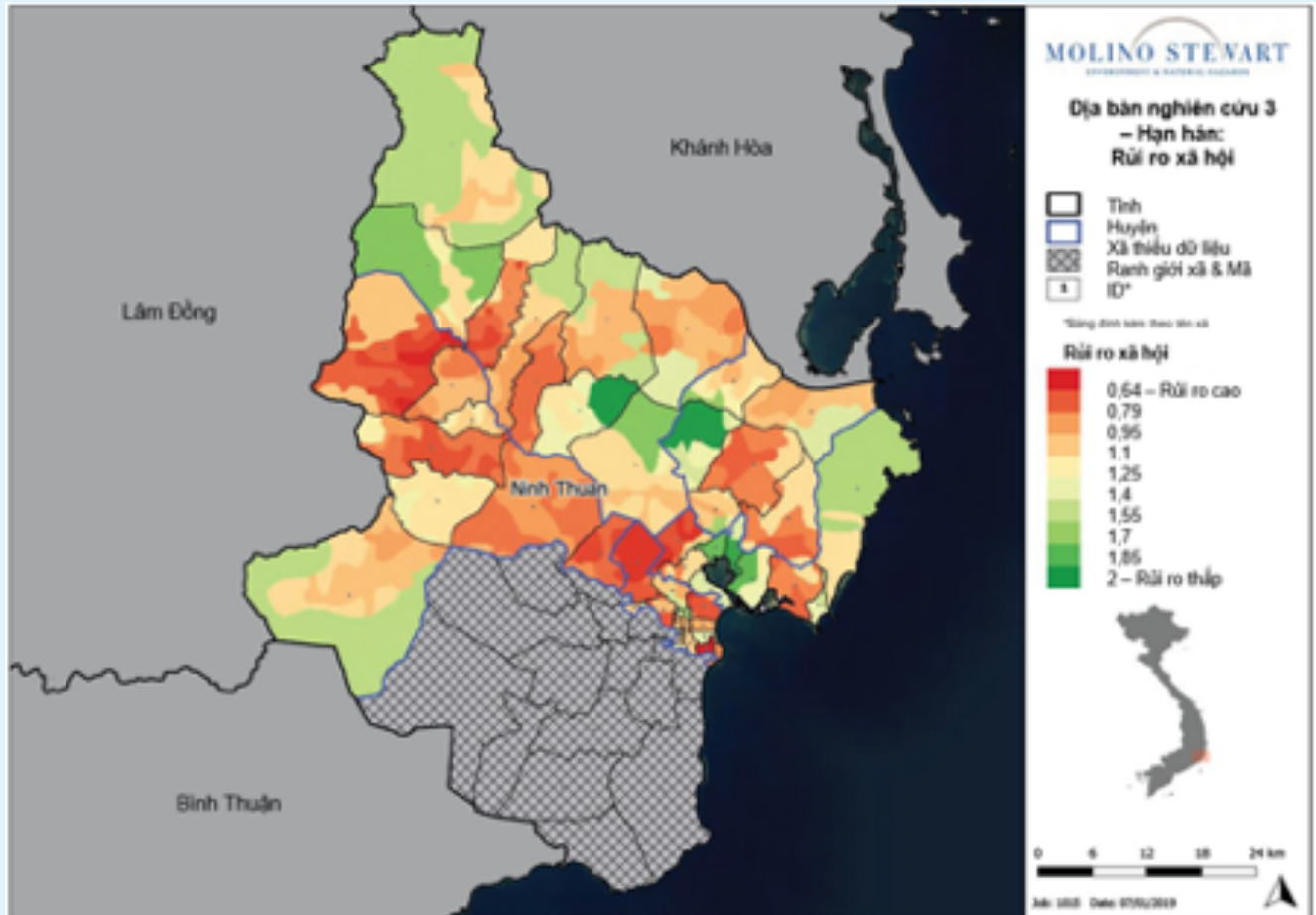
Những phân tích trong “Đánh giá rủi ro thiên tai lấy trẻ em làm trung tâm” (CCRA) sử dụng dữ liệu về đợt hạn hán ghi nhận vào tháng 3 năm 2016 để lập bản đồ về hiểm họa thiên tai hạn hán ở Ninh Thuận. Trong đợt hạn đó, các xã ở trung tâm và phía nam tỉnh Ninh Thuận bị ảnh hưởng nặng nề nhất. Trong số các xã phản hồi phiếu khảo sát của chúng tôi, địa bàn dễ bị tổn thương nhất là huyện Bác Ái (Phước Hòa, Phước Tân, Phước Thắng và Phước Thành). Đa số các xã này có tỉ lệ hộ ở khu vực nông thôn cao, sống chủ yếu dựa vào canh tác nông nghiệp và chưa triển khai đầy đủ các biện pháp dự phòng và quản lí tình huống khẩn cấp (ví dụ: chưa thực hiện phương châm “Bốn tại chỗ”). Xem hai bản đồ rủi ro cá nhân và rủi ro xã hội của tỉnh Ninh Thuận tại Hình 3 và Hình 4.



Hình 3. Bản đồ rủi ro cá nhân do hạn hán của tỉnh Ninh Thuận



Hình 4. Bản đồ rủi ro xã hội do hạn hán của tỉnh Ninh Thuận



Bão (Quảng Ngãi, Quảng Nam)

Bên cạnh tác động trực tiếp do gió lớn hoặc lũ lụt gây ra như tử vong và thương tích ở trẻ, những cơn bão nhiệt đới lớn đem đến những hậu quả trung hạn và dài hạn như các bệnh lây qua đường nước, suy dinh dưỡng do thiệt hại mùa màng, giá thực phẩm tăng cũng như gián đoạn học tập.

Những tác động trực tiếp đối với trẻ em được ghi nhận sau khi cơn bão Damrey đổ bộ vào Nam Trung Bộ hồi tháng 11 năm 2017. Mặc dù Quảng Ngãi và Quảng Nam chỉ bị ảnh hưởng nhẹ bởi bão Damrey, nhưng hai tỉnh này thường xuyên gặp phải bão. Chính quyền địa phương tại các xã Bình Châu (Quảng Ngãi) và Tam Hải (Quảng Nam) cho biết cơn bão lớn gần đây nhất đổ bộ vào địa bàn hai tỉnh năm 2009. Đại diện của hai xã nhấn mạnh những nguy cơ đối với tàu đánh cá khi bão đánh vào trong bối cảnh cơ sở vật chất hiện tại của cảng không đủ sức tải cho toàn bộ các tàu tránh trú.

Tại Quảng Ngãi và Quảng Nam, số lượng xã phản hồi khảo sát của chúng tôi tương đối ít. Trong số đó, dễ bị tổn thương nhất là xã Phổ Thạnh, huyện Đức Phổ - một xã kém phát triển, phần lớn diện tích được bao phủ bởi thảm thực vật bản địa. Bên cạnh yếu tố vùng sâu vùng xa, xã này có tính dễ bị tổn thương cao do số trường học chưa phù hợp, nơi trú ẩn trong các tình huống khẩn cấp hạn chế và số trạm y tế được tiếp cận dịch vụ nước sạch, vệ sinh ít. Những xã dễ bị tổn thương khác trên địa bàn bao gồm Bình An và Bình Minh (huyện Bình Sơn) và Nghĩa An (huyện Tư Nghĩa).

Đây chủ yếu là các xã nông thôn với số lượng nhà tạm cao, sinh kế phụ thuộc chủ yếu vào đánh bắt cá và thường không có đủ nơi trú ẩn tại cộng đồng.

Lũ quét và sạt lở đất (Lào Cai, Yên Bái)

Lũ quét xảy ra sau mưa lớn, thường có ít hoặc không có bất kỳ cảnh báo nào. Vì vậy, tác động của lũ quét đối với trẻ em có thể nghiêm trọng hơn lũ sông. Khi xảy ra lũ quét, trẻ em gặp phải rủi ro thương tích hoặc đuối nước lớn hơn do kĩ năng bơi chưa ổn định và yếu hơn người trưởng thành. Đồng thời, trẻ em cũng phải tiếp xúc với những nguồn nước không hợp vệ sinh mà có thể dẫn tới tiêu chảy.

Lũ quét cũng thường kèm theo sạt lở đất, đặc biệt ở miền núi phía Bắc do địa hình dốc đứng và nạn phá rừng nghiêm trọng. Các trường hợp tử vong do sạt lở đất thường xảy ra tại nhà riêng hoặc trong các tòa nhà do sập một phần hoặc toàn bộ công trình, ngược lại các trường hợp tử vong do lũ quét chủ yếu xảy ra ngoài trời.

Tỉnh Lào Cai cho biết lũ quét và sạt lở đất xảy ra rất thường xuyên với những trận nghiêm trọng nhất ghi nhận được vào năm 2000, 2004, 2008, 2011, 2013 và 2016. Rủi ro càng lớn hơn do thiếu hệ thống dự báo và cảnh báo, cũng như đặc điểm một số xã ở vùng sâu vùng xa thường chỉ có một tuyến đường tiếp cận/đường vào. Bởi vậy, mấu chốt để GNRRTT là xây dựng năng lực, nâng cao nhận thức về rủi ro thiên tai và trao quyền cho mỗi xã bằng cách tổ chức tập huấn và

cung cấp vật tư, trang thiết bị để họ tự lực đối phó với các tác động của thiên tai. Chính quyền địa phương cũng chia sẻ rằng trung tâm sơ tán dù đã có nhưng không được sử dụng thường xuyên do khi lũ quét đến, người dân có thói quen chỉ di chuyển đến nơi cao hơn là được vì biết rằng lũ thường rút sau vài tiếng.

Theo các đại diện của tỉnh Yên Bái, huyện Trạm Tấu và Mù Cang Chải là hai trường hợp đặc biệt phức tạp do tỉ lệ hộ nghèo cao. Tuy nhiên, huyện Nghĩa Lộ là một trong những nơi có tần suất xảy ra lũ quét nhiều nhất. Đại diện tỉnh cũng cảm nhận rằng việc cải thiện hệ thống dự báo và cảnh báo cũng như nâng cao nhận thức của người dân địa phương về rủi ro thiên tai có thể giúp GNRRTT. Hơn nữa, cần xây dựng nhiều công trình hạ tầng chống sạt lở trên các đồi có nguy cơ sạt lở cao.

Tại Lào Cai và Yên Bái, những phân tích của đánh giá này đã chỉ ra rằng những xã dễ bị tổn thương nhất bao gồm Châu Quế Hạ (huyện Văn Yên, Yên Bái), Tà Si Láng (huyện Trạm Tấu, Yên Bái), Nậm Mả (huyện Văn Bàn, Lào Cai) và Chiềng Ken (huyện Văn Bàn, Lào Cai). Những địa bàn này có tính dễ bị tổn thương cao do một loạt các vấn đề như ít trường học, thiếu nhà ở được xây bằng vật liệu kiên cố, tiếp cận dịch vụ cơ bản còn hạn chế (nước sạch, vệ sinh và điện), ít trung tâm y tế và cán bộ y tế cũng như thiếu các biện pháp quản lý và dự phòng tình huống khẩn cấp (như “Bốn tại chỗ” và “kế hoạch phòng, chống thiên tai giai đoạn 5 năm”).

Dự án này là một bước cải tiến vượt bậc so với những



Kết quả đạt được

đánh giá rủi ro thiên tai lấy trẻ em làm trung tâm mà UNICEF đã thực hiện trước đây tại Việt Nam (UNICEF, 2016) cũng như tại khu vực châu Á-Thái Bình Dương (Molino Stewart, 2016; 2017) bởi:

- CCRA này đã tạo ra các bản đồ có độ phân giải cao hơn CCRA của UNICEF trước đây (2016). Trong khi CCRA trước đây chỉ dừng lại ở cấp tỉnh, dự án này thu thập dữ liệu đến cấp xã thông qua khảo sát trực tiếp. Đây là nỗ lực đầu tiên tại Việt Nam nhằm thu thập dữ liệu rất cụ thể về tính dễ bị tổn thương do thiên tai ở một quy mô chi tiết đến vậy. Điều này cũng minh chứng tính khả thi của việc thu thập dữ liệu vừa cụ thể, vừa xác đáng về mặt khoa học ở cấp xã trong thời gian tương đối ngắn;
- Một cấu phần then chốt trong hoạt động này là xây dựng năng lực cho cán bộ địa phương. Đây là CCRA đầu tiên do UNICEF thực hiện mà cán bộ địa phương và cán bộ quản lý và chuyên viên về PCTT được trực tiếp tập huấn không chỉ về cách sử dụng và diễn giải kết quả nghiên cứu, mà còn về cách thu thập, xử lý và cập nhật dữ liệu khi có thêm dữ liệu trong tương lai. Thêm vào đó, cán bộ địa phương được trang bị đầy đủ công cụ để chuyển giao kiến thức của mình cho những người khác với mục tiêu là nâng cao năng lực cho các cơ quan, thể chế của Việt Nam trong việc đánh giá và

lập bản đồ rủi ro thiên tai;

- Đánh giá này đã phân bổ nguồn lực đáng kể để tham vấn và tạo điều kiện cho các bên liên quan và người dùng sau này tham gia vào đánh giá cũng như tổng hợp và lồng ghép những phản hồi của các cán bộ quản lý PCTT tại mỗi địa bàn nghiên cứu. Nhờ đó, nhóm nghiên cứu đã thu được những thông tin vô giá về cách định hình các đầu ra của hoạt động sao cho phù hợp với kì vọng và thực tiễn chuyên môn tại địa phương;
- Đây là đánh giá CCRA đầu tiên của UNICEF sử dụng phần mềm GIS mã nguồn mở (QGIS) nhằm đảm bảo không chỉ những ai sở hữu giấy phép phần mềm GIS mà tất cả mọi người có thể tiếp cận các kết quả của dự án và tài liệu tập huấn.



Cách sử dụng các kết quả dự án

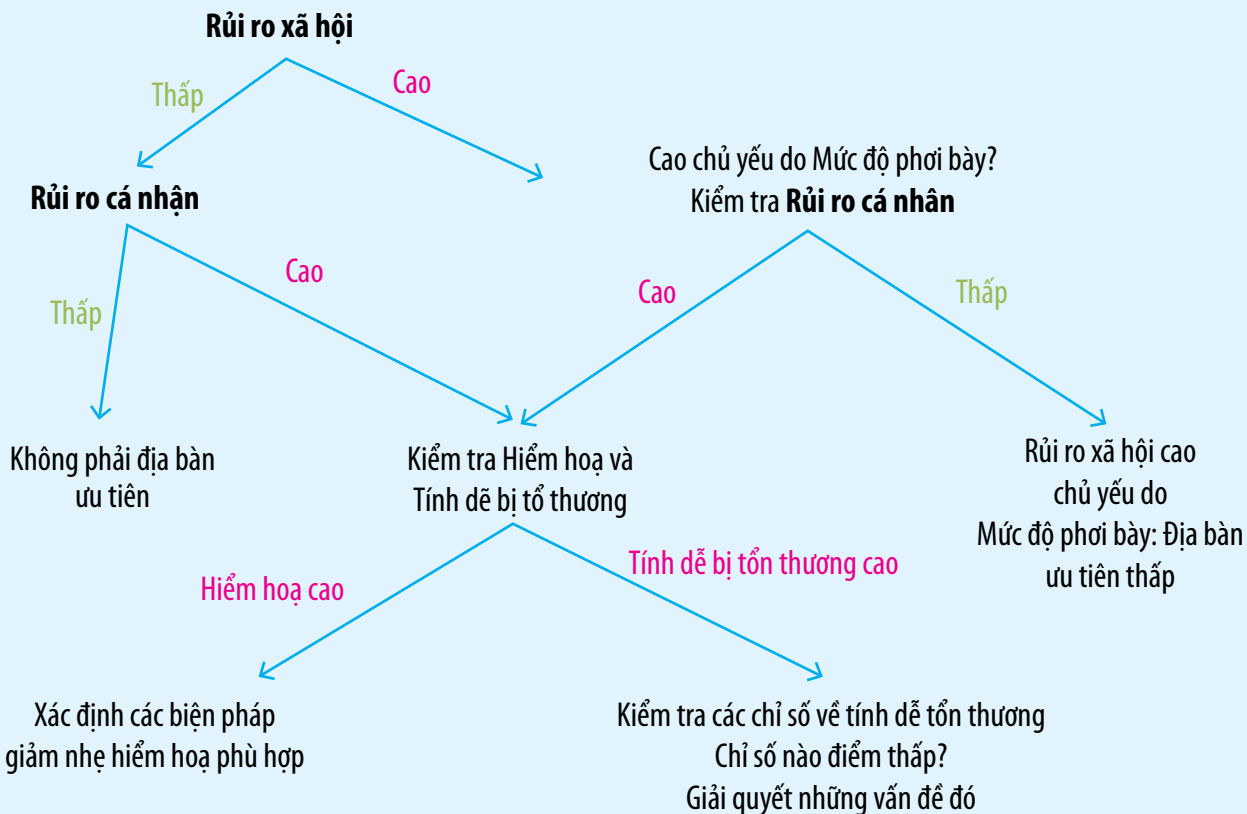
Để xác định và đặt ưu tiên các biện pháp GNRRTT hiệu quả, cần chia rủi ro thiên tai thành các hợp phần nhỏ hơn. Quy trình diễn giải kết quả đánh giá rủi ro mà chúng tôi đề xuất (Xem Hình 3) bao gồm những bước sau:

- Sử dụng bản đồ rủi ro thiên tai xã hội và xác định những xã nào có rủi ro xã hội cao, tức là những xã màu đỏ trên bản đồ;
- Vì rủi ro xã hội phụ thuộc vào các hiểm họa thiên tai, mức độ tiếp xúc thiên tai và tính dễ bị tổn thương, nên bất kì thành phần nào trong ba thành phần đó cũng có thể là nguyên nhân khiến rủi ro xã hội cao. Để xác định chính xác thành phần nào là nguyên nhân, tiếp theo xem bản đồ rủi ro cá nhân. Nếu trong cùng một xã, rủi ro xã hội cao nhưng rủi ro cá nhân thấp, điều đó có nghĩa rủi ro xã hội cao chỉ là do số lượng trẻ em trong xã đó nhiều, mặc dù mức độ hiểm họa thiên tai và tính dễ bị tổn thương không cao lắm. Do đó không cần chọn những xã này làm địa bàn ưu tiên.
- Nếu rủi ro xã hội và rủi ro cá nhân đều cao, điều đó chứng tỏ mức độ hiểm họa thiên tai và/hoặc tính dễ bị tổn thương ở xã đó cao. Hãy xem bản đồ về hiểm họa thiên tai và tính dễ bị tổn thương để xác định cụ thể xem cả hai thành phần này đều cao hay chỉ một thành phần cao.

Tùy xem thành phần nào gây ra rủi ro cá nhân cao (hiểm họa thiên tai hay tính dễ bị tổn thương), có thể xác định các biện pháp GNRRTT phù hợp cho từng xã hoặc địa phương.



Hình 5. Phương pháp tiếp cận mà chúng tôi khuyến nghị khi diễn giải kết quả và sơ đồ đánh giá RRTT lấy trẻ em làm trung tâm.



Khuyến nghị cho các nhà hoạch định chính sách

Cải thiện các nghiên cứu đánh giá rủi ro thiên tai trong tương lai

Nghiên cứu này cũng phát hiện ra rằng phương pháp luận CCRA có tiềm năng rất lớn trong việc xác định những điểm nóng nơi trẻ em có rủi ro cao và ưu tiên các biện pháp phòng ngừa. Để phát huy tiềm năng đó, cần đảm bảo tiếp cận với nguồn dữ liệu đáng tin cậy và đội ngũ nhân sự có chuyên môn. Trên tinh thần đó, chúng tôi xin đưa ra những khuyến nghị sau đây để các nhà hoạch định chính sách cân nhắc:

Thu thập dữ liệu:

1. Thực hiện công tác thu thập thông tin một cách đồng bộ về các thiên tai đã xảy ra trong quá khứ ở cấp trung ương, rồi sử dụng nguồn dữ liệu đó để xây dựng các đánh giá trên theo xác suất nhằm dự báo chiều hướng biến đổi khí hậu. Các chỉ số tối thiểu về hiểm họa thiên tai cần thu thập bao gồm: ngày xảy ra thiên tai, phạm vi ảnh hưởng, cường độ thiên tai đỉnh điểm tại các địa bàn khác nhau và tác động của thiên tai (đối với con người, môi trường nhân tạo, nền kinh tế và môi trường). Một ví dụ hay về tập dữ liệu này là Cơ sở Dữ liệu Quốc tế về Thiên tai (truy cập tại <https://emdat.be>). Nếu có một cơ sở dữ liệu đủ lớn về thiên tai, thì có thể tìm ra mối quan hệ giữa tần suất và cường độ thiên tai ở những địa điểm khác nhau, và đây chính là nội dung cốt lõi của mọi đánh giá rủi ro trên cơ sở xác suất. Sáng kiến PCRAFI (Sáng kiến Tài trợ và Đánh giá rủi ro thiên tai ở khu vực Thái Bình Dương) là một ví dụ về đánh giá hiểm họa thiên tai bão nhiệt đới và động đất tại khu vực Thái Bình Dương trên cơ sở xác suất (<http://pcrafi.spc.int>).

2. Cần thu thập dữ liệu đồng bộ về tính dễ bị tổn thương của trẻ em nói riêng và dân số Việt Nam nói chung tại cấp xã trên toàn quốc. Lí tưởng nhất, dữ liệu về tính dễ bị tổn thương của trẻ em nên được chuẩn hóa và thu thập một cách có hệ thống trong tổng điều tra dân số. Bảng 1 tổng hợp các chỉ số về tính dễ bị tổn thương mà nghiên cứu này đã sử dụng để các nhà hoạch định chính sách tham khảo. Lí tưởng nhất, Tổng cục Thống kê nên tham gia vào quá trình này để đảm bảo dữ liệu được thu thập một cách đồng bộ và hiệu quả trên toàn quốc. Nếu Tổng cục Thống kê không thể tham gia, những khuyến nghị chúng tôi đưa ra sau đây sẽ góp phần đáng kể vào việc giảm bớt khó khăn trong thu thập và phân tích dữ liệu:

- Thu thập dữ liệu ở định dạng số. Tránh thu thập dữ liệu trên bản cứng;
- Cung cấp hướng dẫn phù hợp cho cán bộ liên quan tại mỗi xã về việc điền vào khảo sát, tính đến việc nhận thức của cán bộ xã về các vấn đề toàn cầu như biến đổi khí hậu còn hạn chế.
- Tập huấn cho đại diện cấp xã về cách điền khảo sát;
- Sau khi gửi khảo sát, xem xét việc thiết lập đường dây dịch vụ hỗ trợ trực tuyến/qua điện thoại cho cán bộ xã nhằm cung cấp thêm hướng dẫn về khảo sát;
- Tập huấn một đại diện của mỗi tỉnh về cách kiểm tra chất lượng dữ liệu thu thập được qua các khảo sát dựa trên những hướng dẫn nêu ra trong báo cáo cuối kì của dự án.

Table 1. Child vulnerability indicators used in this CCRA intervention

Số lượng trẻ em dưới 5 tuổi	Số hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo	Số nơi trú ẩn tại cộng đồng
Số trẻ em đến trường	Số hộ sống tại nông thôn	Sức chứa của những nơi trú ẩn tại cộng đồng
Số trẻ em mầm non	Số hộ sống tại đô thị	Số lượng/sức chứa của các hồ chứa
Số trẻ em tiểu học	Số hộ không tiếp cận được nước uống	Quy mô công trình bảo vệ ven biển (ví dụ: đê biển)
Số trẻ em trung học cơ sở	Số hộ không tiếp cận được các công trình nước sạch và vệ sinh	Quy mô công trình bảo vệ bờ sông
Số trẻ em trung học phổ thông	Cán bộ xã phụ trách tình huống khẩn cấp đã được đào tạo về thiên tai?	Số hồ thủy điện
Trẻ em không sống chung với cha mẹ (tách khỏi cha mẹ)	Người dân đã được nâng cao nhận thức về thiên tai?	Công suất cảng đang sử dụng
Số trẻ em lao động dưới 15 tuổi	Trẻ em đã được nâng cao nhận thức về thiên tai?	Công suất cảng neo đậu trú tránh bão
Số lượng trẻ em thiếu cân hoặc gầy còm	Hộ không có kết nối internet	Tuyến đường dùng để cứu nạn/trong tình huống khẩn cấp
Số trẻ em thấp còi	Hộ không có kết nối điện thoại	Số trung tâm y tế
Số trẻ em suy dinh dưỡng cấp tính nặng	Hộ không có điện	Số trung tâm y tế tiếp cận được các công trình nước sạch và vệ sinh

Số trẻ khuyết tật (bao gồm khuyết tật trí tuệ)	Số hộ canh tác nông nghiệp	Số trường mầm non
Số trẻ mắc bệnh mãn tính	Số hộ nuôi trồng thủy sản	Số trường tiểu học
Số cán bộ y tế	Số hộ đánh bắt cá	Số trường trung học cơ sở
Số trẻ em bị thương tích do thiên tai	Số hộ làm lâm nghiệp	Số trường trung học phổ thông
Số trẻ thiệt mạng do thiên tai	Số hộ làm thương mại/công nghiệp	Bốn tại chỗ: các nguồn lực cho tình huống khẩn cấp tại chỗ: Chỉ huy
Tỉ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh	Số hộ dựa vào các sinh kế khác	Bốn tại chỗ: các nguồn lực cho tình huống khẩn cấp tại chỗ: Lực lượng
Tỉ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi	Sự sẵn có của các hệ thống cảnh báo thiên tai	Bốn tại chỗ: các nguồn lực cho tình huống khẩn cấp tại chỗ: Hậu cần
Tổng số người thiệt mạng do thiên tai	Xã đã xây dựng và phê duyệt kế hoạch phòng, chống thiên tai giai đoạn 5 năm?	Bốn tại chỗ: các nguồn lực cho tình huống khẩn cấp tại chỗ: Phương tiện
Số người cao tuổi	Số công trình kiên cố	Số tàu đánh bắt cá
Số người khuyết tật (bao gồm khuyết tật trí tuệ)	Số công trình bán kiên cố	Số tàu đánh bắt cá có hệ thống giám sát hành trình
Số phụ nữ	Số công trình đơn sơ/công trình tạm	Cảm quan về mức độ nghiêm trọng của những thiên tai đã xảy ra trong quá khứ



Chia sẻ dữ liệu:

3. Tinh giản và thúc đẩy quy trình chia sẻ dữ liệu sẵn có về thiên tai và biến đổi khí hậu giữa các cơ quan chính phủ.

4. Nghiên cứu các cách hiệu quả để chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan chính phủ. Anh/chị có thể tham khảo “PopGIS” - một chương trình trực tuyến để chia sẻ dữ liệu điều tra dân số trên định dạng Excel và GIS. Đây là một thông lệ tốt mà phần lớn các quốc đảo Thái Bình Dương đã áp dụng. Truy cập PopGIS tại <https://prism.spc.int/regional-data-and-tools/popgis2>. Những nền tảng như vậy là vô giá trong việc lập bản đồ và quản lý rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu.

Quan hệ đối tác và Xây dựng năng lực:

6. Tăng cường quan hệ đối tác giữa các cơ quan của Việt Nam và đối tác phát triển quan tâm đến lĩnh vực giảm nhẹ rủi ro và dự phòng thiên tai nhằm chia sẻ nguồn lực, đồng thời đối chiếu các phương pháp và kết quả nghiên cứu.

7. Hỗ trợ xây dựng năng lực cho các cán bộ chính phủ về cách thực hiện hay cập nhật Đánh giá rủi ro lấy trẻ em làm trung tâm thông qua việc tổ chức hội thảo tập huấn thường niên, bao gồm hội thảo ở cấp tỉnh.

Giảm nhẹ rủi ro đối với trẻ em

Có thể giảm nhẹ rủi ro thiên tai đối với trẻ em nói riêng và toàn thể người dân nói chung bằng cách:

- Cải thiện và thúc đẩy quản lý thiên tai một cách bền vững theo hướng góp phần đảm bảo phúc lợi và an toàn về kinh tế, xã hội, văn hóa và môi trường cho người dân, đặc biệt là trẻ em;
- Quy định nhiệm vụ đánh giá, lập bản đồ và phân tích rủi ro trong Luật Phòng, chống thiên tai sửa đổi;
- Tuyên truyền các rủi ro thiên tai đến tất cả các bên liên quan và người dân;
- Làm rõ vai trò và trách nhiệm GNRRTT ở các cấp (nhà nước, vùng và địa phương);
- Xác định và triển khai các chiến lược GNRRTT có hiệu quả chi phí cao dựa trên kết quả các nghiên cứu đánh giá rủi ro (như nghiên cứu CCRA này);
- Tiếp tục tăng cường phương pháp tiếp cận có tính đến rủi ro thiên tai, lồng ghép những thông lệ tốt nhất về GNRRTT vào kế hoạch ngành, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và các đề án, chương trình mục tiêu liên quan.

Bên cạnh các khuyến nghị chung trên, nghiên cứu đã xác định những giải pháp cụ thể cho từng địa phương nhằm giảm nhẹ rủi ro đối với trẻ em bằng cách giải quyết chính những hợp phần của rủi ro thiên tai bao gồm: hiểm họa thiên tai, mức độ tiếp xúc thiên tai và tính dễ bị tổn thương. Chúng tôi đưa ra khuyến nghị nhằm giải quyết vấn đề cụ thể mà nghiên cứu đã phát hiện ở mỗi xã. Danh sách đầy đủ về các biện pháp GNRRTT mà chúng tôi đề xuất cho mỗi xã sẽ được đưa vào báo cáo cuối cùng của đánh giá (Bảng 4 đến Bảng

13). Song, anh/chị cũng có thể tham khảo nội dung tóm tắt những khuyến nghị có tần suất lặp lại nhiều nhất dưới đây:

Tại những địa bàn mà hiểm họa thiên tai xảy ra thường xuyên và/hoặc mật độ trẻ em cao:

- Nâng cao mức độ sẵn sàng và nhận thức về hiểm họa thiên tai thông qua các chương trình tập huấn và tài liệu giáo dục dành cho các cán bộ, người dân và đặc biệt là trẻ em. Các chương trình cần cung cấp kiến thức cơ bản về rủi ro thiên tai cho từng loại hình thiên tai cụ thể và cách dự phòng, chuẩn bị ứng phó trước khi thiên tai đó xảy ra.
- Nếu có thể, thiết lập hệ thống giám sát và cảnh báo về hiểm họa thiên tai, từ những mô hình khí tượng quy mô lớn để dự báo bão cho đến thiết bị đo mực nước lũ. Hệ thống cảnh báo có thể tận dụng các kênh truyền hình, phát thanh, tin nhắn SMS, mạng xã hội, hệ thống cảnh báo tại địa phương phát các tin cảnh báo đã thu sẵn hoặc còi cảnh báo tình trạng khẩn cấp.
- Phát triển bảo hiểm thiên tai dành cho hộ gia đình và doanh nghiệp

Tại những địa bàn mà trẻ em có tính dễ bị tổn thương cao:

- Đảm bảo triển khai đầy đủ các kế hoạch dự phòng tình huống khẩn cấp và quản lý

thiên tai. Nghiên cứu này đã phát hiện ra rằng một số xã cảm thấy phương châm “bốn tại chỗ” và các kế hoạch phòng, chống thiên tai - hai công cụ quản lý thiên tai tiêu chuẩn ở cấp xã, không cung cấp đủ hướng dẫn về những gì cần làm trước, trong và sau khi thiên tai xảy ra;

- Tại các xã không có nơi trú ẩn phù hợp: đảm bảo sơ tán người dân đến những nơi trú ẩn ở các xã lân cận hoặc xem xét cải tạo trường học trong xã thành nơi trú ẩn phù hợp; Tạo điều kiện cải tạo hoặc xây dựng lại các nhà tạm nếu cần;
- Đảm bảo các trung tâm y tế tiếp cận được các dịch vụ nước sạch và vệ sinh tốt hơn;
- Đẩy mạnh lắp đặt các hệ thống nước sạch và vệ sinh hợp vệ sinh hơn tại hộ gia đình;
- Mở rộng mạng lưới truyền thông, bao gồm đảm bảo các hộ gia đình được kết nối internet hoặc điện thoại kết nối internet để nhận thông tin về các hoạt động quản lý tình huống khẩn cấp.
- Tại các xã bị hạn hán, đặc biệt nếu nguồn thu nhập chính của phần lớn hộ gia đình dựa vào nông nghiệp hay canh tác, thúc đẩy các cách thức đảm bảo họ được tiếp cận đủ nguồn nước khi hạn hán xảy ra (ví dụ: bể gom nước mưa trên mái nhà);
- Đẩy mạnh các hoạt động trao quyền và bảo vệ phụ nữ;



UNICEF Việt Nam, Tòa nhà Xanh Chung Một LHQ,
ĐC: 304 Kim Mã, Quận Ba Đình, Hà Nội - Việt Nam

Tel: +84 (024) 3.850.0100

Fax: +84 (024) 3.726.5520

Email: hanoi.registry@unicef.org

Đồng hành cùng chúng tôi:

 unicef.org/vietnam/vi

 [/unicefvietnam](https://www.facebook.com/unicefvietnam)

 [/unicef_vietnam](https://www.instagram.com/unicef_vietnam)

 [/UNICEF_vietnam](https://twitter.com/UNICEF_vietnam)

About UNICEF

UNICEF thúc đẩy các quyền và lợi ích của mọi trẻ em trong mọi hoạt động của mình. Cùng với các đối tác, chúng tôi có mặt tại 190 quốc gia và lãnh thổ nhằm biến các cam kết thành hành động cụ thể, tập trung nỗ lực đặc biệt vào việc tiếp cận những đối tượng trẻ em dễ bị tổn thương và thiệt thòi nhất, nhằm mang lại lợi ích cho mọi trẻ em trên toàn cầu.



BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT
TRIỂN NÔNG THÔN

Tổng cục phòng chống thiên tai

ĐC: Nhà A4, số 2, Ngọc Hà, Ba Đình, Hà Nội

Tel: +84 (024) 37335804

Fax: +84 (024) 37335801

Email: pttvietnam@mard.gov.vn