

Kinh nghiệm triển khai Khung trường học an toàn trước thiên tai ở Indonesia, Phillipines và hàm ý chính sách cho Việt Nam

Nguyễn Thị Mỹ Vân*, Nguyễn Thế Hưng**, Trần Thị Hương***, Tổng Thị Mỹ Thi****, Dương Hương Giang*****, Lê Trần Khánh Đan*****

Nhận ngày 26 tháng 3 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 8 tháng 9 năm 2024.

Tóm tắt: Trường học đóng vai trò quan trọng trong ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu. Vai trò quan trọng của trường học trong ứng phó thiên tai đã được nhấn mạnh trong các thoả thuận và khung quốc tế về ứng phó thiên tai và biến đổi khí hậu. Sự ra đời của *Liên minh toàn cầu về Giảm thiểu rủi ro thiên tai và Khả năng chống chịu trong lĩnh vực giáo dục* (GADRRES) cùng với sự hình thành của *Khung trường học an toàn trước thiên tai* từ năm 2013 là một trong những bước ngoặt quan trọng. Đến nay, khung này đã được chú trọng xây dựng và phát triển ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam, đặc biệt trong giai đoạn 2021-2030. Bài viết này¹ nhằm mục đích tổng hợp và phân tích các kinh nghiệm của Indonesia và Phillipines về triển khai trường học an toàn. Kết quả từ nghiên cứu nhằm đề xuất các hàm ý chính sách cho Việt Nam trong quá trình triển khai chương trình *Trường học an toàn* trong giai đoạn 2021-2030.

Từ khóa: Phòng chống thiên tai, biến đổi khí hậu, trường học an toàn.

Phân loại ngành: Xã hội học

Abstract: Schools play an important role in response to disasters and climate change. Their important role in disaster response has been emphasized in international agreements and frameworks on the response. The establishment of the Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in Education (GADRRES) along with the formation of the Comprehensive School Safety Framework since 2013 is one of the important turning points. To date, the development of the framework has been paid attention to in many countries in the world, including Vietnam, in the period 2021-2030. This study aims to synthesize and analyze experiences of Indonesia and the Philipines in creating safe schools. The results of the study are aimed to suggesting policy implications to Vietnam during the implementation of the Safe School Program from 2021 to 2030.

Keywords: Disaster preparedness and prevention, climate change, safe schools.

Subject classification: Sociology

1. Mở đầu

Việt Nam được biết đến là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu. Theo số liệu thống kê trong giai đoạn 2006-2020 của Cục Quản lý đê điều và Phòng chống thiên tai, các loại thiên tai có tác động đến ngành giáo dục bao gồm: bão và

* ** Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội.

Email: ngmyvan@gmail.com

*** Trường Đại học Việt Nhật.

**** Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

***** Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (GIZ).

***** Trường Quốc tế Anh Việt (BVIS).

¹ Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 507.01-2019.302.

áp thấp nhiệt đới, lốc xoáy, mưa lớn, lũ quét, mưa đá, sét, sạt lở đất và triều cường. Giai đoạn này cũng ghi nhận số lượng không nhỏ trẻ em đã bị thiệt mạng do nhiều loại thiên tai gây ra, đặc biệt là lũ quét (224 em), bão (71 em), lốc sét và mưa đá (22 em), sạt lở đất (20 em) và các loại thiên tác khác. Thiên tai cũng gây thiệt hại lớn đối với cơ sở hạ tầng ngành giáo dục với hơn 34.643 phòng học bị đổ, trôi và hư hỏng nặng, chủ yếu là do bão (23.444 phòng) và lũ quét (9.223 phòng) gây ra (Cục Quản lý đê điều và Phòng chống thiên tai, 2020). Có thể thấy thiên tai gây ảnh hưởng nặng nề đến ngành giáo dục ở Việt Nam, gồm tác động đến cơ sở hạ tầng và ảnh hưởng đến tính mạng, sức khỏe của học sinh, giáo viên, từ đó có ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. Bên cạnh đó, thiên tai cũng gây ra sự thay đổi hoặc gián đoạn trong sinh hoạt ở nhà và ở trường, dẫn đến các tổn thương về sức khỏe tinh thần hoặc tâm lý xã hội (UNESCO và UNICEF, 2021).

Trước tình hình thiệt hại do thiên tai gây ra cho ngành giáo dục, Việt Nam đã triển khai các chính sách và chương trình liên quan đến an toàn trường học. Ở cấp độ quốc tế, Việt Nam đã thông qua *Khung hành động Hyogo* (HFA) (UNISDR, 2011) và *Khung hành động Sendai về Giảm thiểu rủi ro thiên tai* (SFDRR) (UNDRR, 2015), cùng các Chính phủ ASEAN khởi xướng *Hiệp định ASEAN về Quản lý rủi ro thiên tai và Ứng phó khẩn cấp* (AADMER) vào năm 2009 (ASEAN, 2016), trở thành thành viên của *Liên minh toàn cầu về Giảm thiểu rủi ro thiên tai và Khả năng chống chịu trong lĩnh vực giáo dục* (GADRRRES) vào năm 2015 (GADRRRES, 2017). Việt Nam cũng đã tham gia hai dự án *Nâng cao An toàn Trường học ở châu Á* và *Các Sáng kiến Toàn diện về An toàn Trường học - châu Á Thái Bình Dương* do tổ chức Tầm nhìn Thế giới thực hiện (Tầm nhìn Thế giới, 2019).

Ở cấp quốc gia, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách và chương trình nhằm thúc đẩy ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu trong ngành giáo dục. Chính phủ đã triển khai một số chương trình an toàn trường học như Chương trình *Kiên cố hóa trường học quốc gia* từ năm 2002, *Đề án Thông tin và nâng cao nhận thức về ứng phó với biến đổi khí hậu và quản lý thiên tai trong trường học* (2013-2020), Chương trình *Tăng cường khả năng sẵn sàng ứng phó với thiên tai của trường học* (2018-2023). Trong giai đoạn tiếp theo 2021-2030, các hoạt động về ứng phó thiên tai trong ngành giáo dục sẽ được triển khai theo *Chiến lược quốc gia về phòng ngừa, ứng phó và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020* và *Kế hoạch ứng phó thiên tai của Bộ Giáo dục và Đào tạo giai đoạn 2021-2025*.

Mặc dù các chính sách và chương trình về ứng phó với thiên tai trong ngành giáo dục đã được quan tâm xây dựng, nhưng trên thực tế, việc triển khai các chương trình này còn nhiều hạn chế. Các chương trình hiện tại đang được tiến hành riêng lẻ, theo hình thức dự án, thời vụ, mà chưa được áp dụng đồng bộ. Bên cạnh đó, mặc dù đã là thành viên của GADRRRES từ năm 2015, Việt Nam chưa có một chương trình chính thức để triển khai mô hình trường học an toàn ở cấp độ quốc gia. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu và tác động nhiều mặt của thiên tai, cùng với hạn chế về ứng phó với thiên tai trong ngành giáo dục ở Việt Nam, nghiên cứu này được thực hiện nhằm mục đích đánh giá toàn diện chiến lược, biện pháp chính sách, và mô hình thực hiện trường học an toàn ở Phillipines và Indonesia. Nghiên cứu áp dụng phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình, tiến hành so sánh đối chiếu các phương thức và kết quả thực hiện an toàn trường học ở hai quốc gia được lựa chọn. Từ đó phân tích những yếu tố thành công, thách thức, cũng như cách tiếp cận sáng tạo trong việc triển khai trường học an toàn. Kết quả của nghiên cứu không chỉ dừng lại ở việc mô tả kinh nghiệm quốc tế, mà còn phân tích sâu những hàm ý chính sách tiềm năng và khả năng ứng dụng vào thực tiễn triển khai chương trình Trường học an toàn trong giai đoạn tiếp theo 2021-2030 ở Việt Nam.

Nghiên cứu lựa chọn Phillipines và Indonesia là hai quốc gia có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam, đều có vị trí ven biển và chịu nhiều tác động của bão lụt. Đây cũng là hai quốc gia đầu tiên tham gia Sáng kiến toàn cầu về Trường học an toàn và đã tổ chức được

Hội nghị quốc gia về Trường học an toàn năm 2010, 2011 (Indonesia), và năm 2012 (Philippines). Ngoài ra, Chính phủ của hai quốc gia này đã có các cam kết mạnh mẽ với định hướng trở thành các quốc gia dẫn đầu phong trào Trường học an toàn không chỉ ở khu vực Đông Nam Á mà trên toàn thế giới.

2. Sự ra đời của Khung trường học an toàn trước thiên tai

2.1. Các cột mốc quan trọng trong tiến trình đàm phán toàn cầu về trường học an toàn trước thiên tai (2000-2020)

Các cột mốc quan trọng trong tiến trình đàm phán toàn cầu về trường học an toàn đã được đề cập tại Bảng 1 cho thấy giai đoạn từ năm 2000 có nhiều hoạt động về giảm thiểu thiên tai trong trường học đã diễn ra. Sự kiện nổi bật là Chiến dịch Giảm nhẹ thiên tai Thế giới năm 2000 của Liên Hợp Quốc với mục tiêu gia tăng nhận thức về rủi ro thiên tai tại các quốc gia và địa phương trên thế giới. Đến năm 2005, Đại hội thế giới về Giảm thiểu rủi ro thiên tai đã diễn ra với sự tham gia của 168 quốc gia và *Khung hành động Hyogo* được thông qua đã thúc đẩy các chương trình giảm thiểu các rủi ro thiên tai trong giai đoạn 2005-2015. Bên cạnh đó, *Liên minh toàn cầu về giảm thiểu rủi ro thiên tai và khả năng chống chịu trong lĩnh vực giáo dục* (2013), *Diễn đàn Bộ trưởng Trường học An toàn Caribe* (2017), và *Liên minh châu Á - Thái Bình Dương về An toàn Trường học* (2012) đã được thiết lập. Các tổ chức, liên minh này đã giúp kết nối, chia sẻ các hiểu biết và kinh nghiệm, bài học quý báu từ thực tiễn nhằm giảm thiểu rủi ro thiên tai ở mức thấp nhất. Để thúc đẩy tiến trình thực hiện trường học an toàn, các hoạt động như hội thảo, hội nghị, chiến dịch về trường học an toàn đã được tổ chức ở nhiều khu vực, quốc gia trên thế giới. Ví dụ như *Hội nghị Bộ trưởng Châu Á lần thứ hai về giảm thiểu rủi ro thiên tai* được tổ chức tại New Delhi năm 2007, *Hội thảo Khu vực châu Á - Thái Bình Dương về Giáo dục trường học an toàn và giảm thiểu rủi ro thiên tai* tại Bangkok (2007), hay *Hội nghị Quốc gia về Trường học an toàn* tại Indonesia (2011).

Bảng 1. Các cột mốc quan trọng trong tiến trình đàm phán toàn cầu về trường học an toàn

NĂM	CÁC SỰ KIỆN
2000	- Chiến dịch Giảm nhẹ thiên tai Thế giới 2000 của Liên Hợp Quốc “Giảm nhẹ Thiên tai: Giáo dục và Thanh niên”.
2003	- Khung thiên niên kỷ Biwako 2003.
2005	- Liên minh Trường học an toàn toàn cầu thiết lập mạng lưới quốc tế người ủng hộ và các nhà hoạt động. - Đại hội thế giới về giảm thiểu rủi ro thiên tai, Khung hành động Hyogo được thông qua 168 quốc gia.
2006	- Paphos: Hội thảo đồng thuận các mối nguy hiểm chính của châu Âu và Địa Trung Hải về thiên tai. - Hội nghị Quốc tế về Trường học An toàn ở Ahmedabad, Ấn Độ.
2007	- Hội thảo Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Giáo dục Trường học an toàn và giảm thiểu rủi ro thiên tai. - Thiết lập diễn đàn chuyên đề về Giáo dục giảm thiểu rủi ro thiên tai.
2008	- Hội nghị Quốc tế - Phiên họp thứ 48 về Giáo dục Hòa nhập. - Giáo dục chuẩn bị sẵn sàng với Thiên tai trong Hội nghị Châu Á - Thái Bình Dương tại Bangkok. - Hội nghị Quốc tế Islamabad về Trường học an toàn.
2009	- Diễn đàn toàn cầu về giảm thiểu rủi ro thiên tai.

NĂM	CÁC SỰ KIỆN
2011	- Hội nghị Quốc gia về Trường học an toàn tại Indonesia.
2012	- Thành lập Liên minh Châu Á - Thái Bình Dương về Trường học an toàn. - Hoàn thiện Khung trường học an toàn phiên bản đầu tiên.
2013	- Thành lập Liên minh toàn cầu về giảm thiểu rủi ro thiên tai và khả năng chống chịu trong lĩnh vực giáo dục.
2015	- Khung hành động cho giáo dục 2030. - Tuyên bố Incheon. - Khung Sendai về giảm thiểu rủi ro thiên tai 2015-2030 tại Hội nghị Thế giới lần thứ ba của Liên Hợp Quốc.
2016	- Khung An toàn Trường học Toàn diện được cập nhật với phiên bản thứ hai.
2019	- Hội nghị quốc tế lần thứ ba về Trường học an toàn.
2021	- Diễn đàn tiền Bộ trưởng Sáng kiến Trường học an toàn Caribe. - Hội nghị quốc tế lần thứ 4 về Trường học an toàn.
2022	- Khung An toàn Trường học Toàn diện 2022-2030 về Quyền Trẻ em và Khả năng phục hồi trong lĩnh vực giáo dục.

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp, 2023

2.2. Khung trường học an toàn toàn diện

Khung trường học an toàn toàn diện (gọi tắt là Khung CSS) là một sáng kiến được GADRRRES khởi xướng năm 2013 và được cập nhật lần lượt vào năm 2016 và 2022. GADRRRES là một cơ chế đa bên bao gồm các cơ quan của Liên Hợp Quốc (UNESCO, UNICEF, UNISDR (hiện tại là UNDRR), Chính phủ (mà đại diện là các Bộ trưởng của Tổ chức Giáo dục Đông Nam Á (SEAMEO), tổ chức Plan quốc tế, tổ chức Cứu trợ trẻ em, tổ chức Tầm nhìn thế giới, và mạng lưới toàn cầu (Cơ sở toàn cầu để Giảm thiểu và Phục hồi Rủi ro Thiên tai (GFDRR), Liên đoàn Quốc tế các Hiệp hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ (IFRC), Mạng lưới Liên cơ quan về Giáo dục và Trường học khẩn cấp (INEE)). Mục tiêu mà GADRRRES hướng đến là đảm bảo tất cả các trường học được an toàn trước rủi ro thiên tai và xây dựng một nền văn hóa an toàn và bền vững. Khung CSS được xây dựng trên nền tảng các thỏa thuận quốc tế về giảm thiểu rủi ro thiên tai (HFA và SFDRR) và được xem là một trong những thành tựu lớn nhất có đóng góp đáng kể về việc thúc đẩy sự phát triển của chính sách cũng như triển khai thực hiện các hoạt động về an toàn trường học trên toàn cầu. Khung CSS cũng được xem là một cách tiếp cận toàn diện nhằm giảm thiểu rủi ro từ mọi hiểm họa, đặc biệt là thiên tai và các hiện tượng khí hậu, trong ngành giáo dục. Khung này tổng hợp một cách toàn diện nhất các yếu tố liên quan đến an toàn trường học, giúp hợp nhất các nỗ lực và hợp tác trong thực hiện trường học an toàn từ cấp độ toàn cầu, khu vực, quốc gia và địa phương.

Khung CSS bao gồm ba trụ cột: (i) *Cơ sở vật chất an toàn*; (ii) *Quản lý rủi ro thiên tai* và (iii) *Giáo dục giảm thiểu rủi ro và khả năng phục hồi* (GADRRRES, 2017). Mỗi trụ cột có các chỉ số và các hoạt động tương ứng, làm cơ sở để xây dựng kế hoạch trường học an toàn và tăng khả năng ứng phó cũng như phục hồi của các trường sau thiên tai. Trong Khung CSS, các yếu tố được liệt kê theo mỗi trụ cột và có sự liên kết, tương tác giữa các yếu tố trong các trụ cột khác nhau, giúp cho việc thực hiện một hành động trên thực tế sẽ ảnh hưởng tích cực thúc đẩy hiệu quả của hành động thuộc trụ cột khác.

3. Kinh nghiệm triển khai trường học an toàn ở khu vực Đông Nam Á

Trong phần này nghiên cứu sẽ phân tích hai trường hợp điển hình của Philippines và Indonesia là hai quốc gia dẫn đầu trong các sáng kiến về an toàn trường học, và chịu ảnh hưởng của các loại hình thiên tai tương tự với Việt Nam như bão, lụt, hạn hán,...

3.1. Kinh nghiệm triển khai Trường học an toàn ở Philippines

Nằm trong “Vành đai lửa”, Philippines là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của thiên tai. Vào cuối năm 2006, một số cơn bão mạnh đã phá hủy hàng nghìn trường Tiểu học, Trung học và các Trung tâm chăm sóc trẻ em ở Nam Luzon, ảnh hưởng đến hàng nghìn trường học và mầm non (Cứu trợ Trẻ em, 2019). Bão Bopha năm 2013 mặc dù ảnh hưởng đến số trường học ít hơn nhưng ảnh hưởng làm gián đoạn giáo dục nặng nề ở một số nơi được ghi nhận ở mức kỷ lục (gần 1 năm) do nhiều trường học được sử dụng làm nơi trú ẩn thiên tai và chỉ hoạt động trở lại vào năm 2014. Siêu bão Haiyan năm 2014 đã khiến cho hơn 3 nghìn trường bị thiệt hại nặng nề. Bão Koppu xảy ra năm 2015 đã phá hủy 249 trường học và gây thiệt hại cho 554 trường học khác. Từ năm 2007 đến năm 2012, các thảm họa lớn đã ảnh hưởng đến khoảng 11 triệu học sinh ở Philippines, ảnh hưởng đến quyền sống và quyền giáo dục cơ bản của trẻ em (Prudence Foundation, 2019).

Về mặt chính sách và thể chế, Philippines đã xây dựng *Khung Quản lý và Giảm thiểu rủi ro thiên tai* (NDRRM) cấp quốc gia từ năm 2011, trong đó nhấn mạnh rằng quốc gia này sẽ áp dụng *Khung CSS* vận hành dựa trên ba trụ cột, cung cấp nền tảng cho hoạt động giảm thiểu rủi ro thiên tai trong ngày giáo dục, tập trung vào 4 yếu tố bao gồm: (i) *Phòng ngừa*; (ii) *Chuẩn bị*; (iii) *Ứng phó* và (iv) *Giảm thiểu* (Báo cáo Tiến độ Quốc gia của Philippines về việc Thực hiện Khung Hành động Hyogo 2013-2015). Để triển khai tốt các hoạt động giảm thiểu rủi ro thiên tai trong ngành giáo dục, Văn phòng Quản lý và Giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRRMO) đã được thành lập với sự tham gia của Bộ Giáo dục (DepEd) và cán bộ quản lý giáo dục từ cấp địa phương và cấp trường. Nhiệm vụ của DRRMO là thúc đẩy việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch dự phòng và quản lý thảm họa trong trường học, đặc biệt đối với các trường nằm trong vùng rủi ro cao. Năm 2016, đạo luật *Bảo vệ và Cứu trợ khẩn cấp trẻ em* đã được thông qua và là bước tiến quan trọng, có ảnh hưởng tích cực đến hoạt động bảo đảm an toàn cho trẻ em trước thiên tai (Cứu trợ Trẻ em, 2019).

Chịu ảnh hưởng nặng nề của thiên tai, Philippines đã sớm nhận được sự trợ giúp từ các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, và nhiều đối tác khác. Vào cuối năm 2006, tổ chức UNICEF và các đối tác đã hỗ trợ Philippines tăng cường năng lực cấp địa phương và triển khai dự án đầu tiên về *Xây dựng môi trường học tập an toàn cho trẻ em*. Dự án đã nhận được sự tham gia và ủng hộ của nhiều đối tác: Bộ Giáo dục, Bộ Phúc lợi xã hội và Phát triển, các tổ chức phi chính phủ và các đơn vị chính quyền địa phương (Cứu trợ Trẻ em 2019). Kết quả có hơn 66 nghìn học sinh và một nghìn giáo viên và nhân viên của 72 trường ở Philipines được đào tạo về giảm thiểu rủi ro thiên tai và các kỹ năng ứng phó với tình huống khẩn cấp. Dự án cũng cung cấp các thiết bị, đồ dùng học tập đặc thù để duy trì hoạt động giáo dục về thiên tai trong trường học. Bên cạnh đó, dự án đã xây dựng 99 trường học an toàn theo mô hình đa chức năng, trường học đồng thời đóng vai trò là *trung tâm sơ tán*. Theo đó, trường học được thiết kế tích hợp đa năng giúp tăng khả năng tiếp nhận số người sơ tán trong thiên tai (chẳng hạn như xây tường ngăn dạn vách mỏng gồm các tấm rời nhau và có thể di chuyển khi cần, thiết kế các dầm hoặc móc để treo võng,..). Ngoài ra, các công trình phụ (như nhà vệ sinh, khu tắm giặt, bếp, ..) được thiết kế linh hoạt, có thể mở rộng hoặc thay đổi chức năng khi cần thiết (Global Education Cluster, 2012).

Từ năm 2013, *Tổ chức Cứu trợ trẻ em* đã hợp tác với Quỹ Prudence để triển khai dự án Trường học an toàn. Dự án này được tiếp nối vào năm 2019, với chủ đề “Phát triển hệ

sinh thái cho an toàn trường học toàn diện ở Philippines”. Trong giai đoạn đầu, dự án tập trung vào hoạt động đào tạo trực tiếp cho trẻ em và giáo viên về các kiến thức và kỹ năng ứng phó và phục hồi sau thiên tai. Dự án đào tạo các học sinh chủ chốt (Batang - có nghĩa là “trẻ em” trong tiếng Philippin) và thành lập các *Đội có năng lực và khả năng phục hồi* (BERT). Các Batang được nâng cao năng lực để trở thành các cố vấn và lãnh đạo BERT, với nhiệm vụ chính là lan tỏa và nâng cao nhận thức cho những trẻ em khác về phòng ngừa và giảm thiểu thiên tai (Cứu trợ Trẻ em, 2019). Trong giai đoạn 2 (từ sau năm 2019 trở đi), dự án hướng đến chuyển đổi hệ thống giáo dục quốc gia từ trực tiếp sang trực tuyến với việc thiết lập một hệ thống quản lý thông tin và truyền thông hiệu quả nhằm nâng cao năng lực chuẩn bị và an toàn cho tất cả các trường học trong cả nước. Các nội dung chính của dự án giai đoạn 2 bao gồm thiết lập một hệ thống quản lý thiên tai tích hợp trong hoạt động của DepEd để nâng cao kiến thức và năng lực ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương, cung cấp các tài nguyên và công cụ quản lý và đào tạo trực tuyến cho các trường học, và tiến hành nghiên cứu các mô hình trường học an toàn ở các quốc gia Đông Nam Á khác. Để đạt được mục tiêu, dự án đã xây dựng và phát triển các Dịch vụ Quản lý và Giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRRMS) và Dịch vụ Công nghệ thông tin và Truyền thông (ICTS). Dự án ban đầu tiến hành thí điểm tại 16 trường thuộc Vùng Thủ đô và hướng đến nhân rộng trên quy mô toàn quốc, dự kiến mang lại lợi ích cho khoảng 20,9 triệu người học (khoảng 10,6 triệu trẻ em gái và 10,3 triệu trẻ em trai) của hơn 47.000 trường học tại 17 khu vực ở Philippines (Prudence Foundation, 2019).

Các hoạt động triển khai trường học an toàn ở Philippines bám sát nội dung của 3 trụ cột của Khung CSS. Cụ thể, theo *Trụ cột 1*, Philippines đã thực hiện nguyên tắc “xây dựng lại tốt hơn” thông qua việc áp dụng các giải pháp bao gồm thay đổi địa điểm trường học, nâng nền móng trường và ứng dụng các thiết kế chống chịu với gió, bão cường độ lớn. Ngoài ra, ứng dụng khoa học công nghệ đã được áp dụng trong việc thiết kế và xây dựng trường học như xây tường ngăn dạn vách mỏng gồm các tấm rời nhau và có thể di chuyển khi cần, các công trình phụ như nhà vệ sinh, khu tắm giặt, bếp,... được thiết kế linh hoạt, có thể mở rộng khi cần (Global Education Cluster, 2012).

Theo *Trụ cột 2*, Philippines đã triển khai đánh giá mức độ an toàn của trường học (bao gồm đánh giá về cơ sở vật chất, hạ tầng điện nước, ..) làm cơ sở cho việc lập kế hoạch ứng phó thiên tai trong trường học. Việc lập kế hoạch được thực hiện với sự phối hợp chặt chẽ giữa nhà trường và cộng đồng. Ngoài ra, Philippines cũng triển khai một số hoạt động như lập bản đồ trường học, diễn tập, xây dựng sổ tay hướng dẫn phòng ngừa thiên tai, và cung cấp các đồ dùng học tập và thiết bị, dụng cụ cần thiết để chuẩn bị cho thiên tai. Từ năm 2019, Philippines đã thiết lập một hệ thống quản lý thiên tai tích hợp trong DepEd để liên tục nâng cao kiến thức và năng lực của tất cả nhân viên và học viên của mình về Trường học an toàn ở tất cả các cấp: quốc gia, khu vực, phân khu và trường học.

Theo *Trụ cột 3*, Philippines triển khai hoạt động nâng cao năng lực phòng ngừa và giảm thiểu rủi ro thiên tai cho hàng nghìn học sinh và giáo viên và nhân viên của trường học. Các tài nguyên và công cụ trực tuyến cũng như đào tạo được cung cấp cho các trường học và giám đốc điều hành DepEd, đồng thời các nghiên cứu về khả năng thích ứng mô hình ở các quốc gia Đông Nam Á khác cũng được thực hiện. *Dịch vụ Quản lý và Giảm thiểu rủi ro thiên tai* (DRRMS) và *Dịch vụ Công nghệ thông tin và Truyền thông* (ICTS) đã dẫn đầu trong việc hỗ trợ thực hiện thí điểm đào tạo và nâng cao nhận thức cho giáo viên và học sinh tại 16 trường thuộc vùng Thủ đô Philippines (Global Education Cluster, 2012).

Có thể thấy thành công trong việc triển khai trường học ở Philippines đến từ 3 yếu tố chính: (1) xây dựng được một môi trường thuận lợi để trao quyền cho tất cả các bên liên quan

thực hiện các mục tiêu của Khung CSS; (2) thiết lập được một hệ thống quản lý thiên tai tích hợp trong DepEd; và (3) ưu tiên thúc đẩy việc ứng dụng công nghệ trong hoạt động quản lý rủi ro thiên tai trong trường học.

3.2. Kinh nghiệm triển khai trường học an toàn ở Indonesia

Nằm trong vành đai lửa Thái Bình Dương với 127 ngọn núi lửa đang hoạt động, Indonesia phải đối mặt với nguy cơ cao về địa chấn, sóng thần và núi lửa. Indonesia là quốc gia đông dân thứ 4 thế giới, đồng thời có hệ thống giáo dục lớn thứ tư thế giới với hơn 55 triệu học sinh, 3 triệu giáo viên và hơn 236.000 trường học tại hơn 500 quận và huyện. Do đó, giáo dục là một trong những lĩnh vực chịu tác động nặng nề nhất từ thiên tai, với khoảng 75% trường học nằm trong khu vực dễ bị tác động bởi thiên tai (Kamil và cộng sự, 2020). Trận động đất và sóng thần năm 2004 đã phá hủy hoàn toàn 750 trường học ở Indonesia và làm hư hại hơn 2 nghìn trường học, ảnh hưởng đến 150.000 học sinh (Bastidas và Petal, 2012). Năm 2009, động đất Sumatra ở Indonesia đã làm hơn 1.100 trường học (3.200 phòng học) hư hỏng. Thiên tai xảy ra trong 10 năm (2009-2018) đã ảnh hưởng đến khoảng 62.687 cơ sở giáo dục và 12 triệu học sinh (Triastari, Dwiningrum, và Rahmia, 2021).

Về mặt chính sách, Indonesia đã tham gia Hiệp định ASEAN về *Quản lý thiên tai và Ứng phó khẩn cấp* (AADMER) có hiệu lực vào năm 2009 (ASEAN, 2016) và tham gia vào mạng lưới *Sáng kiến toàn cầu về Trường học an toàn* (Worldwide Initiative for Safe Schools - WISS) để tăng cường thúc đẩy các hoạt động quản lý thiên tai trong ngành giáo dục. Định nghĩa về “Giáo dục giảm nhẹ thiên tai” được Indonesia đưa vào *Luật số 24* liên quan đến quản lý thiên tai từ năm 2007. Theo đó, “Giáo dục giảm nhẹ thiên tai” được hiểu là bao gồm tất cả các hoạt động giúp giảm thiểu rủi ro thông qua nâng cao nhận thức và năng lực. Luật số 24/2007 cũng là cơ sở cho sự ra đời của *Cơ quan quản lý thiên tai quốc gia* (Badan Nasional Penanggulangan Bencana - BNPB). BNPB là cơ quan điều phối các hoạt động chuẩn bị, phòng ngừa, giảm nhẹ và ứng phó, đồng thời chỉ đạo và quản lý các nỗ lực giảm nhẹ rủi ro thiên tai. *Trung tâm Giáo dục và Đào tạo về Quản lý thiên tai* (Pusat Pendidikan dan Pelatihan PB, PUSDIKLAT PB) là cơ quan được giao nhiệm vụ phát triển nguồn nhân lực của BNPB với vai trò chính là nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo về thiên tai và tăng cường nhận thức về thiên tai cho cộng đồng (CFE-DM, 2021).

Theo Khung CSS quốc tế, hướng dẫn SMAB của Indonesia cũng được triển khai theo 3 trụ cột: *Cơ sở vật chất an toàn*; *Quản lý thiên tai* và *Giáo dục giảm thiểu rủi ro thiên tai và khả năng phục hồi*.

Đối với *Trụ cột 1*, Chính phủ Indonesia đã triển khai các sáng kiến nhằm cải tạo hàng loạt phòng học trong giai đoạn 2011-2012, kết quả là có hơn 368.188 phòng học bậc Tiểu học và Trung học cơ sở được tái thiết, phục hồi (CFE-DM, 2021). Ngoài ra, các bộ quy tắc cung cấp hướng dẫn về thiết kế chống chịu rủi ro cũng được xây dựng và phổ biến rộng rãi. Trung tâm Giảm nhẹ thiên tai, Viện Công nghệ Bandung (CDM - ITB) và Tổ chức Cứu trợ Trẻ em Quốc tế năm 2009 đã xuất bản cuốn *Cẩm nang về thiết kế trường học điển hình* và *Cẩm nang kiến thức về những nơi có nguy cơ cao trong trường học*. Các cẩm nang này trình bày các thực hành chung xây dựng trường học an toàn, đồng thời cung cấp các thông tin thiết kế và bản vẽ điển hình của các trường học ở Aceh và Tây Sumatra như các ví dụ thực tế. Ngoài ra, Chính phủ Indonesia đã tích hợp các nội dung chống động đất vào tài liệu *Hướng dẫn kỹ thuật tái thiết và xây dựng phòng học mới cho trường trung học* năm 2014 (Haynes và cộng sự, 2017).

Đối với *Trụ cột 2*, Indonesia đã sớm có các quy định liên quan đến lập kế hoạch phòng ngừa thiên tai trong các lĩnh vực, bao gồm lĩnh vực giáo dục (Quy định số 21/2008 của

Chính phủ Indonesia về *Quản lý thiên tai*). Theo đó, ngành giáo dục ở Indonesia đã lập *Kế hoạch hành động quốc gia* của Bộ Giáo dục (thông tư số 70a/MPN/SE/2010) về *Lồng ghép giảm thiểu thiên tai trong trường học*. Văn bản này đã đưa ra tầm nhìn về việc xây dựng văn hóa an toàn và sẵn sàng trong hệ thống trường học, bảo đảm hệ thống này có khả năng giảm thiểu tổn thương do thiên tai gây ra. Indonesia cũng đã thành lập *Ban Thư ký Quốc gia về Trường học an toàn* cùng với *Quỹ Phân bổ đặc biệt* để phục hồi Trường học an toàn. Vào năm 2012, Chính phủ đã ban hành *Hướng dẫn Thực hiện Trường học an toàn và Madrasas* (SMAB) (Rofiah, Kawai, và Hayati, 2021).

Đối với *Trụ cột 3*, nội dung phòng chống thiên tai đã được bổ sung vào nội dung đào tạo cho ngành giáo dục, ngành đào tạo nghề kỹ thuật, và vào chương trình đào tạo kỹ sư các ngành khác. Việc tích hợp này có sự chung tay của nhiều bộ ngành từ Bộ Giáo dục và Văn hóa, Bộ Công chính, Bộ Tôn giáo, Bộ Nội vụ, BNPB và các bên liên quan khác như tổ chức phi chính phủ cùng làm việc, hướng tới việc triển khai phòng chống thiên tai mạnh mẽ hơn thông qua chương trình giảng dạy tại trường học (ASSI, 2015). Ngoài ra, ngày càng có nhiều chương trình đào tạo ở Indonesia được triển khai do các đối tác phi chính phủ phát triển để tăng cường năng lực cho các bên tham gia (Sheehy và cộng sự, 2022).

Có thể thấy Chính phủ Indonesia đã sớm ban hành các hướng dẫn thực hiện đã hỗ trợ và thúc đẩy việc triển khai Trường học an toàn ở địa phương một cách có hiệu quả. Bên cạnh đó, việc xây dựng kế hoạch hành động quốc gia và chiến lược tích hợp giảm thiểu thiên tai vào trường học ở Indonesia cũng giúp ích rất nhiều trong quá trình thực hiện Trường học an toàn ở đất nước này.

Theo một số nghiên cứu, việc triển khai khung CSS vừa giúp trường học đảm bảo an toàn cho học sinh, tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động giảm thiểu rủi ro thiên tai, vừa giúp duy trì các chức năng của trường học trong và ngay sau khi thiên tai xảy ra (Longstaff và cộng sự, 2010). Khung CSS cũng hỗ trợ nâng cao năng lực phục hồi thông qua việc hướng dẫn phân bổ nguồn lực tốt nhất cho các kế hoạch sau thiên tai (Widowati và cộng sự, 2023).

4. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Ở Việt Nam, việc thực hiện an toàn trường học đã được quan tâm và thực hiện qua các thời kỳ, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội. Từ các bài học kinh nghiệm của Phillipines và Indonesia, có thể thấy rằng, để Chương trình Trường học an toàn được triển khai có hiệu quả ở Việt Nam, cần bám sát các tiêu chí trong Khung CSS quốc tế. Nghiên cứu đưa ra một số hàm ý đối với việc triển khai Chương trình Trường học an toàn theo ba trụ cột chính: (i) *Cơ sở vật chất an toàn*; (ii) *Quản lý rủi ro thiên tai* và (iii) *Giáo dục giảm thiểu rủi ro và khả năng phục hồi*.

Đối với *Trụ cột 1 về Cơ sở vật chất an toàn*, cần xây dựng các hướng dẫn cụ thể hơn cho quá trình nâng cấp cơ sở vật chất, đặc biệt cần có sự điều chỉnh theo bối cảnh thiên tai ở từng địa phương. Hiện tại, việc triển khai Trường học an toàn đang được triển khai theo một số các tài liệu hướng dẫn thực hiện chung cho toàn quốc. Tuy nhiên thiên tai xảy ra và có tác động khác nhau ở các địa phương, do đó mỗi địa phương cần xây dựng hướng dẫn thực hiện Trường học an toàn với các quy định rõ ràng chi tiết về từng chỉ số trong khung Trường học an toàn. Ngoài ra, sự điều chỉnh phải được thực hiện theo quy mô bậc học, có sự phù hợp với các cấp bậc Mầm non, Tiểu học và Trung học cơ sở.

Đối với *Trụ cột 2 về Quản lý rủi ro thiên tai*, cần ban hành các quy định về ngân sách phân bổ cho hoạt động bảo đảm an toàn phòng chống thiên tai trong trường học và có chiến lược huy động sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính, đặc biệt trong giai đoạn đầu triển khai. Đồng thời, để tăng cường tính hiệu quả, cần khuyến khích việc lồng ghép các hoạt động

Trường học an toàn với các hoạt động quản lý, giáo dục và đào tạo theo kế hoạch năm học, hay nói cách khác cần tích hợp hoạt động quản lý thiên tai trong trường học. Để làm được như vậy, cần phải có các quy định và hướng dẫn cụ thể về việc đánh giá và xây dựng kế hoạch Trường học an toàn chi tiết, dựa trên năng lực và điều kiện cụ thể của từng trường. Bản kế hoạch cần đảm bảo đầy đủ các nội dung bao gồm phân bổ nguồn lực hợp lý, để thúc đẩy hoạt động an toàn phòng chống thiên tai trong trường học một cách hiệu quả.

Đối với Trụ cột 3 về *Giáo dục giảm thiểu rủi ro và khả năng phục hồi*, việc nâng cao năng lực cho giáo viên và nhân viên nhà trường trong việc dạy và học về biến đổi khí hậu và thiên tai phải được đặt lên ưu tiên hàng đầu. Với xu hướng đổi mới giáo dục cùng với sự ra đời của Chương trình Phổ thông 2018, các hoạt động giáo dục phòng chống thiên tai và biến đổi khí hậu trong trường học cần được đổi mới mục tiêu, nội dung và phương pháp sư phạm theo hướng tích cực, tăng cường ứng dụng các công nghệ mới trong dạy học. Ngoài ra cần tăng cường khuyến khích trẻ em tham gia vào các quá trình ra quyết định về trường học an toàn. Sự tham gia của trẻ em cần được ưu tiên, tạo điều kiện ngay từ quá trình đánh giá, lập kế hoạch Trường học an toàn, để bản thân trẻ được được bảo vệ tốt hơn và đồng thời cho phép ý tưởng, nguyện vọng của trẻ được ghi nhận và đáp ứng tốt hơn.

Ngoài ra, cần thúc đẩy sự hợp tác giữa các bên liên quan nhằm mang lại hiệu quả cao hơn và bảo đảm tính bền vững trong thực hiện trường học an toàn. Cần có các chính sách để khuyến khích các đối tác phát triển và nhà tài trợ hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho việc triển khai thực hiện Trường học an toàn, nâng cao cách tiếp cận toàn diện nhằm giảm thiểu rủi ro đối với tất cả các mối nguy trong ngành giáo dục.

Tóm lại, trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu và thiên tai đến ngành giáo dục ở Việt Nam ngày càng cực đoan, việc xây dựng Trường học an toàn và các biện pháp ứng phó thiên tai trong lĩnh vực giáo dục là rất cần thiết để bảo vệ tính mạng, sức khỏe và sự phát triển toàn diện của học sinh, giáo viên. Kết quả phân tích việc thực hiện Trường học an toàn ở Phillipines và Indonesia cho thấy tầm quan trọng của việc xây dựng một môi trường hỗ trợ, trao quyền cho các bên liên quan, cũng như thiết lập hệ thống quản lý thiên tai tích hợp và ứng dụng công nghệ trong quản lý rủi ro. Nghiên cứu đề xuất một số hàm ý chính sách bao gồm ban hành các quy định và hướng dẫn thực hiện Trường học an toàn phù hợp với bối cảnh từng địa phương, nâng cao cơ chế quản lý, tăng cường nguồn lực, và thúc đẩy sự hợp tác giữa các bên liên quan, từ đó giúp tối ưu hóa hiệu quả và đảm bảo tính bền vững cho chương trình Trường học an toàn ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2030.

Tài liệu tham khảo

- ASEAN. (2016). ADDMER Work Programme 2016-2020.
- ASSI. (2015). *School Safety in Indonesia*.
- ASSI. (2018). *ASEAN Common Framework for Comprehensive School Safety*.
- Bastidas, P, and M Petal. (2012). Assessing School Safety from Disasters. A Global Baseline Report. *ISDR Thematic Platform for Knowledge and Education*, 103.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo. (2019). *Khung Trường học an toàn phòng chống thiên tai và Hướng dẫn thực hiện đánh giá*.
- CFE-DM. (2021). *Disaster Management Reference Handbook*. Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.
- Cục Quản lý đê điều và Phòng chống thiên tai. (2020). Dữ liệu tổng hợp thiệt hại do thiên tai gây ra. <http://dulieu.phongchongthientai.vn/>
- Cứu trợ Trẻ em. (2017). *Calling Government of Vietnam to Sign Up to the Worldwide Initiative on Safe Schools (WISS)*.

- Cứu trợ Trẻ em. (2019). *Keeping Schools Safe from Disasters in the Philipines*.
- GADRRRES. (2017). Comprehensive School Safety Framework. <https://gadrrres.net/comprehensive-school-safety-framework/>
- Global Education Cluster. (2012). *Disaster Risk Reduction in Education in Emergencies: A Guidance Note*.
- Haynes, Katharine, Kevin Ronan, Deanne K. Bird, Briony Towers, and Avianto Amri. (2017). Disaster Risk Reduction Education in Indonesia: Challenges and Recommendations for Scaling Up. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 17 (4): 595-612.
- Kamil, P. A., S. Utaya, Sumarmi, and D. H. Utomo. (2020). Strengthen Disaster Preparedness for Effective Response on Young People through Geography Education: A Case Study at School in the Tsunami Affected Area of Banda Aceh City, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 412 (1).
- Lodovica Di Deodato, Gizem Erdogmus, và Roderich v.Detten. (2018). *Nghiên cứu và Phát triển về Biến đổi khí hậu và các vùng liên quan trong giáo dục đại học ở Campuchia, Lào và Việt Nam: Thực trạng và xu hướng dự án REACT*. Chương trình Erasmus+. Đại học de Alicante.
- Longstaff, Patricia H, N Armstrong, K Perrin, Whitney May Parker, and Matthew a Hidek. (2010). Building Resilient Communities: A Preliminary Framework for Assessment. *Homeland Security Affairs* 4 (3): 1-23.
- Paci-Green, Rebekah, Adriana Varchetta, Kate McFarlane, Padmini Iyer, and Marcel Goyeneche. (2020). Comprehensive School Safety Policy: A Global Baseline Survey. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 44 (November 2019): 101399.
- Paci-Green, Rebekah, Ana Miscolta, Marla Petal, and Kate McFarlane. (2017). *Comprehensive School Safety Policy : Trends in the Asia-Pacific Region*.
- Prudence Foundation. (2019). *DepEd Partners with Save the Children Philippines, Prudence Foundation for Comprehensive School Safety Program*. Prudence Foundation.
- Rofiah, Nurul H, Norimune Kawai, and Elli Nur Hayati. (2021). Key Elements of Disaster Mitigation Education in Inclusive School Setting in the Indonesian Context. *Jamba (Potchefstroom, South Africa)*. 13 (1): 1-8.
- Sakurai, Aiko, and Takeshi Sato. (2016). Promoting Education for Disaster Resilience and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *Journal of Disaster Research*. 11 (3): 402-12.
- Sheehy, Kieron, Petra Vackova, Saskia van Manen, Sherly Saragih Turnip, Khofidotur Rofiah, and Alison Twiner. (2022). Inclusive Disaster Risk Reduction Education for Indonesian Children. *International Journal of Inclusive Education*.
- Tầm nhìn Thế giới. (2015). Advancing School Safety in Asia. [http://www.wcdrr.org/wcdrr-data/uploads/876/World Vision 2015/Advancing School Safety in Asia.pdf](http://www.wcdrr.org/wcdrr-data/uploads/876/World%20Vision%202015/Advancing%20School%20Safety%20in%20Asia.pdf)
- Tầm nhìn Thế giới. (2019). *ASEAN Safe School Initiative: Enhancing the Enabling Environment for Education Continuity in Multi-Hazard Settings in ASEAN*.
- Triastari, Irfiani, Siti Irene Astuti Dwiningrum, and Sovia Husni Rahmia. (2021). Developing Disaster Mitigation Education with Local Wisdom: Exemplified in Indonesia Schools. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 884 (1).
- UNESCO và UNICEF. (2021). *Hành động vì khí hậu và kinh tế xanh với trẻ em và thanh niên các nước lưu vực Sông Mê Kông*.
- UNISDR. (2011). Hyogo Framework for Action 2011-2015 Mid-Term Review. https://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf
- UNDRR. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Widowati, Evi, Herry Koesyanto, Wahyudi Istiono, Adi Heru Sutomo, and Sugiharto. (2023). Disaster Preparedness and Safety School as a Conceptual Framework of Comprehensive School Safety. *SAGE Open*. 13 (4).