

# THỰC TRẠNG TRIỂN KHAI HOẠT ĐỘNG PHÒNG, CHỐNG THIÊN TAI TRONG XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT VỀ GIẢI PHÁP HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC

Nguyễn Đức Quang

Cục Ứng phó và Khắc phục hậu quả thiên tai

Lê Vũ Ngọc Kiên

Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn

Nguyễn Quỳnh Nga

Cục Quản lý công sản, Bộ Tài chính

**Tóm tắt:** Trước những tác động ngày càng khắc nghiệt của thiên tai và biến đổi khí hậu, phương châm 4 tại chỗ trong phòng, chống thiên tai (PCTT) đã trở thành nguyên tắc khoa học và phát huy được hiệu quả càng lớn khi được gắn liền với mọi hoạt động phát triển ở cấp xã, đặc biệt là góp phần đảm bảo các yếu tố an toàn trong xây dựng nông thôn mới (NTM). Việc Chính phủ quyết định bổ sung nội dung tiêu chí về “Đáp ứng yêu cầu chủ động phòng chống thiên tai theo quy định tại chỗ” vào Bộ tiêu chí quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020 (tiêu chí số 3.2) có ý nghĩa và vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực PCTT tại cơ sở theo phương châm 4 tại chỗ. Tuy nhiên, để thực hiện tốt yêu cầu nhiệm vụ trên cần có nguồn lực rất lớn, không chỉ từ ngân sách nhà nước mà phải từ cả xã hội và cộng đồng người dân. Thực tế tại nhiều địa phương, nguồn lực cho công tác PCTT nói chung và an toàn PCTT trong xây dựng nông thôn mới còn nhiều hạn chế như lực lượng PCTT ít được tập huấn kỹ năng thường xuyên, trang thiết bị thô sơ, v.v. Bài báo đã tổng hợp và phân tích những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức của các mô hình thực tế, từ đó đề xuất những giải pháp thiết thực, phù hợp để huy động được tối đa các nguồn lực từ xã hội, đặc biệt là người dân, cộng đồng nhằm nâng cao hiệu quả PCTT nói chung và công tác an toàn PCTT trong xây dựng nông thôn mới nói riêng.

**Từ khóa:** Thiên tai, biến đổi khí hậu (BDKH), phòng chống thiên tai (PCTT), xây dựng nông thôn mới (NTM), huy động nguồn lực xã hội

**Summary:** Climate changes and natural disasters are becoming more and more severe, causing both human and economic damages, especially in rural areas. The four on-the-spot motto in natural disaster prevention and control has become a scientific principle applied to all development activities at the commune level and achieved many important results in particular localities. The Government's decision to supplementation of criteria on "disaster prevention and control requirement at the local level" to the national set of criteria on new rural development in 2016-2020 (Criteria No. 3.2) plays a vital role in improving disaster prevention capacity at the commune level, especially for realizing the four on-the-spot mottoes and strengthening the disaster prevention combat forces. However, the missions require enormous resources, not only from the state budget but also from the society and the community. In contrast, the resources for disaster prevention work are limited. Due to this situation, the article summarizes and analyzes the strengths, weaknesses, opportunities, and challenges of the actual models, thereby proposing practical and appropriate solutions to, especially the people and the community, to improve disaster prevention effectiveness and in the National Target Program on New Rural Development.

**Keywords:** Natural disasters, climate change, natural disaster prevention and control, National Target Program on Building (new) Countryside, social resources mobilization

## 1. GIỚI THIỆU

Sau hơn 10 năm triển khai, Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới đã đạt

được những thành tựu to lớn, quan trọng trong phát triển toàn diện khu vực nông thôn Việt Nam về cả diện mạo, đời sống kinh tế, xã hội

Ngày nhận bài: 02/3/2022

Ngày thông qua phản biện: 22/3/2022

Ngày duyệt đăng: 22/6/2022

cũng như tính bền vững. Do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu và thiên tai, công cuộc xây dựng nông thôn mới hiện nay cũng phải đối mặt với những thách thức ngày càng lớn. Nhiều địa phương đã đầu tư rất nhiều nguồn lực cả về kinh tế và con người để hoàn thành các chỉ tiêu xây dựng nông thôn mới với hy vọng cải thiện và nâng cao đời sống cho người dân. Tuy nhiên, nhiều nơi chỉ sau một đợt thiên tai, hầu hết các thành quả đã bị hủy hoại, cuộc sống của người dân càng thêm khó khăn hơn trước. Ví dụ, theo báo cáo của Tổng cục Phòng chống thiên tai, đợt mưa bão lịch sử ở khu vực miền Trung trong năm 2020 đã gây thiệt hại nặng nề về người và tài sản, với tổng thiệt hại về kinh tế ước tính hơn 30.000 tỷ đồng. Do đó, có thể thấy vai trò quan trọng và sự cần thiết của công tác an toàn PCTT trong xây dựng nông thôn mới đối với mục tiêu bảo vệ an toàn tính mạng, sức khỏe, của cải của người dân và giữ vững các thành tựu phát triển kinh tế - xã hội nói chung và của Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới nói riêng. Mặc dù vậy, thực tế triển khai nội dung tiêu chí 3.2 từ khi được ban hành cho thấy hầu hết các địa phương gặp khó khăn do thiếu thốn nguồn lực tài chính, dẫn đến chất lượng và kết quả đạt được còn nhiều hạn chế.

Kết quả của Đề tài nghiên cứu “*Đề xuất cơ chế chính sách huy động nguồn lực xã hội để chủ động PCTT và thích ứng với biến đổi khí hậu phục vụ xây dựng nông thôn mới bền vững*” thuộc Chương trình Khoa học công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới (sau đây gọi tắt là *Đề tài*) cho thấy nguồn lực hỗ trợ nâng cao hiệu quả công tác PCTT của các địa phương, đặc biệt là trong xây dựng nông thôn mới bền vững, chủ động PCTT, thích ứng biến đổi khí hậu được đánh giá là quan trọng hàng đầu. Bên cạnh nguồn lực từ ngân sách nhà nước, thì các nguồn lực có thể huy động từ xã hội và cộng đồng cũng rất lớn, đa dạng bao gồm: nguồn vốn đầu tư của doanh nghiệp; nguồn vốn đầu tư hoặc hỗ trợ của các quỹ; nguồn lực hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân, cộng đồng; nguồn lực từ sự đóng góp về

tài sản, đất đai, nhân lực của người dân và cộng đồng địa phương. Bên cạnh đó, các nguồn lực phi vật chất cũng rất quan trọng trong việc thực hiện hiệu quả các biện pháp PCTT, giảm thiểu thiệt hại do thiên tai gây ra. Việc huy động kinh nghiệm, kiến thức của người dân bản địa, hoặc vận dụng tốt các yếu tố về văn hóa và tôn giáo, tín ngưỡng, truyền thống của cộng đồng địa phương cũng đóng góp đáng kể nâng cao hiệu quả của các hoạt động PCTT. Kết quả nghiên cứu của Đề tài cũng chỉ ra rằng, để huy động tối đa và sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội sẵn có, thì cần các giải pháp đồng bộ với sự tham gia của tất cả các cấp chính quyền, đoàn thể, tổ chức, cá nhân và cộng đồng với nhiều hình thức đa dạng, phong phú và linh hoạt phải được coi trọng. Trong đó, các nguồn lực được huy động phải gắn với nhu cầu và mục tiêu cụ thể, đồng thời phải phù hợp với điều kiện tự nhiên, đặc điểm kinh tế - xã hội, văn hóa của từng địa phương.

## **2. HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC ĐỂ TRIỂN KHAI CÔNG TÁC PCTT TRONG XÂY DỰNG NTM**

Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng lớn nhất bởi biến đổi khí hậu, và các hình thái thiên tai cực đoan trong những năm gần đây<sup>(1)</sup>. Do đó, công tác PCTT luôn được coi là một trong những nhiệm vụ quan trọng của toàn bộ hệ thống chính trị, người dân và xã hội. Các nội dung, yêu cầu về đảm bảo an toàn, PCTT đã được cụ thể hóa và nhiều chương trình phát triển kinh tế xã hội và được thực hiện theo phương châm 4 tại chỗ. Trong xây dựng nông thôn mới, thông qua thực hiện nội dung tiêu chí số 3.2 của Bộ tiêu chí nông thôn mới (giai đoạn 2019-2020), phương châm 4 tại chỗ trong PCTT gắn với xây dựng NTM được cụ thể hóa gồm: i) Đảm bảo tổ chức và nguồn nhân lực cho công tác PCTT; ii) Hoạt động PCTT được triển khai chủ động và có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu dân sinh; và iii) Cơ sở hạ tầng đầy đủ, đảm bảo tiêu chuẩn an toàn trước thiên tai và pháp luật về PCTT được thực thi

<sup>1</sup> Nguyen, H., & Shaw, R. (2010). Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam. In *Climate Change*

*Adaptation and Disaster Risk Reduction: An Asian Perspective*. Emerald Group Publishing Limited.

đầy đủ.

Theo kết quả nghiên cứu của Đề tài và thực tế khảo sát tại 8 tỉnh/ thành phố<sup>(2)</sup> đại diện cho 8 vùng thiên tai đặc thù của Việt Nam<sup>(3)</sup> cho thấy, hầu hết các địa phương đã có nỗ lực thực hiện các nội dung, yêu cầu về công tác PCTT và đạt được kết quả nhất định. Các địa phương đã và đang dành nhiều nguồn lực để thực hiện các mục tiêu để xây dựng nông thôn mới với 19 tiêu chí. Tuy nhiên, nguồn lực dành cho việc thực hiện tiêu chí 3.2 còn rất hạn chế, chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách. Thậm chí, ở nhiều địa phương không có đủ nguồn lực để thực hiện, điều đó cho thấy nhiệm vụ về an toàn PCTT trong xây dựng NTM khó có thể đạt được. Tại các địa phương được khảo sát, sau 05 năm thực hiện tiêu chí 3.2 đã đạt được một số kết quả chủ yếu như sau:

- *Công tác tổ chức và nhân lực*: Gần 100% các địa phương thành lập Ban chỉ huy Phòng chống thiên tai và Tìm kiếm cứu nạn (PCTT&TKCN) và được kiện toàn hàng năm. Số lượng thành viên Ban Chỉ huy PCTT&TKCN trung bình đạt khoảng 15 – 45 người/xã. Các thành viên được phân công nhiệm vụ cụ thể. Tuy nhiên, công tác đào tạo tập huấn chưa được thực hiện đầy đủ và thường xuyên. Đồng thời, trang thiết bị, phương tiện và các công cụ, dụng cụ phục vụ công tác, hoạt động của Ban chỉ huy ở nhiều nơi còn thiếu thốn hoặc lạc hậu và xuống cấp.

- *Việc xây dựng củng cố lực lượng xung kích PCTT*: Cấp xã được thực hiện tương đối tốt và đã phát huy được hiệu quả tích cực trên thực tế, nhất là trong những đợt thiên tai xảy ra trong thời gian gần đây. Theo báo cáo từ các địa phương, năm 2021 đã có 10.039/10.556 xã trên cả nước đã hoàn thành việc xây dựng và củng cố lực lượng xung kích PCTT cấp xã (chiếm 95%) với tổng số thành viên 745.768 người với nòng cốt là dân quân tự vệ, Công an xã và tham gia đoàn thanh niên, các tổ chức đoàn thể xã hội

và một số cán bộ UBND xã.

- *Công tác tuyên truyền, tập huấn, nâng cao năng lực cho cán bộ và người dân về PCTT*: Chủ yếu được thực hiện thông qua các chương trình tập huấn, hướng dẫn của các cấp, chính quyền với sự tham gia của nhiều bên liên quan, các tổ chức, cá nhân và cộng đồng ở các địa phương. Các chương trình tập huấn, đào tạo đã góp phần quan trọng giúp cộng đồng giảm thiểu rủi ro thiên tai. Tuy nhiên, số lượng và chất lượng của nhiều chương trình tập huấn chưa đáp ứng yêu cầu thực tế do thời gian ngắn (thường thường không quá 1 ngày) và số lượng người tiếp cận còn khá hạn chế. Mặc dù vậy, tại nhiều địa phương đã thực hiện lồng ghép việc tập huấn kiến thức về PCTT vào hoạt động khác như giảng dạy ngoại khóa học sinh trong các cơ sở giáo dục phổ thông.

- *Về xây dựng, triển khai kế hoạch và phương án PCTT*: Đến nay, hầu hết các xã đã xây dựng và phê duyệt kế hoạch PCTT và phương án ứng phó với thiên tai. Việc triển khai kế hoạch, phương án tại các địa phương chủ yếu tập trung vào tổ chức hướng dẫn người dân trên địa bàn, đặc biệt là ở các khu vực có nguy cơ cao chuẩn bị sẵn sàng, đầy đủ các loại vật tư, phương tiện, nhu yếu phẩm để sử dụng khi có tình huống thiên tai khẩn cấp xảy ra. Một số địa phương đã chủ động hợp đồng với các đơn vị cung ứng vật tư, các doanh nghiệp đóng trên địa bàn để tích trữ các loại vật tư, phương tiện sẵn sàng có thể huy động khi cần thiết. Tuy nhiên, phần lớn các kế hoạch và phương án ứng phó còn chưa cụ thể, không nêu rõ được nguồn lực cần thiết, thiếu thông tin về các nguồn lực và vật tư huy động dẫn đến khó khăn trong việc đánh giá mức độ thực hiện và hiệu quả thực tế của các phương án.

- *Về chất lượng của vật tư, phương tiện, trang thiết bị phục vụ công tác PCTT*: Hiện nay, phần lớn các vật tư, phương tiện, trang thiết bị đều

<sup>2</sup> Bao gồm các tỉnh và thành phố Hà Giang, Thái Bình, Hà Tĩnh, Quảng Ngãi, Gia Lai, Bình Thuận, TP. Hồ Chí Minh và Kiên Giang

<sup>3</sup> 8 vùng thiên tai bao gồm: Miền núi phía Bắc; Đồng bằng Bắc Bộ và Bắc Trung Bộ; Miền núi Bắc Trung Bộ, Trung Trung Bộ;

Duyên hải miền Trung; Đô thị lớn và khu dân cư tập trung; Tây Nguyên, miền núi Nam Trung Bộ và Đông Nam Bộ; Đồng bằng sông Cửu Long; và Trên biển và hải đảo

khá thô sơ, thiếu cả về số lượng và chủng loại; nhiều thiết bị xuống cấp, cũ, hỏng không đảm bảo an toàn khi sử dụng. Tại một số nơi, việc phân bổ trang thiết bị chưa phù hợp với đặc điểm và nhu cầu của địa bàn, dẫn tới tình trạng thiếu các trang thiết bị cần thiết, hoặc việc vận hành các trang bị phương tiện đã được cấp không tối ưu.

- *Về cơ sở hạ tầng*, bao gồm các công trình PCTT: Các công trình công cộng và dân sự đã dần đáp ứng một phần yêu cầu về PCTT. Nhiều địa phương khi đầu tư các công trình công cộng như nhà văn hóa, nhà cộng đồng, trụ sở, trường học cả đã lồng ghép công năng làm nơi tránh trú khi có thiên tai. Điển hình như các mô hình nhà chống lũ ở miền Trung đã phát huy hiệu quả cao, giúp người dân giảm thiểu tổn thất về người và tài sản trong các đợt thiên tai lớn gần đây. Bên cạnh đó, một số địa phương cũng được triển khai các chương trình dự án phát triển kinh tế xã hội và cơ sở hạ tầng, nội dung liên quan đến phòng chống thiên tai cũng được quan tâm đầu tư hoặc lồng ghép.

- *Về hệ thống thông tin dự báo, cảnh báo*: Tại các địa phương, thông tin dự báo, cảnh báo thiên tai được cung cấp thông qua hệ thống thông tin đại chúng và các nền tảng xã hội (Đài truyền hình, truyền thanh, mạng internet, điện thoại di động) và các phương tiện thông tin truyền thống bản địa. Tuy nhiên, đối với những rủi ro thiên tai mang tính chất đặc thù khu vực, như sạt lở đất đá, sạt lở bờ sông, bờ biển, lũ quét, v.v. thì hệ thống giám sát, cảnh báo còn rất hạn chế, chủ yếu dựa vào kinh nghiệm truyền thống và các dụng cụ sẵn có để cảnh báo như loa tay, trống, kèn, công chiêng, tù và, v.v. Trong nhiều trường hợp thiên tai bất ngờ xảy ra, các phương tiện cảnh báo thủ công truyền thống cũng đã phát huy tác dụng lớn, giúp người dân và cộng đồng kịp thời có các biện pháp ứng phó, giảm thiểu thiệt hại về người và tài sản.

### 3. NGHIÊN CỨU CÔNG TÁC HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC XÃ HỘI CHO CÔNG TÁC PCTT

Khái niệm về nguồn lực sử dụng trong công

tác PCTT có thể được chia thành các loại như: nguồn tài chính; các nguồn lực vật chất (gồm tài sản, vật tư, trang thiết bị, phương tiện, lương thực, thuốc men, nhu yếu phẩm, công trình hạ tầng, tài nguyên thiên nhiên, v.v; nguồn nhân lực (sức lao động); và nguồn lực phi vật chất (như văn hóa, tôn giáo, tín ngưỡng, kinh nghiệm truyền thống của cộng đồng, v.v). Hiệu quả của công tác PCTT sẽ phụ thuộc nhiều vào việc huy động và sử dụng hợp lý, linh hoạt các nguồn lực, nhất là nguồn lực tại chỗ, nguồn lực từ người dân và cộng đồng.

Kết quả nghiên cứu một số mô hình điển tại các địa phương cho thấy, việc huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực phụ thuộc nhiều vào mục đích sử dụng, phương pháp huy động và đặc biệt là các đối tượng được huy động. Các nguồn lực để thực hiện công tác PCTT nói riêng và xây dựng nông thôn mới nói chung có thể được chia thành các nhóm chính gồm nhân lực, vật chất, và tài chính, tài nguyên và nguồn lực khác. Nhóm nghiên cứu của đề tài đã tiến hành khảo sát và thực hiện các phân tích định tính theo mô hình ma trận SWOT (*Strengths = Điểm mạnh; Weaknesses = Điểm yếu và hạn chế; Opportunities = Cơ hội; Threats = Thách thức*) đối với các nguồn lực và nhóm đối tượng huy động nhằm xác định các giải pháp phù hợp và hiệu quả công tác PCTT cho các địa phương. Các nguồn lực được đặt trong tương quan với đặc điểm, điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của mỗi vùng thiên tai.

#### *Nguồn lực tài chính*

Được sử dụng chính cho công tác PCTT hiện nay bao gồm: ngân sách nhà nước, quỹ PCTT, và nguồn đóng góp tự nguyện của xã hội. Nguồn tài chính huy động được sẽ sử dụng chi cho các hoạt động đào tạo tập huấn nâng cao năng lực, đầu tư, xây dựng, tu bổ, nâng cấp công trình PCTT; công tác phòng chống, ứng phó, khắc thiệt hại; cứu trợ khẩn cấp lương thực, nước uống, thuốc chữa bệnh và các nhu cầu cấp thiết khác cho đối tượng bị thiệt hại do thiên tai; hỗ trợ tu sửa nhà ở, cơ sở y tế, trường học; xử lý vệ sinh môi trường khu vực bị thiên tai. Chi trả cho các đối tượng được huy động tham gia

vào các hoạt động phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai.

**Bảng 1: Tổng hợp phân tích SWOT công tác huy động nguồn lực tài chính cho công tác PCTT**

Điểm mạnh	Điểm yếu/hạn chế
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Theo Luật, nguồn lực cho phòng chống thiên do ngân sách đảm bảo;</li> <li>- Ngân sách hàng năm được phân bổ cho cơ quan PCTT theo Thông tư 85 của Bộ Tài chính;</li> <li>- Quỹ PCTT đã được thành lập và được sự hưởng ứng đóng góp tích cực từ tất cả mọi đối tượng;</li> <li>- Truyền thông tương thân tương ái của người dân và cộng đồng luôn được phát huy mạnh mẽ trong những hoàn cảnh khó khăn;</li> <li>- Bước đầu có sự quan tâm đóng góp, hỗ trợ của cộng đồng doanh nghiệp, cho công tác PCTT, nhất là công tác cứu trợ trong và sau thiên tai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phụ thuộc vào ngân sách nhà nước;</li> <li>- Kinh phí ứng phó khắc phục, chủ yếu từ nguồn dự phòng;</li> <li>- Chưa có cơ chế, chính sách khuyến khích cộng đồng, doanh nghiệp tham gia hoạt động PCTT; Một số chính sách mới được ban hành nhưng tính khả thi thấp, như là chính sách về bảo hiểm rủi ro thiên tai;</li> <li>- Các nguồn hỗ trợ từ ngân sách Trung ương chỉ đáp ứng một phần nhỏ so với nhu cầu thực tế;</li> <li>- Khả năng cân đối ngân sách địa phương cho PCTT rất hạn chế;</li> <li>- Việc phân bổ Quỹ PCTT cho hoạt động PCTT ở cấp xã còn nhiều hạn chế.</li> </ul>
Cơ hội	Thách thức
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kinh tế phát triển, thu nhập của người dân ngày càng tăng cao;</li> <li>- Các doanh nghiệp đóng quan trên địa bàn hoặc thực hiện nhiệm vụ trên địa bàn;</li> <li>- Con em quê hương đi nước ngoài, làm ăn xa thành đạt;</li> <li>- Thông qua phương tiện thông tin đại chúng và mạng xã hội các nhóm từ thiện, các hội đồng hương cũng đã phát huy rõ hiệu quả trong việc kêu gọi các tấm lòng hảo tâm trong và ngoài nước.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ngân sách địa phương hạn hẹp, kinh phí phân bổ cho hoạt động PCTT ở cấp xã rất ít ỏi.</li> <li>- Quỹ PCTT tại các địa phương thương xuyên thiên tai, nhất là vùng sâu vùng xa rất ít, nhiều nội dung phải chi.</li> <li>- Các hoạt động thiện nguyện của một số tổ chức, cá nhân không có sự phối hợp của chính quyền, thiếu minh bạch ảnh hưởng đến dư luận xã hội và lòng tin nhân dân.</li> <li>- Ảnh hưởng của dịch bệnh với quy mô toàn cầu làm suy thoái kinh tế gây ra tác động kép khiến nguồn lực cho công tác PCTT bị ảnh hưởng.</li> </ul>

### *Nguồn nhân lực*

Nhu cầu nhân lực đối cho công tác PCTT được xác định là lực lượng cần huy động cho các hoạt động PCTT trong cả 03 giai đoạn phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả, đặc biệt là lực lượng xung kích PCTT cấp xã. Đây là lực lượng tuyến đầu, nòng cốt để thực hiện các nhiệm vụ PCTT tại cơ sở. Đặc biệt khi có thiên tai xảy ra thì đây chính là lực lượng sẽ ứng phó đầu tiên, đóng vai trò tối quan trọng trong việc bảo vệ người, tài sản. Lực lượng thành viên của Đội xung kích PCTT chủ yếu là dân quân tự vệ, cán bộ xã, thanh niên, nhưng

số lượng thường trực ít và chưa được quản lý đầy đủ. Tại nhiều nơi, thành viên đội xung kích chủ yếu là thanh niên, thường đi lao động ở các địa bàn xa nhà, mặc dù có tên trong danh sách nhưng khó huy động kịp thời khi có yêu cầu. Tại các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa có địa bàn rộng, các thành viên đội xung kích PCTT cũng rất khó tập trung để thực hiện các nhiệm vụ đột xuất, đặc biệt là khi có tình huống thiên tai cần xử lý khẩn cấp. Bên cạnh đó, lực lượng xung kích cấp xã chưa thường xuyên được đào tạo, tập huấn, diễn tập; thiếu kiến thức về phòng chống, ứng phó với sự cố thiên tai và tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ. Bên cạnh lực

lượng xung kích, sự tham gia của người dân, cộng đồng cũng có vai trò rất quan trọng.

**Bảng 1: Tổng hợp phân tích SWOT công tác huy động nguồn nhân lực cho công tác PCTT**

Điểm mạnh	Điểm yếu/hạn chế
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lực lượng nòng cốt là dân quân tự vệ, có tiêu chuẩn cao về sức khỏe và năng lực;</li> <li>- Truyền thống đoàn kết, gắn bó, tinh thần tương thân tương ái của người dân và cộng đồng luôn được phát huy mạnh mẽ trong những hoàn cảnh khó khăn;</li> <li>- Người dân và cộng đồng có nhiều kinh nghiệm trong việc ứng phó, PCTT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kiến thức thiên tai, và kỹ năng về cứu hộ cứu nạn còn thấp, và không đồng đều giữa các vùng, đặc biệt ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa;</li> <li>- Phần lớn người dân ở các vùng thường xuyên xảy ra thiên tai (vùng sâu, miền núi, v.v.) sinh sống không tập trung, thường xuyên đi làm ăn xa địa phương, khó huy động kịp thời;</li> <li>- Thiếu kinh phí và các cơ chế hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng được huy động.</li> </ul>
Cơ hội	Thách thức
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Các chương trình đào tạo, tập huấn, phương tiện truyền thông phát triển giúp trang bị kiến thức, kỹ năng về PCTT cho cán bộ, lực lượng xung kích và người dân, cộng đồng để nâng cao năng lực thực thi nhiệm vụ, v.v.;</li> <li>- Khoa học công nghệ phát triển, cùng với các thành tựu của cuộc cách mạng chuyển đổi số, lực lượng PCTT sẽ được hỗ trợ bởi các công cụ, trang thiết bị để nâng cao năng lực hoạt động.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nền kinh tế thị trường phát triển, chuyển dịch cơ cấu lao động di cư từ vùng nông thôn đến các khu đô thị ngày càng lớn, khiến lực lượng còn lại ở nông thôn phần lớn là người già, trẻ em là những đối tượng dễ bị tổn thương khi có thiên tai xảy ra, và khó tham gia trực tiếp vào các hoạt động PCTT, v.v.;</li> <li>- Công tác PCTT càng khó khăn, áp lực và nhiều thách thức hơn trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp. Đại dịch Covid-19 và thời gian giãn cách xã hội khiến nguồn lực cho hoạt động PCTT gặp rất nhiều khó khăn.</li> </ul>

Bên cạnh đó, yếu tố đánh giá nguồn nhân lực không chỉ được xem xét mặt số lượng huy động mà còn được đánh giá trên phương diện năng lực của đội ngũ tham gia PCTT. Ở các khu vực thường xuyên xảy ra thiên tai, đặc biệt là các loại hình thiên tai đặc thù, thì kinh nghiệm, tri thức bản địa của những người dân địa phương và cộng đồng đã mang lại nhưng hiệu quả rất lớn cho công tác PCTT. Tổng kết từ thực tiễn triển khai công tác ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai của nhiều địa phương cho thấy, kinh nghiệm bản địa đã góp phần quan trọng trong việc phát hiện các nguy cơ và rủi ro đối với cộng đồng. Truyền thống, văn hóa, mối quan hệ trong cộng đồng dân cư, đặc biệt ở cấp làng xã, giúp cho việc triển khai công tác tuyên truyền, kiến thức, pháp luật về PCTT thuận lợi, nhanh

chóng, và hiệu quả hơn. Đây là các yếu tố “mềm” giúp gắn kết và phát huy tối đa khả năng, hiệu quả của nguồn nhân lực trong PCTT, cũng như tăng cường hiệu quả công tác huy động các nguồn lực hỗ trợ khác như tài chính, vật chất.

Điển hình trong việc phát huy các giá trị truyền thống, văn hóa giúp nâng cao hiệu quả công tác PCTT là việc xây dựng và thực hiện các hương ước, quy ước của làng, xã, cộng đồng. Những hương ước, quy ước của cộng đồng đã giúp phát huy vai trò tự quản của người dân trong phát triển, quản lý nông thôn an toàn trước thiên tai, góp phần giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, môi trường gắn với thực hiện dân chủ ở cơ sở. Tuy nhiên, việc áp dụng và nhân rộng các mô hình này một cách hiệu quả và

phù hợp cho các địa phương cũng gặp không ít thách thức và khó khăn. Việt Nam vẫn đang trong quá trình phát triển kinh tế, nhiều mặt đời sống xã hội của người dân còn hạn chế khiến cho việc bảo tồn, duy trì phát huy các truyền thống, kinh nghiệm quý báu còn chưa được quan tâm đúng mức đã bị mai một, không được kế thừa. Trong khi đó, cùng với phát triển kinh tế, thì các văn hóa mới, ngoại lai du nhập làm tăng sức ép lên các truyền thống tốt lâu đời.

#### *Nguồn lực vật chất*

Nguồn lực vật chất dành cho công tác PCTT bao gồm các loại trang thiết bị, phương tiện, vật tư, và nhu yếu phẩm, v.v. Nguồn lực vật chất cũng được hiểu bao gồm toàn bộ các điều kiện về nhà ở của người dân cũng như cơ sở hạ tầng phục vụ PCTT tại địa phương. Về phạm vi mục đích huy động thì các loại vật tư, phương tiện, trang thiết bị sẽ được trang bị cho các lực lượng

chuyên trách thực hiện nhiệm vụ PCTT; các nhu yếu phẩm được sử dụng để cung cấp các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân duy trì đời sống trong điều kiện bị ảnh hưởng, thiệt hại bởi thiên tai. Hiện nay, các nguồn lực tài sản, vật chất được huy động sử dụng có được từ các nguồn chính như nhà nước cấp phát, trang bị, hoặc huy động trực tiếp từ người dân, cộng đồng địa phương.

Bên cạnh đó, các loại nguồn lực vật chất khác như tài nguyên thiên nhiên, đất đai, cơ sở hạ tầng được huy động sử dụng vào các mục đích bảo vệ, giảm thiểu thiệt hại do thiên tai gây ra, và góp phần khắc phục hậu quả sau thiên tai. Một số cơ sở hạ tầng, công trình được sử dụng cũng được bổ sung chức năng là nơi tránh trú trong thiên tai. Nhiều địa phương cũng bố trí các quỹ đất sử dụng để tái định cư, khôi phục đời sống và sản xuất cho người dân ở vùng chịu ảnh hưởng bởi thiên tai.

**Bảng 3: Tổng hợp phân tích SWOT trong công tác huy động nguồn lực vật chất, tài nguyên thiên nhiên cho công tác PCTT**

Điểm mạnh	Điểm yếu/hạn chế
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hầu hết Ban chỉ huy đã lập danh sách các hộ, các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trên địa bàn có phương tiện như ô tô, máy xúc, máy đào, tàu, thuyền, v.v.; danh sách các hộ kinh doanh lương thực, thực phẩm, xăng dầu để huy động khi thiên tai xảy ra thông qua các hợp đồng nguyên tắc giữa Ban chỉ huy PCTT&amp;TKCN với các chủ phương tiện;</li> <li>- Ý thức tự chủ động tích trữ, chuẩn bị các loại vật tư, nhu yếu phẩm của nhân dân đã được cải thiện;</li> <li>- Nhiều doanh nghiệp, tổ chức, cộng đồng có sẵn các nguồn lực, tài sản, vật tư để cung ứng;</li> <li>- Một số địa phương đã quan tâm, từng bước đầu tư trang thiết bị, hệ thống thông tin PCTT&amp;TKCN như trụ sở làm việc, hệ thống thông tin liên lạc, cơ sở dữ liệu, phần mềm, thiết bị quan trắc cảnh báo thiên tai (đo mưa tự động) phục vụ công tác PCTT;</li> <li>- Thông qua chương trình xây dựng NTM, cơ sở hạ tầng, công trình thủy lợi ở khu vực nông thôn đã được nâng cấp đáp ứng yêu cầu PCTT; các công trình đa chức năng (nhà văn hóa, trụ sở làm việc) đủ tiêu chuẩn để huy động làm nơi tránh trú.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhiều địa phương còn thiếu công cụ, phương tiện, thiết bị hỗ trợ, hoặc đã lạc hậu, xuống cấp, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, nhất là trên biển, vùng sâu, vùng xa, v.v.;</li> <li>- Thiếu các thiết bị quan trắc, cảnh báo, dự báo, theo dõi giám sát thiên tai;</li> <li>- Việc quản lý, phân bổ một số trang thiết bị của cơ quan nhà nước chưa hợp lý, nơi thừa, nơi thiếu, hoặc được phân bổ trang thiết bị không phù hợp với điều kiện thiên tai của khu vực, lãng phí (như xuồng máy, phao cứu sinh, v.v.);</li> <li>- Chưa có quy định, cơ chế chính sách cụ thể về việc hỗ trợ kinh phí cho việc huy động vật tư, trang thiết bị từ người dân hay doanh nghiệp trên địa bàn, nên việc huy động còn hạn chế;</li> <li>- Cơ chế huy động, quản lý sử dụng chưa hiệu quả;</li> <li>- Nhiều cơ sở hạ tầng xuống cấp, nghèo nàn;</li> <li>- Quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên rừng, đất đai, nguồn nước còn hạn chế, thiếu hiệu quả; tình trạng ô nhiễm, suy thoái gia tăng.</li> </ul>

Cơ hội	Thách thức
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nền kinh tế đang phát triển giúp người dân nâng cao đời sống và thu nhập, có điều kiện trang bị đầy đủ các phương tiện, vật tư, phục vụ cho đời sống và dự phòng khi có tình huống rủi ro thiên tai;</li> <li>- Khoa học kỹ thuật phát triển với công nghệ tiên tiến giúp nâng cao năng lực chống chịu của các công trình, hạ tầng trước biến đổi khí hậu và các điều kiện thiên tai khắc nghiệt;</li> <li>- Nhiều chương trình phát triển kinh tế - xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng của quốc gia và của các địa phương đã và đang thực hiện lồng ghép đa mục tiêu trong đó có thích ứng biến đổi khí hậu và PCTT;</li> <li>- Du địa về tài nguyên thiên nhiên, rừng, nước, đất đai ở khu vực nông thôn còn nhiều, vừa là động lực để phát triển kinh tế - xã hội khu vực nông thôn, vừa là nguồn lực để phát triển các chương trình đầu tư về kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, thích ứng biến đổi khí hậu, giảm thiểu rủi ro thiên tai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tác động của thiên tai và biến đổi khí hậu ngày càng khốc liệt, bão, mưa lũ cực đoan, bất thường vượt mức lịch sử trên phạm vi rộng, thời gian kéo dài. Khu vực miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ có độ dốc lớn, địa hình chia cắt mạnh, địa chất bờ rời, khi gặp mưa lớn kéo dài dễ xảy ra lũ quét, sạt lở đất. Nhiều nguy cơ từ lòng dẫn của nhiều tuyến sông dẫn bị suy thoái, co hẹp kết hợp cửa sông bị bồi lấp và thủy triều cao nên khả năng thoát lũ chậm, thời gian ngập lũ kéo dài;</li> <li>- Tăng trưởng nóng về kinh tế, đô thị hóa, công nghiệp hóa, tạo áp lực cho quỹ đất và môi trường ở khu vực nông thôn, đặc biệt ở các khu vực có nguy cơ cao thiên tai;</li> </ul>

#### 4. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC

Từ kinh nghiệm triển khai mô hình điểm ở một số xã, để huy động hiệu quả các nguồn lực xã hội trên địa bàn thì chính quyền địa phương, cơ quan quản lý thiên tai và xây dựng nông thôn mới các cấp tại địa phương cần phải có quy trình và giải pháp phù hợp với nhu cầu thực tế và điều kiện của địa phương, trong đó tập trung nhóm giải pháp dựa trên các nguyên tắc như sau:

1. Huy động nội lực của khu vực nông thôn về tiềm lực kinh tế, giá trị văn hóa và truyền thống, kinh nghiệm, các công trình công cộng, các cơ sở sản xuất cũng như nguồn tài nguyên thiên nhiên chưa được khai thác.
2. Huy động dựa trên truyền thống của người Việt Nam là tương trợ, giúp đỡ nhau những hoàn cảnh khó khăn cả về vật chất lẫn tinh thần (nhân lực, tài lực, vật lực, v.v.). Cần xây dựng chính sách để thu hút nguồn lực này đảm bảo theo đúng quy định.
3. Phát huy vai trò chỉ đạo của chính quyền đảm bảo hiệu lực và thực hiện hiệu quả các quyết định, hạn chế tác động của thiên tai, duy trì được điều kiện an ninh trong khi các hiểm họa,

thiên tai xảy ra.

4. Huy động tri thức, kiến thức của giới chuyên môn và kinh nghiệm của người dân, cộng đồng vào các hoạt động PCTT, thích ứng với biến đổi khí hậu nói chung và trong xây dựng nông thôn mới nói riêng là rất cần thiết.

Để huy động hiệu quả các nguồn lực xã hội cho công tác PCTT, các địa phương cần chủ động nghiên cứu đặc điểm về điều kiện tự nhiên, kinh tế, văn hóa, xã hội và dựa trên nhu cầu nguồn lực thực tế để lựa chọn tìm ra đối tượng và các giải pháp huy động phù hợp. Từ kết quả tổng hợp kinh nghiệm của một số địa phương, các nhóm giải pháp sau đây có thể được vận dụng để tăng cường hiệu quả công tác PCTT và đảm bảo các yêu cầu về xây dựng nông thôn mới:

1. Xây dựng hương ước hoặc quy ước của cộng đồng nhằm phát huy sự tham gia của chính người dân, của cộng đồng dân cư để thực hiện các nội dung về an toàn thiên tai trong xây dựng nông thôn mới
2. Phối hợp và hợp tác với các tổ chức tôn giáo, các đoàn thể chung tay thực hiện công tác PCTT trên địa bàn xã. Nâng cao hiệu quả truyền thông



về thiên tai, các hoạt động cũng như phát huy vai trò, trách nhiệm của cộng đồng tôn giáo đối với công tác PCTT.

3. Xây dựng kế hoạch và dự trù kinh phí để trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để thực hiện các nhiệm vụ PCTT cấp xã hàng năm như xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch PCTT; xây dựng phương án ứng phó với thiên tai, trong đó, trọng tâm là các hoạt động:

- Tổ chức tuyên truyền, tập huấn về thiên tai và các kỹ năng, kiến thức cơ bản về PCTT

- Tổ chức diễn tập ứng phó với thiên tai cho lực lượng xung kích PCTT và cộng đồng người dân địa phương.

- Đầu tư phương tiện, trang thiết bị, cải tạo và nâng cấp cơ sở hạ tầng thiết yếu phục vụ PCTT.

4. Khai thác hiệu quả các nguồn tài nguyên (đất, nguồn nước, v.v.) phục vụ công tác PCTT trong xây dựng nông thôn mới. Sử dụng hợp lý quỹ đất để tạo nguồn lực cho việc xây dựng nông thôn mới nói chung và các nhiệm vụ về PCTT nói riêng.

5. Có phương án, kế hoạch cụ thể được thống nhất giữa chính quyền và các chủ thể trong việc huy động sự hỗ trợ, tài trợ của các tổ chức kinh tế, cá nhân bên ngoài (doanh nhân, nghệ sĩ, cộng đồng xa quê hương, v.v.) cho công tác PCTT. Trong đó, đặc biệt cần có các chính sách, biện pháp cụ thể nhằm ghi nhận và nhân rộng các tấm gương tiêu biểu tham gia công tác PCTT.

6. Xác định rõ nhu cầu; Tuyên truyền quảng bá để kêu gọi sự hỗ trợ từ các tổ chức cá nhân, cộng đồng doanh nghiệp cũng như người dân đang học tập và làm việc ở xa quê có điều; Phân bổ và sử dụng hợp lý, công khai minh bạch các nguồn lực huy động để sử dụng có hiệu quả, tạo lòng tin của người dân và các nhà tài trợ.

## 5. KẾT LUẬN

Chương trình xây dựng nông thôn mới là chủ trương lớn, đúng đắn của Đảng và Nhà nước mang lại diện mạo mới cho các vùng nông thôn nói chung, và tạo động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương nói riêng. Để bảo vệ và phát huy thành tựu đã đạt

được, thì các cấp chính quyền, cộng đồng, người dân cần quan tâm đầu tư và huy động các nguồn lực cần thiết để thực hiện tốt các nhiệm vụ PCTT trong xây dựng nông thôn mới. Trong điều kiện nguồn ngân sách còn khó khăn, việc huy động tối đa nguồn lực xã hội có ý nghĩa và vai trò to lớn để triển khai thực hiện xây dựng nông thôn mới, an toàn trước thiên tai, thích ứng bền vững với biến đổi khí hậu.

Hiện nay, các cơ chế, chính sách về huy động nguồn lực xã hội còn rất thiếu, đặc biệt là về nguồn lực tài chính. Do vậy, việc trao quyền tự chủ nhiều hơn cho địa phương trong việc xây dựng cơ chế, chính sách phù hợp với địa phương, có sự giám sát, chỉ đạo của UBND cấp tỉnh thông qua chủ trương sẽ giúp các cấp huyện, xã tăng tính chủ động và hiệu quả khi thực hiện huy động nguồn lực cần thiết cho công tác PCTT của địa phương.

Thực tiễn cho thấy công tác PCTT là công việc đòi hỏi nguồn lực rất lớn về cả con người, vật chất và tài chính cần có sự tham gia đóng góp của toàn xã hội. Do đó, việc huy động nguồn lực cần được duy trì thường xuyên một cách khoa học và phù hợp với điều kiện thực tế của từng vùng, từng địa phương. Cụ thể:

*Một là*, cần xây dựng các chính sách hỗ trợ tài chính và các hỗ trợ phù hợp khác để khuyến khích người dân tham gia hoạt động PCTT, từ đó nâng cao nhận thức và năng lực của người dân trong công tác PCTT.

*Hai là*, cần xây dựng các chính sách nhắm tới đối tượng và mục tiêu cụ thể để khuyến khích các tổ chức, cá nhân trong việc huy động nguồn lực. Đồng thời, cần nghiên cứu kỹ cơ chế tài chính để thực hiện chính sách đảm bảo phù hợp với điều kiện của đối tượng hưởng lợi cũng như khả năng hỗ trợ của tổ chức, cá nhân, chủ thể liên quan để đạt được mục tiêu của chính sách đó. Một số chính sách cần quan tâm nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện như:

- Cơ chế thu, quản lý, định mức chi và sử dụng Quỹ PCTT phù hợp hoạt động PCTT ở cấp xã;
- Chính sách tham gia của các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế đóng trên địa bàn xã vào các hoạt động PCTT;

- Xây dựng và ban hành chính sách ưu đãi để huy động được các nguồn lực xã hội như kinh nghiệm, tri thức, công nghệ, kỹ thuật liên quan đến PCTT; hệ thống hạ tầng kỹ thuật.
- rà soát, hoàn thiện chính sách lồng ghép hoạt động PCTT trong các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội;
- Xây dựng và ban hành chính sách hỗ trợ tín dụng đối với cộng đồng dân cư, nâng cao năng lực chống chịu và phục hồi sau thiên tai.
- Kêu gọi, vận động sự tham gia của người dân, cộng đồng doanh nghiệp tại địa phương, cộng đồng học tập làm việc ở xa quê chung tay góp

sức xây dựng quê hương;

- Phát huy giá trị văn hóa, tôn giáo, tín ngưỡng, kinh nghiệm bản địa trong việc tuyên truyền nâng cao nhận thức cộng đồng về PCTT, và vận động kêu gọi người dân đóng góp xây dựng nông thôn mới.

*Ba là*, cần tăng cường tính chủ động của địa phương trong công tác PCTT, đặc biệt trong việc chủ động ban hành các cơ chế đặc thù về tổ chức cũng như phân bổ, huy động nguồn lực phù hợp với điều kiện vùng miền, đặc thù thiên tai của mỗi địa phương cũng như cơ cấu về khả năng cân đối nguồn lực.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13 và Luật Đề điều số 79/2006/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 15/2008/QH12, Luật số 35/2018/QH14. Số 60/2020/QH14. Hà Nội, ngày 17 tháng 6 năm 2020;
- [2] Luật phòng, chống thiên tai. Số 33/2013/QH13. Hà Nội, ngày 19 tháng 6 năm 2013;
- [3] Thủ tướng Chính phủ (2021). Quyết định phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Số 379/QĐ-TTg. Hà Nội, ngày 17 tháng 3 năm 2021;
- [4] Thủ tướng Chính phủ (2016). Quyết định ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về xã nông thôn mới giai đoạn 2016 – 2020. Số 1980/QĐ-TTg. Hà Nội, ngày 17/10/2016;
- [5] Trần Quang Hoài (2021). Đề xuất cơ chế chính sách huy động nguồn lực xã hội để chủ động PCTT và thích ứng với biến đổi khí hậu phục vụ xây dựng nông thôn mới bền vững. Báo cáo Tổng kết đề tài. Hà Nội, năm 2021;
- [6] Trần Quang Hoài (2018). Nghiên cứu, xây dựng tiêu chí xã an toàn về phòng, chống thiên tai trong xây dựng nông thôn mới. Báo cáo Tổng kết đề tài. Hà Nội, năm 2018;
- [7] Nguyễn Đức Quang (2018). Xây dựng mô hình thí điểm “Xã đảm bảo đủ điều kiện đáp ứng yêu cầu quy định về phòng chống thiên tai tại chỗ” trong xây dựng NTM. Thuyết minh dự án. Hà Nội, năm 2018.
- [8] Nguyen, H., & Shaw, R. (2010). Climate change adaptation and disaster risk reduction in Vietnam. In *Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction: An Asian Perspective*. Emerald Group Publishing Limited

*Nhóm tác giả trân trọng cảm ơn Ban Chủ nhiệm Chương trình Khoa học công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới, Ban Chủ nhiệm Đề tài “Đề xuất cơ chế chính sách huy động nguồn lực xã hội để chủ động PCTT và thích ứng với biến đổi khí hậu phục vụ xây dựng nông thôn mới bền vững” và các đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đã tạo điều kiện, cung cấp các thông tin, tư liệu và ý kiến tư vấn góp ý để hoàn thiện bài báo này!*