

MÔ HÌNH CỘNG ĐỒNG QUẢN LÝ KHAI THÁC VÀ PHÒNG TRÁNH RỦI RO THIÊN TAI HỒ CHỨA NHỎ TẠI KHU VỰC MIỀN TRUNG

ThS. Nguyễn Văn Kiên, ThS. Nguyễn Xuân Thịnh

Trung tâm Tư vấn PIM

PGS.TS Đoàn Doãn Tuấn

Viện Nước, Tưới tiêu và Môi trường

ThS. Nguyễn Văn Lợi

Tổng cục thủy lợi

Tóm tắt: Hiện nay, nhiều công trình hồ chứa nhỏ đang có nguy cơ mất an toàn, đe dọa đến đời sống cũng như sinh kế của người dân, đặc biệt là tại khu vực Trung Bộ, nơi tập trung nhiều công trình và là địa bàn thường xuyên xảy ra tình trạng thiên tai, lũ bão. Bài báo này sẽ tập trung vào phân tích thực trạng, khó khăn và tồn tại của các mô hình cộng đồng quản lý hồ chứa, từ đó đề xuất giải pháp về tổ chức quản lý hồ chứa phù hợp với các địa phương. Đây là một trong các kết quả của nhiệm vụ “Xây dựng mô hình cộng đồng chủ động phòng tránh giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu” do Trung tâm Tư vấn PIM thực hiện.

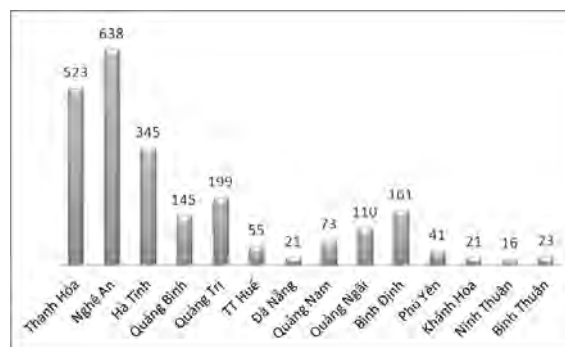
Từ khóa: hồ chứa nhỏ, thiên tai, cộng đồng, phòng chống lụt bão;

Summary: At present, many small scale irrigation reservoirs are facing dam safety risks which will threaten lives and livelihood of local people, especially in Central region where a large number of small scale irrigation reservoirs are built in the and the region is most prone to natural disasters as flood and storm. This article will analyze the difficulties and problems of existing community based reservoir management organization models as a basis for the suggestion of reservoir management organization solutions suitable to these localities. The solutions are among outputs of assignment “Development of community based model for natural disaster risk prevention, control and mitigation and adaptations to climate change.”

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Khu vực Trung Bộ gồm 14 tỉnh, thành có tổng diện tích tự nhiên là 90.790 km², chiếm 28% diện tích tự nhiên cả nước. Kết quả điều tra cho thấy, số hồ chứa trên địa bàn các tỉnh là 2.366 hồ (chiếm 35,6% của cả nước). Trong đó hồ chứa có dung tích ≥ 3 triệu m³ là 134 hồ, dung tích từ 1÷3 triệu m³ là 213 hồ và dung tích nhỏ hơn 1 triệu m³ là 2.019 hồ chứa (85% tổng số hồ chứa), phân bố giảm dần từ Bắc vào Nam. Các tỉnh có nhiều hồ chứa là Nghệ An, Thanh

Hóa và Hà Tĩnh... Tỉnh có nhiều hồ chứa nhất là Nghệ An với 638 hồ, tỉnh có ít hồ chứa nhất là Ninh Thuận với 16 hồ (xem hình 1).



Hình 1: Phân bố hồ chứa theo các tỉnh khu vực Trung Bộ

Kết quả khảo sát chi tiết tại 5 tỉnh đại diện

Người phân biên: PGS.TS Nguyễn Ngọc Quỳnh

Ngày nhận bài: 05/6/2014

Ngày thông qua phân biên: 19/6/2014

Ngày duyệt đăng 13/10/2014

thuộc khu vực Trung Bộ, bao gồm: Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Trị, Bình Định và Ninh Thuận cho thấy: hiện nay, hầu hết các tỉnh đã thực hiện chính sách phân cấp quản lý công trình thủy lợi (bao gồm cả hồ đập). Trong đó, các hồ đập có qui mô vừa và lớn, kỹ thuật vận hành phức tạp hoặc liên huyện, liên xã, phổ biến là các hồ chứa có qui mô dung tích trên 1 triệu m³ hoặc chiều cao đập lớn hơn 12m được giao cho công ty quản lý khai thác công trình (IMC); các công trình hồ chứa có qui mô công trình nhỏ, độc lập hoặc diện tích tưới ít, phạm vi phục vụ trong thôn hoặc xã được giao cho các địa phương (cấp xã/hợp tác xã hoặc các đơn vị làm dịch vụ về nước) thực hiện quản lý. Tuy nhiên, cá biệt có một số công trình hồ chứa có qui mô vừa được giao cho địa phương quản lý như tại Bình Định (7 hồ có dung tích > 3 triệu m³) hoặc toàn bộ công trình hồ chứa giao cho IMC quản lý bao gồm cả hồ chứa có qui mô lớn và nhỏ như tại Ninh Thuận (16/16 hồ chứa do công ty quản lý). Tỷ lệ trung bình số hồ chứa do cộng đồng quản lý hiện nay (trừ Ninh Thuận) là khoảng 90% (xem Bảng 1).

Bảng 1. Phân cấp quản lý hồ chứa tại một số tỉnh miền Trung

TT	Tỉnh	Tổng số	Cộng đồng quản lý			
			Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ
1	Nghệ An	638	55	9%	583	91%
2	Hà Tĩnh	340	49	14%	291	86%
3	Quảng Trị	199	13	7%	186	93%
4	Bình Định	161	14	9%	147	91%
5	Ninh Thuận	16	16	100%	0	0%

Sự đa dạng trong các mô hình tổ chức quản lý hồ chứa ở một khía cạnh nào đó thể hiện ở quy mô hồ chứa cũng như về văn hóa, tập quán sinh hoạt, sản xuất của người dân địa phương... nhưng ở khía cạnh khác nó lại thể hiện sự lúng túng trong việc xác định mô hình quản lý phù hợp, hiệu quả, nhất là đối với các hồ chứa nhỏ. Điều đó thể hiện ở hàng loạt sự

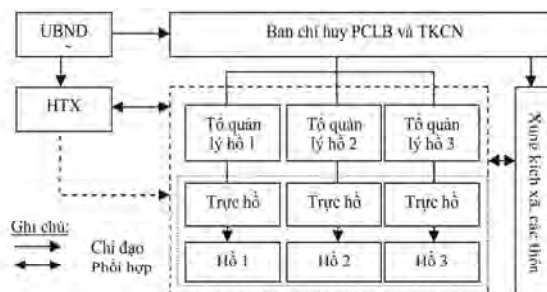
cố xảy ra tại nhiều địa phương trên cả nước gây thiệt hại đáng kể đến tài sản, tính mạng của người dân. Chỉ tính riêng từ năm 2007 đến 2012, trên địa bàn cả nước đã xảy ra 18 sự cố nghiêm trọng gây vỡ đập hoặc đe dọa vỡ đập [2]; riêng năm 2013 có 5 đập thủy lợi bị vỡ và hàng loạt các sự cố nghiêm trọng khác. Đáng lưu ý là các đập bị vỡ hoặc gặp sự cố lớn hầu hết là đập có qui mô nhỏ, tập trung chủ yếu vào khu vực miền Trung và do các địa phương thực hiện quản lý khai thác và bảo vệ.

Bài viết phân tích, đánh giá các khó khăn, tồn tại trong công tác quản lý an toàn hồ chứa và đề xuất giải pháp về mô hình để tổ chức cộng đồng chủ động hơn trong công tác phòng, tránh, giảm nhẹ thiên tai, đảm bảo an toàn hồ chứa.

II. HIỆN TRẠNG TỔ CHỨC QUẢN LÝ KHAI THÁC VÀ ĐẢM BẢO AN TOÀN HỒ CHỨA Ở KHU VỰC TRUNG BỘ

2.1. Đặc điểm các mô hình quản lý khai thác và đảm bảo an toàn hồ chứa

Khu vực miền Trung là nơi xảy ra nhiều loại hình thiên tai nhất của cả nước, trong đó nguy hiểm và thường xuyên xuất hiện nhất vẫn là bão, lũ. Thực tế cho thấy, để giảm thiểu các rủi ro sự cố hồ đập thì công tác quản lý an toàn hồ đập phải xuyên suốt quá trình quản lý vận hành khai thác nhưng dường như vấn đề an toàn hồ đập tại cộng đồng chỉ được quan tâm nhiều hơn trong mùa mưa bão.



Kết quả điều tra khảo sát công tác quản lý an toàn hồ đập tại cộng đồng cho thấy, hiện có 03 loại mô hình chủ yếu, gồm: (i) Hợp tác xã quản lý khai thác công trình, UBND xã thực

hiện công tác phòng chống rủi ro thiên tai/sự cố hồ chứa (Sơ đồ 1); (ii) Hợp tác xã thực hiện quản lý khai thác công trình và phòng chống rủi ro thiên tai/ sự cố hồ chứa (Sơ đồ 2); (iii) UBND xã thực hiện quản lý khai thác công trình và tổ chức phòng chống rủi ro thiên tai và sự cố hồ chứa (Sơ đồ 3). Kết quả phân tích, đánh giá theo về công tác tổ chức cũng như phân công trách nhiệm cho các bên liên quan theo các mô hình cụ thể như sau:

a) *Mô hình 1: Hợp tác xã quản lý khai thác công trình, UBND xã thực hiện công tác phòng chống rủi ro thiên tai/sự cố hồ chứa*

Phân tích số liệu điều tra cho thấy, nhóm mô

hình 1 (Sơ đồ 1) được tổ chức như sau: UBND xã thông qua Ban chỉ huy PCLB xã thành lập các tổ quản lý an toàn cho từng hồ đập và trực tiếp chỉ đạo, điều hành công tác chuẩn bị và ứng phó khi đập xảy ra sự cố. HTX sẽ phối hợp với UBND xã trong trực ban, theo dõi và xử lý sự cố công trình. Tùy theo mức độ yêu cầu, UBND xã sẽ huy động các lực lượng hỗ trợ, ứng cứu công trình bao gồm xung kích xã, các thôn và người dân gần khu vực công trình. Theo đó vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan được làm rõ thông qua phân tích, đánh giá theo các giai đoạn thiên tai và ngoài thiên tai (Bảng 2).

Bảng 2. Vai trò, trách nhiệm các bên liên quan theo Mô hình 1

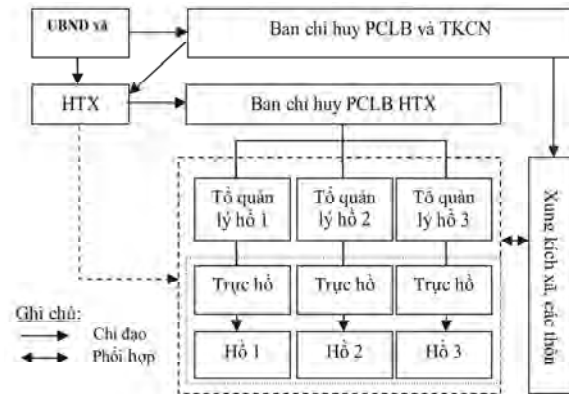
Đơn vị	Giai đoạn ngoài thiên tai	Giai đoạn thiên tai		
		Trước thiên tai	Trong thiên tai	Sau thiên tai
UBND xã	Thực hiện quản lý nhà nước (kiểm tra, giám sát).	- Kiểm tra, đánh giá hiện trạng công trình; - Tu sửa các hạng mục công trình hư hỏng. - Lập phương án PCLB và phân công trách nhiệm cho các cá nhân, tổ chức liên quan; - Thành lập lực lượng cơ động xã; - Chuẩn bị vật tư, nhân lực, phương tiện và xác định vị trí tập kết. - Vận động nhân dân chuẩn bị vật tư dự phòng; - Chuẩn bị tài chính.	- Bố trí lực lượng trực ban, theo dõi công trình; - Chỉ đạo, huy động lực lượng xử lý các tình huống khẩn cấp; - Thông báo lệnh báo động; - Báo cáo UBND huyện tình trạng công trình và sự cố công trình; - Chỉ đạo công tác di dân	- Kiểm tra, thống kê thiệt hại; - Lập kế hoạch khắc phục, sửa chữa. - Bố trí nguồn kinh phí khắc phục hậu quả; - Báo cáo cơ quan cấp trên;
Hợp tác xã	- Quản lý khai thác và bảo vệ công trình; - Báo cáo UBND xã khi phát hiện sự cố bất thường; - Huy động nguồn lực HTX để xử lý sự cố.	- Phân công trách nhiệm cho các thành viên liên quan đến quản lý an toàn hồ trong HTX; - Bố trí trực bảo vệ hồ chứa;	- Phối hợp lực lượng trực ban, theo dõi và ứng cứu công trình;	- Kiểm tra, thống kê thiệt hại báo cáo lên UBND xã.
Xung kích xã		- Tham gia diễn tập về PCLB.	- Thực hiện ứng cứu xử lý sự cố theo chỉ đạo của cấp trên;	- Hỗ trợ khắc phục sự cố
Các thôn	- Phối hợp cùng HTX thực hiện phân phối nước.	- Chuẩn bị vật tư, nhân lực theo sự phân công của UBND xã	- Huy động lực lượng, vật tư khi có lệnh của cấp trên (UBND xã) - Tổ chức sơ tán dân tài sản khi có lệnh.	Thống kê, khắc phục nhanh nhất hậu quả tại địa bàn thôn.

b) *Mô hình 2: Hợp tác xã thực hiện quản lý khai thác công trình và phòng chống rủi ro*

thiên tai, sự cố hồ chứa

Đối với nhóm mô hình 2, UBND/Ban chỉ huy PCLB xã thực hiện gián tiếp công tác quản lý an toàn hồ đập. Mọi công tác chuẩn bị cũng như chỉ đạo, điều hành ứng phó khi đập xảy ra sự cố được UBND xã giao cho HTX chủ trì thực hiện. Việc huy động các lực lượng trực ban, hỗ trợ, ứng cứu công trình tại địa phương bao gồm cán bộ xã, xung kích xã, các thôn và người dân gần khu vực công trình theo chỉ đạo của UBND/Ban chỉ huy PCLB xã (Sơ đồ 2). Các thông tin về tình trạng an toàn đập cũng như yêu cầu về hỗ trợ lực lượng được HTX báo cáo với UBND xã. Vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan được làm rõ thông qua

phân tích, đánh giá theo các giai đoạn thiên tai và ngoài thiên tai (Bảng 3).



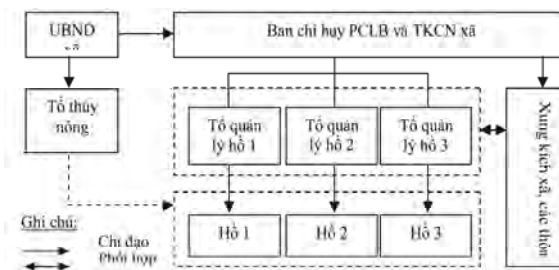
Sơ đồ 2. HTX thực hiện quản lý khai thác và phòng chống rủi ro thiên tai

Bảng 3. Vai trò, trách nhiệm các bên liên quan theo Mô hình 2

Đơn vị	Giai đoạn ngoài thiên tai	Giai đoạn thiên tai		
		Trước thiên tai	Trong thiên tai	Sau thiên tai
UBND Xã	Thực hiện quản lý nhà nước (kiểm tra, giám sát).	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm tra công trình và công tác chuẩn bị PCLB của HTX; Thành lập lực lượng cơ động xã (xung kích, dân quân tự vệ); Vận động nhân dân chuẩn bị vật tư dự phòng. 	<ul style="list-style-type: none"> Chỉ đạo, phối hợp, huy động lực lượng xử lý các tình huống khẩn cấp xảy ra vượt quá khả năng của HTX; Thông báo lệnh báo động; Chỉ đạo công tác di dân; Báo cáo UBND huyện tình trạng công trình và sự cố công trình; 	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm tra, thống kê thiệt hại Bổ trí nguồn kinh phí cho công tác khắc phục hậu quả
HTX	<ul style="list-style-type: none"> Quản lý khai thác và bảo vệ công trình; Báo cáo UBND xã khi phát hiện sự cố bất thường; Huy động nguồn lực HTX để xử lý sự cố; 	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm tra hiện trạng công trình và lập phương án phòng chống lụt bão công trình và phân công trách nhiệm cho các cá nhân liên quan; Cải tạo, tu sửa các hạng mục công trình hư hỏng. Báo cáo UBND xã phương án PCLB công trình; Thực ban, theo dõi và bảo vệ công trình. Chuẩn bị phương án vật tư nhân lực. Chuẩn bị tài chính cho công tác PCLB hồ chứa 	<ul style="list-style-type: none"> Bổ trí lực lượng trực ban công trình; Chỉ đạo lực lượng theo dõi diễn biến công trình hoặc sự cố; Chỉ đạo, huy động vật tư, nhân lực của HTX và các thôn để xử lý, ứng cứu công trình; Báo cáo UBND xã về tình trạng công trình và các yêu cầu về hỗ trợ (nếu có); 	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm tra, thống kê thiệt hại báo cáo lên UBND xã. Lập kế hoạch khắc phục, sửa chữa nhanh chóng khu vực cần thiết.
Xung kích xã		<ul style="list-style-type: none"> Tham gia diễn tập về PCLB 	<ul style="list-style-type: none"> Thực hiện ứng cứu, xử lý sự cố khi có sự chỉ đạo của HTX/UBND xã; 	<ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ khắc phục sự cố,
Các thôn	<ul style="list-style-type: none"> Phối hợp cùng HTX thực hiện phân phối nước. 	<ul style="list-style-type: none"> Chuẩn bị vật tư, nhân lực theo phương án PCLB công trình của HTX 	<ul style="list-style-type: none"> Huy động lực lượng, vật tư theo chỉ đạo của HTX/ UBND xã Sơ tán dân, của cải khi có lệnh của UBND xã 	<ul style="list-style-type: none"> Thống kê, khắc phục nhanh nhất hậu quả tại địa bàn thôn.

c) Mô hình 3: UBND xã thực hiện quản lý khai thác và tổ chức phòng chống rủi ro thiên tai

Đối với loại mô hình 3, mọi công tác từ quản lý khai thác công trình đến phòng chống thiên tai/sự cố hồ chứa đều được UBND xã chủ trì thực hiện. Theo đó phương án tổ chức và phân công trách nhiệm được làm rõ theo Sơ đồ 3 và Bảng 4. Mô hình này đặc trưng cho các địa phương chưa có đơn vị làm dịch vụ về nước.



Sơ đồ 3. UBND xã thực hiện quản lý khai thác và tổ chức phòng chống rủi ro thiên tai

Bảng 4. Vai trò, trách nhiệm các bên liên quan theo Mô hình 3

Đơn vị	Giai đoạn ngoài thiên tai	Giai đoạn thiên tai		
		Trước thiên tai	Trong thiên tai	Sau thiên tai
UBND xã	Thực hiện quản lý nhà nước (kiểm tra, giám sát-quản lý). Chỉ đạo quản lý, vận hành, khai thác Chỉ đạo duy tu bảo dưỡng công trình Kế hoạch phân phối nước	- Kiểm tra, đánh giá hiện trạng công trình và báo cáo UBND huyện; - Lập phương án PCLB và phân công trách nhiệm cho các cá nhân, tổ chức liên quan; - Thành lập lực lượng cơ động xã; - Chuẩn bị vật tư, nhân lực và xác định vị trí tập kết. - Vận động nhân dân chuẩn bị vật tư dự phòng; - Chuẩn bị tài chính.	- Bố trí lực lượng trực ban, theo dõi để đưa ra biện pháp xử lý kịp thời; - Chỉ đạo, huy động lực lượng xử lý các tình huống khẩn cấp; - Báo cáo UBND huyện khi công trình xảy ra sự cố; - Thông báo lệnh báo động; - Chỉ đạo công tác di dân	- Kiểm tra, thống kê thiệt hại - Bố trí nguồn kinh phí cho công tác khắc phục hậu quả.
Tổ thủy nông	- Vận hành công trình; - Báo cáo UBND xã khi phát hiện sự cố bất thường;	- Tham gia đánh giá chất lượng công trình.		
Xung kích xã		- Tham gia diễn tập về PCLB	- Huy động lực lượng ứng cứu công trình theo chỉ đạo của UBND xã	Hỗ trợ khắc phục sự cố
Thôn/xóm	Phối hợp với tổ thủy nông thực hiện phân phối nước.	- Chuẩn bị vật tư, nhân lực theo sự phân công của UBND xã	- Huy động lực lượng, vật tư khi có lệnh của UBND xã - Sơ tán dân, của cải khi có lệnh.	Thống kê, khắc phục nhanh nhất hậu quả tại địa bàn thôn.

2.2. Các khó khăn, tồn tại trong tổ chức quản lý khai thác công trình và đảm bảo an toàn hồ chứa

Kết quả điều tra đánh giá tại cộng đồng cho thấy mô hình cộng đồng quản lý an toàn hồ đập còn một số tồn tại sau:

- *Quyền lực của chủ đập hạn chế:* Chủ đập

đóng vai trò quan trọng và chịu nhiều trách nhiệm trong công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình nhưng lại là đơn vị yếu nhất do thiếu quyền lực, chuyên môn, kinh nghiệm, nhân lực và tài chính để thực thi các nhiệm vụ này. Phạm vi ảnh hưởng của chủ đập chủ yếu là các đối tượng sản xuất nông nghiệp trong khi đó để huy động nhân lực, phương tiện

tham gia xử lý, ứng phó sự cố sẽ không đáp ứng được yêu cầu nêu như không có sự hỗ trợ, chỉ đạo của các cấp chính quyền;

- *Phương án đảm bảo an toàn công trình chưa đầy đủ:* Các phương án đảm bảo an toàn hồ đập mới chỉ xem xét đến khía cạnh ứng phó sự cố công trình trong thời điểm mua bão chứ chưa quan tâm xem xét đến việc tổ chức ứng phó, xử lý sự cố công trình ngoài thời điểm thiên tai. Trong khi đó, quản lý an toàn hồ đập là nội dung xuyên suốt, bao gồm cả giai đoạn trong thiên tai và ngoài thời điểm thiên tai;

- *Quy định thiếu sự đồng nhất đối với cùng một đối tượng:* Các văn bản liên quan đến quản lý an toàn đập thì quy định đơn vị có thẩm quyền phê duyệt là UBND cấp tỉnh (đối với công trình có qui mô cấp II trở lên) hoặc chủ đập tự lập phương án và tổ chức thực hiện, trong khi đó nếu xem xét trên góc độ là công trình phòng chống lụt bão theo Nghị định 14 (hoặc Luật phòng chống thiên tai) thì UBND cấp xã có trách nhiệm xét duyệt phương án và tổ chức thực hiện;

- *Thiếu đào tạo tăng cường năng lực cho chủ đập và nhân công quản lý vận hành:* Việc thực thi chính sách phân cấp quản lý công trình không đi đôi với chính sách đào tạo và phát triển nguồn nhân lực, các địa phương thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn về quản lý khai thác công trình thủy lợi đặc biệt là ở cấp huyện và cấp xã. Công tác đào tạo và hướng dẫn cho chủ đập trong công tác quản lý công trình và biện pháp an toàn khu vực hạ du chưa được quan tâm đúng mức. Nhân lực quản lý, vận hành đập thiếu kiến thức và bằng cấp/chứng nhận đào tạo để vận hành và quản lý đập: Nhân lực tham gia quản lý vận hành đập là nguồn nhân lực tại chỗ, không có chuyên môn hoặc chuyên môn không phù hợp và chưa được tham gia lớp đào tạo tập huấn;

- *Thiếu nguồn tài chính:* Nguồn kinh phí hiện nay cho chủ đập chủ yếu đến từ cấp bù thủy

lợi phí và đóng góp của người dân. Khảo sát thực tế tại các địa phương cho thấy tỷ trọng kinh phí của cấp bù thủy lợi phí chiếm đa số, nguồn đóng góp của các hộ dùng nước rất hạn chế thậm chí không có. Nguồn kinh phí này chưa đáp ứng được yêu cầu cho quản lý vận hành, duy tu bảo dưỡng, sửa chữa nhỏ. Trong khi đó, nhà nước chưa có cơ chế tài chính cho công tác đảm bảo an toàn hồ đập;

- *Ban chỉ huy phòng chống lụt bão công trình chưa đáp ứng được yêu cầu:* Mặc dù đã có qui định về việc thành lập ban chỉ huy phòng chống lụt bão công trình (khoản 5, điều 2 TT45) bao gồm thành phần tham gia và các qui định về vai trò trách nhiệm đối với các bên liên quan nhưng thực tế cho thấy tùy theo mức độ nhận thức, quan tâm của chính quyền địa phương đối với công tác quản lý an toàn hồ đập mà nhóm đối tượng chịu trách nhiệm quản lý an toàn hồ đập là khác nhau. Có địa phương chính quyền đóng vai trò chủ đạo, có nơi chủ nhiệm hợp tác xã. Đối với các địa phương có lãnh đạo UBND xã tham gia thì việc bố trí trực ban, theo dõi và tổ chức ứng phó có nhiều thuận lợi do UBND xã có đầy đủ quyền lực để chỉ đạo, huy động được toàn bộ lực lượng, phương tiện tham gia ứng phó sự cố, bao gồm cả các thôn và người dân tại chỗ, kể cả không phải là đối tượng hưởng lợi từ công trình. Trong khi đó, đối tượng chủ trì chịu trách nhiệm là chủ đập lại không đáp ứng được yêu cầu này. Mặt khác, khi chưa có phân công trách nhiệm rõ ràng và qui chế phối hợp giữa các bên liên quan đối với một số loại hình thiên tai hoặc mức độ sự cố hồ chứa thì việc ứng phó, xử lý sự cố sẽ gặp nhiều khó khăn do không chủ động về nhân lực, tài chính, phương tiện xử lý;

- *Thiếu phương án phòng chống lũ lụt cho khu vực hạ du:* Theo kết quả đánh giá tại các địa phương, cộng đồng mới chỉ quan tâm đến phương án bảo vệ an toàn cho đập chứ chưa quan tâm đến phương án phòng chống lũ lụt

cho khu vực hạ du. Mặc dù nhận thức của người dân cũng đã xác định sơ bộ được các vùng nguy hiểm nếu sự cố hồ đập xảy ra như các địa bàn dân cư dọc theo lòng suối cũ hoặc các khu vực thấp trũng

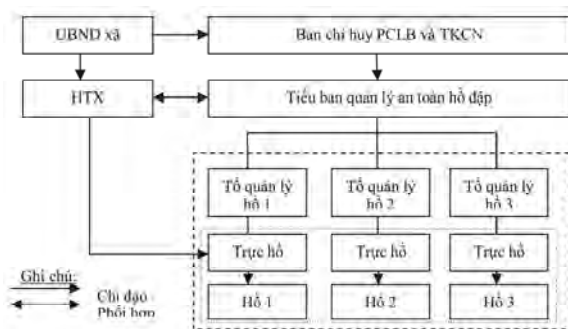
- *Đào tạo, thông tin tuyên truyền cho cộng đồng chủ động ứng phó thiên tai, sự cố hồ chứa chưa được quan tâm đúng mức:* Hiện nay, công tác đào tạo cho cộng đồng để chuẩn bị, ứng phó với thiên tai mới bắt đầu được quan tâm. Chính phủ đã xây dựng chương trình quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng và bước đầu được triển khai thực hiện tại các địa phương thông qua nguồn kinh phí hỗ trợ từ dự án ODA trong khi đây là công việc có ý nghĩa quan trọng để cộng đồng có thể nhận thức đầy đủ mức độ rủi ro thiên tai và chủ động phòng tránh nhằm giảm thiểu thiệt hại về người và tài sản.

- *Thiếu sự tham gia của các bên liên quan:* Tùy theo cách hiểu biết về mặt pháp lý, các qui định cụ thể của các tỉnh và mức độ quan tâm, nhận thức của chính quyền địa phương dẫn đến việc tổ chức lập, phê duyệt và tổ chức thực hiện phương án bảo vệ công trình không đồng nhất tại các địa phương (như đã nêu ở phần 3), thậm chí điều này xuất hiện ngay tại các xã trong cùng một huyện. Có địa phương lãnh đạo UBND xã chủ trì xây dựng phương án bảo vệ hồ đập với sự tham gia của các bên liên quan, bao gồm: Đảng ủy, Hội đồng Nhân dân, chính quyền các thôn, chủ đập và các đơn vị liên quan khác theo phương án chung về phòng chống lụt bão của xã; nhưng cũng có địa phương, nội dung này do chủ nhiệm hợp tác xã chủ trì thực hiện với các đối tượng tham gia là các thành viên trong hợp tác xã. Điểm hạn chế lớn đối với phương án phòng chống lụt bão do HTX chủ trì xây dựng là công tác tổ chức, các giải pháp ứng phó chủ yếu dựa trên nguồn lực tại chỗ của hợp tác xã mà chưa xem xét đến các nguồn lực của địa

phương. Công tác chỉ đạo ứng phó sự cố sẽ gặp khó khăn do quyền lực của chủ đập rất hạn chế, chủ yếu ở mức độ huy động lực lượng xã viên của hợp tác xã mà không xem xét tới việc huy động cộng đồng tham gia và chưa xác định rõ vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước đối với việc xây dựng và tổ chức thực hiện phương án.

2.2.3. Đề xuất mô hình tổ chức quản lý phù hợp

Trên cơ sở phân tích các vấn đề bất cập nêu trên, chủ đập là các hợp tác xã còn có nhiều mặt hạn chế và không chủ động trong việc huy động nguồn lực ở địa phương để xử lý, ứng phó sự cố công trình. Bài học kinh nghiệm tại các địa phương cho thấy, để cộng đồng chủ động hơn trong quản lý an toàn hồ đập thì vai trò trực tiếp của UBND cấp xã là đặc biệt quan trọng. Trong đó, UBND xã phải là đầu mối trong việc tổ chức xây dựng và tổ chức thực hiện các phương án đảm bảo an toàn hồ đập và phải xuyên suốt kể cả trong giai đoạn thiên tai và không thiên tai. Đồng thời phải xây dựng được cơ chế phối hợp, phân công trách nhiệm giữa các bên liên quan, tập trung vào trách nhiệm của UBND xã và hợp tác xã. Điều này cần phải thể hiện bằng việc sửa đổi các văn bản pháp lý liên quan và hướng dẫn cách thức triển khai thực hiện. Trên cơ sở đó, mô hình tổ chức được đề xuất như sơ đồ 4. Trong đó, mỗi địa phương có tham gia quản lý hồ đập phải xây dựng tiểu ban quản lý an toàn hồ đập trực thuộc Ban chỉ huy phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn với thành phần gồm: lãnh đạo UBND xã, cán bộ chỉ đạo lực lượng xung kích xã, cán bộ thông tin xã, chủ nhiệm, phó chủ nhiệm các HTX, nhân viên quản lý vận hành, trưởng các thôn xóm và một số thành viên liên quan khác tùy theo phân công trách nhiệm cụ thể tại địa phương



Sơ đồ 4. Mô hình cộng đồng quản lý khai thác và phòng tránh rủi ro thiên tai hồ chứa nhỏ

Văn phòng tiểu ban quản lý an toàn hồ đập đặt tại trụ sở hợp tác xã/UBND xã tùy theo điều kiện cụ thể tại các địa phương.

Ban này sẽ có qui chế hoạt động riêng, trong đó vai trò, trách nhiệm của các cá nhân liên quan đến công tác quản lý an toàn hồ đập được qui định cụ thể tùy theo điều kiện thực tế tại địa phương. Qui chế này phải được hội đồng nhân dân hoặc UBND xã thông qua. Nếu địa phương có nhiều hồ chứa thì mỗi hồ chứa phải có một tổ chịu trách nhiệm, tùy theo đặc điểm công trình việc bố trí và phân công trách nhiệm thích hợp;

Ưu điểm của mô hình 1 nêu trên là có sự tham gia của các bên liên quan, huy động được nguồn lực và phương tiện của địa phương để ứng phó sự cố và chủ động về tài chính cho công tác phòng tránh thiên tai. Tuy nhiên để sự phối kết hợp giữa các bên liên quan được thành công thì cần thiết phải có các bước tiếp cận thích hợp, trong đó cần phải xây dựng được qui chế quản lý an toàn công trình thích hợp để làm rõ vai trò trách nhiệm các bên liên quan đồng thời cơ chế kiểm tra giám sát an toàn công trình. Mặt khác, công tác đào tạo tăng cường năng lực quản lý an toàn đập không chỉ cho chủ đập mà còn cho nhân công tham gia quản lý vận hành, cán bộ chính quyền địa phương, đồng thời phổ biến thông tin liên quan đến tình trạng an toàn đập cũng như các giải pháp phòng tránh, giảm nhẹ các thiệt hại cho người dân địa phương.

III. KẾT LUẬN

Trong những năm gần đây, cùng với sự gia tăng của các hiện tượng thời tiết cực đoan dưới tác động của biến đổi khí hậu đã và đang là mối đe dọa thường xuyên đến cộng đồng dân cư. Trong bối cảnh đó, năng lực và kinh nghiệm của cộng đồng lại rất hạn chế, chưa đảm bảo chủ động ứng phó với các điều kiện bất thường của thiên nhiên. Thông qua kết quả đánh giá các thực trạng công tác quản lý an toàn hồ chứa nhỏ tại các địa phương thuộc khu vực Trung Bộ cho thấy cộng đồng đang phải đối mặt với nhiều vấn đề khó khăn và thách thức. Để giảm thiểu những sự cố công trình, đảm bảo an toàn cho cộng đồng cũng như sinh kế của người dân, các nhóm giải pháp cần thiết phải thực hiện đồng bộ gồm cả giải pháp công trình và phi công trình. Trong điều kiện khó khăn về tài chính hiện nay, nhà nước chưa thể thực hiện ngay được công tác cải tạo nâng cấp các hồ chứa đáp ứng các tiêu chuẩn thiết kế.

Bài học kinh nghiệm từ các sự cố công trình xảy ra trong thời gian qua cho thấy, để cộng đồng chủ động phòng, tránh và giảm nhẹ tác hại thiên tai và sự cố hồ chứa thì công tác tổ chức phù hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương đóng vai trò hết sức quan trọng. Mô hình quản lý phù hợp là mô hình có sự tham gia của các bên liên quan từ chính quyền địa phương, tổ chức quản lý công trình và người dân để huy động nguồn lực tổng hợp. Để xây dựng được mô hình này cần phải có những đánh giá đầy đủ các văn bản pháp lý liên quan, điều kiện cụ thể tại địa phương cũng như cách tiếp cận thích hợp nhằm xác định rõ vai trò, trách nhiệm và cơ chế phối hợp giữa các bên trong công tác quản lý hồ chứa, đồng thời tăng cường năng lực thông qua đào tạo kỹ năng cho tổ chức, cá nhân tham gia quản lý hồ chứa và hướng dẫn cộng đồng kiến thức ứng phó khi công trình xảy ra sự cố.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Báo cáo số 188/TCTL-QLCT ngày 16 tháng 11 năm 2012 về việc kiểm tra, rà soát nguyên nhân và biện pháp khắc phục sự cố vỡ đập trong những năm gần đây.
- [2] Cẩm Thị Lan Hương, 2012. “*Tổng kết sự cố vỡ đập thủy lợi ở Việt Nam trong những năm gần đây, nguyên nhân và bài học kinh nghiệm*”, Tạp chí khoa học công nghệ thủy lợi số 13 trang 67-68;
- [3] Trung tâm Tư vấn PIM, 2013. “*Báo cáo đánh giá mô hình cộng đồng quản lý hồ chứa phòng tránh giảm nhẹ tác hại thiên tai và thích ứng biến đổi khí hậu*”, (2013).
- [4] Pháp lệnh quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (2001);
- [5] Thông tư 65/2009/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT “*hướng dẫn thực hiện phân cấp quản lý khai thác công trình thủy lợi*”(2009);
- [6] Nghị định 143/2003/NĐ-CP của Chính phủ “*qui định chi tiết một số điều của pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi*”, (2003);
- [7] Nghị định số 72/2007/NĐ-CP của Chính phủ “*quản lý an toàn đập*”, (2007);
- [8] Thông tư số 45/2009/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT “*Hướng dẫn lập và phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi*”(2009);
- [9] Thông tư 33/2008/TT-BNN của Bộ NN&PTNT về “*Hướng dẫn thực hiện một số điều thuộc Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2007 của Chính phủ về quản lý an toàn đập*”, (2008);
- [10] Thông tư 40/2011/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT “*qui định năng lực các tổ chức tham gia quản lý khai thác công trình thủy lợi*”, (2011).