

# THỂ CHẾ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG CHỐNG THIÊN TAI TẠI CÁC TỈNH MIỀN NÚI PHÍA BẮC: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Hoàng Văn Tân, Trương Công Tuấn, Nguyễn Thị Thu  
Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam

**Tóm tắt:** Những năm gần đây, do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, các hiện tượng thiên tai nói chung và sạt lở đất đá và lũ quét nói riêng xảy ra với tần suất cao, cường độ mạnh và diễn biến khó lường, không chỉ gây thiệt hại nặng nề về người và tài sản mà còn gây khó khăn cho việc thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước đặc biệt là khu vực miền núi phía Bắc. Công tác phòng chống thiên tai hiện nay thu hút sự tham gia của cả hệ thống chính trị. Mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động và phối hợp giữa các cấp và các tổ chức, cá nhân có liên quan được xem là một trong những yếu tố rất quan trọng trong việc chủ động ứng phó thiên tai có hiệu quả. Trong khuôn khổ bài báo này, nhóm tác giả sẽ tổng hợp những vấn đề, tồn tại được phát hiện cùng với đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế còn tồn tại trong mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp của bộ máy phòng chống thiên tai ở một số địa phương vùng miền núi phía Bắc.

**Từ khóa:** Mô hình tổ chức, phòng chống thiên tai, Cơ chế phối hợp.

**Summary:** In recent years, due to the impact of climate change, natural disasters in general and landslides and flash floods in particular happened with high frequency, strong intensity and unpredictable occurrence, not only causing heavy damage to people and property, but also leading to difficulties for the implementation of socio-economic development activities of the country, especially in the Northern mountainous areas. The current work of preventing natural disasters has mobilized the participation of the entire political system, of which, the application of an organizational model with clear operational mechanism and the coordination between different levels and related organizations and individuals, is considered as one of the very important factors in actively and effectively responding to natural disasters. In this paper, the authors synthesize the problems and shortcomings found from the existing organizational model. Then solutions are proposed for implementation to overcome the shortcomings of the organizational model, operational mechanism and the coordination of relevant natural disaster prevention units in some provinces in the Northern mountainous region.

**Key word:** Organizational model, natural disaster prevention, Coordination mechanisms.

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Miền núi phía Bắc với 30 dân tộc, khoảng 10,6 triệu người sinh sống, sản xuất chủ yếu dựa vào lâm nghiệp, chăn nuôi, trồng trọt trên địa hình núi cao, độ dốc lớn, bị chia cắt, địa chất phức tạp, nhiều sông suối. Với hơn 80% lượng mưa tập trung tại khu vực này, hiện tượng thiên tai, đặc biệt là sạt lở đất đá và lũ quét, thường xuyên

xảy ra vào mùa mưa. Bên cạnh đó các công trình hồ chứa thủy lợi, thủy điện, đường giao thông, khu dân cư, các khu khai thác khoáng sản... được xây dựng để phát triển kinh tế xã hội cũng tiềm ẩn gia tăng nhiều rủi ro thiên tai, đặc biệt là lũ quét và sạt lở đất, đá.

Những năm gần đây, cùng với đẩy mạnh tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức về công tác

Ngày nhận bài: 17/8/2020

Ngày thông qua phản biện: 30/9/2020

Ngày duyệt đăng: 06/10/2020

phòng, chống thiên tai (PCTT) của người dân nơi có nguy cơ xảy ra thiên tai, chính quyền các cấp từ trung ương tới địa phương cũng đã vào cuộc mạnh mẽ nhằm nâng cao hiệu quả công tác PCTT. Các địa phương đang từng bước xây dựng, đào tạo cán bộ làm công tác PCTT tại các cấp, tối ưu việc chuyên trách trong công tác PCTT tại cấp tỉnh. Hệ thống văn bản pháp luật về PCTT thường xuyên được cập nhật điều chỉnh để phù hợp với tình hình thực tiễn.

Mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT được quy định tại Điều 25-29, 42-44 của Luật Phòng, chống thiên tai. Trong đó, quy định chức năng, trách nhiệm trong công tác PCTT của các cơ quan, đoàn thể, cá nhân từ Trung ương đến địa phương. Các quy định này được cụ thể hóa tại Điều 18-24, Nghị định số 160/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 của Chính phủ. Mặc dù đã có văn bản pháp luật quy định về mô hình tổ chức trong PCTT các cấp, tuy nhiên với đặc thù của từng địa phương, việc triển khai còn gặp một số khó khăn nhất định cũng như chưa có sự thống nhất chung giữa các địa phương các cấp trong xây dựng mô hình tổ chức về PCTT. Để đảm bảo phát huy tốt hiệu quả trong PCTT, đòi hỏi phải có sự tham gia của cả hệ thống chính trị cùng với sự chỉ đạo quyết liệt, thống nhất sự tham gia của các ngành, đơn vị, cá nhân.

Từ việc nghiên cứu tại 7 tỉnh vùng miền núi phía Bắc bao gồm: Sơn La, Lai Châu, Điện Biên, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Bắc Kạn, bài báo sẽ thảo luận một số vấn đề về mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT và đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục các bất cập còn tồn tại.

## 2. CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1 Cách tiếp cận

#### a. Tiếp cận kế thừa

Bài báo có kế thừa các kết quả, thành tựu của các nghiên cứu có liên quan đã được công bố. Tác giả sẽ phân tích các tình huống cụ thể về

hiện trạng từ đó phát hiện những vấn đề còn tồn tại của đối tượng nghiên cứu.

#### b. Tiếp cận từ dưới lên và từ trên xuống

Trong một số vấn đề nghiên cứu cụ thể, hoạt động nghiên cứu phải được thực hiện thông qua sự đối thoại, trao đổi, chia sẻ hai chiều từ phía chính quyền, cơ quan chính phủ với các tổ chức kinh tế hoặc thậm chí người dân.

### 2.2 Phương pháp nghiên cứu

Để tổng hợp hiện trạng mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT và đề xuất một số giải pháp ở cấp địa phương, nhóm tác giả sử dụng những phương pháp sau:

#### a. Phương pháp chuyên gia

Các nhà quản lý có kinh nghiệm sẽ được tham vấn để giúp có thêm thông tin về thực trạng của mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong PCTT nói chung, lũ quét và sạt lở đất đá nói riêng.

#### b. Phương pháp thu thập tài liệu thứ cấp

Thu thập, sao chụp những văn bản, chính sách của Nhà nước liên quan đến mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong PCTT, đặc biệt là lũ quét và sạt lở đất đá ở khu vực nghiên cứu.

#### c. Phương pháp điều tra, phỏng vấn sâu

Công tác phỏng vấn sâu nhằm: i) đánh giá hiệu quả hoạt động của các mô hình tổ chức; cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT; ii) đánh giá những điểm mạnh, điểm yếu, tồn tại của mô hình tổ chức cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT ở cấp địa phương, đặc biệt đối với lũ quét và sạt lở đất đá.

## 3. MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG, PHỐI HỢP TRONG PCTT Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

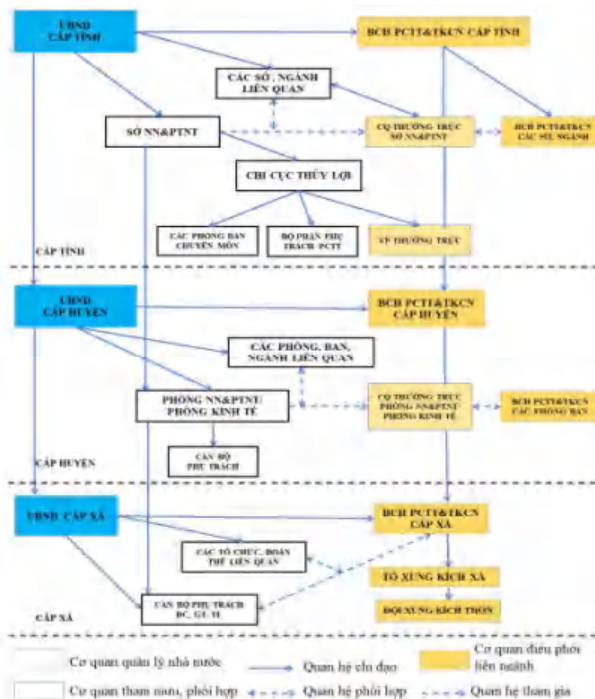
### 3.1. Mô hình tổ chức

Mô hình tổ chức của Ban Chỉ huy (BCH) phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn (PCTT & TKCN) cấp địa phương được quy

định tại Điều 20-22, Nghị định số 160/2018/NĐ-CP. Theo đó công tác PCTT & TKCN có sự tham gia của các Sở, Ban, Ngành liên quan trên địa bàn, đứng đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) đối với mỗi cấp tỉnh, huyện, xã. Nhìn chung, mô hình tổ chức trong công tác PCTT ở cấp địa phương đã huy động được cả hệ thống chính trị vào cuộc, phù hợp với điều kiện ở Việt Nam. Sự kết nối cũng như phối hợp giữa các ngành trong một cấp (tỉnh, huyện, xã) và liên hệ giữa các cấp được đánh giá là liên tục, cơ bản đáp ứng được yêu cầu phòng ngừa, sẵn sàng ứng phó cũng như nâng cao hiệu quả trong công tác khắc phục hậu quả do thiên tai nói chung đặc biệt là biến cố sạt lở đất, đá và lũ quét.

Thực tế khảo sát tại một số tỉnh miền núi Phía Bắc cho thấy: i) mô hình tổ chức không có sự khác biệt quá lớn; ii) cơ cấu tổ chức thống nhất theo các quy định của trung ương và thống nhất giữa các cấp, ngành. Tuy nhiên tùy thuộc vào đặc thù từng tỉnh mà thành phần tham gia có sự khác nhau. Trong mô hình quản lý thiên tai, quản lý Nhà nước có sự thống nhất chung giữa các địa phương và các cấp. Song song với cấp quản lý hành chính thì ở địa phương, còn có các hệ thống điều phối liên ngành PCTT, như: BCH PCTT & TKCN các cấp, các ngành của tỉnh và các tổ chức chính trị xã hội.

Mô hình tổ chức về PCTT trên địa bàn tỉnh mà nòng cốt là BCH PCTT & TKCN có nhiệm vụ chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ PCTT, cùng với đó là sự tham mưu công tác quản lý Nhà nước về PCTT của: i) Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN & PTNT) đối với UBND cấp tỉnh; ii) Phòng Nông nghiệp (hoặc Phòng Kinh tế) đối với UBND cấp huyện. Bên cạnh đó là sự tham gia của các Sở, Ban, Ngành và các đơn vị, tổ chức, cá nhân có liên quan được thể hiện tại Hình 1.



Hình 1: Mô hình tổ chức Phòng chống thiên tai ở địa phương

### 3.2. Ban Chỉ huy phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn ở địa phương

Theo kết quả khảo sát tại 07 tỉnh đại diện vùng miền núi phía Bắc cho thấy, BCH PCTT & TKCN các cấp (tỉnh, huyện, xã) được thành lập, kiện toàn nhân sự hàng năm hoặc/và khi có sự thay đổi cơ cấu thành phần đảm bảo có sự tham gia đủ của các Sở, Ban, Ngành và các đơn vị có liên quan trên địa bàn. Thành phần, cơ cấu, số lượng các thành viên trong BCH PCTT & TKCN có sự khác nhau do đặc thù địa hình của từng tỉnh. Lực lượng tổ/đội xung kích PCTT cấp xã có sự thống nhất chung trong 07 tỉnh đại diện vùng miền núi phía Bắc được khảo sát.

#### 3.1.1 Cấp tỉnh

BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh do Chủ tịch UBND tỉnh thành lập, tham mưu giúp UBND cấp tỉnh quản lý hoạt động PCTT, chỉ huy, điều hành trong phạm vi địa phương. BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh có sự tham gia của Chủ tịch, phó chủ tịch UBND tỉnh, lãnh đạo các Sở, Ban, Ngành, Đoàn thể cấp tỉnh. Sở NN & PTNT được giao là cơ quan thường trực về PCTT, văn

phòng thường trực đặt tại Chi cục thủy lợi (riêng tỉnh Lào Cai có VPTT là đơn vị độc lập). Căn cứ điều kiện thực tế của địa phương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định việc thành lập bộ phận chuyên trách thuộc Sở NN & PTNT làm nhiệm vụ Văn phòng thường trực của BCH PCTT & TKCN.

Trong số 07 tỉnh miền núi phía Bắc được lựa chọn nghiên cứu, tỉnh Lào Cai có Văn phòng

thường trực (VPTT) là đơn vị chuyên trách thuộc Sở NN&PTNT, các tỉnh còn lại có các hình thức như: Phòng chuyên trách về PCTT trực thuộc Chi cục thủy lợi (tỉnh Hà Giang, Sơn La, Yên Bái) và bộ phận phụ trách PCTT kiêm nhiệm bởi các cán bộ thuộc Chi cục thủy lợi (tỉnh Bắc Kạn, Điện Biên, Lai Châu). Tổ chức của VPTT có sự khác nhau do đó việc thực hiện nhiệm vụ PCTT của các tỉnh cũng có sự khác biệt (Bảng 1)

**Bảng 1: Tổ chức công tác PCTT tại 7 tỉnh miền núi phía Bắc**

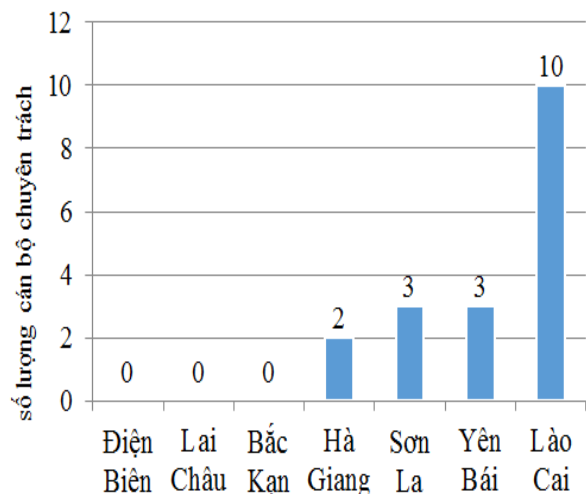
TT	Đơn vị	Lào Cai	Hà Giang	Sơn La	Yên Bái	Bắc Kạn	Điện Biên	Lai Châu
1	Văn phòng thường trực	Chuyên trách	Chi cục Thủy lợi			Chi cục Thủy lợi		
2	Cán bộ phụ trách PCTT	Chuyên trách	Chuyên trách (phòng PCTT)			Kiêm nhiệm		

Số lượng cán bộ chuyên trách PCTT của một số tỉnh vùng miền núi phía Bắc tập trung tại VPTT cơ bản còn rất ít, cá biệt có các tỉnh (Điện Biên, Lai Châu, Bắc Kạn) chưa bố trí cán bộ chuyên trách (chỉ có kiêm nhiệm) chi tiết tại Hình 2.

Thực trạng bố trí cán bộ chuyên trách phụ trách công tác PCTT tại các tỉnh miền núi phía Bắc còn nhiều hạn chế dẫn đến khó khăn trong công tác tham mưu, tổ chức, thực hiện, triển khai các nhiệm vụ PCTT trên địa bàn. Từ phản ánh của các cán bộ phụ trách PCTT ở các tỉnh khảo sát, thời đoạn cao điểm thiên tai trong năm, đòi hỏi cán bộ vừa phải đi nắm bắt hiện trường vừa cần thường trực tại văn phòng để tiếp nhận và xử lý các văn bản báo cáo. Số lượng cán bộ phụ trách không đủ để đáp ứng yêu cầu thực tế, chưa kể một số tỉnh cán bộ còn kiêm nhiệm các nhiệm vụ khác ngoài PCTT.

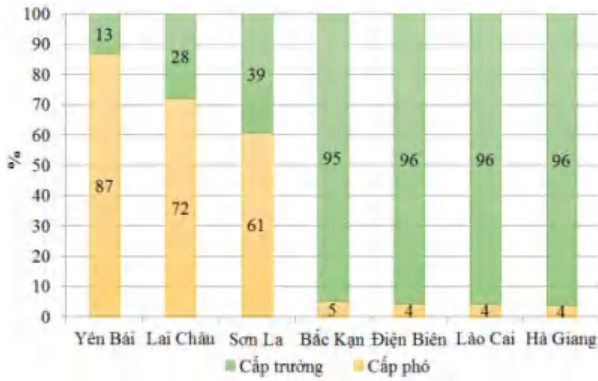
Cơ cấu, thành phần tham gia BCH PCTT &TKCN cũng có sự khác nhau giữa các tỉnh, cụ thể, Ủy viên trong Ban Chỉ huy PCTT&TKCN các cấp ở một số tỉnh (Sơn La, Lai Châu, Yên

Bái) chủ yếu là cấp phó của các Sở, ngành, đoàn thể, tổ chức chính trị, trong khi đó các tỉnh Bắc Kạn, Điện Biên, Lào Cai, Hà Giang với thành phần tham gia là cấp trưởng Tỷ lệ ủy viên là cấp phó được thể hiện qua Hình 3.



**Hình 2: Biểu đồ số lượng cán bộ chuyên trách PCTT 7 tỉnh miền núi phía Bắc**





Hình 3: Biểu đồ tỷ trọng ủy viên là cấp trưởng, phó trong BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh

Nguồn: Các quyết định kiện toàn BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh năm 2019

### 3.1.2 Cấp huyện

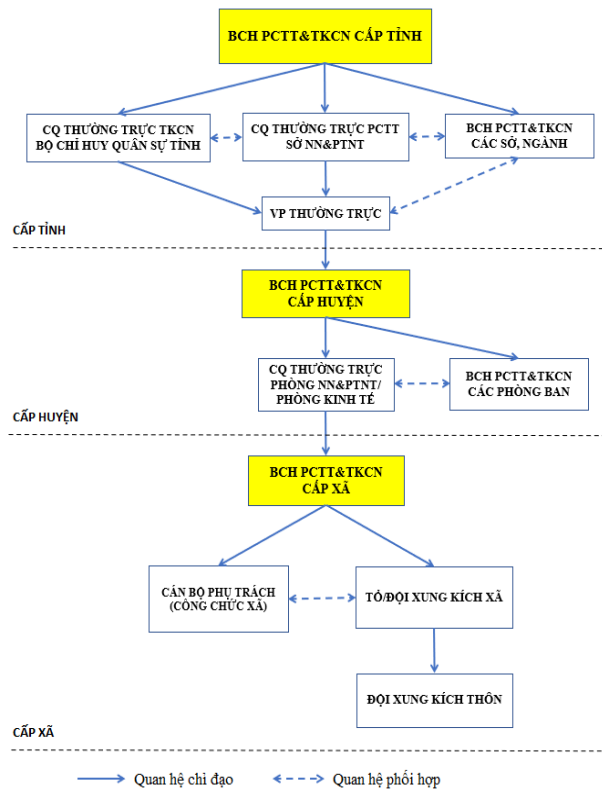
BCH PCTT & TKCN do Chủ tịch UBND cấp huyện thành lập, có chức năng tham mưu giúp UBND cấp huyện trong việc kiểm tra, đôn đốc, chỉ huy điều hành công tác PCTT trong phạm vi địa phương. Thành viên của BCH PCTT & TKCN có sự tham gia của Chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp huyện, trưởng các phòng, đơn vị, đoàn thể và các tổ chức, cá nhân trên địa bàn huyện. VPTT của BCH PCTT & TKCN cấp huyện tại các tỉnh khảo sát (Lào Cai, Bắc Kạn, Yên Bái, Hà Giang, Sơn La, Lai Châu, Điện Biên) được đặt tại Phòng NN & PTNT đối với huyện, Phòng Kinh tế đối với thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh.

### 3.1.3 Cấp xã

BCH PCTT & TKCN cấp xã do Chủ tịch UBND cấp xã thành lập, tham mưu giúp UBND cấp xã trong việc kiểm tra, đôn đốc, chỉ huy, điều hành công tác PCTT trong phạm vi địa phương. Thành viên của BCH cấp xã có sự tham gia của Chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp xã; Trưởng các bộ phận trực thuộc UBND xã và các tổ chức đơn vị có liên quan (đoàn thanh niên, hội phụ nữ, hội cựu chiến binh, đội xung kích,...). BCH cấp xã đặt tại trụ sở UBND cấp xã. Bộ phận thường trực được giao cho một đơn vị thực thuộc, tùy tình hình thực tế, đa số

các xã thuộc 07 tỉnh khảo sát công tác này được giao cho cán bộ địa chính, tuy nhiên cũng có xã giao phụ trách công tác PCTT cho cán bộ lưu trữ, công an viên, thống kê, văn hóa,...

#### \* Đội xung kích PCTT cấp xã



Hình 4: Sơ đồ mô hình tổ chức BCH PCTT & TKCN ở địa phương

Đội xung kích PCTT cấp xã do Chủ tịch UBND cấp xã thành lập, quản lý, điều hành và được kiện toàn hàng năm; có nhiệm vụ giúp Chủ tịch UBND xã thực hiện một số nhiệm vụ trong phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai. Phối hợp, hỗ trợ và tham gia với các lực lượng chuyên trách trong các hoạt động PCTT & TKCN, cứu trợ, phục hồi tái thiết sau thiên tai cấp xã. Thực tế khảo sát tại các địa phương cho thấy, mô hình tổ/đội xung kích phát huy hiệu quả rất tốt, đóng vai trò quan trọng trong việc tiếp cận đến những địa điểm xảy ra biến cố thiên tai trong thời điểm đầu, tuy nhiên với cơ cấu tổ đội xung kích mà nòng cốt là lực lượng công an xã (là lực lượng vũ trang có kinh

phí) do đó chưa có chế độ cho các thành viên tham gia tổ/đội xung kích trong đó có lực lượng tại chỗ không nằm trong lực lượng công an xã, thực tế này đã tác động không nhỏ đến việc duy trì sự tồn tại của tổ/đội xung kích. (một điển hình tại các xã của huyện Bát Xát tỉnh Lào Cai, sau một thời gian hoạt động tổ/đội xung kích phát huy hiệu quả khá tốt nhưng không thể duy trì do không có kinh phí hỗ trợ cho các thành viên tham gia).

Khái quát mối quan hệ của BCH PCTT & TKCN các cấp, được trình bày tại sơ đồ như Hình 4.

### 3.3. Cơ chế hoạt động, phối hợp

BCH PCTT&TKCN là đơn vị chủ trì xây dựng, ban hành các văn bản chỉ đạo, quy chế, cơ chế phối hợp giữa thành viên và các cấp trong công tác PCTT, các thành viên BCH PCTT có nhiệm vụ và quyền hạn được quy định bởi trường ban. Thiên tai xảy ra và có khả năng ảnh hưởng đến địa phương, địa bàn nào thì chính quyền và lực lượng tại địa phương, địa bàn đó có trách nhiệm chủ động triển khai ứng phó ngay theo phương châm "4 tại chỗ".

BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh chịu trách nhiệm chỉ huy, phối hợp thực hiện ứng phó rủi ro thiên tai từ cấp độ 2 trở lên. Chủ tịch UBND cấp tỉnh chỉ huy các địa phương, cơ quan, đơn vị trên địa bàn triển khai ứng phó thiên tai; huy động nguồn lực theo thẩm quyền để ứng phó kịp thời, phù hợp với diễn biến thiên tai tại địa phương; báo cáo và chịu trách nhiệm thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTT và Ủy ban Quốc gia Ứng phó sự cố, thiên tai và TKCN. Trong trường hợp vượt quá khả năng ứng phó của cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh báo cáo, đề nghị Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTT và Ủy ban Quốc gia Ứng phó sự cố, thiên tai và TKCN hỗ trợ. Đối với thiên tai vượt cấp độ 4, việc phân công, phân cấp trách nhiệm và phối hợp trong ứng phó tình trạng khẩn cấp về thiên tai của BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh thực hiện theo quy

định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Đối với lũ quét và sạt lở đất từ cấp 2 trở lên (phân cấp lũ quét và sạt lở đất theo quy định của Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg ngày 15/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ Quy định chi tiết về cấp độ rủi ro thiên tai) BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh chịu trách nhiệm chỉ huy, phối hợp các địa phương, sở ngành, đơn vị trên địa bàn.

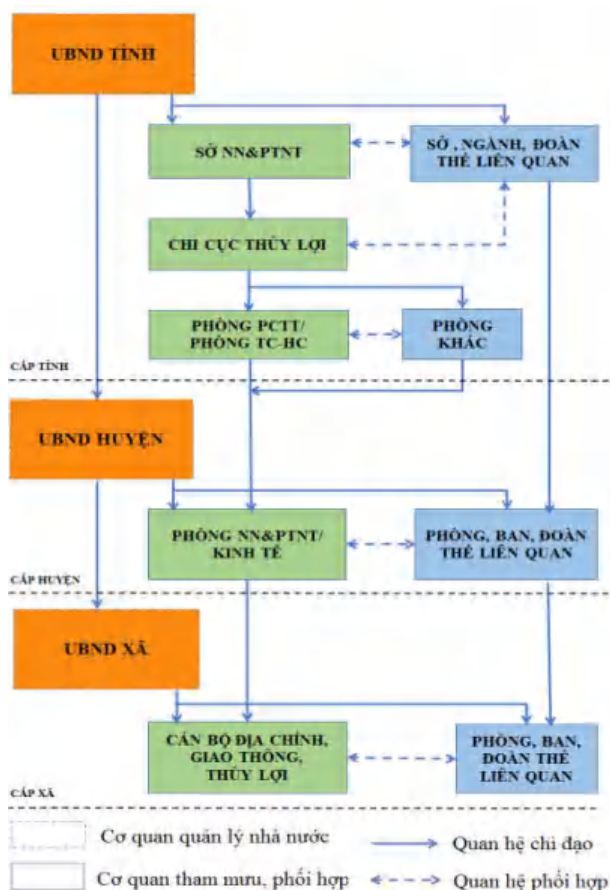
BCH PCTT & TKCN cấp huyện và cấp xã chịu trách nhiệm chỉ huy, phối hợp thực hiện ứng phó rủi ro thiên tai từ cấp độ 1 trở lên. Chủ tịch UBND cấp huyện, xã chỉ huy các địa phương, cơ quan, đơn vị trên địa bàn triển khai ứng phó thiên tai; huy động nguồn lực theo thẩm quyền để ứng phó kịp thời, phù hợp với diễn biến thiên tai tại địa phương; báo cáo và chịu trách nhiệm thực hiện chỉ đạo của Ban chỉ huy PCTT&TKCN cấp trên.

Đội xung kích của xã, thôn: là lực lượng tiên phong, thực hiện các biện pháp ứng phó thiên tai tại chỗ, kịp thời, phối hợp cùng các hộ dân ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai, tiếp cận đến những địa điểm xảy ra biến cố thiên tai trong thời điểm đầu.

### 3.4. Quản lý Nhà nước về phòng, chống thiên tai ở cấp địa phương

Quản lý nhà nước về PCTT được quy định cụ thể trong Luật Phòng, chống thiên tai số 33/2013/QH13. Theo đó, cơ cấu tổ chức quản lý Nhà nước được phân theo cấp quản lý hành chính, cụ thể, cơ quan quản lý Nhà nước về PCTT ở địa phương phân thành 3 cấp: Cấp Tỉnh, cấp Huyện và cấp Xã. Kết quả điều tra khảo sát tại 07 tỉnh miền núi phía Bắc (Lào Cai, Bắc Kạn, Yên Bái, Hà Giang, Sơn La, Lai Châu, Điện Biên) cho thấy có sự thống nhất trong các mô hình quản lý nhà nước về PCTT tại các địa phương các cấp (tỉnh, huyện, xã).

Mô hình tổ chức quản lý Nhà nước về PCTT các cấp được khái quát từ kết quả điều tra, khảo sát tại 07 tỉnh miền núi phía Bắc được thể hiện ở Hình 5.



Hình 5: Sơ đồ mô hình tổ chức Quản lý nhà nước PCTT & TKCN ở địa phương

**\* Ở Cấp tỉnh:**

- Về quản lý Nhà nước: UBND tỉnh thống nhất quản lý Nhà nước về PCTT trên phạm vi tỉnh. Sở NN & PTNT là cơ quan thường trực PCTT; Bộ chỉ huy quân sự hoặc Bộ chỉ huy Bộ đội Biên phòng là cơ quan thường trực TKCN của BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh (theo khoản 3, Điều 20, Nghị định 160/2018 ND-CP). Sở NN&PTNT là cơ quan tham mưu chính giúp UBND thực hiện công tác quản lý Nhà nước về PCTT ở tỉnh, là cơ quan giúp việc, chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về phòng, chống thiên tai. Ngoài ra còn có các Sở và Ban chuyên ngành phối hợp với Sở NN & PTNT thực hiện các hoạt động theo chuyên ngành hỗ trợ hoạt động PCTT trên phạm vi tỉnh.

- Công tác chỉ đạo và tổ chức hoạt động PCTT: Văn phòng thường trực BCH PCTT & TKCN

của tỉnh đặt tại Chi cục Thủy lợi. Trong Chi cục thành lập các Phòng PCTT hoặc bộ phận kiêm nhiệm để tổ chức chỉ đạo, thực hiện nhiệm vụ về công tác PCTT. Đặc biệt, tỉnh Lào Cai có VPTT là đơn vị chuyên trách độc lập đặt tại Sở NN & PTNT.

**\* Ở cấp huyện:**

- Về quản lý Nhà nước: UBND huyện thống nhất quản lý Nhà nước về PCTT trên phạm vi huyện, tùy theo điều kiện từng địa phương. Phòng NN&PTNT thuộc huyện (hoặc Phòng Kinh tế thuộc thị xã, thành phố) là cơ quan tham mưu chính giúp UBND huyện thực hiện công tác quản lý Nhà nước về PCTT ở cấp huyện,

- Công tác chỉ đạo và tổ chức hoạt động PCTT: Phòng NN & PTNT (hoặc phòng Kinh tế) là cơ quan thường trực thực hiện công tác PCTT có nhiệm vụ giúp việc, tham mưu, chịu trách nhiệm trước UBND huyện về PCTT. Ngoài ra còn có các Phòng và Ban chuyên ngành phối hợp với Phòng NN&PTNT (hoặc phòng Kinh tế) thực hiện các hoạt động chuyên ngành hỗ trợ hoạt động PCTT trên phạm vi huyện.

\* Ở cấp xã: UBND xã phụ trách chung quản lý Nhà nước về PCTT trên địa bàn xã. Ở cấp xã không có bộ phận trực tiếp thực hiện các hoạt động này mà được giao cho Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch phụ trách và có cán bộ công chức trực tiếp thực hiện theo hình thức kiêm nhiệm (là cán bộ địa chính, giao thông ...).

**3.5. Một số thảo luận và đề xuất giải pháp**

**3.5.1 Một số thảo luận**

Công tác PCTT ở địa phương ngày càng được quan tâm. Mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong PCTT ở địa phương đang dần được củng cố, hoàn thiện phù hợp với tình hình thực tế và phát huy hiệu quả cao nhất trong công tác PCTT. Qua quá trình khảo sát, tổng hợp và đánh giá, nhóm tác giả đưa ra một số vấn đề sau đây:

(1) Thuận lợi:

- Đối với quản lý Nhà nước ở địa phương: Hệ thống cơ quan quản lý Nhà nước đã dần được củng cố theo hướng huy động toàn bộ hệ thống chính trị tham gia công tác PCTT, đặc biệt, một số địa phương cơ quan quản lý Nhà nước đã thành lập bộ phận chuyên trách ở cấp tỉnh để thực hiện nhiệm vụ PCTT (Sơn La, Lào Cai, Yên Bái);

- Đối với cơ quan điều phối liên ngành (các BCH PCTT & TKCN các cấp): Theo đánh giá của các cán bộ quản lý PCTT các cấp của các địa phương khảo sát, cấu trúc tổ chức bộ máy PCTT hiện tại cơ bản đã đáp ứng được các yêu cầu thực hiện PCTT ở địa phương; Mỗi quan hệ điều phối, phối hợp giữa các cá thể và các cấp (tỉnh - huyện - xã) theo mô hình tương đối phù hợp, có gắn với văn hóa bản địa.

+ 07 tỉnh khảo sát đã thành lập Ban Chỉ huy PCTT & TKCN ở cấp tỉnh, sở, ngành, và các cấp huyện, xã và được kiện toàn hàng năm hoặc/và khi có sự thay đổi về nhân sự, đã xây dựng được Quy chế tổ chức, hoạt động; Kế hoạch hành động; Phân công nhiệm vụ, cơ chế phối hợp giữa các thành viên trong BCH PCTT & TKCN; thường xuyên ban hành các văn bản chỉ đạo, đôn đốc và tổ chức các đoàn công tác thực hiện kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện nhiệm vụ, xây dựng kế hoạch diễn tập, thực hành ứng phó, PCTT; tuyên truyền, giáo dục và phổ biến kiến thức về PCTT.

+ Văn phòng thường trực BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh đặt tại Chi cục Thủy lợi hoặc là một đơn vị chuyên trách thuộc Sở NN&PTNT (như tỉnh Lào Cai), cấp huyện đặt ở Phòng Nông nghiệp và PTNT hoặc phòng Kinh tế, cấp xã đặt tại một phòng chức năng của xã, mô hình này đã phát huy được lợi thế kế thừa sự nhận thức của cán bộ phụ trách (cán bộ phụ trách thủy lợi có cơ hội nhiều hơn tiếp cận với các tình huống, kiến thức về PCTT liên quan đến sạt lở đất đá và lũ quét).

+ Cơ cấu BCH với trưởng ban là người đứng đầu địa phương (Chủ tịch UBND các cấp) là

trung tâm tập hợp, có tầm ảnh hưởng, bao quát, huy động các tổ chức chính trị, đoàn thể, cơ quan trên địa bàn do đó tạo thuận lợi trong hoạt động PCTT.

(2) Khó khăn:

- Công tác PCTT chưa có sự thống nhất về mô hình tổ chức giữa các tỉnh, cụ thể, có 3 trong số 7 tỉnh khảo sát chưa bố trí được bộ phận chuyên trách PCTT (cấp tỉnh). Chế độ làm việc kiêm nhiệm tác động không nhỏ tới hoạt động PCTT như cán bộ có ít điều kiện quan tâm cũng như bố trí thời gian cho nhiệm vụ PCTT hoặc không rõ trách nhiệm trong phối hợp, hành động, lãnh đạo, chỉ huy, ngoài ra, quá trình theo dõi, giám sát tổng hợp tình hình PCTT của địa phương sẽ không đảm bảo tính liên tục, thường xuyên khi có sự thay đổi cán bộ phụ trách vốn không cố định do đặc thù kiêm nhiệm.

- Một số tỉnh vẫn chưa huy động được hết các sở ngành có liên quan trên địa bàn vào Ban chỉ huy PCTT&TKCN cấp tỉnh dẫn đến chưa tận dụng được tối đa nguồn lực của địa phương.

- Ủy viên trong Ban Chỉ huy PCTT&TKCN các cấp ở một số tỉnh (Sơn La, Lai Châu, Yên Bái) vẫn chủ yếu là cấp phó của các Sở, ngành, đoàn thể, tổ chức chính trị, gián tiếp ảnh hưởng đến công tác huy động lực lượng và đảm bảo tính kịp thời trong công tác PCTT.

- Ở một số huyện và xã của các tỉnh, cơ chế lãnh đạo, phối hợp, phân công các lực lượng, trách nhiệm cá nhân chưa rõ; lực lượng tại chỗ tổ chức phản ứng chậm, phân tán. Vẫn còn sự trùng lặp nhiệm vụ giữa các bộ phận thành viên Ban chỉ huy các cấp.

- Năng lực đội ngũ cán bộ phụ trách công tác PCTT các cấp còn hạn chế về cả số lượng và chất lượng (đặc biệt làm ảnh hưởng đến công tác tham mưu, dự báo tình hình, ra quyết định, ứng phó khẩn cấp trong thiên tai và công tác đánh giá, xác định thiệt hại sau thiên tai,...

### 3.5.2 Đề xuất giải pháp

- Hoàn thiện bộ máy PCTT ở các cấp (tỉnh, huyện,



xã); huy động tối đa các nguồn lực tại địa phương, đối với các đoàn thể Ủy ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ, Hội Phụ nữ, Đoàn thanh niên..., gắn trách nhiệm chứ không ở chế độ “mời tham gia”; Thường xuyên cập nhật, điều chỉnh khi có sự thay đổi về nhân sự phụ trách (do hoạt động kiêm nhiệm) đảm bảo tính liên tục và sẵn sàng tham gia ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai khi xảy ra.

- Đề xuất thành lập bộ phận chuyên trách thực hiện chuyên môn PCTT ở cấp tỉnh, xem xét bổ sung cán bộ chuyên trách tại cấp huyện, xã để đảm bảo công tác chỉ đạo, báo cáo, duy trì sự liên tục trong công tác PCTT trên địa bàn.

- Văn phòng thường trực BCH PCTT & TKCN cấp tỉnh đề xuất tăng số lượng cán bộ chuyên trách để đáp ứng yêu cầu công việc thực tế. Xem xét bổ sung cán bộ chuyên trách tại cấp huyện, xã để đảm bảo công tác chỉ đạo, báo cáo, duy trì sự liên tục trong công tác PCTT trên địa bàn.

- Đề xuất cấp Trưởng các cơ quan, đoàn thể, tổ chức trên địa bàn là thành viên của BCH PCTT & TKCN các cấp, đặc biệt là cấp tỉnh.

- Nâng cao năng lực quản lý thiên tai ở các cấp thông qua các khóa đào tạo, tập huấn, diễn tập theo định kỳ hàng năm.

- Bổ sung số lượng cán bộ thực hiện chuyên môn PCTT ở các cấp, đặc biệt là cấp huyện và xã.

- Áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật trong dự báo, theo dõi, kết nối và truyền tải thông tin giữa các cấp, ngành trong PCTT.

- Tiếp tục duy trì hoạt động ổn định của VPTT

BCH PCTT & TKCN tỉnh Lào Cai theo hướng chuyên trách và là cầu nối giữa các cấp, ngành trong hoạt động PCTT trên địa bàn tỉnh.

#### 4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Mô hình tổ chức về PCTT tại các tỉnh đại diện vùng miền núi phía Bắc trong thời gian qua đã phát huy được hiệu quả tích cực trong công tác phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai, mặc dù còn có khó khăn hạn chế tuy nhiên với sự vào cuộc quyết liệt, đồng bộ và kịp thời của toàn hệ thống chính trị và chính quyền các cấp, công tác PCTT ngày càng được củng cố theo hướng nâng cao hiệu quả.

Từ bức tranh chung về mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động, phối hợp trong công tác PCTT tại địa phương, một số yếu tố tích cực và hạn chế được chỉ ra làm cơ sở đề xuất các giải pháp phù hợp bao gồm và không giới hạn bởi:

- Thống nhất mô hình tổ chức từ cấp xã đến cấp tỉnh trên cơ sở đánh giá hiệu quả mô hình tổ chức hiện tại tại các tỉnh miền núi phía Bắc (hiện đang có 2 mô hình).

- Từng bước hoàn thiện cơ cấu nhân sự phụ trách công tác PCTT thông qua bố trí cán bộ chuyên trách cấp tỉnh, xem xét bổ sung cán bộ chuyên trách tại cấp huyện, xã để đảm bảo công tác chỉ đạo, báo cáo, duy trì sự liên tục trong công tác PCTT trên địa bàn.

- Đánh giá thực trạng tổ chức và hiệu quả thực hiện nhiệm vụ PCTT tại cấp xã của đội xung kích, từ đó đề xuất cơ chế thành lập, hoạt động của đội xung kích, thống nhất chung trên toàn quốc.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật phòng, chống thiên tai ngày 19 tháng 6 năm 2013 của Quốc hội.
- [2] Nghị định số 160/2018/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật phòng, chống thiên tai.
- [3] Quyết định số 46/2014/QĐ-TTg ngày 15/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ Quy định về dự báo, cảnh báo và truyền tin thiên tai.
- [4] Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg ngày 15/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ Quy định chi tiết

về cấp độ rủi ro thiên tai.

- [5] Thông tư số 43/2015/TTLT-BNNPTNT-BKHĐT ngày 23 tháng 11 năm 2015 hướng dẫn thống kê, đánh giá thiệt hại do thiên tai gây ra
- [6] Quyết định số 46/2014/QĐ-TTg ngày 15/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ Quy định về dự báo, cảnh báo và truyền tin thiên tai.
- [7] Quyết định số 44/2014/QĐ-TTg ngày 15/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ Quy định chi tiết về cấp độ rủi ro thiên tai.
- [8] Quyết định thành lập, kiện toàn, phân công nhiệm vụ, quy chế tổ chức hoạt động của BCH PCTT và TKCN các cấp (tỉnh, huyện, xã) một số năm gần nhất của các tỉnh Sơn La, Điện Biên, Lai Châu, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Bắc Kạn.
- [9] Kế hoạch, báo cáo thực trạng công tác PCTT và TKCN năm 2019 của các tỉnh Sơn La, Điện Biên, Lai Châu, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Bắc Kạn.
- [10] Một số tài liệu khác thu thập tại 7 tỉnh Sơn La, Điện Biên, Lai Châu, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Bắc Kạn.