

Đề xuất Chính sách số 4: Cải thiện Công tác Quản lý Thiên tai tại Việt Nam



Ông Trần Quang Hoài – Tổng Cục trưởng
Tổng Cục Phòng chống Thiên tai
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn

Thay mặt Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, tôi xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ quý báu của GIZ trong việc cải thiện khung pháp lý về phòng chống thiên tai tại Việt Nam. Sự hỗ trợ này rất có ý nghĩa đối với những người chịu tác động nhiều nhất bởi thiên tai diễn ra hàng năm tại Việt Nam như bão lũ và ngập úng.

Nội dung chính:

- Thiên tai xảy ra tại tất cả các vùng miền của Việt Nam và gây nên những tổn thất nghiêm trọng về người, tài sản, cơ sở hạ tầng và môi trường. Nhằm tăng cường khả năng thích ứng với thiên tai, Chính phủ đã xây dựng một khung pháp lý và chính sách toàn diện bao gồm Quyết định số 1002/QĐ-TTg về phòng chống và giảm nhẹ thiên tai dựa vào cộng đồng. Luật Phòng, chống thiên tai được



TS. Dirk Pauschert
Giám đốc Chương trình
Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức

Tôi đánh giá cao sự hợp tác chặt chẽ giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và GIZ đã được gây dựng và ngày càng phát triển trong những năm qua. Sự hợp tác này đã mang lại những kết quả quan trọng trong đó phải kể đến đề xuất một quyết định mới nhằm cải thiện việc tiếp nhận viện trợ quốc tế và đề xuất khung đầu tư quản lý thiên tai tại Việt Nam.

Quốc hội ban hành ngày 19/6/2013 và có hiệu lực từ 01/01/2014. Ngày 14/7/2014, Chính phủ ban hành Nghị định 66/2014 quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật.

- Tuy nhiên, những yếu tố như biến đổi khí hậu và sự xuất hiện ngày càng tăng của hạn hán nghiêm trọng, xâm nhập mặn và bão lũ tại Việt Nam đã cho thấy nhiều khoảng trống, sự thiếu nhất quán và chồng chéo trong khung pháp lý và chính sách.

- Chương trình Thoát nước và Chống ngập úng Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (FPP) hỗ trợ Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tìm giải pháp cho một số vấn đề quan trọng trong khung pháp lý và chính sách tăng cường khả năng ứng phó với thiên tai. Hỗ trợ này góp phần nâng cao tác động, kết quả hỗ trợ quốc tế, lập kế hoạch chiến lược và đầu tư cho ngành có sự phối hợp giữa các nhà tài trợ và chính phủ, đồng thời cải thiện an toàn cho những người dân chịu ảnh hưởng nhiều nhất của thiên tai.



Giới thiệu:

Bản đề xuất chính sách này nhằm thông tin đến những người lập chính sách của Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển về các khía cạnh đổi mới quan trọng trong lĩnh vực phòng chống thiên tai. Trong năm 2017, thiên tai đã khiến 363 người dân bị thiệt mạng và tổn thất kinh tế ở mức 1 tỉ đô la Mỹ. Hàng trăm ngàn ngôi nhà bị phá hủy, hàng ngàn ha lúa và các hoa màu khác bị thiệt hại. Hàng ngàn tàu thuyền bị chìm hoặc hư hỏng.

Hoạt động sản xuất và sinh hoạt của nhiều người dân ở mọi vùng miền của Việt Nam bị ảnh hưởng nghiêm trọng¹.

Bản đề xuất chính sách này tóm tắt những hoạt động hỗ trợ của Chương trình FPP đối với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) nhằm cải thiện khung pháp lý và chính sách phòng chống thiên tai. Chương trình FPP do Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ và Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển CHLB Đức tài trợ với sự đóng góp của Chính phủ Việt Nam. Trong năm 2017, Chương trình FPP đã thực hiện đánh giá và phân tích khung pháp lý và chính sách về quản lý thiên tai và sau các cuộc tham vấn với Tổng Cục Phòng chống Thiên tai Việt Nam (VDMA) thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, đã quyết định hỗ trợ lĩnh vực này với bốn nội dung chính.

Dựa trên kết quả tham vấn và phân tích, Chương trình FPP cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho VDMA về: dự thảo một quyết định của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức tiếp nhận viện trợ quốc tế ứng phó với thiên tai tại Việt Nam; xây dựng kế hoạch đầu tư phòng chống thiên tai tại Việt Nam; xây dựng Kế hoạch Chiến lược đến năm 2020 cho Trung tâm Chính sách Phòng chống Thiên tai; và một đánh giá về quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng tại Đồng bằng sông Cửu Long. Những bài học kinh nghiệm rút ra trong quá trình thực hiện Dự án tại 16 tỉnh thành của Việt Nam là cơ sở cho những nỗ lực hỗ trợ và thông tin đến cấp trung ương. Kết quả chính của sự hỗ trợ này bao gồm tham gia dự thảo các văn bản, tổ chức và thực hiện các cuộc họp, tham vấn, thảo

¹ Báo cáo của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc gửi Quốc hội ngày 18 tháng 11 năm 2017

luận về bốn hoạt động trên cùng với các chuyên khảo sát hiện trường.



Bốn hoạt động Chương trình FPP hỗ trợ VDMA bao gồm:

1. Dự thảo một quyết định của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức tiếp nhận viện trợ quốc tế ứng phó với thiên tai tại Việt Nam

Trong năm 2017, thiên tai xảy ra đã gây nhiều thiệt hại về người và cơ sở hạ tầng tại tất cả các vùng miền của Việt Nam. Trong đó phải kể đến cơn bão số 16 (cơn bão Tembin) đã tàn phá miền Nam Việt Nam trong tháng 12 năm 2017. Hoa Kỳ, Nga, Trung Quốc, Nhật và tổ chức Liên Hiệp Quốc đã cam kết hỗ trợ khẩn cấp để giúp Việt Nam ứng phó và phục hồi sau thảm họa song còn gặp nhiều rào cản trong sắp xếp thể chế tại Việt Nam, làm hạn chế việc tiếp nhận và giải ngân kịp thời sự viện trợ này. Hậu quả là có quá nhiều chậm trễ trong việc giải ngân hỗ trợ quốc tế trong thời gian khủng hoảng.

Luật Phòng chống thiên tai quy định Bộ Nông nghiệp và PTNT là cơ quan đầu mối về hợp tác quốc tế trong phòng chống thiên tai, chịu trách nhiệm thông tin về thiên tai đến các cơ quan trung ương và các tổ chức hỗ trợ quốc tế². Luật cũng quy định rõ Mặt

trận Tổ Quốc Việt Nam và Hội Chữ thập Đỏ Việt Nam có trách nhiệm huy động và phân bổ nguồn lực hỗ trợ khẩn cấp người dân chịu ảnh hưởng của thiên tai. Tuy nhiên, Luật này chưa quy định rõ về tiếp nhận viện trợ. Viện trợ bao gồm các nguồn lực như tiền mặt, trang thiết bị và hỗ trợ kỹ thuật ngoài quyền hạn của những tổ chức này và cần được quản lý bởi các cơ quan quản lý nhà nước. Luật Hoạt động chữ thập đỏ năm 2008 cũng có những quy định về cứu trợ khẩn cấp và viện trợ nhân đạo³, bao gồm tạo điều kiện thuận lợi, thực hiện nhanh chóng thủ tục xuất cảnh, nhập cảnh, hải quan đối với người, tiền và hiện vật phục vụ hoạt động chữ thập đỏ trong trường hợp xảy ra thiên tai, thảm họa⁴; miễn giảm thuế đối với hàng hóa, dịch vụ phục vụ hoạt động chữ thập đỏ⁵; công khai, minh bạch trong vận động quyên góp, tiếp nhận quản lý và sử dụng tiền, hiện vật cho hoạt động chữ thập đỏ.⁶

Dựa vào Nghị định 66, các thông tư và quy định được ban hành về huy động, quyên góp và phân bổ nguồn lực cứu trợ, hỗ trợ khắc phục hậu quả thiên tai. Nghị định quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế tham gia hoạt động cứu trợ ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai tại Việt Nam. Tuy nhiên, những quy định này chưa có cơ chế tiếp nhận viện trợ khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai.

Sau khi đánh giá khung pháp lý và chính sách, Chương trình FPP đã hỗ trợ kỹ thuật cho Tổng Cục Phòng chống Thiên tai dự thảo một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức tiếp nhận và giải ngân viện trợ quốc tế ứng phó với thiên tai tại Việt Nam. Quyết định này sẽ tháo gỡ những rào cản về thể chế và thiết lập một cơ chế thực tế, quy định rõ những loại hình viện trợ quốc tế khác nhau, nguyên

² Điều 40.

³ Điều 7 Luật Hoạt động chữ thập đỏ.

⁴ Điều 18.

⁵ Điều 20.

⁶ Điều 21.

tắc tiếp nhận viện trợ của Chính phủ, quy trình thủ tục tiếp nhận và giải ngân viện trợ quốc tế, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có liên quan trong tiếp nhận và giải ngân các khoản viện trợ quốc tế. **Kết quả quan trọng là những người dân phải chịu ảnh hưởng nhiều nhất của thiên tai, đặc biệt là người nghèo sẽ được nhận viện trợ khi họ cần có nhất.**



2. Kế hoạch Đầu tư Phòng chống Thiên tai tại Việt Nam

Tổng Cục Phòng chống Thiên tai Việt Nam được thành lập vào năm 2017 và trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

Một nhiệm vụ quan trọng của Tổng Cục là xây dựng kế hoạch đầu tư trong phòng chống thiên tai tại Việt Nam. Nhằm đảm bảo tính hiệu quả và sự bền vững của kế hoạch này, điều quan trọng là kế hoạch cần được xây dựng với sự tham gia của các cơ quan chính phủ và các đối tác phát triển. Vì vậy, Chương trình FPP cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho Tổng Cục thực hiện một quy trình tham vấn sâu rộng với các cơ quan nhà nước và các đối tác phát triển, đánh giá và phân tích ngành, thiết lập một bộ chỉ số và tiêu chí lựa chọn các chương trình và dự án, và khung đầu tư các công trình/dự án quản lý rủi ro thiên tai đến năm 2025. Khi được Chính phủ phê duyệt, chương trình đầu tư sẽ cho thấy các dự án ODA và các dự án của Chính phủ sẽ được điều phối và lồng ghép trong một **kế hoạch và ngân sách tổng thể, nhờ đó nâng cao hiệu quả và tác động tại**

những khu vực chịu ảnh hưởng nhiều nhất bởi thiên tai.

3. Kế hoạch Chiến lược đến năm 2020 của Trung tâm Chính sách và Kỹ thuật Phòng chống Thiên tai

Trung tâm Chính sách và Kỹ thuật Phòng chống Thiên tai được thành lập năm 2017 và trực thuộc Tổng Cục Phòng chống Thiên tai. Một trong những nhiệm vụ chính của Trung tâm là đánh giá việc thực hiện chính sách tại các tỉnh theo chỉ đạo của Tổng Cục, dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trung tâm cần có một kế hoạch chiến lược đến năm 2020 để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ và vai trò này.



Vì vậy, Chương trình FPP hỗ trợ Trung tâm xây dựng kế hoạch chiến lược, bao gồm đánh giá các bên hữu quan để xác định những đối tác chủ yếu, khảo sát tại các tỉnh để thảo luận và tìm hiểu nhu cầu của lãnh đạo tỉnh về lĩnh vực phòng chống thiên tai cũng như vai trò, nhiệm vụ mà Trung tâm cần thực hiện. Nhằm đảm bảo tính hiệu quả và bền vững cho kế hoạch, điều quan trọng là kế hoạch chiến lược này và kế hoạch ngân sách phải được xây dựng với sự tham gia của các cơ quan nhà nước và các đối tác phát triển thông qua các cuộc tham vấn và hội thảo. Tổng Cục Phòng chống Thiên tai sẽ phê duyệt kế hoạch này. Kế

hoạch chiến lược này sẽ giúp đảm bảo rằng các chính sách do Tổng Cục xây dựng nhất quán và đáp ứng nhu cầu của các cấp trung ương và địa phương để sau này sẽ được **thực hiện hiệu quả, giúp cho người dân có khả năng thích ứng tốt hơn đối với thiên tai.**



4. Nâng cao tác động của Quyết định 1002 về quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.

Phòng chống, giảm nhẹ và quản lý thiên tai dựa trên cộng đồng là một ưu tiên của Chính phủ Việt Nam từ năm 2009 thông qua Đề án “Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng”⁷. Đề án đưa ra một phương châm được nhiều người biết đến là “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Đề án quốc gia này đưa ra các mục tiêu cần đạt đến năm 2020 như sau:

- Hoàn chỉnh cơ chế, chính sách về quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng xuyên suốt từ Trung ương đến địa phương
- Nâng cao năng lực cho 100% cán bộ chính quyền các cấp trực tiếp làm công tác phòng, chống thiên tai

được tập huấn, nâng cao năng lực và trình độ về công tác phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai;

- Tất cả các làng, xã ở những vùng có nguy cơ cao xảy ra thiên tai xây dựng được kế hoạch phòng tránh thiên tai, có hệ thống thông tin liên lạc và xây dựng được lực lượng nòng cốt có chuyên môn, nghiệp vụ về giảm nhẹ thiên tai, lực lượng tình nguyện viên để hướng dẫn và hỗ trợ nhân dân trong công tác phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai

Nhằm thực hiện những mục tiêu trên, Đề án có hai hợp phần với những hoạt động cụ thể cả về nội dung và ngân sách cho mỗi hợp phần cho cộng đồng và cho các cơ quan quản lý nhà nước. Hiện nay, khái niệm cộng đồng chưa được quy định thống nhất⁸. Theo như mục tiêu của Đề án thì cộng đồng chỉ giới hạn tới các làng, xã ở những vùng có nguy cơ cao xảy ra thiên tai, trong khi đó công tác đào tạo nâng cao năng lực cán bộ lại được áp dụng cho một phạm vi rộng là chính quyền các cấp và liên quan đến khả năng thích ứng và sẵn sàng đối phó với tất cả các loại thiên tai. Với mục tiêu và các hoạt động cụ thể của Đề án liên quan đến trách nhiệm của nhiều Bộ, ngành, ngành trong khi đó Đề án được xây dựng và ban hành với cách tiếp cận của Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão trung ương và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Để nâng cao hiệu quả thực hiện Đề án đòi hỏi phải có sự phân công hợp lý trách nhiệm tổ chức thực hiện của các Bộ. Luật Phòng chống Thiên tai đã thể chế hóa chính sách này thông qua quy định rằng kế hoạch phòng

⁷ Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 13/7/2009.

⁸ Đến nay, khái niệm cộng đồng mới mà chỉ được quy định tại Luật Đất đai 2013: “cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ”. Còn các luật khác chỉ quy định về chế độ, quyền lợi, nghĩa vụ của cộng

đồng mà không quy định khái niệm như, Bộ luật Dân sự 2015 quy định về sở hữu chung của cộng đồng, Luật Bảo vệ môi trường 2015,⁸ Luật Tài nguyên nước 2012 quy định về quyền và trách nhiệm của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường và tài nguyên nước.

chống thiên tai phải bao gồm các nội dung về “tổ chức tuyên truyền, truyền thông nâng cao nhận thức cho cộng đồng về phòng chống thiên tai”⁹. GIZ và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã thực hiện đánh giá Đề án và xác định một số hạn chế như sau¹⁰:

- Việc xây dựng kế hoạch phòng chống thiên tai cấp trung ương và địa phương còn chậm trễ;
- Năng lực dự báo, cảnh báo sớm còn hạn chế và chưa đáp ứng yêu cầu, đặc biệt là dự báo, cảnh báo mức và ngập úng tại địa phương;
- Đội ngũ cán bộ về phòng chống thiên tai thường là kiêm nhiệm nên chưa thực sự chủ động và thiếu thời gian thực hiện nhiệm vụ này;
- Nhiều người dân bị thiệt mạng do thiếu kỹ năng, chưa quan tâm đúng mức và đánh giá thấp việc chuẩn bị sẵn sàng ứng phó với thiên tai. Thiệt hại về kinh tế còn ở mức cao, đặc biệt đối với nông nghiệp và cơ sở hạ tầng;
- Công tác Thông tin – Giáo dục – Truyền thông chưa đến được với cộng đồng người dân, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa; phương châm “bốn tại chỗ” vẫn chỉ nằm trên giấy mà chưa thực hiện được trong thực tế.



- Các công trình và công việc về phòng chống thiên tai còn hạn chế. Xã hội hóa nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ này còn nhiều hạn chế, gây ra nhiều chậm trễ trong tiến độ đầu tư, giảm thiểu hiệu quả đầu tư phòng chống thiên tai.

Sau khi đánh giá Quyết định 1002 về quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng, Chương trình FPP đang hỗ trợ kỹ thuật cho Trung tâm Chính sách và Công nghệ Phòng chống Thiên tai đánh giá nhận thức về phòng chống thiên tai của người dân đô thị Đồng bằng sông Cửu Long, từ đó xây dựng chiến lược tăng cường nhận thức. Điều này sẽ giúp nâng cao an toàn cho người dân đô thị khi có bão lũ, ngập úng và những thiên tai khác.

⁹ Điều c Khoản 2 Điều 15 Luật Phòng chống Thiên tai năm 2013.

¹⁰ Thông báo số 215/TB-VPCP ngày 08/5/2017.