



**BÁO CÁO ĐẶC BIỆT CỦA VIỆT NAM VỀ QUẢN LÝ  
RỦI RO THIÊN TAI VÀ CÁC HIỆN TƯỢNG CỰC ĐOAN  
NHẪM THÚC ĐẨY THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU**

## Chương 6

### Hệ thống quản lý rủi ro thiên tai và cực đoan khí hậu ở Việt Nam

Tác giả chính:

Lê Đình Thành

Đồng tác giả:

Ngô Lê Long, Nguyễn Mai Đăng, Trần Thanh Tùng

#### 6.1. Giới thiệu

- Hệ thống QLRRTT của một quốc gia là vô cùng quan trọng, là cốt lõi năng lực của quốc gia để đáp ứng những thách thức hiện tại và tương lai về mức độ phơi bày trước hiểm họa, tính dễ bị tổn thương và cực đoan khí hậu.
- **Mục tiêu của chương 6 là đánh giá thực trạng của hệ thống quốc gia về QLRRTT và cực đoan khí hậu ở Việt Nam.**
- Nội dung chính của chương 6 bao gồm những vấn đề liên quan đến thực trạng Hệ thống QLRRTT và cực đoan khí hậu ở Việt Nam. Từ hệ thống văn bản pháp luật đến hệ thống quản lý nhà nước về QLRRTT và quá trình triển khai thực hiện cùng các kinh nghiệm qua nhiều năm trong điều kiện thực tế của Việt Nam.

## 6.2. Hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về QLRRTT và cục đơan khí hậu ở Việt Nam

**Bảng 6-1. Những chính sách và văn bản pháp lý chính về QLRRTT**

1. Chiến lược Quốc gia PCGNNT đến năm 2020, Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg ngày 16 tháng 11 năm 2007.
2. Luật phòng, chống thiên tai năm 2013 (Luật số: 33/2013/QH13).
3. Chương trình quản lý rủi ro dựa vào cộng đồng (CBDRM) (Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 13/7/2009)
4. Kế hoạch tổng thể về tìm kiếm cứu nạn tới năm 2015 tầm nhìn 2020. Được Thủ tướng Chính phủ thông qua ngày 28/2/2006 (Quyết định số 46/2006/QĐ-TTg).

**Bảng 6-2. Những chính sách và văn bản pháp lý chính về BĐKH**

1. Chỉ thị 35/2005//về việc tổ chức thực hiện nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu
2. Chương trình Mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (NTP-RCC)
3. Chiến lược Quốc Gia về BĐKH
4. Kế hoạch hành động về BĐKH
5. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 Tại Hội nghị lần thứ VII, BCHTU' Đảng Cộng sản Việt Nam, khóa XI, về Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. [Đảng Cộng Sản Việt Nam, 2013]
6. Khung chương trình hành động thích ứng với BĐKH của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn, giai đoạn 2008-2020 (được phê duyệt tại quyết định số 2730/QĐ-BNN-KHCN ngày 05/9/2008. Bộ Nông nghiệp và PTNT.

Còn có Luật Đê điều (2006), Luật Bảo vệ môi trường (2013), Luật Tài nguyên nước (2012), Luật Bảo vệ và phát triển rừng (2004), Luật Đất đai (2013), Luật Tài nguyên khoáng sản (2010), Luật Thủy sản (2003), và các văn bản pháp lệnh khác.

- Theo báo cáo “Đánh giá tác động của dự thảo Luật phòng, chống thiên tai” thì hệ thống văn bản hiện hành về PCTT còn khá cồng kềnh (Bộ NN&PTNT, 2012b).
- Chỉ tính riêng các văn bản liên quan đến phòng chống lụt bão đã có hơn 150 văn bản, nhưng hầu hết lại là văn bản dưới luật, chưa đủ tầm để giải quyết những vấn đề lớn và bức xúc của xã hội liên quan đến phòng chống và giảm nhẹ tác hại của thiên tai.
- Theo (Lempert và nnk 2004), trong cơ chế chính sách vẫn còn thiếu chế tài xử lý khi việc không thực hiện các quy định của pháp luật, các mệnh lệnh của cơ quan chỉ đạo, chỉ huy,...

## 6.3. Hệ thống quản lý rủi ro do thiên tai và cực đoan khí hậu ở Việt Nam

### 1. Các cơ quan nhà nước:

- Ở cấp nhà nước, Ban chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung Ương (PCLBTW) chịu trách nhiệm điều phối các hoạt động phòng, chống lụt bão tại Việt Nam. Bộ Trưởng Bộ NN&PTNT là trưởng ban chỉ đạo PCLBTW; Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm cứu nạn.
- Cục Phòng, chống thiên tai; Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ thiên tai (Bộ NN&PTNT).
- Trung tâm Khí tượng Thủy văn Quốc gia; Cục Khí tượng Thủy văn và BĐKH; Viện Khoa học Khí tượng Thủy Văn và BĐKH (Bộ TN&MT).
- Ủy ban Quốc gia về BĐKH.

### 2. Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội dân sự, và các doanh nghiệp:

- Công tác xã hội hóa đã được đề cập trong Chiến lược phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 (Thủ tướng Chính phủ, 2007);
- Các tổ chức CT-XH như Mặt trận TQVN, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng Sản Hồ Chí Minh và Hội Cựu chiến binh.
- Các doanh nghiệp, bao gồm các công ty tư nhân và công ty nhà nước tham gia mạnh mẽ vào hoạt động ứng phó thiên tai thông qua việc đóng góp hoặc tài trợ tài chính dưới dạng đối tác chiến lược với Hội chữ thập đỏ Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ.

### 3. Nghiên cứu và truyền thông:

- Ngoài Viện Hàn Lâm KH&CN, Việt Nam còn có rất nhiều các cơ quan nghiên cứu về QLRRTT và BDKH trực thuộc các Bộ.
- Việt Nam có hệ thống truyền thông về thiên tai và quản lý thiên tai rộng khắp và đầy đủ từ Trung ương đến địa phương, cho tất cả các đối tượng.

### 4. Nhận định hệ thống quản lý rủi ro thiên tai và cực đoan khí hậu ở Việt Nam:

- Đã có những quy định cụ thể về cơ chế phối hợp trong phòng chống thiên tai.
- Tuy nhiên, phối hợp giữa các ban ngành vẫn có có nhiều hạn chế do “thiếu quy hoạch đồng bộ và hợp tác giữa các Bộ, ngành và địa phương”; “thiếu sự điều chỉnh kịp thời trong chính sách huy động nguồn lực phòng và giảm nhẹ thiên tai” (Bộ NN&PTNT, 2012b).

## 6.4. Lồng ghép QLRRTT và thích ứng với BDKH trong các kế hoạch và chính sách

### 1. Hiện trạng lồng ghép QLRRTT và thích ứng với BDKH vào các kế hoạch, chính sách ở Việt Nam:

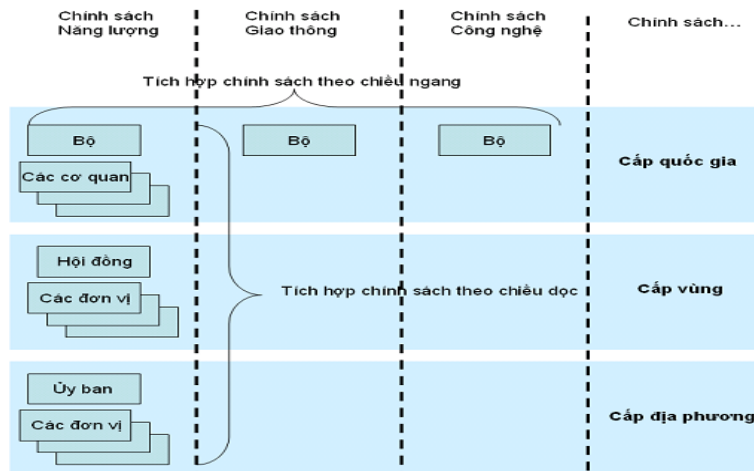
- **Chủ trương, chính sách của Nhà nước:** Luật phòng, chống thiên tai cũng quy định lồng ghép QLRRTT vào quy hoạch kế hoạch phát triển ngành và kinh tế - xã hội (Điều 4, Điều 13, Điều 15, Điều 16).
- **Tình hình triển khai ở các Bộ, ngành:** Thời gian gần đây một số Bộ, ngành đã tiên phong trong việc biên soạn các hướng dẫn thực hiện việc lồng ghép QLRRTT và BDKH vào việc lập kế hoạch, chính sách phát triển của ngành.
- **Tuy nhiên,** việc duy trì hoạt động lập kế hoạch và triển khai hoạt động lồng ghép cần có ngân sách hàng năm phân bổ để thực hiện (Lê Thị Thu Thảo và Hoàng Thị Quỳnh Nga, 2013).

## 2. Bài học kinh nghiệm và những tồn tại:

- Trên thực tế Việt Nam hiện nay đã có một số thành công trong việc lồng ghép QLRRTT vào xây dựng kế hoạch canh tác nông nghiệp, và chính sách an sinh xã hội.
- Bài học từ thực tiễn hiện nay rất cần được khắc phục là việc phân bổ kinh phí và giao trách nhiệm đang dàn trải theo các Bộ, ngành mà chưa có sự phối hợp và thống nhất chặt chẽ.
- Tồn tại là chưa có sự lồng ghép trong quy hoạch không gian, quy hoạch vùng với tầm nhìn dài hạn; một số vấn đề khác gây cản trở (triển khai chậm, người dân thực sự chưa chủ động,...

## 3. Đề xuất khung lồng ghép QLRRTT và thích ứng với BĐKH vào kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội

Hình 6-1. Đề xuất khung lồng ghép QLRRTT và BĐKH vào kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội



(Trần Thục và nkk, 2012)

- **Lồng ghép tại cấp địa phương trong đánh giá và quản lý rủi ro;**
- **Tăng cường thể chế, chính sách;**
- **Thông tin và sự tham gia;**
- **Sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng;**
- **Các kế hoạch phát triển tổng thể và có sự phối hợp;**
- **Tăng cường năng lực thích ứng ở địa phương;**
- **Phát triển và ứng dụng các công cụ giảm thiểu và quản lý rủi ro.**

## **6.5. Tài chính và phân bổ ngân sách**

- **Chiến lược GNRRTT và thích ứng với BĐKH nên là những ưu tiên chính trị cao, được cung cấp đầy đủ ngân sách trong KH phát triển quốc gia và trong phạm vi các Bộ.**
- **GNRRTT được lồng ghép vào quy hoạch phát triển, được tính vào trong dự toán ngân sách phát triển hiện tại và có thể tiết kiệm chi phí về lâu dài.**
- **Cơ chế tài chính cho thích ứng nên áp dụng những kinh nghiệm có được trong giảm nhẹ thiên.**
- **Tuy nhiên, hiện nay kinh phí đầu tư hàng năm cho ứng phó với BĐKH được phân bổ đều cho các bộ ngành, và tình thành mang tính đầu tư dàn trải, không hiệu quả.**
- **Nguồn tài chính phục vụ cho nhiệm vụ PCGNTT tuy được ưu tiên cao, song vẫn nằm trong tổng thể ngân sách nhà nước và nguồn lực xã hội có thể huy động được.**

## 6.6. Các phương pháp và công cụ dùng trong thực tiễn

### 1. Xây dựng năng lực quản lý rủi ro TTai:

- **Đánh giá rủi ro và duy trì hệ thống thông tin quản lý rủi ro thiên tai;**

#### Hộp 6-1. Phần mềm DesInventar trong đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ thiên tai

Trong khuôn khổ của dự án giai đoạn 2: “Tăng cường năng lực thể chế cho quản lý thiên tai rủi ro tại Việt Nam, đặc biệt là các thiên tai liên quan tới ĐBKH trong giai đoạn 2012-2016 - SCDM II” (UNDP, 2012) do Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tài trợ cho Bộ NN&PTNT thông qua Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ thiên tai (DMC) của Tổng cục Thủy lợi (WRD), hệ thống Đánh giá Thiệt hại và Nhu cầu (DANA) hiện tại đang được nghiên cứu để chuyển sang hệ thống DesInventar.

DesInventar là một công cụ để xây dựng CSDL thiệt hại, hoặc các hiệu ứng gây ra do trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai bao gồm:

- Phương pháp (định nghĩa và trợ giúp trong việc quản lý dữ liệu).
- CSDL với cấu trúc linh hoạt.
- Phần mềm để cập nhập vào CSDL.
- Phần mềm để khai thác dữ liệu với các lựa chọn cho các tiêu chí tìm kiếm.

Trong khuôn khổ dự án SCDM giai đoạn I phần mềm DesInventar đã được sử dụng và Việt hóa.

- **Chuẩn bị ứng phó:** Nhận thức rủi ro, đào tạo, hệ thống cảnh báo sớm
- Nhận thức về rủi ro thiên tai là một nội dung quan trọng, trong đó cách tiếp cận QLRRTT dựa vào cộng đồng đã và đang được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới và ở Việt Nam.
- Việt Nam đã và đang nâng cao năng lực QLRRTT thông qua việc xây dựng một Chương trình đào tạo QLRRTT có quy mô cấp quốc gia.
- Hệ thống dự báo và cảnh báo bão và lũ là hệ thống được quan tâm đầu tư nhiều nhất ở Việt Nam. Hiện nay, hệ thống cảnh báo sóng thần, lũ quét cũng đang được Chính phủ đầu tư nghiên cứu và thử nghiệm. Hệ thống cảnh báo lũ, bão được thực hiện một cách hệ thống từ trung ương tới các địa phương qua hệ thống truyền thanh và truyền hình.

## 2. Giảm rủi ro thiên tai do biến đổi khí hậu:

- Ứng dụng công nghệ và tiếp cận theo hướng phát triển hạ tầng;
- Phát triển nguồn nhân lực và giảm nhẹ tình trạng dễ bị tổn thương;
- Đầu tư cho quỹ thiên nhiên và thích ứng trên cơ sở hệ sinh thái.

### Hộp 6-2. Hiện trạng rừng ngập mặn ở Việt Nam

Việt Nam đã có chương trình “Khôi phục và phát triển rừng ngập mặn, giai đoạn 2008- 2020”. Theo số liệu thống kê của Bộ NN&PTNT năm 2008 (Bộ NN&PTNT, 2008b), tổng diện tích rừng ngập mặn được qui hoạch ở Việt Nam là 323.712 ha. Hơn 60 % diện tích rừng ngập mặn của cả nước phân bố ở đồng bằng sông Cửu Long, 20 % ở vùng đồng nam và khoảng 20 % còn lại ở vùng bờ biển phía bắc và đồng bằng sông Hồng. Ở rất nhiều nơi, rừng ngập mặn phân bố thành các vành đai hẹp chạy dọc bờ biển có động lực sóng và dòng chảy lớn. Các vành đai rừng ngập mặn bảo vệ và giảm tác động của gió, bão và sóng biển, kiểm soát xói lở và góp phần vào quá trình bồi tụ phù sa lấn biển.

## 3. Chia sẻ rủi ro:

- Không phải tất cả các rủi ro đều có thể giảm nhẹ và được giải quyết triệt để. Các cơ chế chia sẻ các rủi ro là hướng tiếp cận tất yếu.
- Hiện tại, Bộ Tài chính và Bộ NN&PTNT đang thí điểm bảo hiểm nông nghiệp trên phạm vi cả nước theo Quyết định số 315/QĐ-TTg (Chính phủ Việt Nam, 2011a), về thực hiện thí điểm bảo hiểm nông nghiệp giai đoạn 2011-2013.

## 4. Quản lý các tác động:

- Phạm vi tác động của thiên tai sẽ xác định rõ mức độ và phạm vi của các ứng phó với thiên tai, có khi từ hộ gia đình đến quốc gia và quốc tế.
- Việt Nam đã có mô hình QLRRTT thống nhất và xuyên suốt về PCLB từ Trung ương đến địa phương.



## **6.7. Liên kết hệ thống QLRRTT với các thách thức liên quan đến BĐKH**

### **1. Đánh giá hiệu quả của quản lý rủi ro thiên tai trong điều kiện khí hậu đang thay đổi:**

- Hiện nay ở Việt Nam đang có sự quản lý độc lập của hai hệ thống;
- Nhiều nghiên cứu về thích ứng với BĐKH đã tập trung xem xét chi phí của quốc gia dành cho các giải pháp thích ứng hơn là so sánh giữa chi phí và lợi ích;
- Tuy nhiên, khó mà đánh giá hoàn chỉnh được hiệu quả QLRRTT trong điều kiện khí hậu thay đổi, vì toàn bộ các bằng chứng làm cơ sở cho xác định hiệu quả kinh tế (tổng lợi ích sau khi trừ đã đi chi phí) của việc thích ứng với BĐKH vẫn còn rất ít và rời rạc.

### **2. Quản lý độ bất định và quản lý thích ứng trong hệ thống quốc gia:**

- Thiên tai dưới tác động của các cực đoan khí hậu đang trở nên thực sự phức tạp, bao gồm sự không chắc chắn của các yếu tố kinh tế - xã hội, môi trường và khí tượng.
- Sự không chắc chắn và những hạn chế về số liệu, về mô hình dự báo nên kết quả dự báo các sự kiện chưa có độ tin cậy cao.
- Trong hầu hết các trường hợp, quản lý thích ứng đã được thực hiện ở cấp địa phương hoặc
- Cấp vùng và có một số ví dụ được triển khai ở cấp quốc gia.

### **3. Giải quyết các yếu tố căn bản cấu thành nên tổn thương:**

- Liên kết hệ thống QLRRTT quốc gia với các thách thức của BĐKH và các thành phần động lực khác của rủi ro thiên tai, giải quyết các thành phần căn bản tạo nên tổn thương như là một trong những giải pháp hiệu quả nhất.
- Cho đến nay, chiến lược để giải quyết những nguy cơ cực đoan khí hậu và thiên tai, trong thực tế, có xu hướng tập trung vào xử lý các triệu chứng và hậu quả của tổn thương và rủi ro, chứ chưa phải là xem xét các nguyên nhân cơ bản gây ra tổn thương và rủi ro.

### **4. Tiếp cận rủi ro thiên tai, thích ứng, và phát triển một cách tổng hợp:**

- Ở Việt Nam đã bắt đầu xem xét đưa yếu tố BĐKH vào đánh giá và QLRRTT, một số nghiên cứu đã có cách tiếp cận toàn diện.
- Tuy nhiên, Việt Nam cũng có những vấn đề chung mà nhiều nước trên thế giới đang tồn tại cần phải được cải thiện: Thiếu sự chủ động trong việc xây dựng kế hoạch; Thông tin chưa đầy đủ và chính xác về rủi ro thiên tai; Chưa có sự linh hoạt, bài học từ thực tiễn, và quản lý thích ứng trong hệ thống QLRRTT quốc gia trong bối cảnh có các cấp quản trị khác nhau,...

## 6.8. Kết luận và kiến nghị

- Đến nay nhìn chung về các quy định, văn bản pháp luật liên quan đến QLRRTT ở Việt Nam đã khá đầy đủ, từ các Luật đến các Nghị định, Quy định cụ thể, từ TƯ đến các cấp địa phương.
- Trong triển khai thực hiện QLRRTT, Việt Nam đã có những thành công đáng kể, những bài học kinh nghiệm đã được đánh giá cao trong việc giảm thiểu các thiệt hại do thiên tai gây ra, một số kinh nghiệm đã được biên tập thành hướng dẫn.
- Phối hợp thực hiện QLRRTT giữa các Bộ, ngành và địa phương còn nhiều hạn chế, thiếu quy hoạch đồng bộ, hoặc thiếu điều chỉnh kịp thời trong chính sách huy động nguồn lực.

- QLRRTT ở Việt Nam chủ yếu do Nhà nước thực hiện với các đầu tư từ ngân sách cho tất cả các khâu từ cảnh báo, dự báo đến xây dựng cơ sở hạ tầng, khắc phục hậu quả thiên tai. Đã có Luật phòng, chống thiên tai.
- Tuy nhiên từ thực trạng hệ thống QLRRTT, cần phải tiếp tục hoàn chỉnh và nâng cao chất lượng những vấn đề lớn như:
  - Rà soát và hoàn thiện, bổ sung hệ thống văn bản pháp lý trong lĩnh vực QLRRTT;
  - chú trọng đầu tư cả con người và cơ sở vật chất cho giai đoạn trước thiên tai;
  - cần phải có hệ thống đào tạo nguồn nhân lực kỹ thuật và quản lý ở các cấp độ khác nhau;
  - Cần tăng cường các hoạt động phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương từ khâu xây dựng các chính sách;
  - Cập nhật và hướng tới lựa chọn các mô hình quản lý phù hợp, hiệu quả cho các cấp, các ngành đảm bảo tính bền vững.

*Xin cảm ơn!*