

CƠ SỞ HẠ TẦNG PHÒNG CHỐNG THIÊN TAI QUI MÔ NHỎ VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ

Nguyễn Trung Dũng¹, Nguyễn Hữu Phúc²

Tóm tắt: Việt Nam là một nước chịu ảnh hưởng nặng nề của thiên tai và biến đổi khí hậu. Chính vì vậy cơ sở hạ tầng phòng, chống thiên tai (CSHT PCTT) đóng vai trò quan trọng trong giảm thiểu thiệt hại và chủ động trong ứng phó thiên tai. Song khái niệm và qui định về CSHT PCTT chưa được xác định rõ ràng về mặt pháp lý, gây khó khăn trong thực tế quản lý thiên tai. Bài báo này làm rõ hơn khái niệm, dạng loại công trình và từ đó đưa ra qui định thực thi dự án đầu tư CSHT PCTT qui mô nhỏ. Việc giao quyền cho cấp cơ sở (UBND xã) thực hiện đầu tư và tăng cường sự tham gia của cộng đồng sẽ đóng góp nhiều cho giảm thiểu thiệt hại và tăng tính bền vững của CSHT PCTT.

Từ khóa: Cơ sở hạ tầng phòng chống thiên tai, tham gia của cộng đồng

1. GIỚI THIỆU

Cơ sở hạ tầng (CSHT) là một phần quan trọng của mọi nền kinh tế. Nó giúp cho tăng trưởng kinh tế một cách toàn diện hơn, tạo điều kiện cho khai thác các nguồn lực và tiềm năng của nền kinh tế nói chung và đặc biệt của các vùng sâu, xa và vùng còn kém phát triển, chia sẻ lợi ích tăng trưởng, tạo điều kiện tốt hơn cho cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục và dịch vụ khác. Trong quản lý thiên tai thì đầu tư nhiều hơn cho các CSHT là cần thiết để giảm thiểu tác động của thiên tai. Theo thống kê, châu Á và Thái Bình Dương, khu vực chịu ảnh hưởng nhiều nhất của thiên tai trên thế giới, chiếm hơn 90% số người tử vong trên thế giới và gần một nửa tổng thiệt hại kinh tế do thiên tai gây ra trong vòng 15 năm qua (UN ESCAP, 2006: xvi). Như vậy CSHT có hai tác dụng, vừa giảm thiểu thiệt hại do thiên tai và đồng thời tạo điều kiện phục hồi sau thiên tai. Theo thống kê của Ngân hàng thế giới năm 2005³, trên thế giới có 10 quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất của thiên

tai. Riêng châu Á và Thái Bình Dương có 6 quốc gia và Việt Nam xếp thứ 9 sau Nhật Bản (Bảng 1). Trong khoảng thời gian 30 năm, 1980-2010 Việt Nam đã hứng chịu 159 thiên tai các loại và thiệt hại kinh tế trung bình năm là 256,6 triệu USD⁴. Trong các thiệt hại về kinh tế thì thiệt hại về CSHT chiếm tỷ trọng cao. Đó là những thiệt hại về nhà ở của người dân (sập đổ, tốc mái, cuốn trôi), cơ sở giáo dục (phòng học bị tốc mái, sập đổ, cuốn trôi), trạm y tế, hệ thống thủy lợi (làm hư hỏng kênh mương, hồ chứa, các loại công trình thủy lợi), giao thông (đường quốc lộ, cầu, cống), các công trình khác (nhà văn hóa, đền chùa). Trong bài báo này các tác giả muốn làm rõ khái niệm cơ sở hạ tầng phòng chống thiên tai qui mô nhỏ (CSHT PCTT) và liệt kê những dạng loại tiêu biểu của nó; tiếp đến bàn về khả năng giao quyền thực hiện dự án đầu tư cho chính quyền cấp xã (cấp cơ sở) thực thi, đồng thời tăng cường vai trò của cộng đồng trong giám sát quá trình đầu tư và quản lý sau đầu tư.

¹ Trường Đại học Thủy lợi

² Trung tâm phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn

³ Nguồn: Trang mạng của WB về Disaster Risk Management in East Asia and Pacific

⁴ Nguồn: Prevention Web, saving the information needs for the disaster reduction community, <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=190>

Bảng 1: Các quốc gia chịu ảnh hưởng nhiều của thiên tai ở châu Á và Thái Bình Dương¹

Quốc gia (xếp thứ tự bị ảnh hưởng nặng nề của thiên tai)	% diện tích chịu ảnh hưởng thiên tai	% dân số chịu ảnh hưởng	Loại thiên tai tiêu biểu
Đài Loan, Trung Quốc (1)	73,1	73,1	4
Đảo Vanuatu (3)	28,9	20,5	3
Phillipines (4)	22,3	36,4	5
Nhật Bản (8)	10,5	15,3	4
Việt Nam (9)	8,2	5,1	3
Đảo Soloman (10)	7,0	4,9	3

2. CƠ SỞ HẠ TẦNG PHÒNG CHỐNG THIÊN TAI QUI MÔ NHỎ

2.1. Khái niệm chung về cơ sở hạ tầng

a) *Khái niệm về “cơ sở hạ tầng”* lần đầu tiên xuất hiện trong tiếng Anh vào năm 1927, có nghĩa: lắp đặt/thiết lập để làm cơ sở cho bất kỳ hoạt động hay hệ thống; trong những năm 1940 được sử dụng nhiều để phản ánh tình trạng trang thiết bị trong quân đội như: căn cứ quân sự, doanh trại, sân bay, đường giao thông, thiết bị viễn thông; và đến những năm 1970 mới được các nhà qui hoạch xây dựng đô thị sử dụng. Mặc dù vậy, cho đến nay vẫn còn thiếu một định nghĩa hoàn chỉnh về CSHT. Sau đây xin nêu hai định nghĩa để tham khảo:

- Theo Wikipedia²: Cơ sở hạ tầng là những cấu trúc vật lý và tổ chức cơ bản cần thiết để vận hành một xã hội hay doanh nghiệp, hoặc đó là các dịch vụ và phương tiện cần thiết cho hoạt động của một nền kinh tế. Nó có thể được hiểu như một tập hợp các yếu tố cấu trúc thành phần liên kết với nhau để tạo ra khung hỗ trợ toàn bộ cấu trúc cho sự phát triển. CSHT còn là một thuật ngữ quan trọng để đánh giá một quốc gia hay khu vực.

- Jochimsen (1966: 100): Cơ sở hạ tầng là tổ/tổng hợp của các cơ sở/nền tảng về vật chất, thể chế và cá nhân của một nền kinh tế mà góp phần thực hiện sự đồng hóa các yếu tố sử dụng, đưa ra sự phân bổ hợp lý các nguồn lực. Điều đó có nghĩa, một mức kết hợp tương đối cao và trình độ hoạt động kinh tế cao như có thể.

Thuật ngữ này thường được dùng để chỉ các cấu trúc kỹ thuật hỗ trợ một xã hội như: đường sá, cầu, cấp nước sạch, hệ thống cống rãnh,

mạng lưới điện, viễn thông, ... và còn có thể là các thành phần vật lý của những hệ thống liên quan với nhau nhằm cung cấp hàng hóa và dịch vụ thiết yếu để cho phép duy trì hay nâng cao các điều kiện tồn tại của xã hội.

b) *Phân loại CSHT*: Có nhiều cách phân loại. Theo SRCFS (2012), CSHT được phân theo các khía cạnh khác nhau như: (i) loại sử dụng (CSHT về kinh tế và xã hội); (ii) mức độ điều tiết của pháp lý (điều tiết mạnh và điều tiết yếu); (iii) đặc tính lãi suất khi đầu tư (CSHT mang lại mức lãi suất cao, trung bình và thấp); và (iv) giai đoạn đầu tư (dự án đầu tư mới, dự án đầu tư mở rộng hay sửa chữa nâng cấp). Trong UN ESCAP (2006: 25, 57,75 và 97) có chia ra bốn lĩnh vực quan trọng như: Giao thông, thông tin và truyền thông, năng lượng, thủy lợi và quản lý tài nguyên nước.

2.2. Khái niệm về cơ sở hạ tầng phòng chống thiên tai

a) *Cơ sở hạ tầng thiết yếu (critical infrastructure)*

Trong bộ luật Bảo vệ dân sự và hỗ trợ thiên tai của Đức (*Zivilschutz - und Katastrophenhilfegesetz*, sửa đổi 2009), ở Điều 17 có ghi: Cơ sở hạ tầng thiết yếu là loại CSHT khi dừng/không hoạt động thì ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc cung ứng cho người dân. Trong tài liệu “*Chiến lược quốc gia nhằm bảo vệ các cơ sở hạ tầng thiết yếu*” (Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen) do Bộ Nội vụ của Đức ban hành có định nghĩa về CSHT thiết yếu như sau: “Cơ sở hạ tầng thiết yếu là các tổ chức hoặc cơ sở với ý nghĩa quan trọng đối với cộng đồng nhà nước. Trong trường hợp ngừng hoạt động hay chịu tác động ảnh hưởng nào đó thì sẽ gây tắc nghẽn dài hạn trong cung ứng, làm gián đoạn

¹ Nguồn: Ngân hàng thế giới

² Nguồn: <http://en.wikipedia.org/wiki/Infrastructure>

đáng kể đối với an toàn công cộng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng”. Tiếp đó có phân biệt CSHT cơ bản về kỹ thuật và CSHT dịch vụ về kinh tế - xã hội (Bảng 2).

Bảng 2: Phân loại cơ sở hạ tầng thiết yếu

CSHT cơ bản về kỹ thuật	CSHT cho dịch vụ về kinh tế - xã hội
Cung cấp năng lượng	Y tế và chăm sóc sức khỏe, dinh dưỡng
Công nghệ thông tin và truyền thông	Tìm kiếm và cứu nạn, phòng chống thiên tai
Giao thông vận tải	Quốc hội, chính phủ, hành chính công, cơ quan pháp lý
Cấp nước sạch và tiêu thoát nước thải	Tài chính và bảo hiểm

CSHT thiết yếu có thể bị đe dọa bởi những rủi ro khác nhau: (i) thiên tai, (ii) lỗi kỹ thuật và lỗi do con người và (iii) khủng bố, tội phạm và chiến tranh (Bảng 3).

Bảng 3: Những rủi ro gây ra đối với CSHT thiết yếu

Thiên tai	Lỗi do kỹ thuật và con người	Khủng bố, tội phạm, chiến tranh
Những sự kiện thiên tai do thời tiết cực đoan (bão, mưa lớn, giảm nhiệt độ quá nhanh, lũ lụt, nóng cực đoan, hạn hán)	Lỗi hệ thống (quá đơn giản hay quá phức tạp trong kế hoạch, lỗi của phần cứng, phần mềm)	Khủng bố
Cháy rừng và đòng cỏ	Bất cẩn	Phá hoại
Các cơn địa chấn, động đất	Tai nạn và sự cố	Các loại tội phạm khác
Đợt dịch bệnh và đại dịch đối với con người, súc vật và cây trồng	Lỗi do tổ chức (Thiếu hụt trong quản lý rủi ro và khủng hoảng, thiếu sự phối hợp và hợp tác)	Nội chiến và chiến tranh
Sự cố của vũ trụ (bão năng lượng từ vũ trụ, sự cố va đập của thiên thạch và vì sao)		

b) Cơ sở hạ tầng cho phòng, chống thiên tai

Cơ sở hạ tầng cho phòng, chống thiên tai chính là những CSHT thiết yếu (ngoại trừ Quốc hội, chính phủ, hành chính công, cơ quan pháp lý, tài chính và bảo hiểm ở Bảng 2) chịu ảnh hưởng bởi thiên tai (Bảng 3). Trong báo cáo của APCTT¹, Sahu (2009) phân thành những loại CSHT PCTT như: Cảnh báo sớm và phòng chống thiên tai; tìm kiếm và cứu nạn; năng lượng và cung cấp điện; cung cấp lương thực, thực phẩm, kho bãi và đảm bảo an toàn; thuốc men và chăm sóc sức khỏe cho nạn nhân; vệ sinh môi trường và quản lý chất thải ở điểm di dân; kết cấu và xây dựng nhà ở chống trượt được với thiên tai.

Trong Luật phòng, chống thiên tai của Việt Nam (năm 2013) có đề cập ở: (i) Điều 3 khoản 5 về công trình phòng, chống thiên tai; (ii) Điều 7 về vật tư, phương tiện, trang thiết bị, hệ thống thông tin, nhu yếu phẩm cho hoạt động phòng, chống thiên tai; (iii) Điều 19 về bảo đảm yêu

cầu phòng, chống thiên tai đối với việc đầu tư xây dựng mới hoặc nâng cấp khu đô thị, điểm dân cư nông thôn và công trình hạ tầng kỹ thuật; và Điều 20 về xây dựng và bảo vệ công trình phòng, chống thiên tai và công trình kết hợp phòng, chống thiên tai.

Qua nghiên cứu từ nhiều nguồn tài liệu khác nhau ở trong và ngoài nước như đã nêu, các tác giả đưa ra khái niệm CSHT PCTT như sau:

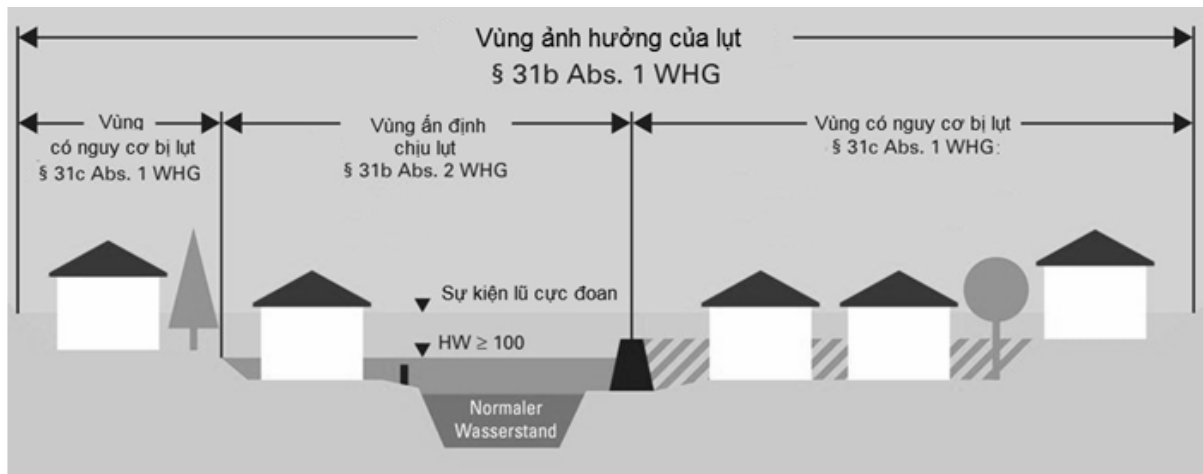
CSHT PCTT là các biện pháp kỹ thuật hay công trình được áp dụng để phòng, chống thiên tai, bao gồm các công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình giao thông và công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn (theo Phụ lục về phân loại công trình xây dựng của Nghị định 15/2013/NĐ-CP của Bộ Xây dựng), song phải nằm trong vùng rủi ro I, II hoặc III của bản đồ quản lý rủi ro thiên tai (QLRRTT). Mức độ quan trọng hay tính cấp thiết của CSHT PCTT phụ thuộc vào vị trí công trình nằm ở vùng nào trong bản đồ QLRRTT. Khác biệt cơ bản so với loại CSHT thông thường là trong trường hợp bị phá hủy do thiên tai thì hệ thống hay tổ chức có

¹ Asian and Pacific Center for Transfer of Technology

liên đới bị gián đoạn hay tê liệt.

Trong Hình 1 có thể hiện CSHT PCTT ở các vùng chịu lụt với các tần suất khác nhau; trong

Hình 2 giữa các vùng có nguy cơ rủi ro do trượt lở núi. Bảng 4 tổng hợp đề xuất về phân loại chi tiết CSHT PCTT.



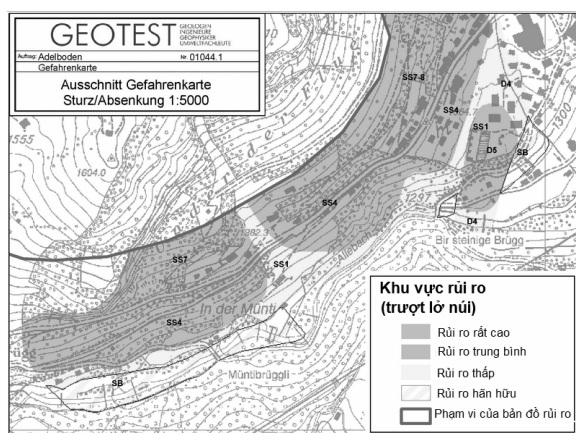
Hình 1: Ví dụ phân biệt mức độ quan trọng của CSHT PCTT nằm trong vùng nào ảnh hưởng của lụt theo Luật về tài nguyên nước của Đức (Wasserhaushaltgesetz WHG)

Bảng 4: Phân loại công trình phòng, chống thiên tai

TT	Lĩnh vực	Cơ sở hạ tầng/công trình PCTT
1	Hệ thống cảnh báo sớm trong phòng chống thiên tai	-Trạm và mạng lưới quan trắc thời tiết -Lắp đặt chương trình dự báo thiên tai phục vụ cho cảnh báo -Lắp đặt hệ thống biển cảnh báo có nguy cơ xảy ra thiên tai như trượt lở đất, sạt lở núi, nước chảy xiết khi có lũ
2	Tìm kiếm và cứu nạn	Trạm tìm kiếm cứu nạn cùng các thiết bị như: -Máy cưa và khoan bê tông -Kéo cắt thủy lực -Phao cứu sinh, túi khí có bơm tự động -Thuyền cứu sinh -Các loại đèn chiếu, soi rọi bằng pin, ắc quy, laser, ... -Các công cụ liên lạc
3	Hệ thống thông tin và truyền thông	-Hệ thống thông tin liên lạc và loa truyền thanh tới cấp thôn, bản -Hệ thống kết nối các tổng đài 113, 114, 115 để tiếp nhận các tin báo về thiên tai -Thiết bị fax, điện thoại, tin nhắn
4	Hệ thống giao thông liên thôn, xã	-Đường giao thông các loại liên thôn, xã -Cầu, công trên các tuyến đường giao thông thôn xã để đảm bảo thoát lũ -Trần -Công trình phòng, chống sạt lở do lũ -Ta luy (âm, dương) của tuyến đường giao thông thôn, xã -Cảng, âu thuyền tránh trú bão cho tàu thuyền loại nhỏ -Kè chống sạt lở núi trên tuyến giao thông liên thôn, xã
5	Hệ thống công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn ¹	-Hồ chứa nước loại nhỏ -Đập ngăn nước loại nhỏ (đất, đá, bê tông trọng lực và khác) -Trần xả lũ -Công trình lấy và cống xả nước -Bề lãng cát

¹ Nguồn: QCVN 04-05: 2012/BNNPTNT về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia công trình thủy lợi - Các quy định chủ yếu về thiết kế

TT	Lĩnh vực	Cơ sở hạ tầng/công trình PCTT
		<ul style="list-style-type: none"> -Trạm bơm nhỏ với ít máy bơm -Đường ống kín dẫn nước -Đường ống dẫn nước khác -Kênh dẫn nước -Công trình bảo vệ ở hồ chứa và hạ lưu cụm công trình đầu mối -Công trình bảo vệ thủy sản -Kiên cố hoá kênh mương và công trình trên kênh -Đê và kè những chỗ xung yếu
6	Công trình công cộng (trường học, nhà văn hóa) và nhà ở của dân với kết cấu công trình phòng chống thiên tai	<ul style="list-style-type: none"> -Xây dựng khu tái định cư phòng chống thiên tai như tuyến dân cư vượt lũ, khu tái định cư tránh sạt lở núi, bờ sông, ... -Xây dựng công trình công cộng kết hợp với phòng chống thiên tai như: <ul style="list-style-type: none"> o Trường mầm non, nhà trẻ hay trường học có kết hợp với tránh lũ bão o Nhà sinh hoạt cộng đồng, nhà văn hóa thôn kết hợp với tránh lũ bão -Xây dựng nhà ở phòng chống thiên tai như: <ul style="list-style-type: none"> o Nhà tránh trú bão đa năng cho cộng đồng o Căn phòng tránh lũ bão mini tại hộ gia đình o Xây sàn gác trong nhà vượt lũ lịch sử o Nhà ở vượt lũ, nhà chòi phòng tránh lũ lụt o Nhà vệ sinh phòng chống bão
7	Hệ thống cung ứng năng lượng (thường do bên EVN quản lý)	<ul style="list-style-type: none"> -Mạng lưới điện thôn xã, gồm trạm điện, mạng truyền tải và phân phối điện -Máy phát điện công suất thấp
8	Hệ thống cung cấp hay dự trữ lương thực, thực phẩm tránh thiên tai	<ul style="list-style-type: none"> -Kho trữ lương thực thực phẩm ở nơi an toàn trước lũ lụt -Lượng lương thực trữ phòng khi xảy ra thiên tai, ví dụ dự trữ lương thực 07 ngày của hộ dân và thuốc men cần thiết -Trang thiết bị cần thiết như bếp, nồi, tủ lạnh
9	Trạm y tế cứu chữa nạn nhân	Nhà bệnh y tế cùng các trang thiết bị y tế tối thiểu phục vụ cho cấp cứu nạn nhân
10	Hệ thống cấp nước sạch và xử lý ở nơi di rời phòng tránh thiên tai	<ul style="list-style-type: none"> -Khu xử lý nước cấp -Hệ thống bể chứa (bể lọc, bể điều tiết) -Hệ thống đường ống cấp chính và nhánh -Đầu nối đến hộ dân
11	Hệ thống quản lý chất thải ở nơi di rời phòng tránh thiên tai	<ul style="list-style-type: none"> -Hệ thống quản lý chất thải rắn (điểm thu gom tập trung và chôn lấp hợp vệ sinh) -Hệ thống tiêu thoát nước thải dân sinh



Hình 2: Ví dụ về bản đồ rủi ro thiên tai của Adelboden (Đức)



Hình 3: Công trình sơ tán dân kết hợp nhà sinh hoạt cộng đồng ở xã Quảng An, tỉnh Thừa Thiên Huế

c) *Cơ sở hạ tầng phòng chống thiên tai qui mô nhỏ*

Cơ sở hạ tầng phòng, chống thiên tai qui mô nhỏ là CSHT PCTT có đặc điểm sau: (i) thường được xây dựng ở cấp thôn/bản/ấp, xã, (ii) cấp công trình IV với kết cấu đơn giản (cấp thấp nhất của công trình xây dựng, tuổi thọ 20 năm) theo Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia QCVN 03:2012/BXD; và (iii) mức vốn đầu tư thấp.

CSHT PCTT qui mô nhỏ bao gồm 11 lĩnh vực chính với các dạng loại công trình (Bảng 4). Qua khảo sát nghiên cứu thực tế cho thấy CSHT PCTT qui mô nhỏ đóng vai trò quan trọng trong công tác phòng, chống thiên tai vì những lý do sau: (i) công trình nhỏ lẻ được xây dựng nhanh chóng, ít tốn kém mà có tác dụng lớn, ví dụ với 20-30 triệu đồng người dân có thể xây sửa căn phòng tránh lũ bão mini tại hộ gia đình, với 1 tỷ đồng có thể xây một chiếc cầu vượt lũ ở thôn bản; (ii) dễ huy động sự đóng góp của người dân và cộng đồng vì họ là người hưởng lợi trực tiếp; (iii) thủ tục trình duyệt đầu tư đơn giản; (iv) công trình có tính bền vững cao vì phục vụ cụ thể cho nhóm người hưởng lợi; và (v) cùng kết hợp với hay bổ sung cho công trình lớn làm tăng hiệu quả của công trình.

d) *Những yêu cầu nhằm nâng cao tính bền vững của CSHT PCTT qui mô nhỏ*

-Phải phù hợp với: (i) qui hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội dài hạn của vùng và địa phương, và (ii) qui hoạch thành phần như qui hoạch phát triển không gian chung, qui hoạch xây dựng, qui hoạch thủy lợi, qui hoạch giao thông, qui hoạch sử dụng đất lâu dài của vùng và địa phương. Nếu địa phương đang tiến hành xây dựng nông thôn mới thì phải phù hợp với qui hoạch phát triển nông thôn mới.

-Phải được thiết kế dựa trên cơ sở khoa học kết hợp với kinh nghiệm truyền thống của địa phương trong phòng, chống thiên tai; kết hợp giải pháp công trình với phi công trình; bảo vệ môi trường, hệ sinh thái và thích ứng biến đổi khí hậu.

-Phải đảm bảo sự tham gia của cộng đồng: (i) trong quá trình khảo sát thiết kế phải tham khảo ý kiến và nguyện vọng của người hưởng lợi dự

án; (ii) trong xây dựng phải có sự tham gia tự nguyện của người dân bằng đóng góp đất đai, vật chất, tài chính và công sức.

-Phải tuân thủ các quy định hiện hành của nhà nước về thiết kế, thi công và thanh toán quyết toán vốn đầu tư.

-Sau đầu tư xây dựng, công trình được cấp cơ sở là UBND xã quản lý và được xây dựng kế hoạch vận hành khai thác đa năng và bền vững công trình, trong đó phải có sự tham gia của cộng đồng là người hưởng lợi trực tiếp của dự án.

3. GIAO QUYỀN CHO UBND XÃ VÀ TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG VÀ SAU ĐẦU TƯ

Hiện nay, về mức vốn đầu tư thấp của CSHT PCTT qui mô nhỏ như nêu ở trên thì đang có nhiều quan điểm khác nhau, cụ thể:

-Theo Nghị định 85/2009/NĐ-CP về “Hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo Luật Xây dựng” ban hành ngày 15.10.2009, ở điều 33 khoản 1 có qui định về công trình có qui mô nhỏ: vốn mua sắm trang thiết bị dưới 5 tỷ đồng và xây lắp dưới 8 tỷ đồng.

-Theo quan điểm mới của Chính phủ trong quản lý đầu tư xây dựng là giao quyền làm chủ đầu tư cho UBND xã trong những dự án có mức vốn đầu tư dưới 3 tỷ đồng. Điều này được thể hiện qua Quyết định 498/QĐ-TTg về bổ sung cơ chế đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 (ngày 21.3.2013), cụ thể: “Đối với các công trình quy mô nhỏ (vốn đầu tư đến 3 tỷ đồng), kỹ thuật đơn giản: Các địa phương được áp dụng *cơ chế đầu tư đặc thù* theo hướng không phải lập Báo cáo kinh tế - kỹ thuật, trên cơ sở thiết kế mẫu, thiết kế điển hình chỉ cần lập dự toán đơn giản và chỉ định cho người dân và cộng đồng trong xã tự làm. UBND cấp huyện quyết định danh mục công trình được áp dụng cơ chế đầu tư đặc thù nêu trên”. Tương tự, việc tổ chức thực hiện, nghiệm thu và thanh quyết toán được tổ chức đơn giản, song phải tuân thủ theo những nguyên tắc nhất định. Trong đó đề cao vai trò đặc biệt của cộng đồng trong giám sát việc thực hiện đầu

tư và chất lượng công trình, cũng như quản lý sau đầu tư.

Trong quá trình nghiên cứu ở tỉnh Lào Cai, Đà Nẵng và Thừa Thiên Huế, đại diện các UBND xã cho biết: (i) năng lực quản lý cấp xã hiện nay (trừ các xã của khu vực I, II và III thuộc vùng dân tộc và miền núi giai đoạn 2012-2015 theo Quyết định 447/QĐ-UBND (ngày 19.09.2013), đều có thể quản lý dự án đầu tư dưới 3 tỷ đồng như xây dựng đường thôn xã, cầu nhỏ, nhà tránh trú bão đa năng ở thôn bản, ...; (ii) nếu quy định ở mức 8 tỷ đồng như Nghị định 85/2009/NĐ-CP thì quá lớn đối với trình độ quản lý hiện nay của xã. Trong trường hợp này UBND huyện là chủ đầu tư và phải áp dụng các thông tư và nghị định hiện hành trong đầu tư xây dựng công trình, ví dụ thông tư số 13/2013/TT-BXD (ngày 15.08.2013) về “Quy định thẩm tra, thẩm định và phê duyệt thiết kế xây dựng công trình”. Ngoài ra theo ý kiến của nhiều chuyên gia trong công tác PCTT thì công tác đầu tư xây dựng phải nhanh, thủ tục đơn giản, đầu tư đạt hiệu quả và chất lượng, đặc biệt phải có khả năng giải ngân cao. Chính vì vậy, CSHT PCTT qui mô nhỏ nên có mức vốn tối đa 3 tỷ đồng là hợp lý. Để tránh hiện tượng tiêu cực trong đầu tư xây dựng thì phải tăng cường vai trò của cộng đồng trong và sau đầu tư. Ba đề xuất cơ bản là:

-Nếu CSHT PCTT có kết cấu/kỹ thuật đơn

giản thì UBND xã làm chủ đầu tư và áp dụng cơ chế đầu tư đặc thù theo Quyết định 498/QĐ-TTg.

-Nếu CSHT PCTT có kết cấu/kỹ thuật phức tạp thì UBND huyện làm chủ đầu tư và áp dụng Thông tư 13/2013/TT-BXD và Nghị định 15/2013/NĐ-CP về “Quản lý chất lượng công trình”, và khác.

-Tăng cường vai trò của Ban quản lý xây dựng và Ban giám sát xây dựng của cộng đồng trong đầu tư xây dựng và quản lý công trình sau đầu tư.

4. KẾT LUẬN

CSHT PCTT qui mô nhỏ đóng vai trò quan trọng trong công tác phòng, chống thiên tai vì nhiều lý do như được xây dựng nhanh, ít tốn kém, đơn giản trong thủ tục, dễ huy động sự đóng góp của người dân và cộng đồng, có tác dụng hỗ trợ các công trình lớn phát huy hiệu quả. Để khuyến khích việc xây dựng CSHT PCTT qui mô nhỏ thì cần xây dựng chính sách thích hợp, cụ thể: xây dựng danh mục công trình qui mô nhỏ, mức vốn đầu tư cho mỗi công trình dưới 3 tỷ đồng và áp dụng qui trình thực hiện đầu tư hợp lý (trong trường hợp công trình đơn giản thì giao cho UBND xã làm chủ đầu tư, ngược lại nên giao cho UBND huyện), đồng thời phải tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong và sau đầu tư thông qua Ban quản lý xây dựng và Ban giám sát xây dựng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Buhr, W. (2009): Infrastructure of the Market Economy, Discussion Papers in Economics of University Siegen, No. 132-09
2. Bộ nội vụ Đức “Chiến lược quốc gia nhằm bảo vệ các cơ sở hạ tầng thiết yếu” (*Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*)
3. Jochimsen, R. (1966): Lý thuyết về cơ sở hạ tầng, cơ sở của phát triển nền kinh tế thị trường (*Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*), NXB Tübingen - J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
4. Luật Bảo vệ dân sự và hỗ trợ thiên tai của Đức (*Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz*), sửa đổi 2009
5. Sahu, S. (2009): Guidebook on technologies for disaster preparedness and mitigation.
6. SRCFS (2012): Đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở châu Âu – các khả năng đầu tư và yêu cầu về kết cấu đối với vốn ngoại (*Infrastrukturinvestments in Europa – Investitionsmöglichkeiten und Konstruktionsanforderungen für Fremdkapitalanlagen: Zusammenfassung der Studienergebnisse*), TT nghiên cứu dịch vụ tài chính thuộc Steinbeis-Hochschule Berlin

7.UN ESCAP (2006): Enhancing regional cooperation in infrastructure development including that related to disaster management.

8.Wikipedia: <http://en.wikipedia.org/wiki/Infrastructure>

9.Các văn bản pháp luật như: Luật phòng, chống thiên tai của Việt Nam (năm 2013), Luật xây dựng, ...

Abstract

SMALL-SCALE INFRASTRUCTURE FOR DISASTER PREVENTION AND RECOMMENDATIONS FOR INVESTMENT MANAGEMENT

Vietnam is a country severely affected by natural disasters and climate change. Therefore infrastructure for disaster prevention (IfDP) plays an important role in damage reduction and is proactive in responding to natural disasters. But the concept and regulations of IPND have not yet been clearly defined legally, making it difficult in practice of disaster management. This paper clarifies the concept of IfDP; classification of work types and then suggests the regulations for implementation of small scale IfDP. The assignment of rights to the grassroots level (also CPC) to implement the investment and strengthen community participation will contribute to minimize losses and increase the sustainability of IfDP.

Key words: Infrastructure for disaster prevention, community participation

Người phản biện: **ThS. Nguyễn Thị Hoàng Hoa**

BBT nhận bài: 21/2/2014

Phản biện xong: 17/3/2014