



BAN CHỈ ĐẠO PHÒNG CHỐNG LỤT BẢO TRUNG ƯƠNG

TÀI LIỆU HƯỚNG DẪN

Ứng phó khẩn cấp và phục hồi sớm

NHỮNG NGUYÊN TẮC CHUNG



HÀ NỘI, 2011

BAN CHỈ ĐẠO PHÒNG CHỐNG LỤT BÃO TRUNG ƯƠNG

TÀI LIỆU HƯỚNG DẪN
Ứng phó khẩn cấp và Phục hồi sớm

NHỮNG NGUYÊN TẮC CHUNG

HÀ NỘI, 2011



Tài liệu Hướng dẫn Ứng phó khẩn cấp và Phục hồi sớm được Văn phòng Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương, Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ thiên tai công bố với sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ Dự án “Nâng cao năng lực thể chế về Quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam, đặc biệt là các rủi ro liên quan đến Biến đổi khí hậu (SCDM)” do Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tài trợ.

Bản quyền © 2011, thuộc Văn phòng thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương

ISBN : 0-893507 – 779124

Bản quyền và giấy phép

Nội dung và những quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của các chuyên gia, tổ chức hay của Văn phòng thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương cũng như của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc.

Ấn phẩm này có thể được tái xuất bản một phần hoặc toàn bộ nội dung để cung cấp thông tin phục vụ giáo dục, đào tạo hoặc phi lợi nhuận mà không cần xin phép bản quyền, miễn là có lời cảm ơn và dẫn nguồn xuất bản. Văn phòng thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương cũng như Chương trình Phát triển Liên hợp quốc đánh giá cao nếu được một bản sao của bất cứ ấn phẩm nào được phát hành có sử dụng ấn phẩm này để tham khảo.

Ấn phẩm này không được sử dụng để bán lại hoặc vì bất cứ mục đích thương mại khác trước khi được sử dụng cho phép bằng văn bản của Văn phòng thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc.

Thiết kế, chế bản: Kimdo Design

Chịu trách nhiệm nội dung: Văn phòng thường trực Ban Chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương

Chịu trách nhiệm xuất bản:.....

Giấy phép xuất bản số 270-2011/CXB/21/05-14/VHTT do Nhà xuất bản văn hóa - thông tin cấp ngày 24/11/2011.



Trung tâm Phòng tránh và Giảm nhẹ thiên tai

Lời mở đầu

Do vị trí địa lý và đặc điểm tự nhiên của mình, Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng thiên tai nhiều nhất trên thế giới. Theo Tổng cục Thống kê, trong vòng một thập kỷ từ năm 1995 tới năm 2006, hàng năm thiên tai đã gây thiệt hại tương đương với 1.5% GDP, làm chết và bị thương hàng trăm người. Đặc biệt, Việt Nam sẽ là một trong số các quốc gia bị tác động nặng nề nhất của sự biến đổi khí hậu toàn cầu.

Từ nhiều năm qua, Chính phủ Việt Nam đã nhận thức rõ tầm quan trọng của công tác giảm nhẹ rủi ro thiên tai bao gồm cả rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu nên đã sớm phê chuẩn Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu và Khung Chương trình hành động ứng phó với biến đổi khí hậu của ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giai đoạn 2008-2020.

Việt Nam đã có hàng ngàn năm kinh nghiệm trong việc ứng phó với thiên tai. Hệ thống văn bản pháp quy về phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai không ngừng được bổ sung, hoàn thiện. Đồng thời, hệ thống tổ chức chuyên trách về chỉ đạo, chỉ huy điều hành các hoạt động phòng chống, đối phó và khắc phục hậu quả thiên tai từ Trung ương tới địa phương cũng không ngừng được củng cố. Nhiều tài liệu hướng dẫn tác nghiệp đã được biên soạn và được phát hành tới tận cơ sở. Tuy nhiên, các tài liệu hướng dẫn hiện có mới chỉ hướng dẫn chung về các hoạt động cần thực thi trong cả 3 giai đoạn phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai chứ chưa hướng dẫn sâu, cụ thể theo các tình huống khác nhau cho giai đoạn ứng phó khẩn cấp và chưa được sử dụng một cách thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Hướng dẫn về phục hồi sớm vẫn đặt chung trong giai đoạn khắc phục hậu quả thiên tai và còn đang trong quá trình xây dựng.

Xây dựng tài liệu Hướng dẫn ứng phó khẩn cấp và phục hồi sớm là một trong sáu hợp phần của Dự án hỗ trợ kỹ thuật *“Nâng cao năng lực thể chế về quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam, đặc biệt là các rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu”* do UNDP tài trợ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì và phối hợp với Ủy ban Nhân dân các tỉnh Bình Thuận, Cần Thơ, Cao Bằng triển khai dự án. Tài liệu Hướng dẫn được phát triển dựa trên nhiều tài liệu khác nhau của các cơ quan phòng chống lụt bão từ Trung ương tới địa phương do các Bộ, ngành, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức quốc tế xây dựng. Tài liệu Hướng dẫn cũng được phát triển dựa trên quy trình tham vấn với 3 tỉnh dự án thí điểm và 09 tỉnh thường xảy ra thiên tai, thông qua thu thập thông tin, nghiên cứu khảo sát các trường hợp điển hình và đóng góp ý kiến của nhiều chuyên gia của 10 Bộ, ngành hữu quan.

Tài liệu Hướng dẫn này sẽ là một nguồn thông tin và công cụ quan trọng dành cho các cán bộ có chức năng tham mưu, chỉ đạo, chỉ huy điều hành các hoạt động chuẩn bị, ứng phó khẩn cấp, phục hồi sớm sau thiên tai và trong công tác phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai nói chung thuộc các cơ quan quản lý rủi ro thiên tai các cấp từ Trung ương đến địa phương. Đây cũng sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích đối với các Bộ, ngành và Ủy ban Nhân dân các cấp trong việc thẩm tra, phê duyệt kế hoạch cũng như các phương án phòng chống lụt bão và giảm nhẹ thiên tai hàng năm.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc
Ban chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BCĐPCLBTW	Ban chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương
BCHPCLB&TKCN	Ban chỉ huy Phòng chống lụt bão và Tìm kiếm cứu nạn
BĐKH	Biến đổi khí hậu
DMWG	Nhóm công tác quản lý thiên tai
GD-ĐT	Giáo dục và Đào tạo
GNTT	Giảm nhẹ thiên tai
GS&ĐG	Giám sát và Đánh giá
GTVT	Giao thông Vận tải
HCTĐ	Hội Chữ thập đỏ
KTTVTW	Khí tượng Thủy văn Trung ương
LHQ	Liên hợp quốc
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
PCLB	Phòng chống lụt bão
PCP	Phi chính phủ
PHS	Phục hồi sớm
QLDD&PCLB	Quản lý đê điều và phòng chống lụt bão
QLRRTT	Quản lý rủi ro thiên tai
TKCN	Tìm kiếm cứu nạn
TTQLTTMT	Trung tâm Quản lý thiên tai Miền Trung và Tây nguyên
TT-TT	Thông tin và Truyền thông
UBND	Ủy ban Nhân dân
UBQGTKCN	Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm và cứu nạn
UNDP	Cơ quan phát triển của Liên hợp quốc
UNFCCC	Nghị định khung của LHQ về BĐKH
UNISDR	Chiến lược quốc tế giảm nhẹ thảm họa của Liên hợp quốc
UPKC	Ứng phó khẩn cấp

MỤC LỤC

Trang

GIỚI THIỆU, CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ CƠ CẤU TỔ CHỨC

1. Giới thiệu	2
1.1. Mục tiêu tổng quát	3
1.2. Tóm tắt tổng quan	3
1.3. Giới thiệu chung về bộ tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS	4
2. Cơ sở pháp lý	6
2.1. Cơ sở pháp lý của Việt Nam về hoạt động UPKC và PHS khi xảy thảm họa	6
2.1.1. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra lũ lớn, lũ quét, sạt lở đất	6
2.1.2. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra bão, áp thấp nhiệt đới	7
2.1.3. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi có tin động đất, cảnh báo sóng thần	8
2.2. Cơ sở pháp lý quốc tế về hoạt động UPKC và PHS khi xảy thiên tai	8
2.2.1. Thỏa thuận của các nước ASEAN về Quản lý thiên tai và UPKC	8
2.2.2. Khung hành động Hyogo (HFA) giai đoạn 2005-2015	8
2.2.3. Nghị định thư Kyoto và các cơ chế Kyoto	9
3. Cơ cấu tổ chức, năng lực của các tổ chức QLRRTT	9
3.1. Cơ cấu tổ chức	9
3.2. Khái quát chung về năng lực QLRRTT ở Việt Nam	10

ỨNG PHÓ KHẨN CẤP VÀ PHỤC HỒI SỚM TRONG QLRRTT

1. Giới thiệu chung các giai đoạn chính của QLRRTT	14
1.1. Phòng ngừa / Chuẩn bị	14
1.2. Ứng phó	15
1.3. Phục hồi sớm	16
1.4. Phục hồi – Tái xây dựng	16
2. Các hoạt động UPKC	17
2.1. Các câu hỏi thường gặp	17
2.2. Giai đoạn chuẩn bị UPKC	19
2.3. UPKC với tầm nhìn rõ ràng	20
2.4. Các hoạt động UPKC cần được thực hiện trong 24 – 72 giờ đầu	21
2.5. Những việc cần làm sau 72 giờ	23
2.6. PHS diễn ra đan xen với UPKC	23

3. PHS và các lĩnh vực hoạt động	27
3.1. Triển khai các hoạt động PHS	28
3.2. An toàn và an ninh	28
3.3. Phục hồi sinh kế/nguồn thu nhập	28
3.4. Sơ tán và nơi ở tạm thời	28
3.5. Hồi hương và tái hòa nhập	29
3.6. Tài sản, nhà ở	29
3.7. Cơ sở hạ tầng	30
3.8. Các vấn đề lồng ghép	30
4. Chuyển sang giai đoạn phục hồi, tái thiết và phát triển	31

CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT ĐỂ TRIỂN KHAI HOẠT ĐỘNG ỨNG PHÓ KHẨN CẤP VÀ PHỤC HỒI SỚM CÓ HIỆU QUẢ

1. Cơ chế phối hợp	33
1.1. Điều phối nội bộ	33
1.2. Điều phối với bên ngoài và hợp tác quốc tế và khu vực	34
1.3. Thông tin liên lạc	35
1.4. Công nghệ thông tin và viễn thông	36
1.5. Nhóm công tác về QLRRTT do các tổ chức của LHQ và các tổ chức PCP khởi xướng	36
2. Triển khai thực hiện và hậu cần	38
2.1. Hàng tiếp tế cứu trợ	40
2.2. Mua sắm	40
2.3. Phân phối hàng cứu trợ	41
3. Giám sát và Đánh giá (GS&ĐG)	42
3.1. Các khái niệm chính	42
3.2. Tổ chức và trách nhiệm GS & ĐG ở Việt Nam	43
3.3. Ai thực hiện công tác GS & ĐG?	45
3.4. Quá trình thực hiện GS & ĐG	45
4. Tiêu chí về tình trạng dễ bị tổn thương	45
4.1. Một số khái niệm	46
4.2. Những nhóm dễ bị tổn thương nhất khi thiên tai xảy ra	47
4.3. Tiêu chí cứu trợ theo các tiêu chuẩn quốc tế về cứu trợ nhân đạo	47
4.4. Một số ví dụ về các tiêu chí đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và những tiêu chuẩn cứu trợ	48
4.5. Những vấn đề liên quan cần được tính đến khi tiến hành UPKC và PHS	49
5. Danh mục một số thuật ngữ (nguồn: UNISDR)	50

GIỚI THIỆU, CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ CƠ CẤU TỔ CHỨC

Giới thiệu

Xây dựng Hướng dẫn ứng phó khẩn cấp (UPKC) và phục hồi sớm (PHS) (dưới đây gọi tắt là tài liệu Hướng dẫn) là một trong sáu hợp phần của dự án hỗ trợ kỹ thuật “*Nâng cao năng lực thể chế về quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam, đặc biệt là các rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu*” do UNDP tài trợ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) chủ trì và phối hợp với Ủy ban Nhân dân (UBND) các tỉnh Bình Thuận, Cần Thơ, Cao Bằng triển khai dự án với nguồn tài trợ từ UNDP và đối ứng bằng hiện vật từ Chính phủ Việt Nam. Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam với sự hỗ trợ của UNDP và các tổ chức viện trợ song phương khác, đang nỗ lực nâng cao năng lực quản lý rủi ro thiên tai (QLRRTT) nhằm đảm bảo việc ứng phó với thiên tai ngày càng trở nên hiệu quả hơn và mang lại nhiều lợi ích cho các cộng đồng người dân bị ảnh hưởng hoặc có nguy cơ bị đe dọa bởi thiên tai.

UPKC và PHS là hai giai đoạn quan trọng trong QLRRTT và có mối liên hệ chặt chẽ với các giai đoạn phòng ngừa, tái thiết và phục hồi phát triển. Thông qua việc xây dựng tài liệu Hướng dẫn này, các cơ quan Chính phủ và các tổ chức có liên quan đến QLRRTT tại Việt Nam sẽ có được một tầm nhìn rõ ràng hơn về các bước và quy trình cần thiết phải tiến hành ngay sau khi thiên tai xảy ra và gây nên các thiệt hại cho con người và tài sản.

Tài liệu Hướng dẫn được phát triển dựa trên nhiều tài liệu khác nhau của các cơ quan phòng chống lụt bão (PCLB) từ Trung ương tới địa phương do các Bộ, ngành, các tổ chức phi chính phủ (PCP) và tổ chức quốc tế xây dựng. Tài liệu Hướng dẫn cũng được phát triển dựa trên quy trình tham vấn với 3 tỉnh dự án thí điểm và 9 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không thuộc dự án nhưng nằm trong khu vực thường xảy ra thiên tai trong thời gian 6 tháng thu thập thông tin, nghiên cứu khảo sát các trường hợp điển hình và tham vấn ý kiến của nhiều chuyên gia của 10 Bộ, ngành hữu quan. Tài liệu Hướng dẫn cũng được tham khảo ý kiến của Nhóm công tác quản lý thiên tai (DMWG) tại Việt Nam.

1.1. Mục tiêu tổng quát

Dự án “*Nâng cao năng lực thể chế về quản lý rủi ro thiên tai tại Việt Nam, đặc biệt là các rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu*” hỗ trợ các mục tiêu của *Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020* và *Khung Chương trình hành động ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) của ngành NN&PTNT giai đoạn 2008-2020* của Bộ NN&PTNT, *Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH* do Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng với sự tham vấn của Bộ NN&PTNT.

Mục tiêu cụ thể của gói thầu tư vấn này là xây dựng và hỗ trợ ban hành Hướng dẫn quốc gia UPKC và PHS chú trọng tới nhóm dễ bị tổn thương nhất, nhấn mạnh tới giảm thiểu rủi ro

Thuật ngữ:

Ứng phó: Việc cung cấp các dịch vụ khẩn cấp và hỗ trợ công trong hoặc ngay sau khi xảy ra thiên tai nhằm mục đích bảo vệ tính mạng con người, giảm thiểu tác động có hại đến sức khỏe, đảm bảo an toàn cho xã hội và đáp ứng các nhu cầu vật chất cơ bản của người dân bị ảnh hưởng. (UNISDR)

Phục hồi: Việc phục hồi, cải thiện khi thích hợp, cơ sở vật chất, sinh kế, điều kiện sống của các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi thiên tai, bao gồm cả những nỗ lực giảm thiểu các yếu tố rủi ro thiên tai. (UNISDR)

Phục hồi sớm: PHS là giai đoạn phục hồi bắt đầu rất sớm ngay sau khi thiên tai xảy ra và vì mục đích nhân đạo. Đây là một quá trình phức hợp, nhiều chiều, được định hướng dựa trên các nguyên tắc phát triển. Các hoạt động PHS nhằm mục đích tạo dựng các quá trình thích ứng và tự duy trì ở cấp quốc gia trong giai đoạn phục hồi sau thiên tai. PHS bao gồm việc phục hồi các dịch vụ cơ bản, sinh kế, nơi ở, hệ thống quản lý, an ninh, luật pháp, môi trường và các hoạt động xã hội khác như tái hòa nhập những người bị li tán do thiên tai. Quá trình này giúp ổn định an ninh xã hội và làm rõ những rủi ro chính gây nên thảm họa. (IASC: Nhóm công tác PHS)

thiên tai. Ngoài ra, tài liệu Hướng dẫn còn nhằm mục tiêu cụ thể hóa dưới hình thức hướng dẫn một số quy định rất cô đọng trong một số văn bản pháp quy hiện hành về ứng phó với thiên tai tại Việt Nam. Tài liệu Hướng dẫn này cũng được xây dựng phù hợp với các cam kết quốc tế, khu vực và quốc gia trong việc UPKC và PHS nói riêng, cũng như công tác GNRRTT và ứng phó với BĐKH nói chung, bao gồm: *Pháp lệnh Phòng chống lụt bão, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, Luật Đề điều, Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, Nghị định 14/2010/NĐ-CP về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão Trung ương, Ban chỉ huy phòng chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn các Bộ, ngành và địa phương và nhiều văn bản pháp quy quan trọng khác; Khung hành động Hyogo; Công ước khung của Liên hợp quốc (LHQ) về biến đổi khí hậu, Nghị định thư Kyoto và Thỏa thuận của các nước ASEAN về Quản lý thiên tai và Ứng phó khẩn cấp.*

1.2. Tóm tắt tổng quan

Các tài liệu hướng dẫn hiện có của Trung ương cũng như của một số Bộ, ngành mới chỉ hướng dẫn chung về các hoạt động cần thực thi trong cả 3 giai đoạn phòng ngừa, đối phó (ứng phó) và khắc phục hậu quả thiên tai chứ chưa hướng dẫn sâu, cụ thể theo các tình huống khác nhau cho giai đoạn UPKC và chưa được sử dụng một cách thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Về việc thực hiện quá trình PHS, hiện nay vẫn chưa có tài liệu nào hướng dẫn cụ thể, chính vì vậy PHS vẫn đặt chung trong giai đoạn khắc phục hậu quả thiên tai và việc thực hiện thường bị động, tùy thuộc vào yêu cầu bức xúc thực tế ở mỗi địa phương và sự nhận thức chủ quan của các cơ quan có trách nhiệm, chưa có quy định rõ về sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ nên hiệu quả chưa đạt như ý muốn. Tài liệu Hướng dẫn mới này sẽ là một công cụ quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng ngừa, UPKC và PHS nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai, tập trung vào giảm thiểu các yếu tố chính gây rủi ro. Đi đôi với việc xây dựng tài liệu Hướng dẫn, cũng cần phải chú ý thích đáng việc nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực cho cán bộ thuộc các cơ quan PCLB và giảm nhẹ thiên tai (GNTT) các cấp từ Trung ương đến địa phương nhằm đáp ứng yêu cầu mới trong thời kỳ BĐKH toàn cầu đang diễn ra ngày một nghiêm trọng.

Tài liệu Hướng dẫn trình bày các thông tin cốt lõi liên quan đến thể chế, chính sách, cơ cấu tổ chức, quy trình, thủ tục, vai trò, trách nhiệm, và các công cụ trong QLRRTT của Việt Nam và quốc tế trong ứng phó và khắc phục hậu quả của thiên tai. Các cơ chế điều phối như các nhóm công tác của Liên hợp quốc (LHQ), các nhóm làm việc đã được hình thành và hoạt động tại Việt Nam, mối liên kết giữa Chính phủ Việt Nam và cộng đồng quốc tế trong ứng phó với thiên tai cũng sẽ được giới thiệu vắn tắt trong tài liệu Hướng dẫn này.

Tài liệu Hướng dẫn sẽ cung cấp các thông tin cụ thể về UPKC và PHS có tham khảo các kinh nghiệm và bài học thực tế từ các quốc gia trong khu vực châu Á-Thái bình dương, tập trung vào các tiêu chuẩn quốc tế về cứu trợ nhân đạo. Bên cạnh đó, các kinh nghiệm và bài học của Việt Nam cũng được nghiên cứu và đưa vào trong tài liệu Hướng dẫn này. Tài liệu Hướng dẫn sẽ cung cấp cho người đọc các định nghĩa và khái niệm liên quan đến UPKC và PHS do Chiến lược quốc tế giảm nhẹ thiên tai của LHQ phát triển (UNISDR).

Tài liệu Hướng dẫn này sẽ là một nguồn thông tin và công cụ quan trọng dành cho các cán bộ có chức năng tham mưu, chỉ đạo, chỉ huy điều hành các hoạt động chuẩn bị, UPKC và PHS; trong công tác PCLB và GNTT nói chung thuộc các cơ quan QLRRTT các cấp từ Trung ương đến địa phương. Đây cũng sẽ là tài liệu tham khảo bổ ích đối với các Bộ, ngành và UBND các cấp trong việc thẩm tra, phê duyệt kế hoạch cũng như các phương án phòng chống lụt bão, giảm nhẹ thiên tai hàng năm.

Tài liệu Hướng dẫn là một văn bản động (mở), sẽ thường xuyên được chỉnh sửa, bổ sung trên cơ sở tiếp nhận thông tin đầu vào, góp ý, kết quả thảo luận với các cơ quan liên quan thuộc Chính phủ, của các Bộ, ngành và địa phương nhằm ngày càng hoàn thiện và hữu dụng hơn. Trong

phạm vi của tài liệu Hướng dẫn này, có một số loại hình thiên tai (như: hạn hán, cháy rừng, dịch bệnh, v.v...) chưa được đề cập đến trong phần: “*Hướng dẫn UPKC và PHS chi tiết theo tình huống và loại hình thiên tai*”. Hy vọng rằng trong tương lai khi Luật về quản lý thiên tai của Việt Nam được thông qua và khi có một cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm quản lý mọi loại hình rủi ro thiên tai ra đời, tài liệu Hướng dẫn sẽ được bổ sung hoàn chỉnh. Hiện nay, việc phòng ngừa, ứng phó và khắc phục các loại hình thiên tai đó được quy định bởi các văn bản pháp quy và thuộc trách nhiệm của các tổ chức khác, không thuộc trách nhiệm của Ban chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương (BCĐPCLBTW). Ví dụ như công tác ứng phó đối với cháy rừng thuộc trách nhiệm của Ủy ban Quốc gia phòng chống cháy rừng; ứng phó đối với hạn hán được tiến hành theo các quy định của Chính phủ về phòng chống hạn thuộc phạm vi trách nhiệm của Tổ điều hành công tác phòng chống hạn, Tổng cục Thủy lợi, Bộ NN&PTNT, ngành NN&PTNT, chính quyền địa phương các cấp, v.v...

1.3. Giới thiệu chung về bộ tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS

1.3.1. Mục tiêu chính yếu của tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS là nhằm giảm thiểu tác động của thiên tai tới con người, tài sản và các công trình công cộng.

1.3.2. Mục tiêu cụ thể của tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS là nhằm hỗ trợ những đối tượng sử dụng tài liệu hiểu rõ nội dung và phương pháp thực thi có hiệu quả các hoạt động UPKC và PHS nhằm giảm thiểu tác động của thiên tai tới con người, tài sản, cơ sở hạ tầng và môi trường sinh thái.

1.3.3. Mục đích của tài liệu Hướng dẫn là nhằm nâng cao hiệu quả các hoạt động UPKC và PHS, bao gồm:

- a. Giảm số người chết và bị thương do thiên tai.
- b. Nhanh chóng khắc phục hậu quả và phục hồi sau thiên tai.
- c. Hướng dẫn cán bộ PCLB và GNTT các cấp trong việc triển khai các hoạt động UPKC và PHS.
- d. Góp phần nâng cao năng lực cho chính quyền các cấp, các cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm về lĩnh vực PCLB và GNTT và cộng đồng để ứng phó ngày càng có hiệu quả hơn với các tình huống dễ bị tổn thương nhất.
- e. Cung cấp các phương pháp tiếp cận mang tính chiến lược kèm theo các tiêu chuẩn cứu trợ khẩn cấp.
- f. Áp dụng các tiêu chuẩn đã được quốc tế công nhận trong UPKC và PHS.
- g. Giới thiệu tóm tắt một số bài học và kinh nghiệm điển hình trong UPKC và PHS của Việt Nam và các nước trong khu vực Châu Á-Thái bình dương.

1.3.4. Đối tượng sử dụng tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS?

Tài liệu Hướng dẫn được xây dựng trước hết được dành cho các cán bộ làm việc trong hệ thống tổ chức PCLB và GNTT từ Trung ương tới địa phương. Ngoài ra, chính quyền các cấp, các tổ chức chính trị, xã hội, các lực lượng vũ trang và thanh niên tình nguyện cũng có thể sử dụng tài liệu này như một công cụ hỗ trợ trong công tác UPKC và PHS. Tài liệu Hướng dẫn cũng có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các tổ chức quốc tế hoặc tổ chức PCP khi tham gia vào các hoạt động UPKC và PHS tại Việt Nam.

1.3.5. Khi nào sử dụng tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS?

Tài liệu Hướng dẫn có thể được sử dụng một cách linh hoạt, không chỉ trực tiếp cho công việc ứng phó với thiên tai và PHS mà còn có thể sử dụng đa dạng cho các mục đích khác. Khi không có thiên tai, cán bộ làm công tác PCLB và GNTT có thể sử dụng tài liệu Hướng dẫn như một tài liệu tham khảo để phục vụ cho công tác tập huấn và nâng cao năng lực. Khi thiên tai xảy ra, tài liệu này sẽ là công cụ hướng dẫn cho công tác UPKC và PHS. Mức độ áp dụng và tính thực tiễn

của tài liệu Hướng dẫn này phụ thuộc hoàn toàn vào người sử dụng, cho dù là cơ quan thực thi chính hay chỉ là cơ quan phối hợp, ở cấp quốc gia hay cấp địa phương.

Việc UPKC và PHS có thể được thực hiện trong vài ngày, vài tuần hay thậm chí hàng tháng trước khi cộng đồng bị ảnh hưởng nhận được sự hỗ trợ cho phục hồi sau thiên tai. Trong một số trường hợp, công tác phục hồi và ứng phó có thể không cần sự hỗ trợ từ bên ngoài. Trong bất cứ tình huống nào, thời gian thực hiện cần được sự nhất trí của các bên tham gia, vì vậy, tài liệu Hướng dẫn đề xuất khung thời gian cần thiết để thực hiện các hoạt động UPKC và PHS.

1.3.6. Sử dụng tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS như thế nào?

Tài liệu Hướng dẫn được xây dựng để phục vụ cho công tác UPKC và PHS. Ngoài ra nó còn phát huy tác dụng trong công tác chuẩn bị ứng phó với thiên tai và nâng cao năng lực cho cán bộ PCLB và GNTT và các cán bộ liên quan khác. Tài liệu có thể được sử dụng cho nhiều tình huống khác nhau khi cần có sự cứu trợ khi xảy ra thiên tai hay các loại thảm họa khác. Tài liệu Hướng dẫn được sử dụng cho cả các tình huống cần thực hiện nhanh hay chậm, cả khu vực đô thị và nông thôn. Yêu cầu cao nhất và xuyên suốt trong quá trình UPKC và PHS là giành sự ưu tiên cao nhất đối với sự sống của con người; bao gồm: cứu sống khẩn cấp những người bị ảnh hưởng do thiên tai và đáp ứng những đòi hỏi cơ bản của con người với một thái độ tôn trọng.

Hiện nay tại Việt Nam đã có một số tài liệu, sổ tay hướng dẫn chính thức của Trung ương cũng như của một số Bộ, ngành trong đó đưa ra các chỉ dẫn cụ thể cho các cán bộ PCLB và GNTT. Tài liệu Hướng dẫn này không phải là một quyển sổ tay "cầm tay chỉ việc". Thay vào đó, tài liệu đưa ra một loạt các hoạt động định hướng và các chỉ số tương ứng cho các hoạt động UPKC và PHS, từ công tác chuẩn bị đến ứng phó, di dời, tìm kiếm cứu nạn, đánh giá nhanh thiệt hại và nhu cầu, cho tới điều phối và hỗ trợ. Các đề mục hướng dẫn mang tính tổng quát dựa trên các tài liệu và hệ thống văn bản pháp quy hiện hành nhằm xác định các yêu cầu tối thiểu phải đạt được trong từng hoàn cảnh cụ thể, và các chỉ số sẽ cho biết những yêu cầu này đạt được hay chưa.

Công tác UPKC và PHS, theo quy định của pháp luật là trách nhiệm của chính quyền các cấp, các ngành và các cá nhân. BCĐPCLBTW đề nghị các Bộ, ngành, các cơ quan và chính quyền địa phương sử dụng tài liệu Hướng dẫn này để hỗ trợ xây dựng kế hoạch và các phương án cho công tác ứng phó với thiên tai trong phạm vi nhiệm vụ của mình. Thông tin trong các phần sau nên được xem như định hướng các hoạt động cần thiết được cụ thể hóa dưới hình thức hướng dẫn các quy định cô đọng trong các văn bản pháp quy hiện hành. Các ưu tiên trong kế hoạch sẽ khác nhau phụ thuộc vào hoàn cảnh và phạm vi cụ thể là địa phương, quốc gia, hay khu vực. Điều quan trọng nhất là phải vận dụng một cách sáng tạo trong việc xây dựng kế hoạch, các phương án ứng phó và phục hồi, đồng thời thẩm nhuần phương châm “4 tại chỗ” và sự phối hợp chặt chẽ với các đối tác hữu quan. Hy vọng tài liệu Hướng dẫn này sẽ được phổ biến, áp dụng thống nhất trong cả nước, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác PCLB và GNTT ở Việt Nam.

1.3.7. Cấu trúc bộ tài liệu

Tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS được bố cục thành 4 phần để thuận tiện cho người sử dụng:

Phần I giới thiệu chung về tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS gồm mục tiêu, mục đích, đối tượng sử dụng, cách thức sử dụng và cấu trúc của tài liệu. Phần này cũng giới thiệu tổng quan về cơ sở pháp lý của việc xây dựng tài liệu Hướng dẫn và cơ cấu tổ chức, năng lực của các tổ chức QLRRTT tại Việt Nam.

Phần II giới thiệu tổng quan về UPKC và PHS trong QLRRTT, các khái niệm chính, các tiêu chuẩn quốc tế và phương pháp tiếp cận chung. Phần này trình bày các hành động chủ yếu cần tiến hành bởi các cơ quan và cán bộ QLRRTT nhằm triển khai các hoạt động UPKC với thiên tai và PHS một cách kịp thời và hiệu quả.

Phần III là những hướng dẫn cụ thể UPKC và PHS theo tình huống và loại hình thiên tai của Việt Nam. Đây là phần cốt lõi của tài liệu Hướng dẫn UPKC và PHS được xây dựng trên cơ sở thể chế, cơ cấu tổ chức và đúc kết kinh nghiệm của Việt Nam.

Phần IV đề xuất các điều kiện cần thiết để triển khai UPKC và PHS có hiệu quả nhất, bao gồm các cơ chế phối hợp, tổ chức triển khai, hậu cần, giám sát, đánh giá, thông tin liên lạc, v.v...

Phần cuối cùng của Hướng dẫn là các phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo liên quan đến UPKC và PHS của Việt Nam và quốc tế.

2. Cơ sở pháp lý

2.1. Cơ sở pháp lý của Việt Nam về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra thảm họa

Các hoạt động **phòng, chống và khắc phục hậu quả** sau thiên tai đã được quy định trong hệ thống các văn bản pháp quy của Việt Nam về phòng, chống lụt, bão, động đất, sóng thần.

Quy trình PCLB và GNTT của Việt Nam được chia thành 3 giai đoạn: **trước, trong và sau thiên tai**. Tương ứng với 3 giai đoạn đó là các hoạt động: **phòng ngừa, đối phó (chống) và khắc phục hậu quả** thiên tai. Thuật ngữ **ứng phó khẩn cấp** gần đây mới được sử dụng nhiều, tương ứng với thuật ngữ **chống (đối phó) lụt, bão** và gần đây có thêm **phòng tránh động đất, sóng thần**; thuật ngữ **phục hồi sớm** - tức là các hoạt động ban đầu của giai đoạn **khắc phục hậu quả** sau thiên tai trong hệ thống các văn bản pháp quy của Việt Nam. Dưới đây là trích dẫn một số quy định chủ yếu trong hệ thống văn bản pháp quy của Việt Nam về phòng, chống lụt, bão, động đất, sóng thần. Một số điều khoản quy định trong hệ thống các văn bản có liên quan trực tiếp đến các hoạt động UPKC và khắc phục hậu quả sau thiên tai là cơ sở pháp lý để biên soạn tài liệu Hướng dẫn này.

2.1.1. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra lũ lớn, lũ quét, sạt lở đất

“Việc hộ đê phải được tiến hành thường xuyên, nhất là trong mùa lũ, bão và phải **cứu hộ kịp thời** khi đê điều bị sự cố hoặc có nguy cơ bị sự cố. Việc cứu hộ các công trình có liên quan đến an toàn đê điều được thực hiện như đối với công tác hộ đê quy định tại Điều 35 và Điều 36 của Luật này”. (Điều 32 Luật Đê điều năm 2006).

“Tại địa bàn có tình trạng khẩn cấp có thể áp dụng các biện pháp sau đây để **cứu hộ, tăng cường bảo vệ các công trình phòng, chống thiên tai đang bị sự cố hoặc có nguy cơ xảy ra nguy hiểm**, bảo vệ an toàn các khu vực xung yếu, hạn chế đến mức thấp nhất những thiệt hại đối với tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức, thiệt hại đến tính mạng và tài sản của nhân dân:

- Huy động mọi nguồn lực để **cứu hộ khẩn cấp** những công trình phòng, chống thiên tai đang bị sự cố;
- **Nhanh chóng sửa chữa** các công trình phòng, chống thiên tai bị hư hỏng; khẩn trương gia cố các công trình có nguy cơ xảy ra nguy hiểm;
- **Tăng cường tuần tra, canh gác** tại các công trình phòng, chống thiên tai để sớm phát hiện và xử lý các sự cố;
- Các biện pháp khác để bảo vệ, **cứu hộ** công trình phòng, chống thiên tai”. (Điều 10 Nghị định 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000).

“Tại địa bàn có tình trạng khẩn cấp có thể áp dụng các biện pháp phân lũ, chậm lũ sau đây để giảm bớt hậu quả lũ lụt:

- Điều tiết các hồ nước có liên quan trong khu vực để cắt, giảm lũ;
- Phân lũ vào các sông khi các hồ nước trong khu vực đã sử dụng hết khả năng cắt, giảm lũ mà mực nước vẫn tiếp tục tăng nhanh;
- Sử dụng các vùng chậm lũ theo phương án đã được duyệt;

- Trong trường hợp đã áp dụng các biện pháp quy định tại các điểm a, b và c khoản 1 Điều này mà vẫn còn nguy cơ đe dọa trực tiếp các khu vực xung yếu cần bảo vệ thì tiến hành cho tràn hoặc phá những đoạn đê nhất định để phân lũ vào các khu vực chậm lũ khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ”. (Điều 11 Nghị định 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000).

“Trong mùa mưa, lũ, các hồ chứa nước có nhiệm vụ cắt, giảm lũ phải được điều tiết để cắt, giảm lũ cho hạ du. Việc điều tiết cắt, giảm lũ phải bảo đảm an toàn cho công trình và phải tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật về vận hành hồ chứa nước được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành”. (Điều 32 Luật Đê điều năm 2006).

“Khi lụt, bão xảy ra thì UBND cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo, phối hợp với các cấp, các ngành và lực lượng vũ trang **tổ chức cứu hộ, cứu nạn người, tài sản và công trình**; thực hiện việc **tìm kiếm cứu nạn kịp thời; chủ động có các biện pháp khắc phục hậu quả do lụt, bão gây ra** nhằm sớm ổn định đời sống và sản xuất của nhân dân vùng bị thiên tai; **tổ chức việc thống kê và đánh giá thiệt hại do lụt, bão gây ra** theo quy định của Luật Thống kê”. (Điều 9 Nghị định 08/2006/NĐ-CP ngày 16/1/2006 của Chính phủ hướng dẫn một số điều của Pháp lệnh phòng, chống lụt, bão năm 2000).

“Quyết định theo thẩm quyền huy động nhân lực, vật tư, phương tiện, của các tổ chức, cá nhân để ứng cứu, cứu trợ kịp thời các tình huống cấp bách xảy ra trên địa bàn”. (Khoản 3, điều 11 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 của Chính phủ).

“Trưởng Ban chỉ huy phòng, chống lụt, bão và tìm kiếm cứu nạn cấp tỉnh **quyết định việc cho học sinh nghỉ học** trong tình huống bão, lũ và thiên tai nguy hiểm để đảm bảo an toàn”. (Khoản 5, điều 11 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 của Chính phủ).

“Ban chỉ huy phòng, chống lụt, bão và tìm kiếm cứu nạn (BCHPCLB&TKCN) địa phương quyết định, chỉ đạo và triển khai việc sơ tán người và tài sản ra khỏi vùng nguy cơ ngập lũ, lũ quét và sạt lở đảm bảo an toàn tính mạng nhân dân”. (Điều 16 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 của Chính phủ).

2.1.2. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra bão, áp thấp nhiệt đới

“Khi nhận được yêu cầu hỗ trợ, Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm cứu nạn (UBQGTKCN) huy động lực lượng, phương tiện của Ủy ban, của các Bộ, ngành, địa phương khác phối hợp tham gia tìm kiếm, cứu nạn.

BCHPCLB&TKCN các cấp ở địa phương phối hợp với Bộ đội Biên phòng địa phương chủ động kiểm đếm người và tàu thuyền hoạt động trên biển, quyết định và tổ chức thực hiện việc thông tin, hướng dẫn tàu thuyền thoát ra khỏi vùng nguy hiểm hoặc về nơi an toàn để trú tránh bão, áp thấp nhiệt đới.

Cơ quan quân sự, biên phòng và công an địa phương huy động lực lượng, phương tiện giúp nhân dân trong việc sơ tán dân, chằng chống nhà cửa, sắp xếp vị trí neo đậu cho tàu thuyền, bảo vệ trật tự xã hội và tham gia cứu hộ, bảo vệ các công trình PCLB theo sự phân công của BCHPCLB&TKCN địa phương.

Trưởng BCHPCLB&TKCN cấp tỉnh quyết định và chỉ đạo các biện pháp đảm bảo an toàn các phương tiện hoạt động trên sông, trên biển bao gồm việc **cho phép hoặc không cho phép tàu thuyền ra khơi khi có bão, áp thấp nhiệt đới**, có khả năng gây ảnh hưởng đến tính mạng và tài sản thuộc phạm vi quản lý của địa phương.

BCHPCLB&TKCN các địa phương tiến hành xác định, đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ khẩn cấp theo mức độ ưu tiên trên địa bàn; huy động nguồn lực dự phòng và nguồn lực khác tại địa phương để thực hiện công tác cứu trợ kịp thời”. (Điều 17 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 của Chính phủ).

2.1.3. Một số quy định về hoạt động UPKC và PHS khi có tin động đất, cảnh báo sóng thần

“Viện Vật lý Địa cầu là cơ quan duy nhất có thẩm quyền phát tin động đất, tin cảnh báo sóng thần trên lãnh thổ Việt Nam”. (*Điều 4 Quy chế Báo tin động đất, cảnh báo sóng thần ban hành kèm theo Quyết định số 264/2006/QĐ-TTg ngày 16 tháng 11 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ*).

“BCĐPCLBTW, UBQGTKCN và các cơ quan liên quan tổ chức trực ban 24/24 giờ để **chỉ đạo công tác đối phó và khắc phục** hậu quả động đất, sóng thần”.

“UBND các cấp:

- Khi nhận được tin động đất, cảnh báo sóng thần phải bằng mọi hình thức thông báo tin trên đến nhân dân trong khu vực; tổ chức hướng dẫn sơ tán dân và huy động các phương tiện trên địa bàn để giúp dân sơ tán đến nơi an toàn, đồng thời có biện pháp bảo đảm an ninh, trật tự trong khu vực.
- Ngay sau khi xảy ra động đất, sóng thần phải huy động mọi nguồn lực tại chỗ theo quy định để cứu người bị nạn, cấp cứu người bị thương, tìm kiếm người mất tích đồng thời tổng hợp thông tin và báo cáo khẩn cấp đến cấp có thẩm quyền để chỉ đạo các biện pháp cần thiết, hạn chế thiệt hại do động đất, sóng thần gây ra.
- Có trách nhiệm huy động nguồn lực trên địa bàn để khắc phục hậu quả, đồng thời báo cáo kịp thời lên cơ quan cấp trên và các cơ quan chức năng có thẩm quyền để chỉ đạo xử lý”. (*Điều 9, Điều 10, Điều 11 và Điều 13 Quy chế Phòng, chống động đất, sóng thần ban hành kèm theo Quyết định số 78/2007/QĐ-TTg ngày 29 tháng 5 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ*).

2.2. Cơ sở pháp lý quốc tế về hoạt động UPKC và PHS khi xảy ra thiên tai

2.2.1. Thỏa thuận của các nước ASEAN về quản lý thiên tai và UPKC

Thỏa thuận của các nước ASEAN về Quản lý thiên tai và UPKC (sau đây gọi là Thỏa thuận) **là một thỏa thuận mang tính pháp lý của cả khu vực** nhằm liên kết các quốc gia với nhau để **thúc đẩy hợp tác vùng** trong giảm nhẹ những mất mát do thiên tai gây ra và **tăng cường công tác UPKC** trong khu vực ASEAN. Thỏa thuận này cũng là cam kết của ASEAN đối với Khung hành động Hyogo.

Thỏa thuận đưa ra các khái niệm về xác định rủi ro thiên tai, giám sát và cảnh báo sớm, phòng ngừa và giảm nhẹ, chuẩn bị và ứng phó, phục hồi và tái thiết, hợp tác kỹ thuật và nghiên cứu, cũng như các quy trình thủ tục hải quan và nhập cư đơn giản hóa. Thỏa thuận đưa ra đề xuất việc thành lập Trung tâm điều phối ASEAN về cứu trợ nhân đạo đối với thiên tai để tiến hành các hoạt động điều phối như được nêu trong Thỏa thuận này.

Thỏa thuận quan trọng này đã được ký kết bởi Bộ trưởng Ngoại giao của 10 quốc gia thành viên ASEAN trong đó có Việt Nam, vào tháng 7 năm 2005. Sau đó, một cơ quan chuyên biệt có tên gọi là Ủy ban ASEAN về quản lý thiên tai đã được thành lập bởi các quốc gia thành viên. Các công cụ như quy trình chuẩn, kế hoạch xây dựng năng lực, hệ thống viễn thông và chia sẻ thông tin thiên tai, các nhóm đánh giá nhanh thiệt hại cũng đã được thiết lập và đưa vào hoạt động. (*Nguồn: Thông cáo báo chí của Ban Thư ký ASSEAN*).

2.2.2. Khung hành động Hyogo (HFA) giai đoạn 2005-2015

Hội nghị Thế giới về giảm nhẹ thiên tai được tổ chức tại Kobe, Hyogo, Nhật Bản từ 18 đến 22 tháng 01 năm 2005 và đã thông qua Khung hành động Hyogo cho giai đoạn 2005-2015 là: **Xây dựng khả năng chống chịu (ứng phó) và thích ứng với thiên tai của các quốc gia và cộng đồng** (sau đây gọi là Khung hành động Hyogo). Hội nghị này là một cơ hội để tăng cường các tiếp cận mang tính chiến lược và hệ thống để giảm nhẹ tình trạng dễ bị tổn thương và rủi ro đối với

các loại hiểm họa. Hội nghị cũng nhấn mạnh tới **nhu cầu và cách thức** xây dựng khả năng chống chọi và thích ứng của các quốc gia, cộng đồng trước thiên tai.

Phạm vi của Khung hành động Hyogo bao gồm tất cả loại hình thiên tai gây ra bởi các hiểm họa có nguồn gốc tự nhiên cũng như các hiểm họa liên quan tới môi trường và công nghệ. Bởi vậy Khung hành động này và một phương pháp tiếp cận tổng thể và đa dạng đối với quản lý rủi ro thiên tai và có mối liên hệ với nhau, có thể gây ra những tác động đáng kể tới các hệ thống về xã hội, kinh tế, văn hóa và môi trường như được nêu trong Chiến lược Yokohama.

Khung hành động là một văn bản mang tính pháp lý đã được thông qua bởi 168 Chính phủ vào năm 2005, nhằm đưa ra **một khung thể chế mà dựa vào đó các chính sách về giảm nhẹ thiên tai cần phải được tiếp cận và xây dựng trên phạm vi toàn cầu**. Văn bản này nêu bật nhu cầu liên tục đối với công cuộc giảm nhẹ rủi ro thiên tai là **cần phải được lồng ghép vào các chính sách của mỗi quốc gia** và bao gồm cả những góp ý phê bình về các thực hành hiện tại nhằm mục đích cải thiện chúng. (Nguồn: UNISDR – Trích dẫn từ báo cáo cuối cùng của Hội nghị Thế giới về giảm nhẹ thiên tai).

2.2.3. Nghị định thư Kyoto và các cơ chế Kyoto

Nghị định thư Kyoto là một thỏa thuận quốc tế có tính riêng biệt và yêu cầu việc phê chuẩn riêng bởi các chính phủ, tuy nhiên nó có mối liên hệ chặt chẽ tới Nghị định khung của LHQ về BĐKH (UNFCCC). Nghị định thư Kyoto cùng với các văn bản pháp quy khác, đặt ra các mục tiêu cần phải cam kết đạt được nhằm giảm nhẹ phát thải khí nhà kính bởi các quốc gia công nghiệp. (UNFCCC).

Các cơ chế Kyoto: Có ba quy trình được thiết lập bởi Nghị định thư Kyoto để tăng cường tính linh hoạt và giảm nhẹ chi phí của việc cắt giảm phát thải khí nhà kính; bao gồm: Cơ chế phát triển sạch, Trao đổi thương mại phát thải khí nhà kính và Cơ chế đồng triển khai. (UNFCCC).

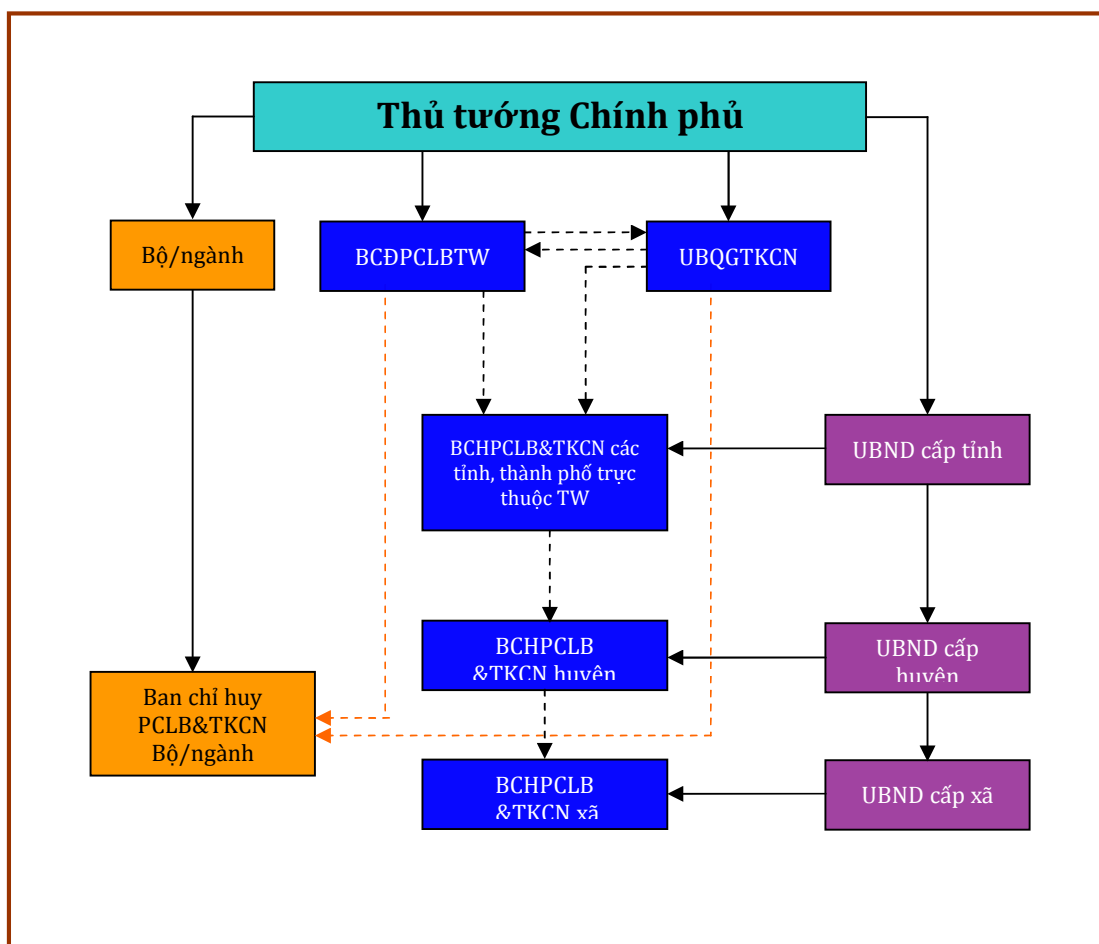
UNISDR – Chiến lược quốc tế về giảm nhẹ thiên tai được khởi động vào năm 2000 bởi Hội đồng Kinh tế và Xã hội của LHQ như là một thể chế và cơ chế liên tổ chức (các nhóm hành động liên tổ chức về giảm nhẹ thiên tai và ban thư ký liên tổ chức), đóng vai trò là các cơ quan đầu mối trong hệ thống của LHQ. UNISDR với sứ mệnh là nhằm thúc đẩy nhận thức và cam kết của công chúng, mở rộng mạng lưới và quan hệ đối tác, cải thiện kỹ năng và hiểu biết về nguyên nhân và các lựa chọn đối với giảm nhẹ rủi ro thiên tai, và xây dựng dựa trên Chiến lược Yokohama, Kế hoạch hành động, trong đó bao gồm cả các công tác theo dõi tiến độ việc thực hiện Thập kỷ quốc tế giảm nhẹ thiên tai.

3. Cơ cấu tổ chức, năng lực của các tổ chức QLRRTT

3.1. Cơ cấu tổ chức

Bộ máy chỉ đạo, chỉ huy PCLB của Việt Nam được tổ chức chặt chẽ theo hệ thống từ Trung ương tới địa phương. Trải qua nhiều thời kỳ thay đổi, đến nay bộ máy tổ chức được duy trì ổn định, có chức năng, nhiệm vụ và quy chế hoạt động cụ thể, đủ khả năng điều hành hoạt động ứng phó có hiệu quả trước các tình huống của thiên tai. Hệ thống tổ chức chỉ đạo, chỉ huy PCLB của Việt Nam được mô tả như sơ đồ dưới đây:

Cơ cấu tổ chức cụ thể của BCĐPCLBTW, UBQGTKCN, BCHPCLB&TKCN của các Bộ, ngành và địa phương được quy định cụ thể tại các Điều: 4, 5 và 6 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 của Chính phủ.



Chú thích: ----- quan hệ chuyên môn
 ————— quan hệ hành chính
 - - - - -> quan hệ phối hợp

3.2. Khái quát chung về năng lực QLRRTT ở Việt Nam

Cách tiếp cận mới của Việt Nam trong QLRRTT là: chủ động phòng tránh và giảm nhẹ (khi thiên tai chưa xảy ra); chủ động cứu hộ người, cứu hộ công trình và cứu hộ tài sản kịp thời theo các phương án đã chuẩn bị trước (khi thiên tai xảy ra); khắc phục hậu quả nhanh chóng và hiệu quả, ổn định đời sống nhân dân, PHS và tái thiết (sau khi thiên tai xảy ra).

Nét nổi bật của cách tiếp cận mới trong QLRRTT ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là: áp dụng và kết hợp hài hòa, đồng bộ giữa luật pháp, chính sách và hệ thống quản lý hành chính; kết hợp giữa biện pháp công trình và biện pháp phi công trình; huy động toàn diện mọi nguồn lực với sự kết hợp giữa Nhà nước và nhân dân, giữa Trung ương và địa phương; chủ động trong hội nhập với khu vực và quốc tế.

3.2.1. Năng lực hiện tại thể hiện trong từng giai đoạn khác nhau trong QLRRTT

a. Giai đoạn chuẩn bị

Hàng năm, trước khi bước vào mùa lũ, bão, công tác chuẩn bị đều được chủ động thực hiện theo nề nếp, cụ thể:

- Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về PCLB, GNTT, giao nhiệm vụ cụ thể và yêu cầu BCĐPCLBTW, UBQGTCN, BCHPCLB & TKCN các Bộ, ngành, địa phương và chính quyền các cấp chuẩn bị chu đáo, toàn diện các mặt công tác phòng, chống lụt, bão;
- BCĐPCLBTW, BCHPCLB & TKCN các Bộ, ngành, địa phương theo chức năng, nhiệm vụ, chủ động chuẩn bị mọi mặt cho công tác PCLB trong năm như: (1) Tổng kết rút kinh

nghiệm công tác PCLB và GNTT năm trước; nhấn mạnh những nội dung cần chú trọng trong năm hiện tại; (2) Kiện toàn bộ máy chỉ đạo, chỉ huy các cấp, các ngành, trong đó có phân công, phân nhiệm cụ thể; (3) Xác định các khu vực trọng điểm, xung yếu cần tập trung chỉ đạo PCLB; (4) Xây dựng và phê duyệt các phương án UPKC, trong đó có chuẩn bị vật tư, phương tiện, lực lượng cho các phương án theo phương châm “4 tại chỗ” và tổ chức diễn tập để rút kinh nghiệm về chỉ huy, phối hợp điều hành và phát hiện các điểm yếu để khắc phục và tiếp tục hoàn thiện thêm phương án; (5) Tổ chức tập huấn cho các lực lượng chuyên trách và những người làm công tác PCLB và GNTT ở các cấp, các ngành nhằm tăng cường năng lực.

b. Giai đoạn UPKC

- Trường hợp lũ, bão xảy ra trên một địa bàn hẹp, chưa có nguy cơ trở thành thảm họa lớn thì tùy theo mức độ thiên tai, chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp ở địa phương chủ động sử dụng các nguồn lực tại địa phương để triển khai thực hiện UPKC theo các phương án đã được chuẩn bị trước. Cụ thể: nếu thiên tai xảy ra trên địa bàn một thôn, xóm, ấp thì chính quyền cấp xã chỉ đạo thực hiện; nếu thiên tai xảy ra trên địa bàn 1 xã, phường, thị trấn thì chính quyền cấp huyện chỉ đạo thực hiện; v.v...
- Trường hợp thiên tai xảy ra trên diện hẹp nhưng đặc biệt nghiêm trọng, vượt quá khả năng của cấp mình thì đề nghị cấp trên trực tiếp (hoặc có thể cấp cao hơn) hỗ trợ xử lý.
- Trường hợp lũ, bão xảy ra nghiêm trọng liên quan đến nhiều tỉnh, BCĐPCLBTW phối hợp chặt chẽ với UBQGTKCN chỉ đạo BCHPCLB&TKCN các Bộ, ngành và địa phương khác huy động mọi nguồn lực hỗ trợ chính quyền và BCHPCLB&TKCN các địa phương bị thiên tai để ứng phó. Trong trường hợp cần thiết phải chỉ đạo tại chỗ, Thủ tướng chính phủ có thể lập Ban chỉ đạo tiền phương do một Phó Thủ tướng phụ trách.
Trải qua nhiều năm xảy ra thiên tai ác liệt, sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, BCĐPCLBTW, UBQGTKCN được đánh giá là nhạy bén, kịp thời, hiệu quả; đã huy động được sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, là nhân tố có ý nghĩa quyết định giảm nhẹ đáng kể thiệt hại do thiên tai gây ra.
- Trường hợp lũ, bão xảy ra đặc biệt nghiêm trọng, có nguy cơ trở thành thảm họa quốc gia, theo luật định Thủ tướng Chính phủ sẽ đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp để đối phó nhằm giảm đến mức thấp nhất thiệt hại do thảm họa gây ra.

c. Trong giai đoạn PHS

Chính phủ đã ban hành các chính sách cứu trợ xã hội nhằm giúp đỡ và ổn định đời sống nhân dân vùng bị lụt, bão gây thiệt hại. Chủ tịch UBND cấp tỉnh đã chủ động giải quyết theo thẩm quyền. Khi vượt quá khả năng của địa phương đều báo cáo, đề nghị và đã được Thủ tướng Chính phủ xem xét hỗ trợ kịp thời. Do đó, ở tất cả các khu vực bị thiên tai nặng, nhân dân đều được Chính phủ, chính quyền địa phương hỗ trợ kịp thời về lương thực, nước uống, chăn màn, quần áo, thuốc men, chăm sóc y tế. Đồng thời còn được hỗ trợ để PHS sản xuất và đời sống.

Các danh mục được ưu tiên xem xét hỗ trợ khẩn cấp gồm có:

- Hỗ trợ những gia đình có người thân bị thiệt mạng;
- Cứu chữa những người bị thương;
- Hỗ trợ kinh phí cho những hộ bị mất nhà cửa hoặc nhà bị hư hại để sửa chữa hoặc khôi phục lại nhà ở;
- Lương thực để hỗ trợ dân chống đói;
- Thuốc chữa bệnh và xử lý vệ sinh môi trường;
- Vật liệu xây dựng;
- Giống cây trồng, vật nuôi, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật để phục hồi sản xuất nông nghiệp.

Ngoài ra Chính phủ và các địa phương còn có một số chính sách như:

- Chính sách miễn, giảm thuế nông nghiệp cho các vùng bị thiên tai nặng;
- Chính sách đối với con em những gia đình bị mất lao động chính do thiên tai để đảm bảo cuộc sống và học tập;
- Chính sách khoan nợ, dẫn nợ và cho nông dân, ngư dân vay với lãi suất ưu đãi của Ngân hàng chính sách để phục hồi sản xuất, v.v...

3.2.2. Năng lực hiện tại của các bên liên quan trong QLRRTT

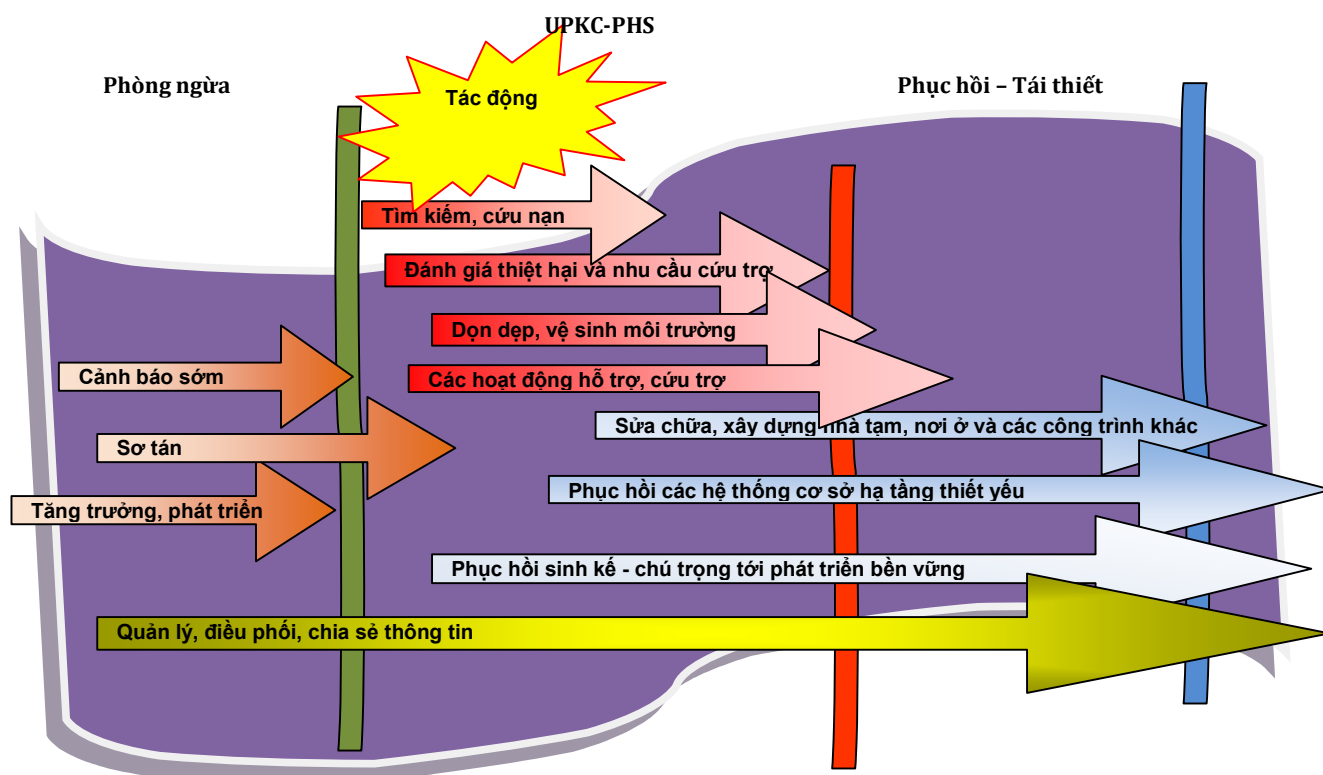
- a) Năng lực chỉ đạo, chỉ huy điều hành ứng phó với thiên tai của Chính phủ, BCĐPCLBTW, UBQGTKCN, chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp tỉnh, huyện được đánh giá là tốt.
 - Trải qua nhiều năm xảy ra thiên tai nghiêm trọng, sự chỉ đạo điều hành của Chính phủ, BCĐPCLBTW, UBQGTKCN được đánh giá là nhạy bén, kịp thời và có hiệu quả. Đặc biệt, đã huy động được sức mạnh của cả hệ thống chính trị tạo nên sức mạnh to lớn, nhân tố có ý nghĩa quyết định góp phần giảm nhẹ đáng kể thiệt hại do thiên tai gây ra.
 - Chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp tỉnh, huyện đã chủ động trong chỉ huy, điều hành, đã huy động mọi nguồn lực của địa phương ứng phó kịp thời, có hiệu quả với mọi tình huống thiên tai trên địa bàn theo phương châm “4 tại chỗ”.
- b) Chính quyền và BCHPCLB&TKCN cấp xã đã rất nỗ lực huy động sức mạnh của cộng đồng địa phương trong phòng, chống lụt bão, giảm nhẹ thiên tai. Nhưng do lực lượng cán bộ mỏng, lại phải kiêm nhiệm nhiều việc, trang thiết bị phục vụ việc chỉ huy điều hành còn thiếu thốn, lạc hậu nên kết quả còn bị hạn chế.
- c) Năng lực dự báo khí tượng, thủy văn hạn ngắn tương đối chính xác, phục vụ kịp thời các cấp, các ngành và địa phương trong chỉ đạo phòng ngừa và đối phó có hiệu quả với thiên tai. Tuy nhiên, năng lực dự báo đối với những thiên tai xảy ra nhanh như lốc, lũ quét, thiên tai xảy ra bất thường như mưa lớn, dự báo hạn trung và hạn dài còn bị hạn chế do trình độ và trang thiết bị kỹ thuật tiên tiến chưa theo kịp yêu cầu thực tế.
- d) Việc bảo hiểm rủi ro thiên tai ở Việt Nam mới làm được rất ít, hiệu quả thấp. Nguyên do là vì Việt Nam thường xuyên bị ảnh hưởng bởi thiên tai, tính rủi ro cho các công ty bảo hiểm rất cao nên các công ty còn do dự trong việc tham gia bảo hiểm. Vì vậy, việc hỗ trợ khẩn cấp cho nhân dân các vùng bị thiên tai hàng năm phần lớn vẫn do Chính phủ đảm nhiệm.
- e) Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ (HCTĐ) các cấp đã thực hiện rất tốt vai trò vận động sự tham gia rộng rãi của cộng đồng, của các tổ chức PCP, của các nhà hảo tâm trong và ngoài nước ủng hộ đồng bào bị thiên tai theo truyền thống “lá lành đùm lá rách”, góp phần đáng kể vào việc nhanh chóng ổn định đời sống nhân dân.

ỨNG PHÓ KHẨN CẤP VÀ PHỤC HỒI SỚM TRONG QLRRTT

1. Giới thiệu chung các giai đoạn chính của QLRRTT

QLRRTT là một quy trình có tính hệ thống bao gồm các chỉ thị hành chính, cơ cấu tổ chức, kỹ năng và năng lực điều hành của các đơn vị, cá nhân nhằm thực hiện các chiến lược, chính sách và nâng cao năng lực ứng phó để giảm thiểu những tác động có hại cũng như khả năng xảy ra của thiên tai (UNISDR).

Nhận xét: Thuật ngữ này là một phần của thuật ngữ “quản lý rủi ro” nhằm xác định các vấn đề cụ thể trong rủi ro thiên tai. QLRRTT nhằm mục đích né tránh, giảm thiểu, hoặc chuyển hướng các tác động có hại của thiên tai, thông qua các biện pháp, hoạt động phòng ngừa /chuẩn bị, ngăn chặn, giảm thiểu tác hại.



(Nguồn: Phát triển dựa trên sơ đồ của Chris Piper/TorqAid © 2009 DRMC_PRR version X)

1.1. Phòng ngừa / Chuẩn bị

Phòng ngừa/chuẩn bị là những kiến thức và năng lực của chính phủ, chính quyền các cấp, các tổ chức ứng phó và phục hồi chuyên nghiệp, cộng đồng và cá nhân đối với việc dự báo, ứng phó, phục hồi một cách có hiệu quả đối với những tác động do thiên tai có thể xảy ra, sắp xảy ra hoặc đang xảy ra (UNISDR).

Công tác chuẩn bị là một giai đoạn quan trọng trong chu trình QLRRTT, đóng vai trò quyết định cho việc ứng phó cũng như xác định các hoạt động phục hồi phù hợp. Trong hoàn cảnh của Việt Nam và theo các hướng dẫn của BCĐPCLBTW, các hoạt động chuẩn bị phải được tiến hành và phối hợp tại tất cả các cấp. Việc phối kết hợp chặt chẽ cùng với việc áp dụng Chiến lược quốc gia phòng

ngừa, ứng phó và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 sẽ nâng cao hiệu quả công tác lập kế hoạch ứng phó, đáp ứng các nhu cầu cơ bản của cộng đồng và người dân bị tác động bởi thiên tai.

Do vậy, **Chiến lược quốc gia phòng ngừa, ứng phó và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020** là văn bản có vai trò đặc biệt quan trọng. Chiến lược này sẽ được sử dụng trong công tác lập kế hoạch tại địa phương từ cấp xã đến cấp tỉnh. Tuy nhiên khi xây dựng kế hoạch chuẩn bị ứng phó thiên tai phải xem xét kỹ giữa năng lực cần thiết và năng lực hiện có của địa phương để dự tính phương án huy động khi thiên tai xảy ra. Tùy thuộc vào loại thiên tai thường xảy ra ở từng địa phương và vào mức độ tác động dự kiến, cần xác định rõ tầm quan trọng và nhu cầu cần thiết đối với các nguồn lực, sự điều hành và tiếp cận với các nguồn lực sẵn có khác.

Yêu cầu đặt ra là phải tiến hành nghiên cứu về cơ cấu tổ chức và năng lực hiện tại đã đáp ứng yêu cầu ứng phó với thiên tai như thế nào và nên do một nhóm chuyên gia trong nước về QLRRTT đảm nhiệm. Dựa vào kết quả nghiên cứu, cần xây dựng một kế hoạch hành động tương thích để đáp ứng được nhu cầu và năng lực hiện tại của cán bộ các cấp, cũng như năng lực thực thi cần thiết.

Nâng cao năng lực ứng phó với thiên tai bằng cách cung cấp các khóa tập huấn cho cán bộ PCLB và GNTT các cấp luôn được coi là cần thiết và là bước khởi đầu hiệu quả. Các khóa đào tạo và hoạt động nâng cao năng lực khác nhau nên được thực hiện thường xuyên và linh hoạt nhằm bổ sung, kiện toàn năng lực cán bộ trong hệ thống QLRRTT, từ cấp Trung ương tới cấp địa phương. Cán bộ PCLB và GNTT các cấp cần xác định nhu cầu nâng cao kiến thức và kinh nghiệm của chính bản thân, báo cáo lên cấp trên để có cơ sở lên kế hoạch phù hợp. Trang thiết bị, cơ sở vật chất hiện có của các Trung tâm QLRRTT hoặc hệ thống BCHPCLB&TKCN địa phương sẽ được huy động phục vụ các hoạt động nâng cao năng lực này. (Xem nội dung chi tiết ở phần nhóm đào tạo và xây dựng năng lực).

Bên cạnh đó, công tác phối hợp nội bộ trong hệ thống PCLB và GNTT cũng rất quan trọng để chuẩn bị cho công tác UPKC và PHS; ngoài ra cần tạo cơ hội tiếp cận với các nguồn lực bên ngoài cho cán bộ để bổ sung năng lực cho các hoạt động lập kế hoạch và chuẩn bị.

Chuẩn bị / Phòng ngừa

- Tăng trưởng và phát triển bình thường
- Thiên tai xảy ra
- Ứng phó khẩn cấp
- Phục hồi
- Giảm thiểu rủi ro thiên tai

Ứng phó / Phục hồi

1.2. Ứng phó

Ứng phó là việc cung cấp các dịch vụ khẩn cấp và hỗ trợ công trong hoặc ngay sau khi xảy ra thiên tai nhằm mục đích bảo vệ tính mạng con người, giảm thiểu các tác động có hại của thiên tai đến sức khỏe, đảm bảo an toàn cho xã hội và đáp ứng các nhu cầu vật chất cơ bản của người dân bị ảnh hưởng (UNISDR).

Ứng phó với thiên tai thường chú trọng tới các nhu cầu cấp thiết ngắn hoặc trung hạn, và đôi khi được gọi là “cứu trợ thiên tai”. Khó có thể phân chia rạch ròi giữa giai đoạn ứng phó và ngay sau nó là giai đoạn phục hồi. Một số hoạt động ứng phó như cung cấp nhà tạm, nước sạch có thể được coi là công tác PHS.

UPKC là những hoạt động trực tiếp ứng phó với thiên tai bằng việc cung cấp các sự trợ giúp cho những người bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Cung cấp hàng cứu trợ khẩn cấp là việc tối cần thiết trong ứng phó với thiên tai nhằm cứu sinh mạng, giảm số thương vong tập trung vào nhóm đối tượng dễ bị tổn thương.

Lãnh đạo và cán bộ PCLB và TKCN các cấp chịu trách nhiệm điều phối chung các hoạt động UPKC. Kế hoạch phòng ngừa và UPKC hiệu quả là một công cụ quan trọng và nền tảng để đảm bảo việc tiến hành UPKC một cách thành công. Các cán bộ PCLB nên sử dụng các kế hoạch QLRRTT hiện có trong khi huy động và tiến hành các hoạt động UPKC và PHS.

Giảm nhẹ tác động của thiên tai bằng việc đảm bảo an ninh và an toàn cho cộng đồng dân cư đang bị đe dọa là nền tảng để tiến hành ứng phó hiệu quả nhất. Điều kiện cơ sở vật chất và hạ tầng yếu kém (y tế, nước sạch, vệ sinh) có thể chịu thiệt hại lớn hơn khi gặp thiên tai; không những thế, nó còn có thể làm giảm hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động ứng phó.

1.3. Phục hồi sớm

PHS là giai đoạn phục hồi bắt đầu rất sớm ngay sau khi thiên tai xảy ra và vì mục đích nhân đạo. Đây là một quá trình phức hợp, nhiều chiều, dựa trên các nguyên tắc phát triển. Các hoạt động PHS nhằm mục đích tạo dựng các quá trình thích ứng và tự duy trì của cộng đồng trong giai đoạn phục hồi sau thiên tai. PHS bao gồm việc phục hồi các dịch vụ cơ bản, sinh kế, nơi ở, hệ thống quản lý, an ninh, luật pháp, môi trường và các hoạt động xã hội khác như tái hòa nhập những người bị li tán do thiên tai. Quá trình này giúp ổn định an ninh xã hội và làm rõ những rủi ro gây nên thiên tai.

PHS là giai đoạn sau thiên tai nhằm đưa các cộng đồng bị ảnh hưởng quay trở lại với hoạt động bình thường. Các hoạt động PHS sớm phải đảm bảo cung cấp các dịch vụ cơ bản đạt chuẩn đến với cộng đồng, tiếp theo là các hoạt động tái xây dựng và tái thiết. Công việc đầu tiên và quan trọng nhất đối với giai đoạn PHS là phải tiến hành đánh giá ban đầu nhu cầu PHS, tiếp theo là các hoạt động nhằm đảm bảo an ninh, an toàn cho cộng đồng bị tác động. Trong trường hợp diễn biến thiên tai vẫn còn phức tạp, lãnh đạo, chỉ huy và các cán bộ PCLB và GNTT cần phải tiếp tục duy trì trực ban thường xuyên tại nơi làm việc và sẵn sàng khởi động các hoạt động cứu trợ khẩn cấp sau khi đã tiến hành đánh giá về an ninh và an toàn và được sự phê chuẩn của các cơ quan chức năng. Bước tiếp theo là phải báo cáo kịp thời lên cơ quan PCLB và TKCN cấp trên về các quyết định và hoạt động đã được triển khai và bắt đầu tiến hành các hoạt động hỗ trợ cho cộng đồng bị ảnh hưởng.

1.4. Phục hồi – Tái xây dựng

Phục hồi và tái xây dựng là các hoạt động nhằm phục hồi, nâng cấp, cải tạo hợp lý các công trình hạ tầng, phương tiện, thiết bị, sinh kế, điều kiện sống của các cộng đồng bị ảnh hưởng do thiên tai, bao gồm cả những nỗ lực giảm thiểu các yếu tố rủi ro thiên tai (UNISDR).

Nhiệm vụ phục hồi trong quá trình tái thiết và tái xây dựng được thực hiện sớm sau khi giai đoạn UPKC đã hoàn thành và phải được dựa trên những chiến lược, chính sách đã có sẵn nhằm hỗ trợ các hoạt động phục hồi và tạo điều kiện tham gia của toàn xã hội, thông qua phân chia trách nhiệm rõ ràng. Chương trình phục hồi, cùng với nâng cao nhận thức và sự tham gia của cộng đồng, tạo ra cơ hội tốt nhằm xây dựng và thực hiện các biện pháp giảm thiểu rủi ro thiên tai, và áp dụng theo nguyên tắc “xây lại tốt hơn”.

Trách nhiệm của các cơ quan PCLB và GNTT các cấp cũng như cộng đồng là không ngừng nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của các biện pháp GNRRTT trong khi tiến hành công tác phục hồi và tái thiết nhằm xây dựng một môi trường sống tốt hơn và an toàn hơn trước thiên tai. Việc rút ra

các bài học kinh nghiệm từ mỗi thiên tai trong quá trình xây dựng lại là hết sức cần thiết. Công tác lập kế hoạch và áp dụng các biện pháp an toàn cần phải được xem xét và áp dụng các bài học kinh nghiệm này. Kế hoạch tái xây dựng cơ sở hạ tầng và các khu vực dân cư bao gồm cả nhà cửa, cần phải căn cứ vào khả năng bị ảnh hưởng thiên tai trong tương lai để áp dụng các tiêu chuẩn xây dựng an toàn hơn. Ví dụ, tại các khu vực dễ có nguy cơ bị ảnh hưởng của bão, nhà cửa cần phải được xây dựng theo các tiêu chuẩn an toàn và có khả năng chống chịu với gió bão.

2. Các hoạt động UPKC

2.1. Các câu hỏi thường gặp

Vì sao phải tiến hành UPKC? UPKC nhằm mục tiêu giảm đến mức thấp nhất thiệt hại về người và tài sản do thiên tai gây ra. Công tác cứu trợ nhân đạo và những hoạt động cứu trợ trong và sau thiên tai có vai trò rất quan trọng trong việc cứu người và giảm số nạn nhân tử vong và bị thương trong cộng đồng dân cư dễ bị tổn thương nhất.

Ai chịu trách nhiệm UPKC? Trách nhiệm ứng phó trong tình huống khẩn cấp là của mọi người dân, gia đình, các tổ chức xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Chữ thập đỏ, Đoàn thanh niên, Phụ nữ, v.v...), các cơ quan (Quân đội, Công an, BCĐPCLBTW, UBQGTKCN, BCHPCLB & TCKN các cấp, v.v...) và cộng đồng địa phương. Bên cạnh đó, còn có các tổ chức quốc tế và các tổ chức PCP trong nước và quốc tế.

Khi nào phải tiến hành UPKC? UPKC phải được tiến hành ngay trong và sau khi thiên tai nghiêm trọng xảy ra; khi cơ chế vận hành bình thường hàng ngày của một cộng đồng bị gián đoạn và/hoặc bị phá hủy bởi tác động của thiên tai. Khi cuộc sống của người dân bị đe dọa hoặc nguy cơ xảy ra nguy hiểm. Khi những phương tiện sinh sống và cơ sở hạ tầng cơ bản bị thiệt hại hoặc phá hủy trong khi khả năng tiếp cận với nước sạch, lương thực, dịch vụ y tế và những điều kiện thiết yếu khác cho cuộc sống bị hạn chế hoặc không thể tiếp cận được.

Những đối tượng nào cần được ưu tiên trong UPKC? Cộng đồng dân cư chịu tác động nhiều nhất khi thiên tai xảy ra là đối tượng được ưu tiên đầu tiên. Trong số đó có những nhóm dễ bị tổn thương nhất bao gồm trẻ em, người già, người khuyết tật, phụ nữ có thai. (Xem thêm chi tiết ở Phần IV, Mục 4: Những tiêu chí về tình trạng dễ bị tổn thương).

Cơ chế phối hợp khi UPKC được quy định như thế nào? Cơ chế phối hợp trong ứng phó với các tình huống thiên tai đã được quy định chi tiết tại Chương 5 Nghị định số 14/2010/NĐ-CP ngày

Các câu hỏi thường gặp:

- Phân biệt giữa ứng phó và UPKC
- Các tình huống khẩn cấp nào thường xảy ra?
- Vì sao phải tiến hành UPKC?
- Ai chịu trách nhiệm UPKC?
- Khi nào phải tiến hành UPKC?
- Các bước đầu tiên cần tiến hành?
- Những đối tượng nào cần được ưu tiên trong UPKC?
- Cơ chế phối hợp khi UPKC được quy định như thế nào?
- Có cần thiết phải tiến hành đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ không?
- Cần ứng phó trong lĩnh vực nào?
- Cần báo cáo cho ai? Nhu cầu cần được ưu tiên là gì?
- Làm thế nào để đáp ứng các nhu cầu với nguồn lực, năng lực hiện có?
- Cần phải làm gì trong những bước ứng phó đầu tiên?

27/2/2010 của Chính phủ, trong đó nêu rõ sự phân công, phân cấp cụ thể cho các cấp, các ngành. (Xem thêm chi tiết ở Phần IV, Mục 1: Cơ chế phối hợp).

Có cần thiết phải tiến hành đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ không? Đánh giá thiệt hại và nhu cầu là một việc làm vô cùng cần thiết; nó đóng vai trò quyết định cho việc ứng phó có hiệu quả. Thông thường, công tác đánh giá nhanh ban đầu và thông tin thu thập được về mức độ tàn phá và quy mô của thiên tai là những yếu tố chính để quyết định việc cung cấp những hỗ trợ lớn hơn từ cộng đồng trong nước và quốc tế. Chính những hỗ trợ này thường tạo cơ sở tốt hơn cho các hoạt động UPKC. (Tham khảo thêm Hướng dẫn của Nhóm tư vấn DANA).

Hoạt động ưu tiên trong UPKC là gì? Cứu hộ, cứu nạn con người là ưu tiên hàng đầu; kế đó là cứu hộ tàu thuyền trên biển; cứu hộ các công trình có ý nghĩa bảo đảm an ninh quốc gia, trong đó có CÁC công trình phòng chống lụt bão như đê điều, hồ đập, v.v...

Cần ứng phó trong lĩnh vực nào? Các lĩnh vực chính cần ưu tiên ứng phó bao gồm: dinh dưỡng, nước sạch và vệ sinh, y tế, chỗ sơ tán khẩn cấp, cơ sở hạ tầng, NN&PTNT, hậu cần, giáo dục, bảo vệ, v.v...

Làm thế nào để đáp ứng các nhu cầu với nguồn lực, năng lực hiện có? Những bài học rút ra từ thực tế và kinh nghiệm trên thế giới trong việc ứng phó với thiên tai đã chỉ ra rằng: năng lực hiện tại (ở giai đoạn đầu ngay sau tác động của thiên tai, một số trường hợp đặc biệt có thể mở rộng đến giai đoạn tái xây dựng và phục hồi như ở những nước có tình hình chính trị bất ổn và nền kinh tế kém phát triển) thường không đủ để đối phó với tác động của thiên tai và thiệt hại do chúng gây ra.

Do vậy, khi xảy ra thiên tai nghiêm trọng, hỗ trợ nhân đạo quốc tế là một nguồn lực vô cùng cần thiết để bổ sung cùng với nỗ lực của các tổ chức trong nước nhằm mang đến nhiều hình thức hỗ trợ khác nhau cả về vật chất và phi vật chất. Những hỗ trợ như: cung cấp tài chính, nhân lực, đội ngũ cứu nạn và xử lý các tình huống khẩn cấp, trang thiết bị (bao gồm: máy bay, các loại xe cộ, máy móc, máy lọc nước di động, các loại phao, áo phao, xuồng, ca nô phục vụ cứu hộ cứu nạn, v.v...), hệ thống thông tin liên lạc, phần mềm phát triển dự án, lương thực thiết yếu, nước sạch và điều kiện vệ sinh, v.v... có thể mang lại hiệu quả tức thì và giảm mức độ tàn phá và tổn thất mà thiên tai gây ra.

Thông thường, những giải pháp và đầu tư dài hạn cho công tác giảm thiểu rủi ro, phòng ngừa thiên tai bền vững sẽ mang lại hiệu quả hơn so với những biện pháp cứu trợ nhân đạo ngắn hạn nhưng rất tốn kém và không được tổ chức, kiểm soát tốt. Mặc dù vậy, ở bất cứ nước nào thì việc cứu trợ nhân đạo ngắn hạn vẫn phải được tiến hành vì không thể tính toán để phòng hết các khả năng xảy ra của thiên tai.

Cần phải làm gì trong những bước ứng phó đầu tiên? Bước ứng phó đầu tiên liên quan chặt chẽ đến hoạt động cảnh báo sớm, cứu người và tìm kiếm, cứu nạn. Việc di dời dân từ những khu

Tại sao phải lập kế hoạch ứng phó?

- Tổng quan về tất cả các nguồn lực hiện có.
- Xác định các khu vực sơ tán.
- Lên kế hoạch cho các hoạt động cứu trợ, bao gồm việc xác định các nhà cung cấp, kho bãi, phương tiện vận chuyển ...
- Xác định nguồn nước cứu trợ khẩn cấp.
- Nắm rõ các thủ tục hải quan cần thiết để nhanh chóng thông quan các gói hỗ trợ quốc tế.
- Thiết lập hệ thống ra mệnh lệnh chỉ đạo/chỉ huy, quy trình công điện, thông báo.
- Tập huấn cho cán bộ trong hệ thống UPKC.
- Giáo dục cộng đồng, nâng cao nhận thức trong việc UPKC.
- Xác định và thực hiện các hoạt động giảm thiểu rủi ro và cảnh báo sớm.

(Nguồn IFRC)

vực nguy hiểm đến nơi an toàn bao gồm: sơ tán kịp thời, đúng đối tượng đối với cộng đồng dân cư trên đất liền; kêu gọi hướng dẫn tàu thuyền hoạt động trên biển nhanh chóng thoát ra khỏi vùng nguy hiểm của bão, ATNĐ và vào nơi trú tránh an toàn là hoạt động ứng phó khẩn cấp đầu tiên quan trọng nhất.

2.2. Giai đoạn chuẩn bị UPKC

Các bước và quy trình chuẩn bị (đối với lãnh đạo BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp):

- Tiến hành rà soát lại các phương án đã được chuẩn bị từ giai đoạn phòng ngừa; rà soát lại tất cả các nguồn lực có sẵn bao gồm nhân lực, vật tư và thiết bị cần thiết cho hoạt động ứng phó hiệu quả và thành công.
- Đảm bảo rằng tất cả các ban, ngành, các tổ chức, cá nhân đều nhận thức đầy đủ về vai trò và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện UPKC; yêu cầu đáp ứng vô điều kiện trong bất cứ hoàn cảnh nào khi được yêu cầu.
- Đảm bảo rằng tất cả các biện pháp và hoạt động phòng ngừa thiên tai phải sẵn sàng tiến hành theo kế hoạch đã được các cấp thống nhất và thông qua (cấp trung ương, tỉnh, huyện và, và xã), nếu có trở ngại phải báo cáo ngay lãnh đạo BCHPCLB&TKCN các cấp và BCĐPCLBTW; đồng thời phải khắc phục ngay khi có điều kiện.
- Đảm bảo rằng thông tin chi tiết về người, tài sản, các công trình công cộng; các thông tin phục vụ yêu cầu cứu hộ, cứu nạn bao gồm: nơi sơ tán (địa điểm an toàn, nơi ở phù hợp, v.v..., chi tiết xem thêm sổ tay Sphere tại trang Web: http://www.sphereproject.org/dmdocuments/handbook/hdbkpdf/vietnamese_full.pdf), số lượng người dân cần được sơ tán, các kho dự trữ lương thực, nước và thuốc cần thiết, v.v... phải luôn chính xác và rõ ràng.
- Các nguồn lực (bao gồm: người, phương tiện chuyên chở, máy móc, tàu thuyền, phương tiện đi lại đặc biệt, v.v...) phục vụ cho việc sơ tán cộng đồng đang gặp nguy hiểm trực tiếp bởi thiên tai hoặc có nguy cơ gặp nguy hiểm đối với thiên tai sắp xảy ra phải luôn được sẵn sàng. Nếu chưa đảm bảo cần phải tìm phương án thay thế trong đó, xem xét các thứ tự ưu tiên để lần lượt giải quyết.
- Sử dụng hệ thống cảnh báo sớm đã được xây dựng để truyền thông tin tới cộng đồng dân cư đang gặp nguy hiểm. Đảm bảo rằng tất cả các bộ phận của hệ thống phải hoạt động chính xác và người dân được cảnh báo kịp thời. Để ngăn chặn sự lộn xộn và hoảng loạn của người dân mà có thể dẫn đến những tác động tiêu cực không mong muốn như tình trạng rối loạn, cần phối hợp với các lãnh đạo địa phương và đại diện xã, phường để tìm ra giải pháp tốt nhất cho việc cảnh báo hiệu quả và triển khai các hoạt động sơ tán tiếp theo. Sử dụng tất cả các phương tiện liên lạc hiện tại cũng như phương tiện truyền thông của chính phủ mà có khả năng tiếp cận được ở khu vực xảy ra thiên tai.
- Thông báo cho các đối tác và các bên có liên quan về tình hình và cung cấp thông tin chính xác về tình hình thực tế trước, trong và sau thiên tai và những tác động của nó. Sử dụng công cụ hệ thống đã được xây dựng cho việc chia sẻ thông tin ví dụ mẫu báo cáo hiện trường, mẫu đánh giá, cơ sở dữ liệu điện tử thông qua chính phủ, BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp.
- Thường xuyên giám sát và theo dõi tình hình thiên tai cũng như điều kiện xã hội ở những khu vực dân cư dễ bị tổn thương. Ngoài ra cần phải đề phòng thiên tai xảy ra bất ngờ ở những khu vực không phòng bị trước (ví dụ: khi đường đi của bão, áp thấp nhiệt đới đột ngột thay đổi và đổ bộ vào nơi không được chuẩn bị; lũ quét xảy ra bất ngờ; v.v...).
- Đảm bảo rằng nguồn ngân sách phân bổ cho hoạt động UPKC luôn sẵn sàng và nếu cần thiết yêu cầu Trung ương bổ sung thêm kinh phí hỗ trợ mà BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp đã dự tính. Bản dự tính nên bao gồm thông tin cập nhật về

hàng dự trữ (thiết bị và nhu yếu phẩm) – các kho dự trữ quốc gia tại ba miền Bắc, Trung, Nam.

- Xây dựng công cụ thông tin liên lạc nội bộ cũng như với bên ngoài, tận dụng hệ thống hiện có của địa phương cũng như của hệ thống quốc gia. Đảm bảo rằng thông tin liên lạc tin cậy và nhất quán với BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp, được xây dựng và khởi động trước, trong và sau thiên tai. Đảm bảo thông tin liên lạc được phối hợp và có các chỉ dẫn với những địa chỉ liên hệ quan trọng bao gồm số điện thoại, số fax, địa chỉ email có sẵn và đội ngũ ứng phó có thể liên lạc được.
- Kiểm tra sự sẵn sàng hoạt động của các vật tư và thiết bị tìm kiếm và cứu nạn. Nếu chưa sẵn sàng thì trình bày vấn đề khó khăn và yêu cầu có thêm thiết bị hoặc tiến hành sửa chữa khi cần thiết.
- Bắt đầu các hoạt động thực tế và diễn tập về UPKC với thiên tai sắp xảy ra nếu có thể dự tính thời gian bão sẽ đến (ví dụ cơn bão sắp xảy ra đến trong 2 ngày). Việc diễn tập cần có sự tham gia của đại diện BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp và đội ngũ nhân viên hữu quan và đảm bảo có sự tham gia của cộng đồng dân cư. Việc thực hiện các hoạt động và diễn tập sẽ giúp tổ chức kiểm tra năng lực và khả năng phòng ngừa và sẵn sàng UPKC khi thiên tai ập đến.

2.3. UPKC với tầm nhìn rõ ràng

- Sử dụng kế hoạch thực hiện ứng phó được xây dựng với các phương án có thể xảy ra cho tất cả các loại hình thiên tai đã được dự đoán ở tỉnh, huyện, xã.
- Đảm bảo rằng tất cả các cán bộ lãnh đạo và chuyên viên của BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp hiểu rõ quy trình và thủ tục cần tiến hành. Trình bày phần giới thiệu ngắn gọn các hoạt động thực hiện cho những đối tượng không được thông báo hoặc đào tạo (những người dân bình thường ở cộng đồng).
- Khi thiên tai sắp tới có thể xảy ra, phân tích, dự đoán, đưa ra quyết định và khởi động hệ cảnh báo sớm một cách có hệ thống và theo đúng quy trình chính thức và các công cụ sẵn có. Tiến hành sử dụng hệ thống cảnh báo sớm tại khu vực hoặc bất cứ cách thức cảnh báo thay thế nào khác như con người, điện thoại, sóng phát thanh, loa phát thanh, tất cả các hệ thống liên lạc có thể, phương tiện truyền thông địa phương hoặc quốc gia.
- Gửi cảnh báo khẩn cấp để thông báo cho các thành viên BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp về thiên tai đang diễn ra hoặc sắp xảy ra ở địa phương. Cảnh báo được gửi đi sẽ huy động tất cả nguồn lực có thể ở các cấp khác nhau. Sự phối hợp và hỗ trợ được kỳ vọng sẽ được khởi động khi cảnh báo khẩn cấp đã được gửi đi. Đảm bảo thực hiện đúng quy trình cảnh báo.
- Chuẩn bị và huy động đội ngũ sơ tán và các thiết bị được yêu cầu phối hợp với lực lượng công an và quân đội. Các nhóm TKCN phải túc trực thường xuyên và sẵn sàng can thiệp. Phối hợp với đại diện xã/phường, tổ chức đoàn thể, nhóm thanh niên xung kích, lực lượng công an và quân đội để đảm bảo an toàn cho người dân trong khu vực. Đảm bảo và kiểm tra nếu chỗ ở phù hợp (chỗ tạm trú khẩn cấp) đã sẵn sàng để nhận người dân đi sơ tán và bị mất nhà cửa. Các biện pháp an toàn và điều kiện sinh hoạt tối thiểu, bao gồm khả năng tiếp cận với nước sạch và phương tiện vệ sinh, cung cấp lương thực, nơi trú ẩn tạm thời theo như các tiêu chuẩn nhân đạo.

(tham khảo Sổ tay Sphere, tại trang Web:

http://www.sphereproject.org/dmdocuments/handbook/hdbkpdf/vietnamese_full.pdf).

- Đảm bảo rằng các cán bộ BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp và nhân lực tham gia theo đúng các quy trình, nhiệm vụ và thời gian thực hiện. Cấp lãnh đạo không nên giao quá nhiều việc cho bất cứ cá nhân hay tổ chức nào bằng cách chia sẻ công bằng các nhiệm vụ. Điều này giúp tránh bất cứ tác động tiêu cực nào và những hậu quả không mong muốn cho tất cả các nhân viên trong hoạt động UPKC.

- Đảm bảo rằng tất cả các cán bộ của BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp cùng với nhân lực được huy động (tại địa phương) được an toàn và không có nguy cơ xảy ra nguy hiểm trước khi gửi họ tới các khu vực bị thiệt hại bởi thiên tai và trong khi sẵn sàng cho các hoạt động ứng phó thực sự.
- Thực hiện việc nhân rộng, chuẩn bị cho những đánh giá nhu cầu ban đầu, chuẩn bị và gửi báo cáo tình hình sử dụng các mẫu đã xây dựng sẵn, đảm bảo rằng thông tin cần thiết được thu thập và tổng hợp trong báo cáo.
- Phối hợp các hoạt động quản lý thiên tai với các cấp chính quyền tỉnh, khu vực và BCĐPCLBTW. Trong những trận thiên tai nghiêm trọng, biên soạn tất cả tài liệu cần thiết cho hoạt động cứu trợ nhân đạo và kêu gọi hỗ trợ thêm kinh phí, cả nội bộ và bên ngoài.

2.4. Các hoạt động UPKC cần được thực hiện trong 24 – 72 giờ đầu

Những hoạt động đầu tiên cần phải tập trung vào việc cứu người cũng như hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng đi sơ tán, nhiệm vụ tìm kiếm, cứu nạn và cung cấp cứu trợ khẩn cấp tới những người đã được cứu nạn và tạm thời trú ẩn ở những khu vực đảm bảo và an toàn.

Tiếp tục giám sát chặt chẽ tình hình hiện trường và những diễn biến mới nhất trong đợt thiên tai. Theo dõi tất cả những thay đổi và vấn đề lớn xảy ra để giúp đội ngũ cứu trợ ứng phó với tình hình một cách kịp thời và hiệu quả.

- Gửi công điện khẩn chỉ đạo việc chuẩn bị sẵn sàng UPKC.
- Khởi động các hoạt động, chỉ định bộ phận tham mưu giúp việc gọn nhẹ cho Ban chỉ đạo tiền phương để phối hợp chặt chẽ với các cơ quan tại địa phương (chỉ thực hiện khi thực sự có nhu cầu cần thành lập Ban chỉ đạo tiền phương).
- Thiết lập hệ thống thông tin liên lạc cơ sở - điện thoại, fax, internet, thư tín, các công cụ truyền thông khác.
- Các hoạt động đầu tiên cần tập trung vào việc cứu sinh mạng người dân và hỗ trợ những người bị ảnh hưởng tại nơi sơ tán, tổ chức tìm kiếm và cứu nạn, cung cấp các trợ giúp khẩn cấp cho những người được cứu và được đưa đến nơi ở mới an toàn.
- Huy động các lực lượng chuyên trách, bán chuyên trách, cộng đồng địa phương nơi có nguy cơ bị rủi ro tiến hành các công tác chuẩn bị, sơ tán với phương châm “kịp thời, kiên quyết bằng sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, trong đó quân đội là lực lượng nòng cốt”.
- Tổ chức hướng dẫn giao thông tại các bến đò, các ngầm qua suối, nơi bị ngập sâu có nước chảy xiết, nơi có nguy cơ bị sạt lở.
- Sắp xếp phù hợp nơi sơ tán tạm thời, trạm trung chuyển, tham khảo các tiêu chuẩn nhân đạo tối thiểu của Sphere (sử dụng quân đội, công an, UBND tỉnh, các cơ quan Chính phủ nếu cần thiết).
- Liên tục cập nhật thông tin về mức độ khẩn cấp và thiệt hại. Chia sẻ thông tin với các bên liên quan càng sớm càng tốt. Tiếp tục theo dõi và cập nhật các sự kiện chính và các

Ai chịu trách nhiệm UPKC?

- Từng cá nhân;
- Từng gia đình;
- Cộng đồng (bao gồm lực lượng tình nguyện);
- Lực lượng vũ trang (quân đội và công an) là đội quân chủ lực;
- Các tổ chức cứu hộ, cứu nạn chuyên trách của Trung ương và địa phương;
- Chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp, các ngành và địa phương.

khó khăn gặp phải nhằm giúp cho nhóm UPKC có thể hành động được nhanh chóng, kịp thời và có chất lượng cao.

- Liên lạc với BCĐPCLBTW và BCHPCLB & TKCN các cấp trong khu vực để thông báo lên các cấp chính quyền cao hơn về tình hình khẩn cấp (điều kiện thực tế ở khu vực bị thiệt hại) và để bắt đầu các hoạt động điều phối liên quan đến các hoạt động UPKC.
- Đảm bảo rằng dân cư ở những khu vực nguy hiểm được sơ tán kịp thời và tiến hành công tác TKCN những người mất tích, bị kẹt trong những khu vực bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Trong khi tiến hành sơ tán, BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp cần đảm bảo mang lại điều kiện sống phù hợp với các tiêu chuẩn nhân đạo tối thiểu cho tất cả mọi người không phân biệt dân tộc, tôn giáo và giới tính. Địa điểm và các phương tiện cần vận dụng theo các tiêu chuẩn nhân đạo quốc tế

(*Tham khảo Sổ tay Sphere,*

http://www.sphereproject.org/dmdocuments/handbook/hdbkpdf/vietnamese_full.pdf)

- Đối với những nơi trú ẩn khẩn cấp để đảm bảo khả năng tiếp cận với nước sạch và điều kiện vệ sinh, không gian sống đạt tiêu chuẩn như số thành viên gia đình, lương thực, y tế/thuốc, giáo dục, nhu cầu được bảo vệ, quần áo và các sinh kế cơ bản cho tất cả những người dân tạm thời bị mất nhà cửa.
- Tổ chức và đảm bảo chỗ ở tạm thời an toàn và quản lý khu vực di dân tạm thời khi cần thiết. Trong trường hợp tốt nhất, người dân sẽ có thể quay trở lại cuộc sống bình thường ngay sau khi tổ chức sơ tán nhưng trong nhiều trường hợp (từ các kinh nghiệm quốc tế) quá trình tái hòa nhập và hồi hương thực sự có thể bị chậm lại sau nhiều tháng, thậm chí nhiều năm phụ thuộc vào quy mô tàn phá và tác động chung của thiên tai gây ra cho cơ sở hạ tầng, nơi trú ẩn và các điều kiện sống thiết yếu khác.
- Đảm bảo rằng năng lực quản lý rủi ro thiên tai của địa phương, nguồn nhân lực và trang thiết bị sẵn sàng và đáp ứng được các hoạt động cứu nạn, cứu người và ứng phó ban đầu. Nếu không đủ đáp ứng, cần kêu gọi sự hỗ trợ từ BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp cũng như chính quyền xã, huyện hoặc tỉnh lân cận.
- Phân phối các hàng cứu trợ quan trọng càng sớm càng tốt. Bắt đầu phối hợp để cung cấp viện trợ khẩn cấp vì mục đích nhân đạo tới những nơi còn thiếu hụt và có nhu cầu. Đảm bảo rằng người dân địa phương trong cộng đồng cũng tham gia vào công tác phân phối và quyết định các tiêu chí tuyển chọn đối tượng được trợ giúp. Áp dụng các tiêu chuẩn về tình trạng dễ bị tổn thương (xem thông tin ở Phần IV, Mục 4: Tiêu chí về tình trạng dễ bị tổn thương) khi đưa ra quyết định về địa điểm, thời gian và đối tượng nhận được hỗ trợ. Cần có những hành động cần thiết để nâng cao và đảm bảo nhận thức của cộng đồng về các tiêu chuẩn phân phối đã thống nhất, thời gian có thể chia sẻ thông tin thậm chí trước khi thiên tai xảy ra. Điều này sẽ giúp tránh những sự cố không mong muốn có thể phát sinh và gây ra nhiều thiệt hại hơn những kết quả đã đạt được từ những nỗ lực cứu trợ.
- Khi cần thiết, ra lời kêu gọi cứu trợ và hỗ trợ khẩn cấp, đặc biệt đối với các hoạt động hoặc lĩnh vực cần có sự giúp đỡ khẩn cấp nhất (vật tư, nước sạch, lương thực, điều kiện vệ sinh, thuốc uống, v.v...) với khung thời gian đề xuất (bao gồm thời hạn cuối cùng) cho những hành động khẩn cấp. Lãnh đạo BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp cần đưa ra kiến nghị cứu trợ đến cấp cao hơn nếu vượt quá thẩm quyền của cấp mình. Tài liệu kêu gọi hỗ trợ cần bao gồm thông tin đã thu thập về những thiếu hụt và nhu cầu thực tế cần đáp ứng mà có thể được chứng minh ngay khi nhận được yêu cầu từ nhà tài trợ tiềm năng hoặc các cơ quan thẩm quyền cấp cao hơn. Các nghiên cứu đánh giá được tài liệu hóa, các nhu cầu và sự thiếu hụt cần được đáp ứng phải được lưu giữ trong hồ sơ của BCĐPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp để phục vụ các đoàn công tác kiểm tra, giám sát và đánh giá sau này.
- Huy động các nhóm đánh giá, sử dụng các phương pháp đánh giá nhanh, phối hợp với cộng đồng dân cư bị tác động và các nhóm đánh giá chung của các tổ chức PCP vì mục đích nhân đạo. Bắt đầu thu thập thông tin liên quan đến tác động của thiên tai đối với

cộng đồng dân cư và các khu vực trong phạm vi ảnh hưởng của trận thiên tai đã hoặc sắp xảy ra. Trong khi thu thập thông tin, sử dụng mẫu đánh giá và cơ sở dữ liệu giúp cho việc chia sẻ thông tin một cách chính xác với các cán bộ cấp chính quyền cao hơn cũng như các tổ chức cứu trợ quốc tế đang hoạt động trong khu vực, tỉnh và xã.

- Xem xét các lĩnh vực chính cần UPKC dựa trên đánh giá nhanh và thông tin đã thu thập về nhu cầu thực tế hoặc sẽ cần thiết. Thực hiện theo đúng kế hoạch đã xây dựng và được phê duyệt cho hoạt động UPKC với lĩnh vực ưu tiên được xác định cho các hoạt động UPKC tức thời.
- Đảm bảo kỉ cương pháp luật và sự vận hành của các cơ quan và tổ chức đảm bảo an ninh và trật tự, ví dụ các tổ chức của nhà nước, lực lượng quân đội và công an.

2.5. Những việc cần làm sau 72 giờ

- Mở rộng phạm vi hoạt động (nếu chưa thực hiện), bao gồm thông tin liên lạc, vận chuyển, hậu cần, các yếu tố an toàn và an ninh. Trong trường hợp không còn nguy cơ có thể xảy ra, bắt đầu tiến hành dọn dẹp hiện trường thiên tai để tạo điều kiện tiếp cận tới các làng, xã và hộ gia đình bị ảnh hưởng.
- Tiếp tục hoạt động phối hợp giữa BCDPCLBTW và BCHPCLB&TKCN các cấp với các bên có liên quan, các tổ chức cứu trợ quốc tế và các nhà tài trợ đang có trụ sở ở Việt Nam trong việc đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ.
- Tiếp tục công tác đánh giá và đảm bảo rằng các nhóm đánh giá có sự cân bằng về giới. Bảo đảm có sự tham gia của các bên có liên quan khác và các nhóm đánh giá của họ nếu có thể. Giám sát các nhu cầu thực tế và tình hình cứu trợ nhân đạo và đảm bảo các hoạt động tiếp theo với các cấp có thẩm quyền cao hơn cũng như các tổ chức cứu trợ quốc tế kịp thời, hiệu quả.
- Tiến hành đánh giá ban đầu khi có thể cho các hoạt động PHS với trọng tâm nhằm hướng tới sự phát triển bền vững.
- Tiếp tục cung cấp cứu trợ khẩn cấp vì mục đích nhân đạo. Thu thập và chia sẻ thông tin về các nhu cầu trước mắt và thông báo những phát hiện mới tới các đối tác có liên quan trong nước và quốc tế. Khắc phục những khiếm khuyết hiện tại và đáp ứng các nhu cầu liên quan tới tình trạng khẩn cấp khi có thể trong khi chỉ đạo các hoạt động hướng tới những đối tượng dễ bị tổn thương nhất như phụ nữ, trẻ em, người già, người khuyết tật, những người nghèo đói nhất, các nhóm dân tộc thiểu số.
- Đảm bảo khả năng tiếp cận đến tất cả các cộng đồng bị ảnh hưởng trong khu vực thiên tai. Đối với những cộng đồng chưa tiếp cận được cần thông báo tới BCDPCLBTW, BCHPCLB&TKCN và chính quyền cấp cao hơn để có giải pháp tiếp cận nhanh nhất.

2.6. PHS diễn ra đan xen với UPKC

Ở một giai đoạn nhất định, các hoạt động PHS diễn ra đan xen với các hoạt động UPKC. Sau khi thiên tai gây ra những thiệt hại trực tiếp cho cộng đồng, người dân bị ảnh hưởng lúc này rất cần những hỗ trợ để vượt qua những khó khăn trước mắt. Do đó, các nhân viên cứu trợ tổ chức các hoạt động TKCN trong khi tiếp tục hoạt động nhân đạo để mang đến những hỗ trợ thiết yếu nhất cho người bị nạn.

Ngay khi có điều kiện, hoạt động PHS nên bắt đầu đồng thời với UPKC. Để thực hiện được, cần ổn định tình hình ở những khu vực bị ảnh hưởng và cung cấp các dịch vụ hành chính địa phương cũng như bảo đảm an ninh và công bằng cho người dân. Các hoạt động PHS cụ thể như đánh giá ban đầu nên bắt đầu ngay sau UPKC hoặc ở giai đoạn triển khai ban đầu của UPKC. Các hoạt động UPKC cấp vẫn sẽ tiếp tục diễn ra và kéo dài cho đến khi nào còn cần thiết. Việc lập kế hoạch và thực hiện PHS theo cách tiếp cận phát triển bền vững nên tiến hành đồng thời với UPKC.

Khung logic PHS – Các bước cần thực hiện:

- Đánh giá khả năng và điều kiện hời hững của những người sơ tán, bắt đầu thực hiện các hoạt động PHS và hoạt động khôi phục tái thiết cộng đồng.
- Tiến hành khôi phục các điều kiện sống cơ bản với sự tham gia của người dân địa phương và những thành viên tích cực của các nhóm UPKC và PHS. Huy động nhân lực sẵn có trong cộng đồng để tiến hành các hoạt động PHS và tái thiết cộng đồng.
- Bắt đầu thực hiện các hoạt động PHS ngay khi có điều kiện và khi đã hết nguy cơ xảy ra thiên tai (ví dụ sẽ không có trận bão, lũ lụt sắp tới nào xảy ra), các khu vực bị ảnh hưởng bởi thiên tai đã được an toàn để các nhân viên cứu trợ và cộng đồng có thể bắt đầu công việc.
- Đảm bảo rằng chính quyền địa phương thực hiện tốt vai trò, trách nhiệm của mình và các yếu tố quan trọng như nguồn nhân lực, hậu cần, cơ chế hoạt động, phương tiện và vật tư đã sẵn sàng.
- Lập kế hoạch (tiếp cận chiến lược): Xây dựng khung hành động cấp tỉnh, được mở rộng với sự tham gia của huyện và xã, nội dung chương trình được phác thảo (lập kế hoạch hành động dự phòng).
- Đảm bảo các nguồn lực sẵn có: Để bắt đầu các hoạt động PHS một cách hiệu quả, BCHPCLB&TKCN các cấp cần đảm bảo rằng nguồn vốn, nhân lực, trang thiết bị, vật tư và tài sản cần thiết đã sẵn sàng để triển khai PHS. Trong giai đoạn thực hiện, cần xác định các yêu cầu bổ sung, các khiếm khuyết, nhu cầu và huy động năng lực của địa phương để khắc phục cũng như đáp ứng các yếu tố này. Trường hợp vượt quá khả năng của địa phương, phải báo cáo lên chính quyền cấp trên.
- Chỉ huy các hoạt động PHS trước khi chuyển sang giai đoạn phục hồi, tái xây dựng và phát triển. Các hoạt động PHS cần và sẽ kéo dài đến một thời điểm nhất định khi có điều kiện phù hợp cho việc triển khai các hoạt động tái xây dựng và phát triển. Trong một số trường hợp, các hoạt động PHS vẫn cần tiếp tục để phục vụ cho mục đích phát triển bền vững hơn.

Phát triển bền vững

Phát triển bền vững là sự phát triển nhằm đáp ứng được nhu cầu hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng đòi hỏi của thế hệ tương lai. (UNISDR)

Nhận xét: Thuật ngữ này được đưa ra bởi Ủy ban Brundtland vào năm 1986 với định nghĩa rất súc tích nhưng vẫn còn bỏ ngỏ nhiều câu hỏi liên quan đến ý nghĩa của phát triển cũng như các quá trình kinh tế, xã hội và môi trường tham gia vào phát triển. Rủi ro thiên tai có liên quan mật thiết với các nhân tố phát triển không bền vững như tình trạng suy thoái môi trường, trong khi đó ngược lại, việc giảm rủi ro thiên tai có thể giúp đạt được mục tiêu phát triển bền vững thông qua việc giảm nhẹ những thiệt hại và cải thiện các hành vi phát triển.

Các hoạt động PHS ở cấp xã và các hộ gia đình bao gồm phục hồi tài sản cá nhân và các tiện nghi, công trình như nhà cửa, điện, nước sinh hoạt và điều kiện vệ sinh, gia súc, đất trồng trọt v.v... Những lĩnh vực hoạt động chính là:

2.6.1. Nhà ở - Các hoạt động sửa chữa và tái thiết. Đảm bảo chỗ ở an toàn và phù hợp

Cần bắt đầu với việc đánh giá thiệt hại về nhà ở và chuẩn bị sẵn sàng phân phát các vật liệu xây dựng cần thiết để sửa chữa những ngôi nhà chưa bị phá hủy hoàn toàn. Trước khi tổ chức và lên kế hoạch phân phát, cần kiểm tra số vật liệu còn trong kho, số lượng và mức độ sẵn có của các vật liệu xây dựng cụ thể. Căn cứ vào các vật liệu đã có và nhu cầu thực tế, cùng đại diện của cộng đồng

lập danh sách đối tượng hưởng lợi cần được ưu tiên. Sửa chữa và hỗ trợ nhà ở có vai trò rất quan trọng trong giai đoạn PHS. Bên cạnh đó, các tiêu chí về tình trạng dễ bị tổn thương cũng cần được chú trọng.

2.6.2. Nước sạch và điều kiện vệ sinh

Việc đánh giá về các cơ sở nước sạch và vệ sinh cần tiến hành đồng thời với đánh giá mức độ thiệt hại về nhà ở. Cần kiểm tra những giếng nước nào đã bị ô nhiễm và những nguồn nước sạch hiện có. Xác định nhu cầu thực tế và xây dựng kế hoạch hành động dựa trên năng lực hiện tại của cộng đồng CƯ dân bị ảnh hưởng. Xác định số giếng nước cần tu sửa, số giếng cần làm sạch và số giếng cần xây lại.

Theo như kế hoạch dự kiến, các thiết bị sẵn có như công cụ, máy bơm nước, ống nước, bình lọc nước, thiết bị vệ sinh, và những loại hóa chất khác cần được phân phát với sự hỗ trợ của dân cư trong cộng đồng. Nếu năng lực của địa phương và kho dự trữ sẵn có không đáp ứng được nhu cầu, cần kiến nghị cấp **chính** quyền cao hơn hỗ trợ về thiết bị và hóa chất (cần nêu chính xác loại thiết bị và hóa chất nào khi yêu cầu hỗ trợ) để có thể bắt đầu làm sạch các giếng nước. Đồng thời, thông qua BCĐPCLBTW kêu gọi các tổ chức cứu trợ quốc tế (ví dụ các tổ chức trong DMWG) tham gia vào các hoạt động hỗ trợ nước sạch và vệ sinh. Ngoài ra, cũng cần tiến hành các hoạt động phục hồi và tái thiết các cơ sở có nguồn nước sạch bị ô nhiễm và điều kiện vệ sinh xuống cấp.

2.6.3. Sinh kế - gia súc, chuồng trại, đất canh tác và các hoạt động nông nghiệp, tạo nguồn thu nhập

Công tác phục hồi ban đầu các hoạt động sinh kế cơ bản có vai trò rất quan trọng cho việc hồi hương bền vững của cộng đồng bị ảnh hưởng và khôi phục nguồn thu nhập thường xuyên cho các hộ gia đình. Việc đáp ứng những nhu cầu cơ bản trước mắt của người dân về giống cây trồng, vật nuôi, công cụ, thiết bị và các vật tư cần nhận được sự hỗ trợ từ cơ quan nhà nước và các tổ chức PCP. Việc phân phát các phương tiện phục vụ hoạt động sinh kế phải được phối hợp tốt ở tất cả các cấp, bắt đầu từ cấp lãnh đạo xã đến các cơ quan có thẩm quyền cao hơn. Trong giai đoạn đánh giá ban đầu được thực hiện bởi cán bộ BCHPCLB&TKCN các cấp, cần thu thập mọi thông tin quan trọng về các nhu cầu thiết yếu nhất, sau đó đưa ra thảo luận cùng với cộng đồng xác định mức độ ưu tiên.

Căn cứ vào các hoạt động sinh kế thường được ưu tiên và các sinh kế không bị ảnh hưởng bởi thiên tai mà người dân nên tiếp tục phát triển, cộng đồng dân cư cần phối hợp với cán bộ của BCHPCLB&TKCN các cấp xây dựng kế hoạch phục hồi những nguồn thu nhập mang tính chiến lược. Trong quá trình lập kế hoạch cho những hoạt động quan trọng trên, những vấn đề sau cần phải được xem xét và lồng ghép vào kế hoạch hành động:

- Tất cả các hoạt động sinh kế không bị ảnh hưởng sau thiên tai.
- Năng lực hiện tại của cộng đồng, ví dụ sức người, kĩ năng, công cụ.
- Cách tiếp cận chiến lược và hỗ trợ sẵn có (về vật tư, thiết bị, đào tạo, nguồn vốn v.v...).
- Lĩnh vực cụ thể có nguồn lợi phát triển bền vững, ví dụ nông nghiệp, ngư nghiệp, các nghề nghiệp khác.
- Xác định khả năng sinh sống và hoạt động sinh kế ở những địa điểm tái định cư cho cộng đồng bị ảnh hưởng trong trường hợp nơi họ đang sinh sống không được bảo đảm và có nguy cơ rủi ro cao (ví dụ khi những ngư dân buộc phải rời địa điểm đánh bắt cá thường xuyên do mối đe dọa của sóng thần, họ không còn khả năng tiếp cận với các hoạt động đánh bắt cá tạo thu nhập truyền thống). Vì vậy, đối với các ngư dân này, việc phát triển các kĩ năng nghề nghiệp mới và làm cách nào để họ có thể kiếm sống bằng các hoạt động sinh kế và tạo thu nhập ở địa điểm tái định cư có vai trò rất quan trọng.

Một điều quan trọng là cần nắm rõ những phương tiện và điều kiện cơ sở hạ tầng cho sinh kế nào đã bị ảnh hưởng và nhu cầu tái xây dựng và tái thiết. Việc ước tính chi phí cho những hoạt động trên cần được thông báo tới các cấp chính quyền cao hơn hoặc Bộ chủ quản để xin ý kiến chỉ đạo cho những hoạt động hỗ trợ tiếp theo được yêu cầu.

2.6.4. Cơ sở hạ tầng và các tổ chức công cộng

Ngay khi có điều kiện, không còn rủi ro tiềm ẩn và khả năng tài chính cho phép, cần phải xúc tiến việc phục hồi, xây dựng cơ sở hạ tầng và các tổ chức công cộng. Để đảm bảo an ninh, Chính phủ cần khởi xướng và chỉ đạo thực hiện thông qua chính quyền và cơ quan bảo vệ pháp luật các cấp càng sớm càng tốt. Các biện pháp can thiệp cụ thể này giúp ngăn chặn các hành vi tiêu cực như bạo lực, tội phạm, các hoạt động phi pháp ở những khu vực xảy ra thiên tai và bị thiệt hại.

2.6.5. Mạng lưới cung cấp điện và nước sinh hoạt

Hệ thống cung cấp điện và nước sinh hoạt có vai trò rất quan trọng đối với khu vực thành thị cũng như nông thôn. Do đó cần khôi phục ngay các cơ sở hạ tầng và những phương tiện bị thiệt hại có liên quan để mang lại sự an toàn và an ninh cho cộng đồng dân cư. Khả năng tiếp cận với điện và nước sinh hoạt là rất quan trọng để khôi phục hệ thống thông tin liên lạc thông suốt và cung cấp những điều kiện vệ sinh tối thiểu. Do đó, các biện pháp cần thiết phải được tiến hành ngay lập tức và ngay khi có thể để khôi phục mạng lưới cung cấp điện và nước sinh hoạt thường xuyên hoặc ở mức thiết yếu nhất.

Báo cáo đánh giá thiệt hại mạng lưới điện và nước sinh hoạt phải được gửi đi càng sớm càng tốt tới các cấp có thẩm quyền để đáp ứng được các nhu cầu cấp thiết.

2.6.6. Các cơ sở y tế (bệnh viện và trạm y tế)

Do việc chăm sóc sức khỏe là một trọng những dịch vụ công quan trọng nhất nên ngành Y tế cần tiến hành đánh giá nhu cầu tái thiết các cơ sở y tế được ưu tiên trong tỉnh, huyện, xã bị ảnh hưởng thiên tai. Tổ chức Y tế thế giới với vai trò phụ trách Nhóm công tác y tế của các tổ chức LHQ có thể cung cấp thuốc men, nguồn nhân lực và các trợ giúp khác.

2.6.7. Giáo dục (trường học và đội ngũ giáo viên)

Ngành Giáo dục và Đào tạo (GD-ĐT) cần phối hợp với chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp tiến hành đánh giá thiệt hại và chia sẻ thông tin về các cơ sở trường học, mức độ thiệt hại và năng lực vận hành của các cơ sở này. Công tác đánh giá thiệt hại và ước tính chi phí cần được tiến hành theo đó. Để khắc phục nhanh, cần huy động sự hỗ trợ về nhân lực của cộng đồng để bắt đầu hoặc tiếp tục các hoạt động giáo dục theo chương trình hàng năm khi có thể. Nếu việc phục hồi trường học bị kéo dài, chương trình học chính thức cần được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế.

Các hoạt động giáo dục cần bắt đầu trở lại khi có đủ điều kiện an toàn và an ninh bao gồm các điều kiện cơ bản tối thiểu cho việc học tập. Khi cần thiết, học sinh có thể bắt đầu đi học trở lại và sử dụng các địa điểm học thay thế trong khi vẫn đang triển khai việc tái xây dựng và tái thiết các cơ sở trường học bị thiệt hại.

2.6.8. Mạng lưới thông tin liên lạc và các phương tiện truyền thông

Một điều rất quan trọng là việc bắt đầu triển khai hoạt động phục hồi và tái thiết mạng lưới thông tin liên lạc trong xã và tiếp đến là trong huyện, tỉnh và khu vực. Tần số phát thanh, hệ thống thông tin di động, internet, phương tiện truyền thông địa phương và quốc gia như đài phát thanh, vô tuyến truyền hình là những công cụ liên lạc và thông tin vô cùng quan trọng ở những khu vực bị ảnh

hưởng bởi thiên tai. Đối với chính quyền địa phương cũng như cộng đồng bị thiệt hại, được tiếp cận với nguồn thông tin chính xác và kịp thời là rất cần thiết. Cùng với việc cung cấp thông tin kịp thời, có thể sử dụng mạng lưới thông tin liên lạc hiện có để giúp các xã bị cô lập mà các đơn vị cứu trợ không có khả năng tiếp cận hoặc bị hạn chế trong việc tiếp cận nhận được những chỉ dẫn về các biện pháp an toàn cũng như chi tiết về hoạt động cứu trợ khẩn cấp sắp tới.

2.6.9. Hệ thống giao thông

Để nhanh chóng khôi phục các hoạt động bình thường về kinh tế xã hội và hoạt động sinh hoạt hàng ngày của người dân ở cấp xã, huyện, tỉnh nói chung cũng như phục vụ công tác UPKC và PHS đang hoặc sắp tiến hành, cần triển khai các biện pháp phù hợp để hệ thống giao thông có thể vận hành bình thường trở lại càng sớm càng tốt. Điều này bao gồm việc sửa chữa cầu, đường để ngăn chặn và giảm thiểu những rủi ro sắp xảy ra hoặc có thể xảy ra.

Cần đặc biệt chú ý đến các phương tiện chuyên chở và những con đường chính cho việc sơ tán người, giống cây trồng, vật nuôi, vận chuyển các hàng tiếp tế và vật tư cứu trợ nhân đạo đến những người dân đang tạm thời sống ở những nơi sơ tán.

3. PHS và các lĩnh vực hoạt động

PHS là một quá trình đa chiều, tuân thủ các nguyên tắc phát triển, xuất phát từ mục đích nhân đạo và xây dựng dựa trên các chương trình nhân đạo, các cơ hội phát triển bền vững. Vì phải tuân thủ các nguyên tắc phát triển, PHS được bắt đầu trong khuôn khổ các hoạt động can thiệp khẩn cấp và phải được lồng ghép với các nguyên tắc nhân đạo hiện hành.

PHS diễn ra đan xen, thậm chí có lúc đồng thời với UPKC và các hoạt động nhân đạo khác, nhưng khác biệt ở mục tiêu, cơ chế và tính chuyên môn. **PHS nhằm mục đích:**

- Tăng cường các hoạt động hỗ trợ nhân đạo hiện có
- Hỗ trợ các hoạt động tự phục hồi của cộng đồng bị tác động
- Xây dựng cơ sở cho hoạt động phục hồi lâu dài

Việc không có các hoạt động lập kế hoạch và điều phối hoặc thực hiện chưa hiệu quả các hoạt động này trong công tác PHS ở giai đoạn khẩn cấp là thực trạng phổ biến, do đó các bên có liên quan và các tổ chức tham gia đang phản ứng một cách tự phát, phát triển các hoạt động bề nổi, không có sự chuẩn bị và chỉ có tác động tức thời. Thông thường không có đủ thời gian hoặc năng lực để đánh giá một cách chi tiết và toàn diện về nhu cầu cần PHS. Các thông tin đã thu thập thường không được sử dụng phù hợp để hỗ trợ việc cung cấp tài chính hợp lý cho quá trình tái xây dựng. Do đó, dù có vai trò rất quan trọng, nhưng khi chưa xây dựng được khuôn khổ cho hoạt động PHS và áp dụng nó vào thực tiễn, thì những tác động của công tác này sẽ bị hạn chế và không mang lại kết quả như mong muốn. Việc thiếu nguồn nhân lực và các nguồn lực sẵn có khác cũng là một trong những nguyên nhân đó.

Làm cách nào để tiếp cận công tác PHS trong khi thiết kế khung chiến lược, lập kế hoạch thực hiện cho hoạt động PHS một cách chi tiết liên quan đến việc xây dựng chương trình, kế hoạch, giám sát và đánh giá đảm bảo việc huy động mọi nguồn lực sẵn có.

Những tác động của thiên tai bao gồm mất mát về con người và gây thiệt hại cho những công trình công cộng, cơ sở hạ tầng có thể làm giảm năng lực của chính quyền địa phương trong việc đánh giá, lập kế hoạch và tiến hành các hoạt động PHS. Trong trường hợp này, cần có sự phối hợp và trợ giúp của các cấp, các ngành và các tổ chức PCP. Thêm vào đó, công tác xây dựng những năng lực cần thiết có vai trò vô cùng quan trọng cho việc khởi động thành công các hoạt động PHS. Những hợp phần quan trọng của công tác PHS được trình bày dưới đây:

3.1. Triển khai các hoạt động PHS

Khoảng thời gian cho hoạt động PHS phụ thuộc vào quy mô thiên tai và những nhu cầu cần đáp ứng. Không có khung thời gian cụ thể cho hoạt động PHS nhưng có thể kéo dài từ 6 đến 18 tháng sau khi công tác khởi động bắt đầu.

Ngày bắt đầu hoạt động PHS thực tế nên được phối hợp chặt chẽ giữa các ban ngành của Chính phủ, các tổ chức của LHQ và các cơ quan viện trợ song phương tham gia vào lĩnh vực PHS, khi những điều kiện an toàn và an ninh nói chung bắt đầu được duy trì (khi không còn mối đe dọa, thiên tai tiếp theo được dự đoán, trật tự an ninh được tái lập).

3.2. An toàn và An ninh

UBND các cấp cần áp dụng các biện pháp đảm bảo cho tất cả mọi người tham gia vào các hoạt động PHS cũng như trang thiết bị, vật tư và cung cấp tài chính được an toàn, tránh những mất mát có thể xảy ra. Điều này có nghĩa là tất cả các biện pháp an ninh cần thiết cần được chia sẻ và thảo luận với tất cả các bên liên quan tham gia vào hoạt động PHS bao gồm nhóm DMWG và Nhóm công tác do UN khởi xướng.

Cần chia sẻ những nghiên cứu đánh giá về an toàn đối với cộng đồng đang chịu những nguy cơ tiềm ẩn để ngăn ngừa và hạn chế đến mức thấp nhất những mất mát lớn hơn về của cải và tính mạng có thể xảy ra. Ví dụ, khi một số đoạn đê đã bị hư hỏng nghiêm trọng nhưng không được gia cố kịp thời thì nguy cơ đe dọa tiềm ẩn từ những đoạn đê xung yếu đó có thể bị vỡ sẽ gây ra thiệt hại và mất mát lớn hơn cho người dân cũng như những khoản đầu tư đã được bỏ ra thông qua việc tiến hành các hoạt động PHS (ví dụ các gia đình quay trở về có nguy cơ xảy ra rủi ro không cần thiết và có thể thiệt hại đến tính mạng; các công trình sửa chữa cơ sở hạ tầng và nhà cửa đã hoàn thiện bị phá hủy và những khoản đầu tư bị mất đi, gia súc đã được phân phối bị chết, v.v...). Trong trường hợp này, các biện pháp bảo đảm an toàn phải được ưu tiên đặc biệt ví dụ như: việc sửa chữa, gia cố đê điều cần phải tiến hành khẩn trương và có mức bảo đảm an toàn cao hơn trước khi hồi hương và có thể một số hoạt động PHS cần hoãn lại.

3.3. Phục hồi sinh kế / Nguồn thu nhập

Việc PHS các hoạt động sinh kế cơ bản cần được Chính phủ, chính quyền địa phương và các đối tác hỗ trợ với các dự án cụ thể, nhằm tạo thu nhập cho người dân và phục hồi kinh tế theo hướng phát triển bền vững.

3.4. Sơ tán và nơi ở tạm thời

Trong một số trường hợp, do quy mô tàn phá quá lớn của thiên tai như lũ quét, sạt lở đất, những nơi đã bị tác động không thể đáp ứng tiêu chuẩn an toàn và an ninh tối thiểu cho cộng đồng dân cư có thể tiếp tục sinh sống ở đó, vì thế, những người dân bắt buộc phải rời khỏi nhà tới định cư tạm thời ở những nơi an toàn hơn. Việc phải di dời tới nơi khác thường dẫn đến những vấn đề xã hội và phát sinh nhiều vấn đề khác trong cộng đồng người dân bị mất nhà ở. Thêm vào đó, điều kiện sống không đảm bảo, thiếu sự riêng tư và khả năng tiếp cận với môi trường sống phù hợp cũng làm tăng thêm sự căng thẳng và cảm giác sợ hãi cho những người dân bị ảnh hưởng cũng như gia đình và người thân của họ.

Trong quá trình lập kế hoạch cho các hoạt động UPKC, cần phải xem xét các địa điểm thay thế và chỗ ở tạm thời phù hợp với số lượng người dân/ gia đình dự kiến và cần cố gắng vận dụng theo

những tiêu chuẩn cứu trợ nhân đạo quốc tế tối thiểu. Trong trường hợp này, vấn đề địa điểm định cư cho người dân bị mất nhà ở cần được chính quyền địa phương đưa vào kế hoạch hàng năm với những ưu tiên cần thiết để đáp ứng nhu cầu này như là một trong những yếu tố quan trọng để người dân được quyền sống tương tự hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Cung cấp khả năng tiếp cận đối với các tiện nghi cơ bản như chỗ ở (không gian sống phù hợp, các tiêu chuẩn nhân đạo tối thiểu), nước sạch và điều kiện vệ sinh, giáo dục, chăm sóc y tế bao gồm việc cung cấp lương thực thiết yếu và bảo vệ những nhóm dễ bị tổn thương nhất (đặc biệt là trẻ em và trẻ mồ côi, những đối tượng dễ có nguy cơ là nạn nhân của bạo lực, buôn bán và lao động trẻ em, v.v...) là vấn đề nhân đạo theo tiêu chuẩn quốc tế cần phải được tôn trọng trong hoạt động PHS.

(Tham khảo Sổ tay Sphere, tại trang Web

http://www.sphereproject.org/dmdocuments/handbook/hdbkpdf/vietnamese_full.pdf).

3.5. Hồi hương và tái hòa nhập

Khi điều kiện cho phép, cần thúc đẩy các hoạt động liên quan đến việc hồi hương và tái hòa nhập cho cộng đồng người dân bị mất nhà ở. Cần đảm bảo rằng tất cả các điều kiện cho việc hồi hương đã được đáp ứng trước khi triển khai bất cứ biện pháp hoặc hoạt động hồi hương nào.

Yếu tố về an toàn và an ninh thường là khó khăn lớn nhất có thể gây cản trở hoặc ngăn cản hoạt động hồi hương. Khi chính quyền địa phương đã chính thức thông báo không còn mối nguy hiểm nào cho cộng đồng, cần khởi động các hoạt động hỗ trợ để giúp những người dân bị mất nhà ở tự giác hồi hương về nơi ở cũ. Trường hợp không có những điều kiện sống phù hợp, chỉ có một số người dân địa phương (đã được cộng đồng lựa chọn) cần tiếp cận những khu vực bị ảnh hưởng và khởi động các hoạt động PHS ban đầu với việc thu dọn những địa điểm bị tàn phá và khôi phục các cơ sở hạ tầng công cộng cần thiết cho các điều kiện sống và tiêu chuẩn tối thiểu.

Hoạt động hồi hương có thể theo tổ chức (theo nhóm hoặc theo toàn bộ cộng đồng) hoặc tự phát (của từng cá nhân, hộ gia đình) phụ thuộc vào hoàn cảnh thực tế, các điều kiện hồi hương đã được ước tính và tính bền vững của quá trình hồi hương đó. Một điều rất quan trọng là cần đảm bảo rằng việc hồi hương được tiến hành trên tinh thần tự nguyện. Trong cả hai trường hợp hồi hương có tổ chức hoặc tự phát, chính quyền các cấp sẽ không tiến hành bất cứ hoạt động cưỡng chế nào.

Những cập nhật về hoạt động hồi hương thực tế (địa điểm chính xác, thông tin chi tiết về các gia đình bao gồm số lượng và tuổi tác các thành viên đã trở về nơi ở cũ...) chính quyền cấp xã cần cần phải nắm vững. Trong trường hợp có những đe dọa tiềm tàng của các thiên tai hoặc nguy hiểm có khả năng xảy ra, những người dân đã tái định cư sẽ được chính quyền thông báo ngay lập tức và tổ chức ứng phó kịp thời, hiệu quả. Khi đã có đủ thông tin chi tiết về tình hình hồi hương của cộng đồng, chính quyền địa phương sẽ lập kế hoạch toàn diện và tiến hành cung cấp các hỗ trợ cần thiết cho những gia đình đã hồi hương với quá trình tái hòa nhập.

3.6. Tài sản, nhà ở

Mục đích của việc xây dựng nhà tạm/nhà ở là để mang lại sự an cư cho các gia đình bị ảnh hưởng, tạo điều kiện cho các thành viên suy nghĩ đến những nhu cầu quan trọng khác như sinh kế, cơ sở vật chất, các dịch vụ cộng đồng có liên quan tới việc hồi hương bền vững và sự hồi phục của cả cộng đồng.

Tiêu chuẩn cho việc xây dựng chỗ ở phải được quyết định bởi Chính phủ (Bộ Xây dựng) với sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan của LHQ về chỗ ở và PHS theo các tiêu chuẩn xây dựng nhà của

quốc tế ở những vùng bị thiên tai tàn phá. Khi đã hiểu được tầm quan trọng của việc cung cấp nhà ở, cần phải đáp ứng các điều kiện sau đây trước khi đầu tư xây dựng:

- Cần tiến hành đánh giá thiệt hại
- Cần xác định vị trí xây dựng phù hợp
- Lựa chọn mẫu nhà phù hợp
- Đảm bảo cung cấp tài chính cho các hoạt động xây dựng
- Huy động sự tham gia của cộng đồng

Những nội dung trên nên được thảo luận với chính quyền, cơ quan hữu quan các cấp, đại diện cộng đồng, các nhóm công tác của LHQ về nhà tạm và PHS bao gồm các tổ chức nhân đạo tham gia vào lĩnh vực PHS và xây dựng nhà tạm trong trường hợp khẩn cấp.

3.7. Cơ sở hạ tầng

Các gia đình tái định cư và khả năng hồi hương bền vững của họ được liên hệ chặt chẽ với các phương tiện, cơ sở vật chất cơ bản hiện có.

Do hiểu được hoạt động tu sửa cơ sở vật chất sẽ tốn kém và mất nhiều thời gian, việc lập kế hoạch phù hợp và cơ chế điều phối hiệu quả ở tất cả các cấp càng cần thiết và quan trọng. Những đánh giá nhu cầu và thiệt hại phải được tiến hành chặt chẽ và những nghiên cứu đánh giá cần được Chính quyền và BCHPCLB&TKCN các cấp xem xét thận trọng, khách quan sau đó đưa ra quyết định đầu tư. Nguồn kinh phí đầu tư được thực hiện theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp cần thiết sẽ kêu gọi thêm sự hỗ trợ từ các tổ chức phi chính phủ, các doanh nghiệp và các nhà hảo tâm.

Việc triển khai các khoản đầu tư về xây dựng công trình phải được tuân thủ theo các tiêu chuẩn về an ninh, an toàn và phát triển bền vững. Một điều rất quan trọng trong giai đoạn phòng ngừa thiên tai và giảm nhẹ rủi ro thiên tai là cần đặc biệt chú ý đến công tác xây dựng và lập kế hoạch phù hợp về cơ sở hạ tầng liên quan đến thiên tai vì hoạt động này cũng ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế. Công tác phòng tránh những thiệt hại không cần thiết và phòng ngừa mất mát cơ sở vật chất sẽ giúp khôi phục tăng trưởng kinh tế và mang lại sự phát triển thịnh vượng hơn cho những cộng đồng sinh sống ở những khu vực có nguy cơ cao về thiên tai.

3.8. Các vấn đề lồng ghép

Các vấn đề lồng ghép như giới, tuổi, môi trường, HIV cần được xem xét cẩn thận khi lập kế hoạch và tiến hành công tác nhân đạo hay cụ thể trong trường hợp này là các hoạt động PHS. Tài liệu Hướng dẫn này lưu ý: phải cân nhắc tất cả các vấn đề để bảo đảm sự công bằng và cung cấp các dịch vụ chất lượng trong và sau khi tiến hành cứu trợ. Do đó, việc lên chương trình và lập kế hoạch cần đảm bảo rằng tất cả thành phần xã hội: người già và thanh niên, nữ giới và nam giới, con trai và con gái đều có khả năng tiếp cận bình đẳng và an toàn với các hỗ trợ nhân đạo. Một điều quan trọng là cần tính đến tất cả các yếu tố và tư vấn tất cả các bên trong toàn bộ quá trình hỗ trợ nhân đạo từ khâu đánh giá nhu cầu đến quá trình đưa ra quyết định. Việc hiểu rõ những khác biệt, sự bất bình đẳng và năng lực của từng nhóm người trong số người dân bị ảnh hưởng và khả năng giải quyết các vấn đề này sẽ giúp nâng cao hiệu quả các hoạt động PHS.

Thiên tai và những tác động của nó có thể gây nên những ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên không chỉ ở những khu vực bị thiệt hại. Tác động thực tế của thiên tai có thể lớn hơn rất nhiều nếu không có những hoạt động ứng phó mang tính nhân đạo phù hợp. Việc xem xét các yếu tố môi trường có thể cải thiện đáng kể công tác khắc phục hậu quả, bằng việc giảm những hậu quả tiêu cực và xác định các giải pháp bền vững. Khi lập kế hoạch và tiến hành các hoạt động PHS, các vấn đề về môi trường phải được tính đến với sự chú trọng vào tính bền vững. Nếu không giải quyết được những vấn đề quan trọng này, có thể gây ra tác động tiêu cực đến toàn

bộ quá trình cứu trợ và làm ảnh hưởng tới sức khỏe, tính mạng, mất nhà ở, tăng tính phụ thuộc và tăng tính dễ bị tổn thương đối với những người dân bị ảnh hưởng. Do đó, tiến hành các hoạt động cần thiết và việc xem xét các vấn đề về môi trường có vai trò rất quan trọng để thực hiện hoạt động nhân đạo thành công và có hiệu quả hơn trong giai đoạn PHS.

Để cung cấp sự quan tâm và hỗ trợ tối thiểu cho những người bị ảnh hưởng không bị lây nhiễm, cần đảm bảo rằng hoạt động phòng tránh HIV/AIDS đã được lồng ghép vào quá trình lập kế hoạch UPKC&PHS. Để có định hướng rõ ràng hơn, xem thêm Hướng dẫn của IASC: “Giải quyết vấn đề HIV trong hoạt động nhân đạo tại trang web:

http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=34”.

Ngoài những vấn đề liên quan đã được đề cập ở trên, vấn đề động viên, chăm sóc hỗ trợ về tâm lý đối với những người bị tổn thương tinh thần do mất người thân, mất mát tài sản, những tổ chức tham gia vào hoạt động cứu trợ nhân đạo cũng cần chú ý thích đáng đến việc động viên, an ủi và khi cần thiết, đáp ứng một cách hiệu quả những nhu cầu chính đáng của những người này.

4. Chuyển sang giai đoạn phục hồi, tái thiết và phát triển

Nội dung của phần này là những hoạt động thực hiện sau giai đoạn phục hồi và trong quá trình chuyển sang tái thiết, tái xây dựng những lĩnh vực quan trọng như cơ sở hạ tầng, nơi tránh bão, sinh kế, y tế và giáo dục theo phương pháp tiếp cận bền vững.

Cần lên kế hoạch ngay ở giai đoạn đầu đối với hai câu hỏi khi nào và làm như thế nào từ giai đoạn khẩn cấp chuyển sang giai đoạn PHS và đến giai đoạn phục hồi, tái xây dựng và phát triển lâu dài. Cơ chế phối hợp cần xác định rõ các tiêu chí cho việc chuyển giao (khi nào và trong hoàn cảnh nào) trong khi thu hẹp dần phạm vi của các hoạt động PHS và sau khi thực sự kết thúc hoạt động này để đảm bảo chuyển giao một cách hợp lý tất cả các hoạt động có liên quan sang các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm đối với các hoạt động phục hồi, tái xây dựng và phát triển theo sự phân công, phân cấp của Chính phủ.

Việc chuyển giao từ giai đoạn PHS sang giai đoạn phục hồi và tái xây dựng phải tuân theo những tiêu chí nhất định sau đây:

- Đã xây dựng được cơ chế phối hợp để bàn giao công việc trong thời kỳ chuyển giao, đạt được các nhiệm vụ, mục tiêu của công tác PHS trong giai đoạn chuyển tiếp cụ thể này.
- Trường hợp cơ chế phối hợp còn chưa chặt chẽ, phải chắc chắn rằng không có nội dung công việc nào chưa được giải quyết hoặc không còn mục tiêu nào liên quan đến hoạt động PHS chưa được hoàn thành.
- Đảm bảo rằng các cơ quan hữu quan của các cấp, các ngành và địa phương có đủ năng lực để áp dụng phương pháp có sự phối hợp trong việc thực hiện công tác phục hồi.
- Thông báo tới các cơ quan, các nhóm cụ thể đã được Chính phủ phân giao về vai trò phối hợp của họ trong việc thực hiện các hoạt động phục hồi.
- Đánh giá nhu cầu xây dựng năng lực cho các cơ quan có thẩm quyền của địa phương.
- Đảm bảo khả năng tiếp cận đối với các hoạt động đào tạo phù hợp cho cán bộ tham gia vào các hoạt động trong giai đoạn chuyển tiếp/bàn giao và sang giai đoạn phục hồi và phát triển.

CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT ĐỂ TRIỂN KHAI HOẠT ĐỘNG UPKC VÀ PHS CÓ HIỆU QUẢ

1. Cơ chế phối hợp

Phần này sẽ giúp cho lãnh đạo và cán bộ PCLB và GNTT nắm được thông tin về việc làm thế nào để điều phối có hiệu quả các hoạt động UPKC và PHS. Công tác điều phối trong UPKC và PHS được coi là một hợp phần quan trọng trong việc cung cấp hỗ trợ nhân đạo chất lượng cao và đúng thời điểm, và là xuất phát điểm cho các hoạt động phục hồi sau này. Các hoạt động điều phối có thể diễn ra ở các mức độ và hình thức khác nhau, bao gồm điều phối nội bộ và với bên ngoài. Hoạt động điều phối khác nhau từ tuyến xã đến cấp Trung ương và có thể đến tầm quốc tế hoặc khu vực nếu phạm vi thiên tai vượt ra bên ngoài biên giới quốc gia. Công tác điều phối tốt có ý nghĩa rất quan trọng trong việc phối hợp sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả để tiếp cận được nhanh chóng hơn với các khu vực bị ảnh hưởng và người dân tại khu vực đó. Điều phối tốt sẽ thúc đẩy việc hợp tác, giảm mức độ chồng chéo và đảm bảo việc triển khai thực hiện các hoạt động UPKC và PHS được tổ chức tốt.

1.1. Điều phối nội bộ

Trách nhiệm chính trong công tác điều phối giữa các tổ chức, ban, ngành tham gia trong công tác PCLB và GNTT được quy định trong **Nghị định 14/2010/NĐ-CP**. Việc xem xét vai trò của bất cứ hợp phần nào của hoạt động PCLB và GNTT trong việc lập kế hoạch UPKC và PHS cho những kịch bản thảm họa khác nhau và liên hệ tới chính sách và/hoặc hiệp định có liên quan để hướng dẫn việc phối hợp, phân công trách nhiệm và hành động. Một số các hoạt động điều phối có thể áp dụng cho bất cứ kịch bản thiên tai nào, nên được đưa vào việc lập kế hoạch UPKC và PHS cũng như trong công tác đào tạo phòng ngừa/ chuẩn bị ứng phó với thiên tai để từ đó thiết lập cơ chế ứng phó đồng bộ hơn:

- **Khuôn khổ điều phối:** Lập kế hoạch điều phối các hoạt động UPKC và PHS.
- **Các cuộc họp điều phối:** Tổ chức các cuộc họp thường kỳ với các đơn vị có liên quan để thống nhất các hoạt động, cập nhật về tiến độ, chia sẻ thông tin, v.v...
- **Quản lý thông tin:** Chia sẻ thông tin về các tác động của thiên tai, đánh giá nhu cầu cứu trợ thông qua các tài liệu đầu vào trong cơ sở dữ liệu của BCĐPCLBTW.
- **Phương thức thông tin liên lạc:** Lập kế hoạch cho việc trao đổi thông tin liên lạc với yêu cầu đảm bảo thông tin liên tục và thông suốt trong mọi tình huống
- **Xác định các nguồn lực sẵn có:** Xác định các nguồn lực sẵn có và năng lực hiện tại.
- **Các thỏa thuận hợp tác:** Xác định các thỏa thuận hiện tại. Quyết định các thỏa thuận bổ sung cần thiết để đáp ứng nhu cầu.

“Điều 13, Nguyên tắc phối hợp

1. Chỉ đạo ứng phó các tình huống thiên tai phải đảm bảo nguyên tắc chỉ huy thống nhất, phân công cụ thể, chủ động, kịp thời và phù hợp với diễn biến thực tế tình huống thiên tai.

2. Khi có nhiều lực lượng cùng tham gia ứng phó tình huống thiên tai trên một địa bàn, Trưởng Ban chỉ huy phòng chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn cao nhất của địa phương hoặc người được trưởng ban uỷ quyền là người chỉ huy ứng phó.

3. Thiên tai xảy ra và có khả năng ảnh hưởng đến địa phương nào, địa bàn nào, chính quyền và các lực lượng tại địa bàn đó phải chủ động triển khai ứng phó ngay theo phương châm “4 tại chỗ”.

(Nghị định 14/2010/NĐ-CP)

Cơ chế phối hợp giữa Trung ương với địa phương, phối hợp liên ngành và liên bộ trong việc ứng phó với các thiên tai; cách thức làm thế nào để phối hợp dựa trên mỗi loại thiên tai (bao gồm bão, lũ, lũ quét, sạt lở đất, động đất, sóng thần) và ở giai đoạn nào của thiên tai (trước, trong và sau) và theo các hoạt động ứng phó cụ thể (sơ tán, tìm kiếm và cứu nạn, cứu trợ và phục hồi) trách nhiệm của mỗi bên tham gia cũng như các tổ chức cộng đồng, dân chúng và ngư dân đã được quy định khá cụ thể tại Chương V **Nghị định 14/2010/NĐ-CP**. Riêng cơ chế phối hợp trong việc triển khai thực hiện cứu trợ khẩn cấp, phục hồi và tái thiết được quy định tại Điều 18 như sau:

1.2. Điều phối với bên ngoài và hợp tác quốc tế và khu vực

Trong việc lập kế hoạch UPKC và PHS, cũng rất cần phải tính đến những nguồn lực và năng lực của các tổ chức và cơ quan ở bên ngoài hệ thống quản lý nhà nước về PCLB và GNTT. Trách nhiệm và sự hiện diện của các tổ chức này ở các ngành hoặc khu vực địa lý nhất định có liên quan đáng kể

“Điều 18: Phối hợp trong cứu trợ khẩn cấp, khôi phục và tái thiết.

1. Cứu trợ khẩn cấp

Ban chỉ huy phòng chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn các địa phương tiến hành xác định, đánh giá thiệt hại và nhu cầu cứu trợ khẩn cấp theo mức độ ưu tiên trên địa bàn; huy động nguồn lực dự phòng và nguồn lực khác tại địa phương để thực hiện công tác cứu trợ kịp thời.

Trong trường hợp nhu cầu cứu trợ vượt quá khả năng xử lý của địa phương, phải tổng hợp báo cáo cấp cao hơn để đề nghị hỗ trợ;

Ban chỉ huy phòng chống lụt bão cấp tỉnh và Bộ, ngành chỉ đạo đánh giá tổng hợp thiệt hại và nhu cầu trong phạm vi địa phương và Bộ, ngành báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Ban chỉ đạo phòng, chống lụt, bão Trung ương. Ban chỉ đạo phòng, chống lụt, bão Trung ương phối hợp với các Bộ liên quan tổng hợp, đề xuất biện pháp xử lý và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định.

Trường hợp xảy ra thiên tai nghiêm trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão Trung ương chủ trì, phối hợp với Bộ Ngoại giao báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định kêu gọi cộng đồng quốc tế hỗ trợ.

2. Khôi phục tái thiết sau thiên tai

Khi kết thúc đợt thiên tai, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng các Bộ, Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ chỉ đạo các cơ quan liên quan kiểm tra, đánh giá thiệt hại, xác định ưu tiên và xây dựng phương án khôi phục và tái thiết, huy động nguồn lực tại địa phương, Bộ, ngành bao gồm nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức và nhân dân tổ chức khôi phục và tái thiết.

Trường hợp nhu cầu vượt quá khả năng nguồn lực của địa phương và Bộ, ngành, Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành, Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định hỗ trợ. Trường hợp trong năm tài chính không đủ nguồn kinh phí khôi phục, tái thiết, các Bộ, ngành, địa phương bố trí vào kế hoạch tài chính năm sau để xử lý khôi phục và tái thiết.”

(Nghị định 14/2010/NĐ-CP)

tới kế hoạch ứng phó với thiên tai. Những tổ chức và cơ quan này có thể bao gồm:

- Các tổ chức quần chúng, xã hội dân sự và khu vực tư nhân
- Các tổ chức PCP quốc tế
- Các tổ chức hợp tác song phương và/hoặc đa phương (các cơ quan của LHQ, ECHO, ASEAN, USAID, DFID...)

Trong một số trường hợp, thiên tai có thể gây nên những tác động vượt ra ngoài biên giới lãnh thổ của một quốc gia. Khi đó, một điều rất quan trọng là lãnh đạo các cơ quan PCLB và GNTT cần liên lạc và thông tin với các tổ chức đối tác tương ứng ở những nước lân cận khi tiến hành hoạt động UPKC. Một kế hoạch UPKC và PHS cần bao gồm những phân tích về các sự kiện chính trị liên biên giới và những tiềm năng tác động của những sự kiện này đối với người dân cũng như xác định tình trạng dễ bị tổn thương đặc biệt trong các khu vực biên giới. BCĐPCLBTW cũng nên xem xét các kịch bản khác nhau (ví dụ những kịch bản có thể xảy ra, kịch bản xấu nhất có thể...) và tiến hành diễn tập ứng phó xuyên biên giới, theo như Hiệp định ASEAN. Chương trình UPKC phải xây dựng được ranh giới thông tin liên lạc rõ ràng giữa các quốc gia và sự tương thích viễn thông cần thiết nên được đảm bảo từ trước đó.

Để đảm bảo rằng các nguồn lực quốc tế và khu vực được tận dụng tốt nhất và đem lại lợi ích cho các khu vực dân cư bị ảnh hưởng, các cán bộ PCLB và GNTT khi được lãnh đạo phân công cần tham gia tích cực trong việc phối hợp với cộng đồng quốc tế và khu vực. Từ năm 2005, Việt Nam đã tham gia vào các hiệp định với các nước trong khối ASEAN để ứng phó với thiên tai. Việt Nam cũng đã xây dựng mối quan hệ hợp tác tích cực với các đối tác của LHQ trong các hoạt động UPKC và PHS. LHQ đóng vai trò rất quan trọng trong việc điều phối các hoạt động ứng phó của quốc tế trong việc UPKC sau thiên tai. Do đó, việc các ban ngành trong hệ thống tổ chức PCLB và GNTT phối hợp với các cơ quan của LHQ là rất cần thiết. Bên cạnh đó, việc hiểu được các đối tác của LHQ hoạt động như thế nào trong khi tiến hành các kế hoạch UPKC hoặc PHS ở mức độ toàn cầu, khu vực hay quốc gia là rất quan trọng. Về phương diện này, mô hình hiện tại là Nhóm công tác quản lý thiên tai (DMWG). Nhóm này được thành lập bởi các cơ quan nhà nước, tổ chức PCP quốc tế, HCTĐ và các cơ quan LHQ. Nhóm đã xây dựng diễn đàn để các tổ chức gặp nhau và thống nhất về công tác phòng ngừa, ứng phó và phục hồi sau thiên tai.

1.3. Thông tin liên lạc

Để đảm bảo việc phối hợp hiệu quả giữa các bên có liên quan, thông tin liên lạc đóng vai trò rất quan trọng. Để quản lý thông tin về thiên tai cần những phương pháp và kỹ năng cụ thể. Các cơ quan PCLB và GNTT cần xây dựng cơ chế quản lý thông tin để đưa vào các kế hoạch về UPKC và PHS trong những lĩnh vực cụ thể. Mỗi lĩnh vực có các mục tiêu khác nhau và do đó cần có cách khai thác khác nhau:

- **Thông tin về hệ thống tổ chức:** Thông tin liên lạc của tổ chức tăng cường sự điều phối bên trong tổ chức và giữa hệ thống PCLB và GNTT với các cơ quan ứng phó khác.
- **Thông tin hoạt động:** Các thông tin về hoạt động rất cần thiết cho việc đưa ra quyết định hiệu quả và nên được quản lý bởi BCĐPCLBTW.
- **Thông tin nội bộ:** Mục đích của việc chia sẻ thông tin nội bộ là để đảm bảo trao đổi thông tin chính xác cho tất cả các nhân viên và cán bộ có liên quan về những nội dung cụ thể phù hợp có liên quan đến các hoạt động cứu trợ khẩn cấp
- **Thông tin cộng đồng:** Thông tin cộng đồng liên quan đến các phương tiện truyền thông đại chúng của quốc tế, khu vực, quốc gia và địa phương.
- **Cơ chế báo cáo:** Những yêu cầu về cơ chế báo cáo phải được tôn trọng và đẩy mạnh ở mức quốc tế, khu vực và quốc gia như là một phương tiện để tạo sự tin tưởng lẫn nhau. Quy trình báo cáo cần được tổ chức tốt và cập nhật định kỳ.

Thêm vào đó, người đứng đầu cũng như các cán bộ PCLB và GNTT phải thường xuyên chia sẻ và trao đổi thông tin với đại diện các cơ quan khác trong suốt quá trình hoạt động UPKC và PHS. Để đảm bảo thông tin liên lạc hiệu quả và rõ ràng trong trường hợp khẩn cấp, kế hoạch ứng phó cần đề cập chi tiết việc trao đổi thông tin sẽ diễn ra như thế nào và thông qua phương tiện truyền thông nào (ví dụ: điện thoại, fax, email, sóng phát thanh, gặp mặt trực tiếp, các cuộc họp phối hợp...). Cơ

chế này cũng áp dụng cho việc trao đổi thông tin nội bộ của hệ thống PCLB và GNTT nội bộ ở cấp địa phương (trong văn phòng UBND/BCHPCLB&TKCN xã, huyện, tỉnh), cấp quốc gia (liên lạc với các bộ, ngành, và các cơ quan quốc tế khác). BCĐPCLBTW có một Trung tâm Quản lý phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai quốc gia, nhóm chuyên trách hoặc nhóm điều phối đặc biệt (Ban chỉ đạo tiền phương) sẽ tiếp nhận những cảnh báo thiên tai và thông báo kích hoạt hệ thống UPKC và PHS.

Mối liên hệ giữa các phương tiện truyền thông cũng nên được chú trọng. Kinh nghiệm trong quá khứ đã chỉ ra rằng những thông tin liên quan đến các phương tiện truyền thông xuất phát từ nhiều nguồn có sự khác nhau đáng kể về chất lượng. Do đó, các kế hoạch UPKC và PHS cũng nên bao gồm các cơ chế chia sẻ thông tin về những hoạt động của hệ thống PCLB và GNTT với những cộng đồng bị ảnh hưởng để tăng cường nhận thức của cộng đồng về hoạt động cứu trợ và khả năng tiếp cận của họ với những hỗ trợ này.

1.4. Công nghệ thông tin và viễn thông

Sự trao đổi thông tin hiệu quả và liên tục giữa những hợp phần khác nhau của hệ thống PCLB và GNTT là rất quan trọng đối với sự thành công của bất cứ hoạt động UPKC và PHS nào. Đối với việc liên lạc bằng sóng phát thanh, cần phải liệt kê những tần số phát thanh tương ứng trong kế hoạch UPKC và PHS. Bản kế hoạch cũng cần nêu rõ ai sẽ là người quản lý, duy trì và kiểm soát việc tiếp cận các phương tiện phát thanh. Những câu hỏi sau đây cần được xem xét khi lập kế hoạch ở cấp địa phương, quốc gia và khu vực:

- Năng lực hiện tại ra sao (khả năng kết nối, loại hình viễn thông liên lạc, mức độ bao phủ, v.v...)?
- Thể chế luật pháp quốc gia liên quan đến việc sử dụng và nhập khẩu các loại thiết bị viễn thông và công nghệ thông tin khác nhau – đặc biệt trong trường hợp khẩn cấp?
- Phương tiện trao đổi thông tin liên lạc nào được dự đoán sẽ cần thiết (ví dụ máy phát thanh cầm tay, điện thoại di động, điện thoại vệ tinh, điện thoại có dây)?
- Các kênh và tần số đài phát thanh đã được xác định và thống nhất chưa?

1.5. Nhóm công tác về QLRRTT do các tổ chức LHQ và các tổ chức PCP khởi xướng

Phương pháp tiếp cận theo nhóm công tác về thiên tai do các tổ chức LHQ khởi xướng hoạt động ở 2 cấp độ:

- Ở cấp độ toàn cầu: Nhằm nâng cao năng lực chuyên môn và khả năng phòng ngừa thiên tai trong toàn bộ hệ thống trong ứng phó với những tình huống nhân đạo khẩn cấp, thông qua việc hình thành các nhóm công tác về thiên tai trên phạm vi toàn cầu và đảm bảo rằng có sự minh bạch và năng lực lãnh đạo để có thể dự đoán ở tất cả các lĩnh vực cần can thiệp hoặc khu vực hoạt động chính.
- Ở cấp độ quốc gia: Nhằm đảm bảo công tác ứng phó với thiên tai có hiệu quả và gắn kết hơn bằng việc huy động những nhóm cơ quan, các tổ chức PCP để triển khai hoạt động ứng phó có tính chiến lược trong tất cả các lĩnh vực hoặc khu vực hoạt động chính. Mỗi lĩnh vực được giao cho một tổ chức chịu trách nhiệm điều hành chính và được sự đồng ý của Điều phối viên nhân đạo và Nhóm nhân đạo quốc gia.
- (Chú thích hướng dẫn về phương pháp tiếp cận, tham khảo trang Web: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=207>).

Các nhóm công tác về thảm họa trên toàn cầu	
Lĩnh vực hoạt động	Nhóm công tác toàn cầu
Nông nghiệp	FAO
Lều trại, khu sơ tán – Điều phối/Quản lý: Khi thiên tai xảy ra	IOM
Phục hồi sớm	UNDP
Giáo dục	UNICEF Save The Children – UK
Nơi ở khẩn cấp: Khi thiên tai xảy ra	IFRC (Vai trò triệu tập)*
Viễn thông khẩn cấp	OCHA/ UNICEF/ WFP
Y tế	WHO
Hậu cần	WFP
Dinh dưỡng	UNICEF
Bảo vệ: Thiên tai/Dân thường bị ảnh hưởng	UNHCR/ OHCHR/ UNICEF
Nước sạch, vệ sinh	UNICEF

Hiện nay đã có 6 trong số 11 nhóm công tác đang hoạt động tại Việt Nam. Mỗi nhóm/lĩnh vực do một cơ quan được chỉ định, chịu trách nhiệm chính để đảm bảo có sự tham gia của những đối tác nhân đạo quan trọng, trên cơ sở tôn trọng nhiệm vụ và những ưu tiên về chương trình của các đối tác này. Trách nhiệm chính của các nhóm công tác/lĩnh vực ở cấp độ quốc gia là đảm bảo rằng các tổ chức nhân đạo xây dựng và duy trì mối liên hệ phù hợp với Chính phủ và chính quyền địa phương (BCĐPCLBTW, BCHPCLB&TKCN các cấp), các tổ chức nhà nước, tổ chức xã hội dân sự địa phương và những bên có liên quan khác.

Nhóm công tác quản lý thiên tai (DMWG)

DMWG được thành lập năm 1999 là tập hợp của các tổ chức PCP, cơ quan nhà nước (thông qua Đối tác giảm nhẹ thiên tai-NDMP/BCĐPCLBTW) và các tổ chức của LHQ (thông qua Nhóm điều phối chương trình của LHQ, PCG 10). DMWG là công cụ hợp tác và điều phối giữa các tổ chức của LHQ (PCG 10), các tổ chức PCP và chính phủ Việt Nam. DMWG được thành lập để hỗ trợ việc chia sẻ thông tin và phối hợp những hoạt động cứu trợ nhân đạo giữa chính phủ Việt Nam và các cơ quan trong nước và quốc tế tham gia vào các hoạt động QLRRTT.

DMWG hỗ trợ các cơ quan của Chính phủ Việt Nam thực hiện trách nhiệm ứng phó với thiên tai ở tất cả các cấp, hỗ trợ cộng đồng và các tổ chức địa phương xây dựng chiến lược và công cụ để

“Trong suốt 15 năm qua, các tổ chức của LHQ đã phối hợp chặt chẽ với Chính phủ Việt Nam trong việc đối phó và giảm nhẹ thiên tai. Sự phối hợp này đã bước đầu đạt được kết quả, giúp cải thiện công tác hoạch định chính sách và khuôn khổ pháp lý quốc gia, nhờ đó tăng cường hiệu quả của công tác phòng chống thảm họa thiên tai.”

John Hendra, Điều phối viên thường trú của LHQ tại Việt Nam

đối mặt với những hiểm họa thiên tai và trong công tác QLRRTT, tăng cường hiệu quả hoạt động của các tổ chức PCLB và GNTT.

Các tổ chức tham gia trong DMWG đang cùng nhau làm việc để chia sẻ thông tin, tiến hành nghiên cứu, xây dựng và cải thiện các tiêu chuẩn quốc tế, tăng cường năng lực, điều phối các can thiệp thiên tai, chia sẻ kinh nghiệm và tìm hiểu các chính sách quốc gia có liên quan đến lĩnh vực quản lý thiên tai thiên tai.

2. Triển khai thực hiện và hậu cần

Phần này sẽ giúp cho lãnh đạo và các cán bộ PCLB và GNTT nắm được thông tin về cách làm thế nào để quản lý và kiểm soát công tác hậu cần cho việc triển khai UPKC và PHS. Các hoạt động UPKC và PHS thường cần phải huy động nguồn nhân lực lớn cùng với việc vận chuyển số lượng lớn các trang thiết bị và tiền, hàng cứu trợ tới các khu vực xảy ra thiên tai. Do đó, các yếu tố hậu cần đóng vai trò rất quan trọng để thực hiện thành công một chương trình UPKC và PHS. Công tác hậu cần bao gồm việc huy động nhân lực và trang thiết bị để ứng phó tại những khu vực bị thiên tai; mua sắm, chuyên chở, kho bãi và phân phối hàng cứu trợ tới người dân bị thiệt hại.

Có một số văn bản pháp lý quan trọng liên quan tới công tác hậu cần và hàng cứu trợ để đảm bảo công tác UPKC và PHS được kịp thời và hiệu quả mà cán bộ PCLB và GNTT cần phải nắm vững để tham mưu cho lãnh đạo như: **Pháp lệnh Phòng chống lụt bão; Pháp lệnh về dự trữ quốc gia; Nghị định 196/2004/ND-CP** ngày 2/12/2004 quy định chi tiết về Pháp lệnh Dự trữ quốc gia; **Thông tư 195/2009/TT-BTC**, của Bộ Tài chính ngày 5/10/2009 quy định về giao nhận, quản lý, phân phối, sử dụng hàng xuất cấp từ nguồn dự trữ quốc gia không thu tiền để cứu trợ, hỗ trợ, tìm kiếm cứu hộ, cứu nạn, phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn dịch bệnh; các quy định được ban hành bởi Bộ Công Thương; v.v...

Điều 8 của Thông tư 195/2009/TT-BTC quy định rõ việc phân phối hàng cứu trợ đến những người bị thiệt hại phải được thực hiện kịp thời (tối đa là 30 ngày) ngay sau khi nhận được quyết định xuất cấp hàng dự trữ quốc gia. Điều 8 cũng quy định chi tiết: "...Hàng dự trữ quốc gia xuất thực hiện cứu trợ, hỗ trợ, sau khi tiếp nhận phải được theo dõi, quản lý chặt chẽ; việc phân phối, sử dụng phải đảm bảo đúng đối tượng, đúng mục đích. Nghiêm cấm việc bán, đổi hàng để tạo nguồn bù đắp các chi phí, hoặc sử dụng sai mục đích..."

Đối với hàng dự trữ quốc gia là lương thực xuất để cứu trợ, Điều 8 của Thông tư quy định:

"...Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ đạo các đơn vị, tổ chức được giao nhiệm vụ tiếp nhận, phân phối chủ động phối hợp với các ban, ngành, tổ chức có chức năng liên quan và chính quyền địa phương các cấp, có kế hoạch cụ thể, thực hiện phân phối kịp thời toàn bộ số hàng được cấp đến các đối tượng được cứu trợ theo quyết định của cấp có thẩm quyền..."

Đối với hàng dự trữ quốc gia là hạt giống các loại, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật xuất hỗ trợ địa phương để duy trì phát triển sản xuất, dập dịch, bệnh: "...Thủ trưởng các Bộ, ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan, đơn vị được giao nhiệm vụ tiếp nhận khẩn trương và chủ động phối hợp với địa phương được hỗ trợ, tổ chức thực hiện ngay để hỗ trợ nhân dân địa phương kịp thời đẩy nhanh sản xuất đáp ứng nhu cầu

Điều 11. Việc phòng ngừa lụt, bão hàng năm bao gồm :

...

4- Dự phòng vật tư, phương tiện ứng cứu khi lụt, bão xảy ra trên địa bàn;

5- Dự trữ lương thực, nhu yếu phẩm thiết yếu, thuốc chữa bệnh tại những nơi xung yếu hiểm trở để sử dụng khi cấp thiết; ...

(Pháp lệnh PCLB, 2000)

Điều 1. Mục tiêu của dự trữ quốc gia.

Dự trữ quốc gia là nguồn dự trữ chiến lược của Nhà nước nhằm chủ động đáp ứng những yêu cầu cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng, an ninh;

Điều 11. Danh mục hàng dự trữ quốc gia và thẩm quyền quản lý.

.....

2. Chính phủ quyết định danh mục hàng dự trữ quốc gia và phân công các bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia theo quy định sau đây:

a) Bộ Tài chính trực tiếp tổ chức quản lý, bảo quản hàng dự trữ quốc gia để đáp ứng yêu cầu bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, cứu hộ, cứu nạn, cứu trợ khẩn cấp, phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh, bình ổn thị trường, ổn định đời sống nhân dân;.....

Điều 19. Nhập, xuất sử dụng hàng dự trữ quốc gia theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Thủ tướng Chính phủ quyết định nhập, xuất sử dụng hàng dự trữ quốc gia trong các trường hợp sau đây:

1. Phòng ngừa, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh;

(Pháp lệnh Dự trữ quốc gia, 2004)

thời vụ, hoặc dập dịch, bệnh, ngăn chặn lây lan của dịch bệnh, bảo đảm ổn định đời sống của nhân dân và ổn định xã hội...”

Một số nguyên tắc sau đây cần được tính đến khi lập kế hoạch cho việc thực hiện công tác hậu cần và triển khai hoạt động UPKC và PHS hiệu quả:

- Huy động nhân lực, vật lực để đưa được hỗ trợ đến đúng nơi cần, đúng thời gian, đảm bảo chất lượng và số lượng và theo đúng yêu cầu. Thực hiện nguyên tắc “lực lượng tại chỗ” trong phương châm “4 tại chỗ” để ứng phó với thiên tai nhanh chóng và hiệu quả.
- Đảm bảo tính đến các yếu tố hậu cần ngay từ khi bắt đầu đánh giá và lập kế hoạch. Việc lập kế hoạch phòng ngừa thiên tai hàng năm phải bao gồm lập kế hoạch hậu cần và chuẩn bị nhân lực và vật tư sẵn sàng để ứng phó khi thiên tai xảy ra. Thực hiện nguyên tắc hậu cần tại chỗ trong phương châm “4 tại chỗ” để ứng phó với thiên tai nhanh chóng và hiệu quả.
- Nhận thức đúng về năng lực hậu cần của chính mình và các bên liên quan. Thực hiện nguyên tắc “vật tư tại chỗ” trong phương châm “4 tại chỗ” để ứng phó với thiên tai nhanh chóng và hiệu quả.
- Tiến hành mua sắm tại chỗ (bất cứ khi nào có thể), các nguồn cung cấp tại địa phương, chia sẻ thông tin và phối hợp với các bên liên quan, các đơn vị cứu trợ.

Một số yếu tố sau của công tác hậu cần nên được xem xét trong việc lập kế hoạch ở cấp khu vực, quốc gia và địa phương:

- Đây là những tuyến đường chính và tuyến đường thay thế từ các kho dự trữ tới cộng đồng dân cư/khu vực dự kiến có thể bị thiệt hại?
- Đã xúc tiến các thỏa thuận với các nhà cung cấp (các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân) để tiến hành mua sắm các hàng hóa cứu trợ chưa?
- Vị trí các cảng biển, sân bay hiện tại nằm ở đâu (bao gồm cả thông tin về các địa điểm này liên quan đến năng lực chuyên chở và quy trình, thủ tục)?
- Đây là các địa điểm kho bãi có sẵn phù hợp nhất? Có cần đảm bảo đủ chỗ lưu kho (nhà kho) cho các hàng hóa dự trữ có trong kho và hàng cứu trợ được giao tới bởi các tổ chức

khác tham gia vào hoạt động cứu trợ (dùng kho bãi hiện tại và lên kế hoạch nhiều chỗ sử dụng hơn nếu cần)?

- Đã xác định cụ thể các phương tiện chuyên chở (ví dụ đường bộ, đường sắt, đường hàng không) và những yếu tố như mức độ sẵn sàng và chi phí? Có nên xem xét các lựa chọn vận chuyển phù hợp, sử dụng năng lực hiện tại của địa phương cũng như của các tổ chức. Điều phối với các cơ quan nhà nước, lĩnh vực tư nhân, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng, HCTĐ, các tổ chức LHQ?
- Mức độ phối hợp với Văn phòng Chính phủ hoặc các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thông quan cho hàng hóa được chuyển đến qua các cửa khẩu?
- Những tác động có thể xảy ra do điều kiện thời tiết đến công tác hậu cần?
- Đã xác định được nhu cầu và kế hoạch đào tạo cho cán bộ nhân viên hay các bộ phận chịu trách nhiệm cho công tác hậu cần trong UPKC và PHS?

2.1. Hàng tiếp tế cứu trợ

Hàng tiếp tế cứu trợ bao gồm các hàng hóa là lương thực và không phải là lương thực. Pháp lệnh về dự trữ quốc gia và **Nghị định 196/2004/ND-CP** đã quy định các hàng hóa thiết yếu nhất cho hoạt động phòng chống lụt bão; quy định cụ thể các hàng cứu trợ chính được dự trữ bởi các cơ quan nhà nước, các tổ chức và các hộ gia đình.

STT	Danh mục hàng hóa	Cơ quan quản lý
1.	Thực phẩm (gạo và thóc)	Bộ Tài chính (dự trữ quốc gia)
2.	Nhiên liệu (xăng, dầu, dầu hỏa)	Bộ Công Thương
3.	Muối Hạt giống, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
4.	Một số nguyên vật liệu thô quan trọng để sản xuất thuốc, các loại thuốc quan trọng và trang thiết bị y tế cho việc chữa trị và phòng ngừa dịch bệnh	Bộ Y tế
5.	Phao, áo cứu hộ Trang thiết bị chuyên dụng cho việc tìm kiếm và cứu nạn	Bộ Quốc phòng UBQGTKCN
6.	Nhà tạm	Bộ Công Thương
7.	Vật tư xây dựng	Bộ Xây dựng
8.	Đồ dùng gia đình	HCTĐ

2.2. Mua sắm

Thông thường, cán bộ PCLB và GNTT cần phải thiết lập những hệ thống tiêu chuẩn như là một phương tiện tốt nhất để làm cơ sở giải trình và tạo tính minh bạch cho tất cả những khoản mua sắm thực hiện bởi các cơ quan cứu trợ nhà nước hay của các tổ chức PCP. Quy trình mua sắm phải theo các quy định của Bộ tài chính về đấu thầu và kiểm soát giá để tránh gian lận hoặc tham nhũng. Các loại hình mua sắm bao gồm mua sắm tại địa phương và trung ương.

Cần tổ chức mua sắm cấp trung ương do quy mô của công tác ứng phó. Loại hình này được sử dụng cho các sản phẩm được sản xuất bởi những công ty lớn và trong trường hợp được yêu cầu mua với số lượng lớn hay những sản phẩm không có sẵn ở những địa phương bị thiên tai cho hoạt động cứu trợ quy mô lớn. Mua sắm tại địa phương được thực hiện khi thị trường địa phương tại khu vực xảy ra thiên tai vẫn hoạt động bình thường. Loại mua sắm này thông thường được sử dụng cho các sản phẩm mà được sản xuất hoặc có sẵn ở những khu vực bị thiên tai hoặc những hàng hóa cần thiết cho giai đoạn cứu trợ khẩn cấp sau khi thiên tai xảy ra (khi những hỗ trợ chuyên chở đến từ bên ngoài vẫn chưa thực hiện được); hoặc những vật tư có sẵn tại địa phương trong khi sẽ rất tốn kém nếu phải vận chuyển từ nơi khác đến qua một chặng đường dài.

Các bước tiến hành trong quá trình mua sắm:

1. *Lập danh sách chi tiết các hàng hóa cần mua;*
2. *Chuẩn bị đề nghị báo giá;*
3. *Gửi đề nghị báo giá cho danh sách các nhà cung cấp;*
4. *Thành lập Hội đồng xét duyệt thầu (tối thiểu 3 thành viên);*
5. *Tiếp nhận các hồ sơ dự thầu đã được niêm phong trước ngày tháng nhất định;*
6. *Hội đồng xét duyệt thầu mở các hồ sơ dự thầu;*
7. *Chuẩn bị bản phân tích so sánh các gói thầu;*
8. *Lựa chọn nhà thầu phù hợp;*
9. *Ghi biên bản cuộc họp của Hội đồng xét duyệt thầu;*
10. *Hai bên thống nhất và ký hợp đồng mua bán.*

(Nguồn: Tài liệu PNT-HCTĐ)

2.3. Phân phối hàng cứu trợ

Việc phân phối hàng cứu trợ đóng vai trò quan trọng để đảm bảo rằng các hàng hóa phù hợp được đưa đến đúng người nhận và đúng thời điểm. Bên cạnh đó, lập kế hoạch phân phối tốt giúp tránh tham nhũng và sự lộn xộn ở các trung tâm phân phối, đặc biệt trong tình hình khẩn cấp. Công tác phân phối bao gồm: lập kế hoạch phân phối, giao nhận và phân phối hàng cứu trợ đến người dân bị thiệt hại; thành lập các trung tâm phân phối; tổ chức phân phối và thông tin liên lạc

- **Lập kế hoạch phân phối:** Việc lập kế hoạch chi tiết đóng vai trò rất quan trọng đảm bảo cho việc phân phối hàng cứu trợ hiệu quả.
- **Các trung tâm phân phối hàng cứu trợ:** Số lượng các hộ gia đình được nhận hàng cứu trợ ở khu vực bị thiệt hại, mức độ sẵn sàng của việc lưu kho bãi và khả năng tiếp cận sẽ quyết định địa điểm và số lượng các trung tâm phân phối. Thông thường, trung tâm phân phối được đặt tại một công trình công cộng ví dụ như Văn phòng UBND xã, nhà văn hóa xã, trường học, hay trung tâm y tế.
- **Tổ chức việc phân phối:**
 - + **Nên có sự tham gia của các gia đình bị thiệt hại:** Công tác phân phối sẽ hiệu quả và minh bạch hơn khi có sự hỗ trợ và tham gia tích cực của các hộ gia đình bị thiệt hại. Các xã có thể cung cấp tình nguyện viên cho việc phân phối và cất giữ hàng hóa.
 - + **Bản thiết kế được đề xuất của một điểm phân phối** (*Phụ lục 5: Điểm phân phối hàng cứu trợ mẫu của HCTĐ*).
- **Giám sát, kiểm soát, và duy trì an ninh:** trong trường hợp khẩn cấp, quá trình chuyển và phân phối hàng cứu trợ phải được làm càng khẩn trương càng tốt. Các cán bộ và nhân viên PCLB và GNTT nên soạn thảo những hướng dẫn và quy định rõ ràng để quản lý hàng tiếp tế và thực hiện cứu trợ, ví dụ như: danh sách hàng hóa, danh sách người hưởng lợi, biên bản bàn giao, hàng còn trong kho và các báo cáo tình hình phân phối, mức độ kiểm soát và bố trí nhân sự. Một nội dung quan trọng khác cần xem xét khi phân phối hàng viện trợ tới cộng đồng dân cư bị thiệt hại là mức độ an toàn của các điểm/trung tâm phân phối. Một số biện pháp đề phòng có thể giảm rủi ro này một cách

đáng kể. Vai trò của công an địa phương, dân quân, HCTĐ và tình nguyện viên là rất quan trọng trong việc mang lại sự an toàn cho hàng hóa cứu trợ và người dân ở trung tâm phân phối.¹

Một số mẫu biểu được đính kèm trong phụ lục để tham khảo

3. Giám sát và đánh giá (GS&ĐG)

Phần này sẽ giúp lãnh đạo và các cán bộ PCLB và GNTT nắm được thông tin về cách thức làm thế nào để giám sát và đánh giá hoạt động UPKC và PHS. Khi những hỗ trợ ban đầu đã được đưa tới những người bị thiệt hại, một điều quan trọng là các cán bộ PCLB và GNTT ở tất cả các cấp cũng như các tổ chức cứu trợ và cơ quan nhà nước có liên quan ngay lập tức triển khai các hoạt động GS&ĐG để đảm bảo rằng:

- Những hỗ trợ tiếp cận đến được các đối tượng hưởng lợi như dự kiến
- Những hỗ trợ mang lại các tác động kỳ vọng
- Không có nhu cầu thiết yếu nào chưa được đáp ứng bị bỏ qua

3.1. Các khái niệm chính

Giám sát: Các cán bộ PCLB và GNTT cùng với các cơ quan nhà nước được phân công trách nhiệm giám sát sự tuân thủ theo đúng các nguyên tắc, tiêu chuẩn và xác định các khu vực cần tiếp tục hỗ trợ. Cần lưu ý rằng các quy định và chỉ số đã được đề cập trong **Nghị định số 64/2008/ND-CP** ngày 14 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ quy định về việc vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân khắc phục khó khăn do thiên tai, hỏa hoạn, sự cố nghiêm trọng và các bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo; **Nghị định số 67/2007/ND-CP** ngày 13 tháng 4 năm 2007 của Chính phủ về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội, bao gồm những người bị ảnh hưởng bởi thiên tai; những văn bản pháp lý liên quan khác; Sổ tay hướng dẫn tiêu chuẩn của Sphere và những nguyên tắc trong Bộ quy tắc ứng xử của HCTĐ có thể được sử dụng trong kế hoạch giám sát các hoạt động UPKC và PHS.

Những câu hỏi chính cần trả lời khi lập kế hoạch phân phối hàng cứu trợ là:

- Có bao nhiêu hộ gia đình là đối tượng nhận cứu trợ (chính quyền xã đã đồng ý xác nhận danh sách người hưởng lợi chưa?)
- Có cần lưu ý những nhóm đặc biệt nào không? Nếu có thì những nhóm này là ai?
- Có bao nhiêu điểm phân phối và những điểm này ở đâu?
- Khi nào những hàng tiếp tế này được phân phối?
- Những cộng đồng bị thiệt hại có thể tham gia như thế nào? (Họ là ai? Số lượng bao nhiêu? Năng lực của họ ra sao?)
- Phân phối hàng hóa tới ai (thông thường, là chủ các hộ gia đình, nhưng trong trường hợp họ là người lớn tuổi, có thể các tình nguyện viên sẽ là người mang hàng cứu trợ cho các hộ gia đình/ cá nhân)
- Phân phối những gì và khi nào?
- Khi nào kết thúc công tác phân phối?

(Nguồn: Tài liệu PNT-HCTĐ)

¹ Nguồn: HCTĐ Việt Nam: Tài liệu phòng ngừa thảm họa

Đánh giá: Các cán bộ PCLB và GNTT sẽ cùng với các cơ quan nhà nước có trách nhiệm đánh giá theo quy định trong **Nghị định số 64/2008/ND-CP**; **Nghị định số 67/2007/ND-CP**; Sổ tay hướng dẫn tiêu chuẩn của Sphere và những nguyên tắc trong Bộ quy tắc ứng xử của HCTĐ. Các cán bộ PCLB và GNTT nên tổng kết những bài học kinh nghiệm để cải thiện công tác cứu trợ sau này. Trang web dự án Sphere đưa ra một số ví dụ thực tế tốt trong việc làm thế nào sử dụng Bộ quy tắc ứng xử trong công tác đánh giá dự án.

Việc thực hiện GS&ĐG kế hoạch hành động UPKC và PHS là một phần không tách rời của hoạt động GNRRTT. Do đó, các cán bộ và nhân viên PCLB và GNTT nên tính đến những yếu tố sau đây khi lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động UPKC và PHS ở cấp địa phương, tỉnh và quốc gia để đánh giá được hiệu quả các hoạt động UPKC và PHS:

Các bước cho việc lập kế hoạch và tiến hành một hoạt động đánh giá:

- Xác định mục đích của việc đánh giá;
- Xây dựng các chỉ số đánh giá;
- Xác định trọng tâm của công tác đánh giá;
- Xác định phương pháp tiến hành đánh giá bao gồm công cụ đánh giá, thu thập dữ liệu, phân tích dữ liệu, viết báo cáo...

- **Quy mô:** sẽ cần thiết mức độ GS&ĐG như thế nào? Công tác GS&ĐG có thể được thực hiện ở cấp địa phương hay Trung ương và thực hiện bởi chuyên gia trong tổ chức hay thuê bên ngoài. Kêu gọi hỗ trợ từ cấp Trung ương tới các cơ quan tại hiện trường, nếu quy mô thiết hại vượt quá khả năng của địa phương.
- **Khu vực:** Những khu vực nào sẽ cần giám sát trong mỗi lĩnh vực? Báo cáo tiến độ và mức độ cứu trợ, kế hoạch được xây dựng và thực hiện.
- **Công cụ:** Những công cụ nào cần thiết để thực hiện GS&ĐG (ví dụ các biểu mẫu, danh mục liệt kê, hình thức báo cáo...)? Xây dựng các hệ thống phù hợp để ứng phó (sử dụng các công cụ thích hợp đã được áp dụng bởi LHQ hay bất cứ tổ chức cứu trợ nào) hoặc phát triển các hệ thống mới nếu cần. Nên chú trọng đến các tiêu chuẩn nhân đạo cả về mặt số lượng và chất lượng trong UPKC (các tiêu chuẩn của Sphere).
- **Giải pháp:** Làm thế nào để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình GS&ĐG? Xác định và đề xuất các khuyến nghị cho những cải thiện cần thiết, những khiếm khuyết và nhu cầu trong hỗ trợ cứu nạn. Sử dụng đánh giá để rút ra bài học thực tiễn trong ứng phó, chia sẻ thông tin với các cộng đồng, thảo luận để rút ra bài học kinh nghiệm.
- **Nguồn nhân lực:** Các tình nguyện viên/ nhân viên sẽ được lựa chọn và đào tạo như thế nào? Xây dựng các đầu mối và/hoặc các nhóm chuyên trách được huấn luyện, đào tạo kỹ lưỡng.
- **Sự tham gia:** Cộng đồng hưởng lợi sẽ tham gia vào quá trình giám sát và đánh giá như thế nào? Có nên áp dụng cách tiếp cận theo Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM) hoặc phương pháp đánh giá nhanh có sự tham gia (PRA) trong việc huy động sự tham gia của cộng đồng vào công tác GS&ĐG.
- **Điều phối:** Các tổ chức cứu trợ sẽ điều phối như thế nào khi tiến hành UPKC và PHS? Giám sát và đánh giá chung hoạt động ứng phó, đảm bảo rằng các kết quả GS&ĐG được chia sẻ và phối hợp tại tất cả các cấp.

3.2. Tổ chức và trách nhiệm GS&ĐG ở Việt Nam

Hiện nay ở Việt Nam, vai trò và trách nhiệm của công tác GS&ĐG trong UPKC và PHS đã được đưa vào các văn bản pháp quy khác nhau và được giao cho các cơ quan nhà nước có chức năng liên quan thực hiện. Trong đó bao gồm:

- Vai trò của BCĐPCLBTW và BCHPLCB&TKCN các cấp, các Bộ, ngành: Khoản 8 Điều 32 Pháp lệnh về phòng chống lụt bão quy định quản lý nhà nước về phòng chống lụt bão trong đó bao gồm “...Kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về dự báo, phòng, chống và khắc phục hậu quả lụt, bão...”. Cụ thể hơn, BCĐPCLBTW được phân công chịu trách nhiệm giám sát chung các hoạt động UPKC và PHS. Các BCHPLCB&TKCN của các Bộ, ngành, đơn vị chịu trách nhiệm thực hiện việc GS&ĐG các hoạt động UPKC và PHS được tiến hành trong phạm vi trách nhiệm mình phụ trách.
- Vai trò của UBND các cấp trong việc giám sát việc lựa chọn và thực hiện cứu trợ: UBND các cấp chịu trách nhiệm đánh giá các hoạt động UPKC và PHS trong phạm vi trách nhiệm tại địa phương. Điều 10, **Nghị định 08/2006/ND-CP** ngày 16 tháng 1 năm 2006 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh Phòng chống lụt bão nêu rõ UBND các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện giám sát và kiểm tra việc chấp hành pháp luật liên quan đến công tác dự báo, phòng, chống và khắc phục hậu quả sau lụt bão. Cụ thể hơn, như đã được quy định trong **Nghị định số 64/2008/ND-CP**, UBND các cấp có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan có liên quan phối hợp với MTTQ cùng cấp thực hiện tiếp nhận, quản lý, phân phối tiền, hàng cứu trợ, kiểm tra việc thực hiện vận động tiếp nhận tiền, hàng cứu trợ và tổ chức cứu trợ cho nhân dân bị thiệt hại.
- Vai trò của **MTTQ Việt Nam: Nghị định số 64/2008/ND-CP** quy định Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và HCTĐ Việt Nam chịu trách nhiệm giám sát tổ chức thực hiện việc vận động, tiếp nhận, phân phối tiền, hàng cứu trợ theo hệ thống từ trung ương tới địa phương.
- Vai trò của **HCTĐ Việt Nam** là cùng với những hỗ trợ trực tiếp, HCTĐ Việt Nam phối hợp với các tổ chức viện trợ khác và UBND địa phương giám sát việc phân phối viện trợ. **Nghị định số 64/2008/ND-CP** quy định Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam và HCTĐ Việt Nam chịu trách nhiệm giám sát việc tổ chức vận động, tiếp nhận, phân phối tiền, hàng cứu trợ nhân dân và các địa phương bị thiệt hại theo hệ thống từ trung ương đến địa phương.
- Vai trò của ngành **Lao động-Thương binh và Xã hội** (Bộ Lao động-Thương binh-Xã hội (LĐ-TB-XH), các Sở LĐ-TB-XH và các đơn vị cấp dưới) là xây dựng chính sách và các tiêu chí hỗ trợ. **Nghị định số 64/2008/ND-CP** quy định Bộ LĐ-TB-XH có trách nhiệm chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành liên quan theo dõi, kiểm tra việc thực hiện cứu trợ đồng bào và các địa phương bị thiệt hại. Tiến hành đánh giá các chương trình hỗ trợ nếu cần.
- Vai trò của **cộng đồng** như đã được quy định trong **Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11**, ban hành ngày 20 tháng 4 năm 2007 về dân chủ ở cơ sở. Điều 1 của Pháp lệnh quy định “... những nội dung phải công khai để nhân dân biết; những nội dung nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám sát...”. Một số nguyên tắc chính để thực hiện dân chủ ở cơ sở bao gồm: đảm bảo người dân có quyền biết, cho ý kiến, quyết định, thực hiện và giám sát việc thực hiện dân chủ ở cấp xã; cần giải trình trước dân và minh bạch trong suốt quá trình thực hiện dân chủ ở cấp xã. Chương 5 của Pháp lệnh này quy định một số nội dung liên quan đến UPKC và PHS “...Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho nhân dân để phát triển sản xuất, xoá đói, giảm nghèo; phương thức và kết

quả bình xét hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà tình thương, cấp thẻ bảo hiểm y tế.”

3.3. Ai thực hiện công tác GS&ĐG ?

Một đội ngũ đánh giá tốt cần bao gồm:

- Đại diện cơ quan PCLB và GNTT;
- Đại diện UBND và/hoặc Hội đồng nhân dân địa phương;
- Đại diện ngành LĐ-TB&XH;
- Đại diện MTTQ;
- Đại diện HCTĐ;
- Đại diện cộng đồng: sự tham gia của các bên hưởng lợi;
- Các chuyên gia có kinh nghiệm chuyên môn liên quan đến UPKC và PHS, am hiểu tình hình địa phương, các kỹ năng liên ngành (ví dụ về thể chế, kinh tế, xã hội).

Tình trạng dễ bị tổn thương:

Những đặc điểm và hoàn cảnh của một cộng đồng, hệ thống hay công trình mà làm cho cộng đồng, hệ thống hay công trình đó dễ bị tác động trước những ảnh hưởng của thảm họa.

(UNISDR)

3.4. Quá trình thực hiện GS&ĐG

Các thông tin cơ bản thu thập được trước khi bắt đầu công tác UPKC và PHS nên là cơ sở cho hoạt động đánh giá. Tại thời điểm đánh giá, thông tin về các nội dung giống nhau nên được tổng hợp bằng việc dùng các chỉ số được xây dựng trong thời gian triển khai UPKC và PHS. Các công cụ đánh giá này có thể phân tích những diễn biến của tình hình thực tế, bằng việc so sánh tình hình khi tiến hành thu thập thông tin cơ bản với tình hình sau khi thực hiện các hoạt động UPKC và PHS.

4. Tiêu chí về tình trạng dễ bị tổn thương

Phần này sẽ giúp các cán bộ PCLB và GNTT nắm được thông tin về cách làm thế nào để đảm bảo những cứu trợ khẩn cấp tới được những nhóm bị thiệt hại, dễ bị tổn thương nhất và có năng lực đối phó yếu nhất. Để tận dụng tối đa hiệu quả của UPKC và PHS, một điều quan trọng là các cán bộ PCLB và GNTT và các nhân viên liên quan hiểu rõ về năng lực, nhu cầu và mức độ dễ bị tổn thương khác nhau của những nhóm người bị tác động bởi thiên tai. Các yếu tố về nguồn gốc sắc tộc, tình trạng khuyết tật, độ tuổi và giới tính sẽ ảnh hưởng tới tình trạng dễ bị tổn thương của người dân và hình thành năng lực đối phó và sống sót sau thiên tai. Đặc biệt, người dân tộc thiểu số, người già, trẻ em và phụ nữ có thai sẽ bị tác động nhiều hơn khi có thiên tai và phải đối mặt với những rào cản về văn hóa, xã hội và thể chất trong việc tiếp cận với các dịch vụ và hỗ trợ trong quá trình UPKC và PHS.

Những nhóm người dễ bị tổn thương nhất:

- Người già
- Người khuyết tật
- Trẻ em
- Phụ nữ có thai
- Người di tản
- Cha mẹ đơn thân
- Những người nghèo nhất trong nhóm nghèo đói
- Những người sống ở khu vực không an toàn, có nguy cơ rủi ro cao

Một số nguyên tắc cần lưu ý khi giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương bao gồm: thông tin kịp thời (thông tin cho những người bị ảnh hưởng về quyền được cứu trợ và phương pháp để họ tiếp cận những cứu trợ này); người dân bị ảnh hưởng như thế nào; những biện pháp bảo vệ đặc biệt;

quyền không bị phân biệt đối xử trong cứu trợ khẩn cấp. Một nhân tố khác cần xem xét là không được coi người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai (đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương nhất) như những nạn nhân bất lực. Họ có khả năng và năng lực cũng như các cơ chế để đương đầu và ứng phó với tình huống thiên tai. Cá nhân, gia đình và cộng đồng có thể có nhiều nguồn lực và năng lực trong việc đối phó và phục hồi sau thiên tai. Vì vậy những đánh giá ban đầu phải xem xét đến khả năng và kỹ năng cũng như nhu cầu và thiếu hụt của người dân bị ảnh hưởng.

4.1. Một số khái niệm²

Tình trạng dễ bị tổn thương có thể phân chia ra một số mục sau:

- **Tình trạng dễ bị tổn thương về vật chất:** Những người nghèo có ít nguồn lực vật chất chịu thiệt hại do thiên tai gây ra hơn những người giàu. Những người nghèo thường sống trên đất đai khó trồng trọt; họ không có tiền tiết kiệm hay bảo hiểm; có sức khỏe kém. Những yếu tố này làm họ dễ bị tổn thương hơn trước thiên tai và có nghĩa rằng họ phải chặt vật hơn trong việc tồn tại và khắc phục thiên tai so với những người có điều kiện kinh tế khá hơn.
- **Tình trạng dễ bị tổn thương về mặt xã hội/ tổ chức:** Những người gặp khó khăn về mặt xã hội và kinh tế là những người dễ bị tổn thương trước thiên tai, trong khi những nhóm được tổ chức tốt có cam kết chặt chẽ với nhau sẽ chịu ít thiệt hại hơn khi thảm họa xảy ra.
- **Tình trạng dễ bị tổn thương về thái độ/động cơ:** Những người ít tự tin vào khả năng thay đổi của mình hoặc những người “đã mất tinh thần” và cảm thấy bị các sự kiện mà họ không thể làm chủ được quật ngã thì những người đó sẽ bị thiên tai tác động mạnh hơn những người tự tin về khả năng đạt được những thay đổi mà họ muốn.

Khả năng đối phó:

Là khả năng của con người, tổ chức và hệ thống sử dụng những nguồn lực và kỹ năng có sẵn để đối mặt và khắc phục những tình huống khẩn cấp, điều kiện bất lợi hay thiên tai.

(UNISDR)

Khả năng đối phó bao gồm:

- **Khả năng về vật chất:** Ngay cả những người có nhà cửa bị phá hủy hoặc cây trồng của họ đã bị bão, lũ lụt phá hỏng thì họ vẫn có thể tận dụng được một số thứ từ nhà hoặc đất trồng của mình. Đôi khi họ có lương thực dự trữ hoặc mùa màng có thể khôi phục được. Một số thành viên trong gia đình có những kỹ năng có thể giúp họ tìm được việc làm nếu họ di cư tạm thời hoặc lâu dài.
- **Khả năng về tổ chức/xã hội:** Trong hầu hết các thiên tai, con người chịu mất mát nhiều nhất về vật chất. Những người giàu có khả năng khắc phục nhanh chóng bởi vì họ giàu có. Thông thường, họ ít bị thiên tai tác động vì họ sống ở các khu vực an toàn và nhà cửa của họ chắc chắn hơn. Tuy nhiên, ngay cả khi tất cả mọi thứ bị phá hủy thì con người vẫn còn kỹ năng và kiến thức. Họ có gia đình và tổ chức của cộng đồng. Họ có lãnh đạo và các hệ thống đưa ra các quyết định.
- **Khả năng về thái độ/động cơ:** Con người cũng có những thái độ tích cực và động cơ mạnh mẽ, chẳng hạn như khao khát được tồn tại, yêu thương và quan tâm lẫn nhau, sự dũng cảm và sẵn lòng giúp đỡ người khác. Đây là những khả năng quan trọng và hình thành cơ sở cho

² Một số thuật ngữ và khái niệm trong phần này được trích dẫn từ nguồn: Tài liệu phòng ngừa thảm họa, HCTD Việt Nam

sự phát triển với những nguồn lực mà con người có được. Các cơ chế hoặc chiến lược ứng phó cũng là những khả năng quan trọng để tồn tại.

4.2. Những nhóm dễ bị tổn thương nhất khi thiên tai xảy ra

Những người có năng lực ứng phó yếu nhất là những nhóm đối tượng dễ bị tổn thương nhất khi có thiên tai. Các cán bộ PCLB và GNTT cần luôn luôn chú trọng đến những nhóm này khi lên kế hoạch, phương án cho các hoạt động UPKC hoặc PHS. Giống như ở nhiều quốc gia khác, tình trạng dễ bị tổn thương có liên quan đến nghèo đói. Sau thiên tai, những người giàu bị ảnh hưởng ít hoặc có thể hồi phục mà không cần sự trợ giúp từ bên ngoài. Trong khi đó, thông thường những người nghèo là những đối tượng chịu thiệt hại nhiều nhất bởi thiên tai.

Trong tài liệu Hướng dẫn, khi cụm từ “những nhóm dễ bị tổn thương” được sử dụng, nó đề cập tới tất cả các nhóm được nêu trong bảng dưới đây. Có những hoàn cảnh mà ở đó một nhóm cụ thể trở nên dễ bị tổn thương hơn nhóm khác. Nhưng thường thì sự đe dọa đối với một nhóm này cũng đe dọa các nhóm khác. Do đó, những người sử dụng tài liệu Hướng dẫn được khuyến nghị cần xem xét kỹ lưỡng tình trạng của tất cả các nhóm dễ bị tổn thương nêu trên.

Việc tập trung vào những nhóm đối tượng dễ bị tổn thương nhất để cứu trợ khẩn cấp luôn luôn là một thách thức khó khăn và là nhiệm vụ phải làm đối với các cán bộ PCLB cũng như các cơ quan ứng phó với thiên tai khác. Để đạt được mục tiêu này, cần có sự chuẩn bị tốt trước khi thiên tai xảy ra. Những chuẩn bị này bao gồm: số liệu dân số tổng thể, danh sách người nghèo của mỗi xã, và đánh giá nhu cầu và thiệt hại chi tiết.

4.3. Tiêu chí cứu trợ theo các tiêu chuẩn quốc tế về cứu trợ nhân đạo

Khi triển khai hoạt động UPKC và PHS, các cán bộ PCLB và GNTT liên quan cần tính đến những tiêu chuẩn trong nước và quốc tế khi tiến hành cứu trợ. Thêm vào đó, họ phải xem xét khuôn khổ pháp lý và các điều kiện của địa phương để đưa ra quyết định phù hợp nhất về các loại hỗ trợ nhằm mang tới đúng đối tượng những hỗ trợ thiết yếu nhất.

- Những văn bản pháp lý của Việt Nam:
 - + **Nghị định số 64/2008/ND-CP** ngày 14 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ quy định về việc vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân khắc phục khó khăn do thiên tai, hỏa hoạn, sự cố nghiêm trọng và các bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo;
 - + **Nghị định số 67/2007/ND-CP** ngày 13 tháng 4 năm 2007 của Chính phủ về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội, bao gồm những người bị ảnh hưởng bởi thiên tai;
- **Sổ tay Sphere:** Dự án Sphere là một chương trình của Ban Ứng phó Nhân đạo và một số tổ chức phi chính phủ quốc tế. Dự án được phát động vào năm 1997 để phát triển một hệ thống các Tiêu chuẩn toàn cầu trong các lĩnh vực trọng điểm của cứu trợ nhân đạo. Mục đích của dự án là nâng cao hiệu quả cứu trợ cho người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai và nâng cao trách nhiệm của hệ thống nhân đạo trong ứng phó thiên tai. Sổ tay bao gồm 2 phần chính: Hiến chương nhân đạo và các tiêu chuẩn tối thiểu trong ứng phó thiên tai.
 - + Hiến chương nhân đạo trong Ứng phó thiên tai khẳng định vai trò quan trọng cơ bản của những nguyên tắc sau: quyền được sống có nhân phẩm; sự phân biệt giữa những người tham chiến và những người không tham chiến; nguyên tắc không cưỡng bức hồi hương.

- + Những tiêu chuẩn tối thiểu trong UPKC bao gồm: Những tiêu chuẩn tối thiểu về việc cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường và khuyến khích thực hành vệ sinh; Những tiêu chuẩn tối thiểu về an ninh lương thực, dinh dưỡng; Những tiêu chuẩn tối thiểu về viện trợ lương thực, thực phẩm; Những tiêu chuẩn tối thiểu về nhà ở, định cư; Những tiêu chuẩn tối thiểu về dịch vụ y tế.

4.4. Một số ví dụ về các tiêu chí đánh giá tình trạng dễ bị tổn thương và những tiêu chuẩn cứu trợ

Dưới đây là một số ví dụ cụ thể mà các cán bộ và nhân viên PCLB và GNTT cần chú ý xem xét khi lên kế hoạch cũng như khi thực hiện các hoạt động UPKC và PHS³:

Tình trạng dễ bị tổn thương về vật chất/thể chất:

- Cộng đồng dân cư, nhà cửa, đất canh tác, cơ sở hạ tầng, các dịch vụ cơ bản v.v...tại các khu vực thường bị ảnh hưởng bởi thảm họa.
- Thiếu các phương tiện sản xuất như: đất đai, đầu vào sản xuất nông nghiệp, vật nuôi
- Thiếu các cơ chế hỗ trợ về kinh tế
- Thiếu lương thực xảy ra thường xuyên và liên tục
- Thiếu các kỹ năng và hiểu biết cơ bản
- Thiếu các dịch vụ cơ bản như: giáo dục, y tế, nước sinh hoạt, nhà cửa, vệ sinh, đường sá, điện, thông tin liên lạc v.v...
- Các nguồn lực tự nhiên bị khai thác quá giới hạn cho phép

Tình trạng dễ bị tổn thương về mặt xã hội/tổ chức:

- Các mối quan hệ gia đình/ họ hàng lỏng lẻo
- Thiếu tính sáng tạo, khả năng lãnh đạo và tổ chức khi phải giải quyết các xung đột và các vấn đề phức tạp
- Các quyết định được đưa ra không hiệu quả, không coi trọng quan điểm và ý kiến của người khác, v.v...
- Không có sự tham gia bình đẳng vào các công việc của cộng đồng
- Các tổ chức cộng đồng yếu kém hoặc không có
- Cô lập với thế giới bên ngoài

Tình trạng dễ bị tổn thương về thái độ/ động cơ:

- Thái độ tiêu cực với sự chuyển biến
- Thụ động, chấp nhận số phận, bi quan, phụ thuộc
- Thiếu sáng tạo, không có tinh thần đấu tranh
- Thiếu sự đoàn kết, hợp tác và thống nhất
- Hệ tư tưởng/tín ngưỡng có tính tiêu cực

³ Trích từ tài liệu Hướng dẫn PNTH, Hội Chữ thập đỏ Việt Nam

4.5. Những vấn đề liên quan cần được tính đến khi tiến hành UPKC và PHS

- **Giới:** Theo tổ chức Y tế thế giới, khái niệm về giới đề cập đến những đặc tính, hoạt động, hành vi ứng xử và vai trò được thiết lập về mặt xã hội mà cộng đồng xã hội cho là phù hợp đối với nam giới và phụ nữ. Đàn ông và đàn bà, con gái và con trai đều có quyền tiếp nhận cứu trợ nhân đạo như nhau; có quyền được tôn trọng nhân phẩm như nhau; được thừa nhận năng lực như nhau, kể cả cơ hội lựa chọn; có cơ hội như nhau trong việc thực hiện sự lựa chọn của mình và có quyền lực như nhau để điều chỉnh kết quả hành động của mình. Các biện pháp cứu trợ nhân đạo sẽ hiệu quả hơn khi dựa trên cơ sở hiểu rõ các nhu cầu, tình trạng dễ bị tổn thương, lợi ích, khả năng và giải pháp đối phó khác nhau của nam giới và nữ giới cũng như sự tác động khác biệt của thiên tai vào từng giới. Phân tích về giới sẽ nêu lên các khác biệt này cũng như vai trò và công việc khác nhau của nam giới và nữ giới trong việc tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực, quyền lực ra quyết định và cơ hội phát triển kỹ năng. Giới là vấn đề liên quan đến tất cả những vấn đề liên đới khác.
- **Người già:** Mặc dù chưa có tiêu chí về độ tuổi chuẩn nhưng LHQ đồng ý quy định rằng những người hơn 60 tuổi được coi là những người già. Tuy nhiên, yếu tố văn hóa và xã hội làm cho định nghĩa này thay đổi tùy theo từng bối cảnh. Người già là bộ phận lớn của nhóm dễ bị tổn thương nhất trong những cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng bởi thiên tai nhưng họ cũng có những đóng góp cơ bản vào việc đảm bảo cho sự sống còn và tái thiết của cộng đồng. Cô đơn là nguyên nhân chính tạo nên tình trạng dễ bị tổn thương của người già trong thiên tai. Cùng với việc gián đoạn các giải pháp kiếm sống và cơ chế hỗ trợ của gia đình và cộng đồng, sự cô đơn làm gia tăng tình trạng dễ tổn thương mãn tính, khó khăn trong việc đi lại và năng lực trí óc suy giảm. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy rằng người già thường là người làm cứu trợ nhiều hơn là người nhận cứu trợ. Nếu được hỗ trợ, họ có thể đóng vai trò quan trọng trong việc chăm sóc, quản lý các nguồn lực và tạo ra thu nhập khi sử dụng hiểu biết và kinh nghiệm của họ vào giải pháp đối phó của cộng đồng. Điều đó giúp cho việc bảo tồn bản sắc văn hóa và xã hội của cộng đồng và thúc đẩy việc giải quyết xung đột.
- **Người khuyết tật:** Trong bất cứ thiên tai nào, người khuyết tật – những người được định nghĩa là những người có thể chất, giác quan hoặc cảm xúc không cân bằng hoặc có khó khăn trong tiếp thu, làm cho họ gặp khó khăn hơn trong việc sử dụng dịch vụ cứu trợ thiên tai thông thường. Họ là những người đặc biệt dễ bị tổn thương. Để sống sót trong giai đoạn di dời và sơ tán, họ cần các phương tiện phù hợp để đáp ứng nhu cầu của họ. Họ cũng cần một mạng lưới hỗ trợ xã hội rộng mở, thường do gia đình cung cấp.

- **Trẻ em:** Theo Công ước về quyền trẻ em, UNICEF, trẻ em có nghĩa là mọi người dưới 18 tuổi, trừ trường hợp luật pháp áp dụng với trẻ em đó quy định tuổi thành niên sớm hơn. Ở Việt Nam, theo Luật về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em Việt Nam, trẻ em nghĩa là mọi người dưới 16 tuổi. Trong công tác ứng phó với thiên tai, phải sử dụng các biện pháp đặc biệt để bảo vệ trẻ em khỏi bị nguy hại và đảm bảo sự tiếp cận bình đẳng của trẻ với các dịch vụ cơ bản. Do trẻ em thường là bộ phận lớn của dân cư bị ảnh hưởng bởi thiên tai nên phải coi trọng quan điểm và kinh nghiệm của trẻ em vì nó có giá trị gợi mở cho đánh giá tình hình khẩn cấp và thiết kế biện pháp đối phó và phân bổ cứu trợ nhân đạo, việc điều hành, giám sát và đánh giá. Mặc dù tình trạng dễ bị tổn thương trong một số lĩnh vực cụ thể (ví dụ suy dinh dưỡng, bóc lột, bắt cóc, bạo lực tình dục và thiếu cơ hội tham gia vào việc ra quyết định) có thể được áp dụng cho số đông dân chúng nhưng tác động tai hại nhất của nó thường rơi vào trẻ em và thanh niên. Do đó, một điều rất quan trọng là cần tiến hành phân tích kỹ lưỡng để xác định xem một cộng đồng cần được cứu trợ coi đối tượng nào là trẻ em, để đảm bảo rằng không có trẻ em hoặc thanh thiếu niên nào bị loại khỏi các hoạt động cứu trợ nhân đạo.
- **Môi trường:** Môi trường được hiểu như không gian vật lý, hóa học và sinh học bao quanh, trong đó các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi thiên tai và cộng đồng địa phương sống và kiếm sống. Môi trường cung cấp các tài nguyên thiên nhiên cho mọi người và xác định chất lượng khu vực sống. Môi trường cần được bảo vệ để đảm bảo các chức năng cơ bản đó. Các tiêu chuẩn tối thiểu đề cập đến nhu cầu ngăn ngừa việc khai thác quá mức, gây ô nhiễm và làm suy thoái môi trường. Các tiêu chuẩn này đưa ra các hành động ngăn ngừa tối thiểu nhằm đảm bảo các chức năng hỗ trợ cuộc sống môi trường và thiết lập cơ chế hỗ trợ khả năng thích ứng của hệ thống tự nhiên để tự phục hồi.

5. Danh mục một số thuật ngữ (Nguồn UNISDR)

Các dịch vụ hỗ trợ trong tình trạng khẩn cấp: Một nhóm tổ chức đặc biệt có các trách nhiệm cụ thể và mục đích rõ ràng nhằm hỗ trợ và bảo vệ con người và tài sản trong các tình huống khẩn cấp.

Đánh giá rủi ro: Một phương pháp xác định bản chất và mức độ của rủi ro thông qua việc phân tích các hiểm họa tiềm tàng và đánh giá các điều kiện hiện hữu của tình trạng dễ bị tổn thương, những yếu tố mà khi kết hợp với nhau có thể gây ra các tác hại đối với con người, tài sản, dịch vụ, sinh kế, và môi trường sống của họ.

Hiểm họa: Là một hiện tượng, sự kiện, hoạt động nguy hiểm của con người hoặc một điều kiện mà có thể gây nên sự mất mát, tổn thương hoặc các tác động khác tới sức khỏe của con người,

thiệt hại về tài sản, mất mát về sinh kế và các dịch vụ, sự bất ổn về kinh tế và xã hội, hoặc sự phá hủy về mặt môi trường.

Khả năng đối phó: Khả năng của con người, tổ chức và hệ thống sử dụng những nguồn lực và kĩ năng có sẵn để đối mặt và khắc phục những tình huống khẩn cấp, điều kiện bất lợi hay thiên tai.

Nhận thức cộng đồng/công chúng: Những kiến thức chung về rủi ro thiên tai và những nhân tố gây nên thiên tai, những hành động mỗi cá nhân hoặc cộng đồng có thể thực hiện để giảm nhẹ mức độ nguy hiểm và tình trạng dễ bị tổn thương đối với các hiểm họa.

Phát triển bền vững: Sự phát triển nhằm đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không làm ảnh hưởng tới khả năng của các thế hệ tương lai trong việc đạt được các nhu cầu của chính họ.

Phục hồi: Việc phục hồi, cải thiện khi thích hợp, cơ sở vật chất, sinh kế, điều kiện sống của các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi thiên tai, bao gồm cả những nỗ lực giảm thiểu các yếu tố rủi ro thiên tai.

Quản lý tình trạng khẩn cấp: Việc tổ chức và quản lý các nguồn lực và trách nhiệm để giải quyết mọi khía cạnh của tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là các bước chuẩn bị, ứng phó và các phục hồi sớm.

Thảm họa: Một sự gián đoạn nghiêm trọng hoạt động của một cộng đồng hoặc một xã hội bởi sự thiệt hại và tác động trên diện rộng về sinh mạng, vật chất, kinh tế hoặc môi trường, mà vượt quá khả năng ứng phó của cộng đồng hoặc xã hội bị đó bằng việc chỉ sử dụng các nguồn lực của chính họ.

Tình trạng dễ bị tổn thương: Những đặc điểm và hoàn cảnh của một cộng đồng, hệ thống hay công trình mà làm cho cộng đồng, hệ thống hay công trình đó dễ bị tác động trước những ảnh hưởng của thảm họa.

Ứng phó: Việc cung cấp các dịch vụ khẩn cấp và hỗ trợ công trong hoặc ngay sau khi xảy ra thảm họa nhằm mục đích bảo vệ tính mạng con người, giảm thiểu các tác động có hại của thảm họa đến sức khỏe, đảm bảo an toàn cho xã hội và đáp ứng các nhu cầu vật chất cơ bản của người dân bị ảnh hưởng.