



VỤ PHÁP CHẾ



**Social Dimension of Sustainable
Green Growth in Vietnam**

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI VÀ GIỚI CHO DỰ THẢO CƠ CHẾ ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG DO CHẤT THẢI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Phương¹

Hà Nội, tháng 6 năm 2019

¹ Tư vấn độc lập về chính sách và pháp luật, xin liên hệ phuong.nature@gmail.com.

Tài liệu thuộc bản quyền của Chương trình Social Dimension of Sustainable Green Growth in Vietnam thuộc Tổ chức Hợp tác Quốc tế Đức (GIZ) Việt Nam và Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường. Việc sử dụng tài liệu vui lòng trích dẫn nguồn.

Mục lục

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN	3
1. <i>BỐI CẢNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH</i>	3
2. <i>MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH</i>	3
II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH.....	3
1. <i>CHÍNH SÁCH 1: CƠ SỞ SẢN XUẤT, KINH DOANH, DỊCH VỤ THUỘC ĐỐI TƯỢNG PHẢI LẬP KẾ HOẠCH ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG PHẢI TỔ CHỨC TỔ CHỨC DIỄN TẬP ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG</i>	4
1.1. <i>Xác định vấn đề bất cập:</i>	4
1.2. <i>Mục tiêu giải quyết vấn đề:</i>	5
1.3. <i>Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề:</i>	5
1.4. <i>Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan</i>	6
1.5. <i>Khuyến nghị giải pháp lựa chọn</i>	6
2. <i>CHÍNH SÁCH 2: NGƯỜI CHỈ ĐẠO ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG ĐƯỢC HUY ĐỘNG KINH PHÍ TỪ NGUỒN KINH PHÍ DỰ PHÒNG HOẶC KINH PHÍ SỰ NGHIỆP MÔI TRƯỜNG ĐỂ TỔ CHỨC ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG.</i>	7
2.1. <i>Xác định vấn đề bất cập:</i>	7
2.2. <i>Mục tiêu giải quyết vấn đề:</i>	10
2.3. <i>Giải pháp để giải quyết vấn đề:</i>	11
2.4. <i>Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan</i>	11
2.5. <i>Khuyến nghị giải pháp lựa chọn</i>	11
BẢNG 1: ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI VÀ GIỚI CỦA CHÍNH SÁCH 1 ĐỐI VỚI CÁC ĐỐI TƯỢNG BỊ ẢNH HƯỞNG	13
BẢNG 2: ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI VÀ GIỚI CỦA CHÍNH SÁCH 2 ĐỐI VỚI CÁC ĐỐI TƯỢNG BỊ ẢNH HƯỞNG.	21
HÌNH 1: SƠ ĐỒ MÔ HÌNH HOẠT ĐỘNG TỔ CHỨC ỨNG PHÓ CÁC SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG TRÊN ĐẤT LIỀN.	26
.....	26

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH
Đề nghị xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về ứng phó sự cố môi trường do chất thải gây ra

I. Xác định vấn đề bất cập tổng quan

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Quyết định ban hành Quy chế ứng phó sự cố môi trường do chất thải gây ra được xây dựng trong bối cảnh ngày càng nhiều các sự cố môi trường (do/ liên quan) đến chất thải xảy ra ở Việt Nam gây tác động lớn đến môi trường, sinh kế của người dân và sự ổn định an ninh trật tự tại địa phương. Những ví dụ điển hình chỉ riêng trong năm 2016 như sự cố vỡ cống tại điểm đầu hệ thống thoát nước thải của hồ chứa bùn thải của Nhà máy tuyển nổi chì kẽm ở huyện Bảo Lâm, tỉnh Cao Bằng² (ngày 05/01/2016), sự cố vỡ hồ chứa nước để chuẩn bị khai thác titan tại mỏ titan Nam Suối Nhum trên địa bàn tỉnh Bình Thuận³ (ngày 16/6/2016) hay nghiêm trọng nhất là thảm họa cá chết bất thường tại vùng biển các tỉnh từ Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế vào tháng 4/2016⁴. Mặc dù tân Bộ trưởng Bộ Tài Nguyên và Môi trường Trần Hồng Hà phải công khai xin lỗi vì phản ứng ban đầu "bị động" của Chính phủ khi ứng phó với thảm họa⁵, nhưng sự việc bộc lộ những hạn chế của Chính phủ trong việc điều phối và gắn kết các hoạt động ứng phó hiệu quả và kịp thời đối với các thảm họa môi trường do nguyên nhân từ con người.

Rút kinh nghiệm từ thảm họa, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 25/CT-TTg ngày 31/8/2016 về một số giải pháp cấp bách về bảo vệ môi trường. Thực hiện chỉ thị này, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quyết định 2807/QĐ-BTNMT ngày 06/12/2016 về Kế hoạch thực hiện Chỉ thị 25/CT-TTg về nhiệm vụ, giải pháp cấp bách bảo vệ môi trường, trong đó, bao gồm việc rà soát và tăng cường cơ chế ứng phó sự cố môi trường ở Việt Nam.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Khắc phục những bất cập hiện có, giúp chủ động phòng ngừa, chuẩn bị sẵn sàng, ứng phó kịp thời và khắc phục hiệu quả.

II. Đánh giá tác động của chính sách

² Sự cố vỡ cống tại điểm đầu hệ thống thoát nước thải của hồ chứa bùn thải của Nhà máy tuyển nổi chì kẽm, xóm Lạng Cá, thị trấn Pác Miều, huyện Bảo Lâm, tỉnh Cao Bằng thuộc Công ty TNHH CKC ngày 05/01/2016 đã tràn thải ra môi trường khoảng 2.000m³, trực tiếp tràn thải và gây ảnh hưởng đến sông Gâm; khoảng 1.000m³ bùn thải tràn vào đất canh tác.

³ Sự cố vỡ hồ chứa nước để chuẩn bị khai thác titan tại mỏ titan Nam Suối Nhum của Công ty TNHH Thương mại Tân Quang Cường trên địa bàn tỉnh Bình Thuận ngày 16/6/2016 đã gây cát tràn lấp khoảng 10.000m³ cát, tràn mặt đường ĐT.719 khoảng 290m làm ách tắc giao thông hơn 1h, làm đục một đoạn biển chiều dài khoảng 500m, rộng 50m

⁴ Thảm họa cá chết hàng loạt tại vùng biển các tỉnh từ Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế được cho là do Công ty TNHH Hưng Nghiệp Formosa Hà Tĩnh xả nước thải có chứa độc tố gây ra vào tháng 4/2016 tác động đến đời sống của hơn 40.000 ngư dân và gần 200.000 người phụ thuộc (Báo cáo 246/BC-CP ngày 26/7/2016 của Chính phủ gửi các Đại biểu Quốc Hội về vụ việc hải sản chết bất thường ở các tỉnh miền Trung)

⁵ <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20160428/bo-truong-bo-tnmt-tran-hong-ha-toi-nhan-khuyet-diem/1092358.html>

1. Chính sách 1: Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập kế hoạch ứng phó sự cố môi trường phải tổ chức tổ chức diễn tập ứng phó sự cố môi trường

1.1. Xác định vấn đề bất cập:

Luật Bảo vệ Môi trường 2014 yêu cầu chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, phương tiện vận tải có nguy cơ gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường⁶. Cụ thể hơn kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố được coi là một mục trong Phương án bảo vệ môi trường với ba nội dung chính gồm (i) Xác định nguy cơ xảy ra sự cố môi trường trong quá trình hoạt động; (ii) Phương án phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và (iii) Các thông tin, tài liệu liên quan⁷. Các nội dung này tập trung 3 bước cơ bản gồm xác định rủi ro để xây dựng phương án phòng ngừa; lập kế hoạch ứng phó và chuẩn bị sẵn sàng (nhân lực, vật tư, trang thiết bị, tài chính và tổ chức tập huấn, diễn tập) và tổ chức ứng phó (bao gồm cả tự ứng phó và phối hợp với các tổ chức, cá nhân trong và ngoài cơ sở). Như vậy, hoạt động lập kế hoạch và tổ chức diễn tập ứng phó sự cố môi trường đã có khung pháp lý cơ bản cho các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tự phòng ngừa và ứng phó. Tuy nhiên, quy định chưa yêu cầu cụ thể về việc phải tổ chức diễn tập cũng như việc phối hợp diễn tập với các bên có khả năng bị ảnh hưởng như cộng đồng dân cư, tổ chức, doanh nghiệp xung quanh.

Qua rà soát pháp luật về tám cơ chế ứng phó với sự cố và thảm họa ở Việt Nam⁸ gồm thiên tai, tìm kiếm cứu nạn, sự cố hoá chất, sự cố tràn dầu, sự cố hoá học, sự cố cháy rừng, dịch bệnh truyền nhiễm và sự cố môi trường cho thấy theo định nghĩa thì sự cố môi trường⁹ rất rộng, có thể bao trùm cả các sự cố thiên tai (như cháy rừng, xâm nhập mặn), hệ quả của sự cố thiên tai (ô nhiễm nước sau lũ lụt) và nhân tai (như ô nhiễm hóa chất sau sự cố hóa chất). Nói một cách khác, bất kỳ sự cố nào cũng đều dẫn đến ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường hay sự cố môi trường. Chính phạm vi điều chỉnh quá rộng dẫn đến sự chồng chéo trong việc xác định một sự cố là sự cố môi trường hay sự cố khác, và theo đó dẫn đến khó khăn cho xác định cơ quan chức năng và thẩm quyền của các cơ quan có trách nhiệm trong ứng phó sự cố. Thêm nữa, các quy định về trách nhiệm, sự phân công, phân cấp và phối hợp của các cơ quan quản lý trong ứng phó sự cố môi trường ở Việt Nam mới là quy định khung trong Luật bảo vệ môi trường 2014, chưa rõ trách nhiệm cụ thể ứng phó. Do đó, biệt trong trường hợp vượt quá khả năng tự ứng phó của doanh nghiệp hoặc chưa xác định được nguồn gây sự cố môi trường chưa rõ đầu mối thực hiện hoạt động ứng phó hoặc phối hợp ứng phó.

Khảo sát Công ty TNHH Khu Công nghiệp Việt Nam – Singapore (KCN VSIP1) tại tỉnh Bình Dương cho thấy Doanh nghiệp có duy trì hoạt động phòng ngừa và ứng phó sự cố như cháy nổ, tràn dầu, hoá chất, sự cố môi trường (khu xử lý nước thải tập trung) qua thực hiện chính sách Chất lượng – Sức khoẻ - An toàn – Môi trường (QHSE). VSIP 1 còn duy trì đội Phòng cháy chữa cháy riêng của KCN được cung cấp như một dịch vụ tiện ích cho các khách hàng doanh nghiệp thuê hạ tầng trong KCN. Tuy nhiên, việc phối hợp ứng phó giữa các doanh nghiệp nằm trong KCN hay vai trò điều phối của VSIP 1 – đơn vị vận

⁶ Điều 108 – Điều 112, Luật Bảo vệ môi trường 2014.

⁷ Mục 5, Phụ lục 7 Mẫu phương án bảo vệ môi trường Ban hành kèm theo Thông tư số 31/2016/TT-BTNMT ngày 14 tháng 10 năm 2016 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

⁸ Nguyễn Hoàng Phương, Báo cáo rà soát pháp luật về cơ chế ứng phó sự cố và thảm họa ở Việt Nam: Đề xuất cơ chế ứng phó sự cố môi trường, Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) Việt Nam và Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường, năm 2017.

⁹ Sự cố môi trường là sự cố xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng (Khoản 10 Điều 3 Luật Bảo vệ Môi trường 2014)

hành KCN với các doanh nghiệp nằm trong KCN, phối hợp với các cơ quan chức năng trong sự cố môi trường là chưa rõ ràng.

Tương tự, VSIP1, Công ty TNHH Đóng tàu Damen Sông Cấm thuộc Tập đoàn Damen Hà Lan cũng xây dựng một cơ chế thống nhất ứng phó với mọi trường hợp sự cố trong quá trình sản xuất, bao gồm cả sự cố môi trường thông qua chính sách về HSEQ. Trong đó, lực lượng ứng phó nòng cốt là phòng cháy chữa cháy của doanh nghiệp. Việc xây dựng kế hoạch và các phương án ứng phó dựa trên việc đánh giá rủi ro trong từng hoạt động của doanh nghiệp. Nhân viên trong từng bộ phận được đào tạo và diễn tập về phòng ngừa, ứng phó với sự cố theo từng cấp độ và phối hợp với lực lượng nòng cốt trong doanh nghiệp. Hoạt động diễn tập ứng phó trong doanh nghiệp được tổ chức ở nhiều cấp độ, có thể lên tới 1-2 lần/ tháng. Việc diễn tập được coi như một phần của hoạt động đào tạo và nâng cao năng lực cho nhân viên cũng như kiểm tra tính sẵn sàng trong hoạt động ứng phó. Tuy nhiên, việc phối hợp diễn tập với sự tham gia của cộng đồng và cơ quan quản lý còn hạn chế (một phần do vị trí khá biệt lập với khu dân cư). Việc có nhiều cơ quan quản lý theo từng cơ chế khác nhau như hoá chất, cháy nổ, tràn dầu, thiên tai, môi trường khiến doanh nghiệp khá lúng túng trong việc xác định đơn vị phối hợp trong thực tế.

Như vậy, từ quy định của pháp luật đến thực tế thực hiện thì bất cập lớn nhất là cơ chế phối hợp giữa doanh nghiệp và các cơ quan, tổ chức, cá nhân bên ngoài cơ sở sản xuất kinh doanh trong quá trình ứng phó sự cố.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:

Thứ nhất, thu hẹp phạm vi sự cố môi trường chỉ tập trung cho các sự cố liên quan đến chất thải để tập trung vào các khía cạnh chuyên biệt về môi trường khi xảy ra sự cố môi trường và tránh chồng chéo với các cơ chế liên quan như hoá chất, tràn dầu, thiên tai, phòng cháy chữa cháy.

Thứ hai, tăng cường cơ chế phối hợp giữa doanh nghiệp và các cơ quan, tổ chức, cá nhân bên ngoài cơ sở sản xuất kinh doanh trong quá trình phòng ngừa và ứng phó sự cố do chất thải gây ra đảm bảo chủ động phòng ngừa, chuẩn bị sẵn sàng, ứng phó kịp thời và khắc phục hiệu quả.

1.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, không quy định bắt buộc việc diễn tập ứng phó sự cố môi trường do chất thải gây ra cũng như sự tham gia của của các lực lượng có liên quan, đại diện đầu mối liên lạc của cộng đồng dân cư, các cơ sở xung quanh có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra.

Giải pháp 2: Quy định việc diễn tập ứng phó sự cố môi trường được thực hiện ít nhất 2 năm một lần đối với sự cố môi trường mức độ thấp, mức độ trung bình và cao thực hiện theo kế hoạch đã được phê duyệt. Việc diễn tập ứng phó sự cố môi trường theo các kịch bản phải có sự tham gia của các lực lượng có liên quan, đại diện đầu mối liên lạc của cộng đồng dân cư, các cơ sở xung quanh có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra.

Trong đó, sự cố môi trường chỉ được phân thành 4 mức độ gồm thấp, trung bình, cao và thảm họa căn cứ theo phạm vi ảnh hưởng và khả năng ứng phó sự cố. Mức độ thấp bao gồm 2 trường hợp a) Sự cố môi trường xảy ra trong phạm vi dự án, cơ sở sản xuất, kinh doanh (sau đây gọi là cơ sở) và trong khả năng tự ứng phó của cơ sở; b) Sự cố môi trường không thuộc trường hợp quy định tại điểm a Khoản này, xảy ra trong địa giới hành chính

cấp huyện và trong khả năng tự ứng phó của Ban chỉ huy Phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn cấp huyện.

Đối tượng phải lập kế hoạch ứng phó sự cố và tổ chức diễn tập sự cố gồm: (i) Khu công nghiệp, cơ sở thuộc đối tượng phải xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường; (ii) cơ sở có chức năng thu gom, lưu giữ, vận chuyển và xử lý chất thải.

1.4. *Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan*

Việc đánh giá tác động đối với được thực hiện với 4 nhóm đối tượng ảnh hưởng chính gồm (i) Doanh nghiệp phải lập kế hoạch và thực hiện diễn tập ứng phó sự cố; (ii) Cộng đồng dân cư xung quanh có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra ; (iii) Tổ chức, doanh nghiệp (cơ sở) có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra và (iv) Cơ quan quản lý nhà nước có liên quan. Ưu và nhược điểm của giải pháp 1 và 2 đối với từng nhóm đối tượng bị ảnh hưởng được phân tích và so sánh tại Bảng 1. Theo tương quan phân tích rủi ro – lợi ích, giải pháp 2 thể hiện ưu thế vượt trội.

1.5. *Khuyến nghị giải pháp lựa chọn*

Với ưu thế vượt trội, giải pháp bắt buộc tổ chức các diễn tập ứng phó sự cố với sự tham gia của các bên liên quan được đề xuất. Tuy nhiên, giải pháp này cần cân nhắc một số vấn đề sau để đảm bảo tính hiệu quả:

- Thứ nhất, phương án này chưa xác định rõ cơ quan quản lý liên quan là cơ quan nào bắt buộc phải tham gia trong hoạt động diễn tập. Xin lưu ý rằng bất cập lớn nhất trong cơ chế ứng phó với sự cố môi trường ở Việt Nam là việc phân công, phân cấp cơ quan có trách nhiệm ứng phó. Việc tổ chức diễn tập có sự tham gia để đảm bảo khả năng phối hợp giữa nguồn lực của doanh nghiệp với các nguồn lực hỗ trợ của cơ quan quản lý.
- Thứ hai, có rất nhiều các cơ quan quản lý có liên quan đến chất thải và ứng phó sự cố môi trường do chất thải như UBND các cấp; Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện; ban chỉ huy quân sự/ Ủy ban sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn các cấp; lực lượng Phòng cháy chữa cháy cấp tỉnh, cấp huyện và đội dân phòng cấp xã. Do đó, việc sắp xếp hoạt động diễn tập có sự tham gia của tất cả các đơn vị liên quan là tương đối thách thức trong bối cảnh nguồn nhân lực hạn chế ở cấp địa phương¹⁰. Do đó, khuyến nghị giải pháp 2 nên cụ thể cơ quan quản lý bắt buộc tham gia khi tổ chức diễn tập là đơn vị đầu tiên có trách nhiệm phối hợp ứng phó trong trường hợp sự cố xảy ra ngoài khả năng kiểm soát của doanh nghiệp để đảm bảo tính sẵn sàng của đơn vị này.
- Thứ ba, việc tổ chức diễn tập bắt buộc chưa được đặt ra đối với cơ quan quản lý địa phương – đơn vị vốn lúng túng trong việc xử lý các sự cố. Việc địa phương chưa có cơ chế rõ ràng trong việc ứng phó sẽ làm giảm những lợi ích mục tiêu của việc tổ chức hoạt động diễn tập ứng phó. Đặc biệt đối với các sự cố trong hoạt động vận chuyển

¹⁰ Cả Chi cục Bảo vệ môi trường tỉnh Bình Dương chỉ có 30 người nhưng chỉ có 02 biên chế thuộc Phòng Quản lý chất thải được giao thường trực ứng phó sự cố trong khi cả tỉnh Bình Dương có 29 khu công nghiệp (KCN), 17 cụm công nghiệp, 1 khu liên hợp công nghiệp - dịch vụ - đô thị với gần 19.000 doanh nghiệp. Tại cấp huyện như Thị xã Kỳ Anh, tỉnh Hà Tĩnh chỉ có 1 biên chế phụ trách môi trường (sau sự cố cá chết mới có cán bộ môi trường chuyên trách) trong tổng số 6 biên chế của phòng Tài nguyên và Môi trường. Tương tự thị xã Ba Đồn, tỉnh Quảng Bình cũng chỉ có 2/7 biên chế phụ trách môi trường trong Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc UBND cấp huyện. Ở cấp xã không có cán bộ chuyên trách về môi trường mà chỉ có 1 cán bộ phụ trách địa chính kiêm nhiệm.

chất thải ngang qua địa phương, nguồn lực của chủ phương tiện hạn chế và có thể nằm ở địa phương khác hoặc sự cố chất thải không phát được chủ nguồn thải (đổ trộm) do đó, nguồn lực ứng phó chủ yếu sẽ là chính quyền địa phương. Việc quy định bắt buộc địa phương phải tổ chức diễn tập ứng phó là cơ sở để địa phương quan tâm hơn và bố trí nguồn lực cần thiết cho việc diễn tập. Ngoài ra, đề xuất UBND huyện có thể phối hợp với doanh nghiệp để cùng tổ chức hoạt động ứng phó sự cố để đảm bảo tiết kiệm thời gian, nhân lực, vật lực.

- Thứ tư, căn cứ vào rủi ro cho môi trường và con người, giải pháp 2 cần xác định lại phạm vi các doanh nghiệp phải xây dựng và diễn tập kế hoạch và kịch bản ứng phó sự cố môi trường. Việc chỉ tập trung vào các doanh nghiệp phải thực hiện xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường như dự thảo là chưa đủ. Các doanh nghiệp này thông thường là có quy mô lớn và/ hoặc thuộc ngành nghề có nguy cơ ô nhiễm cao, do đó thường có hệ thống quản lý môi trường bài bản. Trong khi đó, các doanh nghiệp nhỏ hơn với nguồn lực dành cho quản lý và bảo vệ môi trường hạn chế lại tiềm ẩn nhiều rủi ro xảy ra sự cố hơn, đặc biệt đối với những doanh nghiệp nằm ở một số vị trí nhạy cảm sẽ tiềm ẩn nhiều rủi ro hơn, dù quy mô nhỏ. Do đó, đề nghị bổ sung thêm nhóm bắt buộc phải xây dựng kế hoạch và tổ chức diễn tập sự cố môi trường căn cứ vào mức độ rủi ro cho môi trường và con người ở địa phương, cụ thể:
 - (i) các doanh nghiệp nằm gần khu vực đông dân cư (mức độ rủi ro cao cho nhiều người khi sự cố xảy ra);
 - (ii) Doanh nghiệp nằm ở khu vực hoặc hệ thống chất thải kết nối với các môi trường có khả năng lan truyền lớn (như tiếp giáp với cửa sông, cửa biển hay nguồn nước quan trọng, các khu vực nhạy cảm về môi trường và hệ sinh thái như vườn quốc gia, khu bảo tồn, di tích văn hoá – lịch sử);
 - (iii) Doanh nghiệp có nguồn thải có khả năng phát tán nhanh như nguồn khí thải lớn, đập/ hồ chứa chất thải nằm trên cao có khả năng tạo dòng chảy lớn khi có sự cố.

Việc tổ chức diễn tập như giải pháp 2 chỉ thực sự phát huy hết ưu điểm nếu được tổ chức một cách đồng bộ và bài bản. Như vấn đề bất cập được xác định là cơ chế phối hợp giữa các bên, do đó, đề nghị việc lựa chọn giải pháp 2 cần được cân nhắc với các lưu ý nêu trên và các giải pháp khác, đặc biệt liên quan đến chính sách 4 về sự tham gia của cộng đồng.

2. Chính sách 2: Người chỉ đạo ứng phó sự cố môi trường được huy động kinh phí từ nguồn kinh phí dự phòng hoặc kinh phí sự nghiệp môi trường để tổ chức ứng phó sự cố môi trường.

2.1. Xác định vấn đề bất cập:

Hiện nay việc sử dụng ngân sách nhà nước trong ứng phó sự cố, thiên tai và trường hợp khẩn cấp hiện được quy định ở hầu hết các quy định pháp luật có liên quan. Cụ thể:

Đối với thiên tai, cơ chế tài chính được xây dựng để đảm bảo hoạt động. Nguồn tài chính cho phòng chống thiên tai dựa trên các nguồn sau:

- (i) *Ngân sách Nhà nước* gồm: (a) Dự toán chi hằng năm được sử dụng cho xây dựng chiến lược, kế hoạch phòng, chống thiên tai; đầu tư, xây dựng, tu bổ, nâng cấp công trình phòng, chống thiên tai; hoạt động phòng, chống thiên tai; hoạt động thường xuyên của cơ quan quản lý nhà nước về phòng, chống thiên tai các cấp; (b) huy động từ dự phòng ngân sách Nhà nước, ở mức 2% - 4% tổng chi ngân sách mỗi cấp, dành cho công tác ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai.

(ii) Quỹ Phòng chống, thiên tai do UBND cấp tỉnh quản lý theo Nghị định 94/2014/NĐ-CP. Quỹ này được chuyển đổi trên cơ sở Quỹ phòng chống lụt bão của địa phương được thành lập năm 1997. Theo đó, cá nhân và tổ chức đóng góp nhằm chia sẻ gánh nặng tài chính từ thiên tai với Nhà nước. Mức đóng góp thấp nhất là 15.000 VNĐ/ người/ năm hay 1 ngày lương tối thiểu đối với cá nhân, còn tổ chức là từ tối thiểu 500 nghìn đồng đến tối đa 100 triệu đồng và được hạch toán vào chi phí hoạt động sản xuất kinh doanh.

(iii) Các nguồn viện trợ, đóng góp tự nguyện của các cá nhân và tổ chức khác.

Đối với sự cố tràn dầu: Chủ của các tàu có tổng dung tích lớn hơn 1.000 tấn đăng ký trở lên phải mua bảo hiểm hoặc các bảo đảm tài chính khác theo mức trách nhiệm dân sự bồi thường thiệt hại đối với ô nhiễm dầu. Chủ cơ sở, dự án có nguy cơ gây ra sự cố tràn dầu có cam kết bảo đảm tài chính để bồi thường mọi thiệt hại đối với ô nhiễm dầu do cơ sở, dự án gây ra. Cam kết bảo đảm tài chính phải thể hiện trong Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của cơ sở, dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Mặc dù Việt Nam đã tham gia ký kết Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu 1992 (CLC 1992) của Tổ chức Hàng hải quốc tế (gọi tắt là IMO) giúp góp phần hoàn thiện cơ chế đền bù thiệt hại do ô nhiễm dầu tại Việt Nam. Tuy nhiên, Việt Nam không tham gia Công ước quốc tế về thành lập Quỹ quốc tế đối với đền bù thiệt hại do ô nhiễm dầu (Công ước Quỹ 1992) nên sẽ rất khó khăn trong việc đòi bồi thường đầy đủ hoặc tương ứng đối với những thiệt hại xảy ra, đặc biệt những vụ tai nạn gây thiệt hại ô nhiễm nghiêm trọng¹¹.

Đối với sự cố hoá chất, không có quy định rõ ràng về nguồn tài chính cho thực thi. Trong khi đó, các hoạt động phòng cháy chữa cháy và cứu hộ cứu nạn là dịch vụ miễn phí¹².

Theo Luật bảo vệ môi trường 2014 thì nhân lực, vật tư, phương tiện sử dụng để ứng phó sự cố môi trường được bồi hoàn và thanh toán chi phí theo quy định của pháp luật¹³. Trường hợp sự cố môi trường do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động các nguồn lực để tổ chức xử lý, khắc phục ô nhiễm môi trường¹⁴. Tuy nhiên, hiện nay chưa có văn bản hướng dẫn các chi phí ứng phó sự cố môi trường được bồi hoàn và thanh toán như thế nào. Quy định chung dẫn đến các cơ quan thực thi gặp khó khăn trong việc huy động nguồn lực để ứng phó.

Mặc dù, pháp luật về Ngân sách cho phép địa phương sử dụng ngân sách dự phòng để phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, cứu đói; nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách cấp mình mà chưa được dự toán với mức bố trí dự phòng là từ 2% - 4% tổng ngân sách mỗi cấp. Ủy ban nhân dân các cấp được quyết định việc sử dụng ngân sách dự phòng của địa phương, định kỳ báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân và báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp tại kỳ họp gần nhất¹⁵. Nhưng trường hợp ngân sách dự phòng địa

¹¹ Lưu ý rằng, khác với CLC 1992, việc tham gia Công ước Quỹ 1992 yêu cầu nghĩa vụ đóng góp tài chính hàng năm. Theo đó, bất kỳ thực thể nào nhận được trong năm dương lịch liên quan hơn 150.000 tấn dầu thành phẩm (dầu thô và / hoặc dầu nhiên liệu nặng) trong các cảng hoặc các thiết bị đầu cuối tại một quốc gia thành viên sau khi vận chuyển bằng biển sẽ phải đóng góp trực tiếp cho Quỹ.

¹² Có trả tiền cho lực lượng chữa cháy? Sài Gòn Giải phóng Online, 2018 (Nguồn: <http://www.sggp.org.vn/co-tra-tien-cho-luc-luong-chua-chay-535108.html>)

¹³ Khoản 3 Điều 109 Luật Bảo vệ Môi trường 2014.

¹⁴ Khoản 3 Điều 112 Luật Bảo vệ Môi trường 2014.

¹⁵ Điều 10 Luật Ngân sách Nhà nước 2015.

phương không đủ, địa phương phải lập dự toán và thuyết minh chi tiết gửi Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xem xét quyết định theo thẩm quyền hoặc tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bổ sung kinh phí để thực hiện nhiệm vụ. Việc bổ sung kinh phí không quá 3 tỷ đồng thuộc thẩm quyền quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính, trong khi đó trên 3 tỷ đồng cần Thủ tướng chính phủ quyết¹⁶. Quá trình chi ứng phó sự cố theo dự toán thường có độ chậm trễ do quy trình phê duyệt dự toán kinh phí khá phức tạp, phần nào hạn chế tính kịp thời, chủ động trong ứng phó sự cố. Trong khi đó, việc huy động các nguồn lực là điều kiện tiên quyết để ứng phó hiệu quả, ngăn chặn sự cố lan rộng góp giảm thiệt hại xảy ra.

Thực tế địa phương cho thấy nhiều đơn vị thực hiện việc huy động trước trả tiền sau đổi với các vật tư, trang thiết bị, phương tiện phục vụ ứng phó sự cố. Tuy nhiên, thủ tục thanh quyết toán phức tạp làm cho các đơn vị bị huy động e ngại việc hợp tác do quá trình thanh quyết toán quá chậm dẫn không còn vốn để quay vòng sản xuất kinh doanh. Trường hợp sự cố cá chết ở bốn tỉnh miền Trung xảy ra từ năm 2016 nhưng đến đầu năm 2019 Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hà Tĩnh vẫn chưa hoàn trả đủ cho kinh phí lấy mẫu và xét nghiệm các tiêu chí môi trường trong quá trình ứng phó và khắc phục hậu quả của sự cố.

Mặc dù, Luật Bảo vệ Môi trường 2015 quy định tổ chức, cá nhân gây ra sự cố có trách nhiệm ứng phó và khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, luật chưa quy định rõ chi phí mà tổ chức, cá nhân khác, đặc biệt thời gian, công sức của các cơ quan nhà nước tham gia ứng phó sự cố được thanh toán như thế nào. Hiện nay, các dịch vụ ứng phó trường hợp khẩn cấp như ứng phó thiên tai, phòng cháy chữa cháy đều là dịch vụ miễn phí và được bao cấp bằng ngân sách Nhà nước. Việc bồi hoàn chỉ áp dụng với các thiệt hại xảy ra hoặc nguồn huy động thêm, trong khi đó, các công cụ, phương tiện, vật tư và thời gian, công sức của các lực lượng ứng phó nhà nước không phải bồi hoàn. Điều này dẫn đến gánh nặng cho ngân sách Nhà nước trong việc duy trì các dịch vụ khẩn cấp vốn đòi hỏi trang thiết bị và nguồn lực sẵn sàng.

Kết quả phỏng vấn 3 tỉnh Bình Dương, Hà Tĩnh và Quảng Bình vào Tháng 3 và 4 năm 2018 đều cho thấy cả lực lượng cảnh sát Phòng cháy chữa cháy và Quân sự tỉnh – hai lực lượng trực tiếp thực hiện hoạt động ứng phó – đều thiếu trang thiết bị, vật tư, phương tiện và nhân sự trong các hoạt động ứng phó với các tình huống khẩn cấp. Việc trang thiết bị, công cụ, phương tiện hiện nay được phân bổ theo ngành dọc từ Trung ương đến địa phương từ nguồn vốn ngân sách địa phương và trung ương. Cơ chế tài chính cho thiên tai đã xây dựng Quỹ với nguồn đóng góp từ doanh nghiệp và cá nhân để chia sẻ gánh nặng ngân sách cho hoạt động phòng, ngừa thiên tai. Trừ Bình Dương có nguồn thu từ Quỹ phòng chống thiên tai nhiều hơn chi, còn lại cả Hà Tĩnh và Quảng Bình đều phụ thuộc vào nguồn ngân sách dự phòng cho hoạt động ứng phó. Quỹ phòng chống thiên tai tỉnh Hà Tĩnh không thu được 50% chỉ tiêu được giao (được khoảng 1,2 tỷ VNĐ) và không đáp ứng đủ với tình hình ứng phó tới 21 loại thiên tai tại địa phương trong khi đó Quảng Bình chưa thành lập Quỹ nên hoàn toàn không có nguồn thu bổ sung cho ứng phó. Mặc dù Ủy ban nhân dân được phép sử dụng nguồn ngân sách dự phòng để ứng phó nhưng thông thường phải thông qua việc họp, xác định nguồn dự phòng hiện có để quyết định sử dụng ngân sách địa phương hay đề nghị ủy ban nhân dân cấp trên bổ sung. Quá trình này có độ trễ nhất định trong khi hoạt động ứng phó phải thực hiện ngay khi thông báo hoặc phát hiện để đảm bảo tính kịp thời và ngăn ngừa tối đa thiệt hại xảy ra.

Thực tế việc sử dụng nguồn tài chính ứng phó với các tình huống khẩn cấp ở Việt Nam tương đối trái ngược với kinh nghiệm Hoa Kỳ. Tại Hoa Kỳ, người sử dụng các dịch vụ khẩn

¹⁶ Khoản 4 Điều 7 Nghị định Nghị định 163/2016/NĐ-CP hướng dẫn Luật ngân sách nhà nước

cấp hoặc là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khẩn cấp (gọi 911 như cháy, cảnh sát, cứu thương, tai nạn,...) đều phải trả phí ứng phó. Các bang khác nhau có quy định về cách tính phí khác nhau. Tuy nhiên có hai nguồn chủ yếu là (i) chi trả của bảo hiểm do phí bảo hiểm tài sản như bất động sản, xe ô tô bao gồm thanh toán các chi phí khẩn cấp như trộm đột nhập, cháy, tai nạn, ngập lụt; (ii) hoặc ký hợp đồng với đơn vị ứng phó như trả phí đăng ký hàng năm đối với lực lượng cứu hoả. Dịch vụ khẩn cấp có thể được cung cấp bởi các đơn vị nhà nước hoặc các công ty tư nhân. Việc không chi trả có thể dẫn tới việc từ chối cung cấp dịch vụ ứng phó khẩn cấp như lính cứu hoả từ chối chữa cháy vì căn nhà không được đóng phí dịch vụ ở vùng ngoại ô bang Tennessee¹⁷. Hoặc khi sự cố/ trường hợp khẩn cấp xảy ra, người gọi dịch vụ có thể được ứng phó và sau đó được gửi hoá đơn yêu cầu chi trả toàn bộ các chi phí ứng phó cho các đơn vị liên quan. Phí này có thể được chi trả toàn bộ hoặc một phần thông qua bảo hiểm và phần còn lại là người yêu cầu ứng phó phải hoàn trả. Phí ứng phó được tính bao gồm chi phí của các phương tiện, vật tư được điều động, sử dụng trong ứng phó, khoảng cách từ đội ứng phó đến nơi cần ứng phó, công lao động của người ứng phó tính theo từng giờ,...¹⁸. Riêng đối với môi trường, nếu không xác định được người chịu trách nhiệm hoặc người chịu trách nhiệm không có khả năng chi trả ngân sách Nhà nước sẽ được sử dụng theo cơ chế của Quỹ Superfund (được hình thành theo Luật trách nhiệm, bồi thường và ứng phó môi trường toàn diện) và Quỹ Tín chấp trách nhiệm tràn dầu (Oil Spill Liability Trust Fund được thành lập theo Luật Ô nhiễm dầu năm 1990) để đảm bảo duy trì môi trường an toàn và trong sạch^{19,20}.

Như vậy, có ba vấn đề bất cập chính liên quan đến cơ chế tài chính trong hoạt động ứng phó sự cố, thiên tai, bao gồm cả sự cố chất thải bao gồm:

- (i) Xác định cơ chế để có thể huy động nhanh nguồn tài chính cho các hoạt động ứng phó đảm bảo tính kịp thời và hiệu quả;
- (ii) Xác định đầy đủ các chi phí liên quan đến các hoạt động ứng phó để yêu cầu đơn vị xảy ra sự cố/ gọi ứng phó phải chi trả nhằm bù đắp những phí tổn và đảm bảo nguồn lực bền vững cho các hoạt động ứng phó. Các cơ chế hiện tại chưa có quy định việc tính các chi phí ứng phó của các đơn vị Nhà nước (như cảnh sát, công an) cho các hoạt động ứng phó để họ tự đảm bảo nguồn lực hoạt động. Việc duy trì hoạt động hiện nay chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước.
- (iii) Chưa xác định nguồn tài chính bền vững cho việc làm sạch và khắc phục hậu quả lâu dài của sự cố;

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:

Chính sách 2 đề xuất việc cho phép người chỉ đạo ứng phó sự cố môi trường được huy động kinh phí từ nguồn kinh phí dự phòng hoặc kinh phí sự nghiệp môi trường để tổ chức ứng phó sự cố môi trường. Người chỉ đạo được xác định là Chủ tịch UBND và Trưởng ban

¹⁷ Không trả phí, không phun nước: Lính cứu hoả để ngôi nhà bốc cháy, NBC News, 2010 (nguồn: http://www.nbcnews.com/id/39516346/ns/us_news-life/t/no-pay-no-spray-firefighters-let-home-burn/#.XSTi7i2B1hB)

¹⁸ Lực lượng chữa cháy bang Arizona tính phí một gia đình gần 20,000 USD sau khi ngôi nhà họ bị cháy rụi, Huffpost, 2013 (Nguồn: https://www.huffpost.com/entry/justin-purcell-fire_n_4242734?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_si_g=AQAAAL6cl4lWY0RsEvRS3dCw-BJ6lL2fnXUEAysX1j40o6uTAE87f7Q1nZo7EZNPiX9lgCHLI05yF97GiVPMIDd6Sbk-JdR3UcGckygPSGe5z3ohPqNbz_HLf9Sif9ihBluzfl8LHwA_1zDHZr5BKBkco4gVaEdeUdyVo586EQJqHwle)

¹⁹ Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA).

²⁰ <https://www.epa.gov/oil-spills-prevention-and-preparedness-regulations/oil-spill-liability-trust-fund>

Ban Chỉ huy phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn cấp huyện trở lên tương đương với sự phân cấp của sự cố chất thải.

Như phân tích ở trên, theo Luật Ngân sách 2015 thì Ủy ban nhân dân các cấp được quyết định việc sử dụng ngân sách dự phòng của địa phương ở mức 2% - 4% tổng ngân sách mỗi cấp. Do đó, đề xuất chính sách mới này hướng tới cho phép Trưởng ban Ban chỉ huy phòng chống sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn các cấp được huy động nguồn lực từ ngân sách cho hoạt động ứng phó nhằm tạo sự chủ động cho người trực tiếp ứng phó trong việc huy động nguồn lực để ứng phó một cách nhanh chóng và kịp thời.

2.3. Giải pháp để giải quyết vấn đề:

Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, không quy định người chỉ huy hiện trường nếu không phải là chủ tịch Ủy ban nhân dân được huy động tiền từ ngân sách cho hoạt động ứng phó;

Giải pháp 2: Cho phép người chỉ huy hiện trường được phép huy động nguồn ngân sách khi ứng phó cụ thể:

- (i) Đối với trường hợp ứng phó với sự cố môi trường ở mức thấp được huy động không quá 500.000.000 đồng;
- (ii) Đối với trường hợp ứng phó sự cố môi trường ở mức độ trung bình được huy động không quá 1.000.000.000 đồng;
- (iii) Đối với trường hợp ứng phó sự cố môi trường ở mức độ cao được huy động không quá 3.000.000.000 đồng;
- (iv) Trường hợp ứng phó sự cố ở mức độ thảm họa được huy động kinh phí theo pháp luật về tình trạng khẩn cấp

Kinh phí được huy động theo quy định tại Khoản này phải được huy động kịp thời để phục vụ công tác ứng phó sự cố môi trường. Kinh phí này do cơ sở gây sự cố môi trường hoàn trả. Trong trường hợp không xác định được cơ sở gây sự cố môi trường thì kinh phí hoàn trả được lấy từ nguồn chi sự nghiệp môi trường.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Việc đánh giá tác động xã hội và giới được thực hiện với 4 nhóm đối tượng ảnh hưởng chính gồm (i) người chỉ huy hiện trường trực tiếp ứng phó sự cố; (ii) Đơn vị có trách nhiệm đáp ứng nguồn tài chính được người chỉ huy hiện trường huy động (Sở Tài chính ở cấp tỉnh và Phòng Tài chính – Kế hoạch ở cấp huyện); (iii) Doanh nghiệp xảy ra sự cố có trách nhiệm phải bồi hoàn các chi phí được huy động cho hoạt động ứng phó; (iv) Cộng đồng giám sát việc sử dụng nguồn ngân sách. Ưu và nhược điểm của giải pháp 1 và 2 đối với từng nhóm đối tượng bị ảnh hưởng được phân tích và so sánh tại Bảng 2. Theo tương quan phân tích rủi ro – lợi ích, giải pháp 2 thể hiện ưu thế vượt trội.

2.5. Khuyến nghị giải pháp lựa chọn

Với ưu thế vượt trội, giải pháp cho phép người chỉ huy hiện trường được huy động nguồn ngân sách khi ứng phó sẽ giúp giải quyết tốt hơn những vấn đề bất cập. Tuy nhiên, giải pháp này cần cân nhắc một số vấn đề sau để đảm bảo tính hiệu quả cũng như đạt được mục tiêu kỳ vọng:

- Thứ nhất, cần xác định và phân biệt rõ người chỉ đạo và người chỉ huy ứng phó sự cố. Người chỉ đạo là Chủ tịch UBND các cấp – lãnh đạo và chỉ đạo các đơn vị phối hợp – khác với người chỉ huy ứng phó sự cố - là người thường trực tại hiện trường

và trực tiếp điều phối hoạt động ứng phó. Với trách nhiệm đứng đầu một địa phương, việc yêu cầu Chủ tịch UBND là người chỉ huy là không phù hợp.

- Thứ hai, người chỉ đạo là Chủ tịch Ủy ban nhân dân đã có sẵn quyền huy động ngân sách dự phòng lên tới 2% - 4% ngân sách địa phương nên quy định mức cứng như chính sách 2 là không cần thiết. Trong khi đó, người chỉ huy ứng phó sự cố là người cần huy động nhân lực, vật lực, trang thiết bị nhanh để đảm bảo hiệu quả ứng phó kịp thời mới là đối tượng cần đảm bảo quyền huy động ngân sách.
- Thứ ba, không nên giới hạn nguồn lực huy động cho hoạt động ứng phó chỉ từ ngân sách, nên bổ sung các nguồn hợp pháp khác để đảm bảo sự linh hoạt cho người chỉ huy. Các nguồn hợp pháp này có thể huy động từ việc cung cấp hàng hoá, dịch vụ trước, trả tiền sau; huy động nguồn lực từ các tổ chức, đơn vị xung quanh theo dạng cho mượn có bồi hoàn hoặc khấu hao, nguồn hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân hảo tâm,...
- Thứ tư, người chỉ huy hiện trường có thể là khác nhau trong từng trường hợp và hoạt động chỉ huy hiện trường này sau đó có thể chuyển giao cho người chỉ huy hiện trường khác tiếp quản dù thuộc cùng một mức độ sự cố (xem thêm Hình 1 – Sơ đồ mô hình hoạt động tổ chức ứng phó các sự cố môi trường trên đất liền). Việc huy động nhanh cần thiết nhất đối với người chỉ huy ứng phó đầu tiên xuống hiện trường cần nguồn lực nhanh để ngăn chặn, cô lập sự cố, cứu nạn hoặc sơ tán người bị ảnh hưởng. Như vậy, việc cho phép chỉ Trưởng ban Chỉ đạo phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn và Chủ tịch Ủy ban nhân dân được quyền huy động ngân sách nhanh là chưa phù hợp.

Khảo sát được thực hiện ở 3 tỉnh Bình Dương, Hà Tĩnh và Quảng Bình (bao gồm các cơ quan chuyên ngành, Ban chỉ huy quân sự và lực lượng phòng cháy chữa cháy) cho thấy đơn vị đầu tiên ứng phó với các loại sự cố liên quan đến hoá chất, môi trường ở địa phương phù hợp nhất lực lượng phòng cháy chữa cháy do có chuyên môn và trang thiết bị tương đối và tính sẵn sàng cao nhất để có thể thực hiện việc ứng phó. Thực tế hoạt động ứng phó các sự cố do môi trường ở tỉnh Bình Dương cũng cho thấy lực lượng phòng cháy chữa cháy là đơn vị đầu tiên trực tiếp ứng phó với các sự cố (trong khi các đơn vị khác xuống phần lớn chỉ là nắm tình hình để báo cáo, không có hành động ứng phó).

Kinh nghiệm Hoa Kỳ cũng tương tự, khi sự cố do phát tán các chất và dầu, lực lượng đầu tiên ứng phó ngoài lực lượng ứng phó của chính đơn vị xảy ra sự cố và các lực lượng mà đơn vị này có hợp đồng/ đăng ký dịch vụ hỗ trợ ứng phó thì lực lượng cảnh sát phòng cháy chữa cháy hoặc các đơn vị ứng phó khẩn cấp khác cũng là đơn vị ứng phó đầu tiên. Việc chỉ huy hoạt động ứng phó có thể chuyển giao cho các đơn vị khác cùng cấp cũng như chuyển lên cấp liên bang tùy theo tính chất và mức độ²¹.

Do đó, khuyến nghị nên quy định quyền huy động ngân sách và các nguồn lực hợp pháp khác cho người chỉ huy hiện trường. Theo đó, người chỉ huy hiện trường có thể là người có chức vụ cao nhất của lực lượng cảnh sát phòng cháy chữa cháy có mặt tại hiện trường²² hoặc người có chức vụ cao nhất của Ban chỉ đạo phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn có mặt tại hiện trường sẽ có quyền huy động nguồn lực cho hoạt động ứng phó.

²¹ <https://www.epa.gov/emergency-response/responding-incident>

²² Theo Luật Phòng cháy chữa cháy 2001, sửa đổi, bổ sung 2013 thì khi xảy ra cháy, người có chức vụ cao nhất của đơn vị Cảnh sát phòng cháy và chữa cháy có mặt tại nơi xảy ra cháy là người chỉ huy chữa cháy.

Bảng 1: Đánh giá tác động xã hội và giới của Chính sách 1 đối với các đối tượng bị ảnh hưởng

STT	Giải pháp 1: Không quy định bắt buộc việc diễn tập và sự tham gia của các bên liên quan	Giải pháp 2: Bắt buộc việc diễn tập và có sự tham gia của các bên liên quan
1	<i>Đối tượng tác động: Doanh nghiệp phải lập kế hoạch và thực hiện diễn tập ứng phó sự cố</i>	
	Doanh nghiệp không tốn hoặc tốn ít nguồn lực (nhân lực, vật lực, thời gian) cho việc tổ chức các hoạt động diễn tập ứng phó sự cố, đặc biệt đối với các hoạt động cần sự phối hợp.	Doanh nghiệp tốn nhiều nguồn lực (nhân lực, vật lực, thời gian) hơn cho việc tổ chức các hoạt động diễn tập ứng phó sự cố, đặc biệt đối với các hoạt động cần sự phối hợp. Việc cho phép diễn tập phương án ứng phó sự cố chất thải có thể lồng ghép cùng các phương án ứng phó sự cố, thiên tai khác giúp giảm bớt các nguồn lực cho doanh nghiệp. Hiện nay, các cơ sở phải lập phương án chữa cháy cũng phải thực tập ít nhất một lần/năm ²³ , các cơ sở phải lập Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu định kỳ tối thiểu 6 tháng một lần phải triển khai thực hành huấn luyện ứng phó sự cố tràn dầu tại hiện trường ²⁴ .
	Chỉ một số doanh nghiệp có ý thức và có hệ thống quản lý môi trường bài bản mới thực hiện việc diễn tập. Trong khi đó các doanh nghiệp này thường có xác suất xảy ra sự cố sẽ thấp hơn.	Quy định bắt buộc giúp các doanh nghiệp có ý thức hơn trong việc ứng phó sự cố môi trường do chất thải gây ra.
	Việc không tổ chức diễn tập hay chỉ tổ chức diễn tập nội bộ trong doanh nghiệp sẽ tránh cho doanh nghiệp khỏi việc tạo tâm lý lo ngại cho cộng đồng, cơ quan, và tổ chức, cá nhân có liên quan khác, dẫn đến các hoạt động sẽ bị chú ý, giám sát của cơ quan quản lý hoặc thậm chí phản đối, tẩy chay của cộng đồng.	Doanh nghiệp e ngại việc chia sẻ thông tin về rủi ro và sự cố từ hoạt động sản xuất, kinh doanh sẽ tạo tâm lý lo lắng cho cộng đồng và tổ chức, cá nhân có liên quan khác, dẫn đến các hoạt động sẽ bị chú ý, giám sát của cơ quan quản lý hoặc thậm chí phản đối, tẩy chay của cộng đồng.

²³ Các cơ sở phải lập phương án chữa cháy cũng phải thực tập ít nhất một lần/năm; mỗi lần thực tập phương án chữa cháy có thể thực tập một hoặc nhiều tình huống khác nhau, nhưng phải bảo đảm tất cả các tình huống trong phương án đều được thực tập. (theo Khoản 4, Điều 12 Thông tư số 66/2014/TT-BCA ngày 16/12/2014 của Bộ Công an Quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 79/2014/NĐ-CP ngày 31/7/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng cháy và chữa cháy 2001 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng cháy chữa cháy 2013).

²⁴ Khoản 2 Điều 45 Quyết định 02/2013/QĐ-TTg về Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

<p>Rủi ro cao cho doanh nghiệp nếu có sự cố xảy ra tại Doanh nghiệp hoặc thậm chí là sự cố môi trường xảy ra gần doanh nghiệp do:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hệ quả của sự cố nghiêm trọng hơn do cộng đồng, cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan bị động trong việc ứng phó hay tệ hơn là ứng phó nhằm do thiếu thông tin như trường hợp đã xảy ra ở thảm họa nổ nhà máy hoá chất ở Bhopal Ấn Độ²⁵. - Cộng đồng và chính quyền địa phương không hiểu về hoạt động của doanh nghiệp nên thiếu sự thông cảm cho sự cố xảy ra. Bên cạnh sự cố xảy ra, doanh nghiệp có thể phải song song đối mặt với sự phản ứng của cộng đồng và sức ép từ chính quyền địa phương. - Việc thiếu thông tin cũng dẫn đến sự nghi ngờ những hiện tượng môi trường bất thường ở gần doanh nghiệp là do hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp dẫn đến những rủi ro không lường trước từ phản ứng của cộng đồng và chính quyền địa phương. Rủi ro này đặc biệt cao trong bối cảnh Việt Nam chưa có khái niệm về ô nhiễm phân tán (nonpoint source pollution²⁶) nên các ô nhiễm điểm – các điểm nguồn thải – trở thành nguy cơ hàng đầu bị quy cho nguyên nhân gây ra hiện tượng bất thường tại khu vực. 	<p>Giảm rủi ro cho doanh nghiệp khi xảy ra sự cố hoặc dễ dàng chứng minh và tạo được lòng tin với cộng đồng, cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khi xảy ra sự cố hoặc có sự cố, hiện tượng môi trường bất thường xảy ra gần doanh nghiệp.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cộng đồng, cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan chủ động trong việc tự bảo vệ khi sự cố xảy ra, hay chủ động tham gia hỗ trợ ứng phó giúp giảm thiệt hại từ sự cố; - Cộng đồng và chính quyền địa phương có thông tin cơ bản về hoạt động và rủi ro có khả năng xảy ra nên có lòng tin và sự thông cảm nhất định khi sự cố xảy ra. Việc giải thích và khắc phục hậu quả (nếu có) cũng sẽ thuận lợi hơn do có sự cảm thông và hợp tác. - Doanh nghiệp dễ dàng chứng minh và thuyết phục về sự vô can của mình trong trường hợp hiện tượng môi trường bất thường xảy ra tại khu vực gần doanh nghiệp và không do doanh nghiệp gây ra.
---	---

²⁵ Thảm họa nổ bình chứa khí Methyl isocyanate (MIC) ở nhà máy thuốc bảo vệ thực vật của Công ty Union Carbide India Limited tại Bhopal, Ấn Độ vào năm 1984 dẫn tới cái chết của gần 4,000 người và hơn 550,000 người bị thương. Các bác sỹ và bệnh viện đã điều trị nhằm do không được biết về MIC loại hoá chất đã bị rò rỉ và gây ra ngộ độc cho các nạn nhân.

²⁶ Nonpoint source pollution hay ô nhiễm diện/ phân tán là việc ô nhiễm do kết quả của nhiều nguồn tràn kết hợp, khác với ô nhiễm điểm (point source pollution) do một nguồn duy nhất. Ô nhiễm diện/ phân tán thường là kết quả của dòng chảy trên mặt đất, sự lắng đọng hay kết tủa, tích tụ của khí quyển, thoát nước qua các kênh mương, rò rỉ hoặc thay đổi thủy văn (như lượng mưa hoặc tuyết tan) dẫn đến việc xác định nguồn gốc rất khó khăn. Một số ví dụ tiêu biểu cho ô nhiễm diện như đối với nguồn nước, dòng chảy nông nghiệp do ô nhiễm từ các khu vực nông nghiệp chảy ra sông, hay nước mưa bị ô nhiễm rửa trôi các bãi đỗ xe, đường bộ và đường cao tốc, và bãi cỏ (thường chứa phân bón và thuốc trừ sâu) được gọi là dòng chảy thành thị; dòng chảy thay đổi do các hoạt động can thiệp thủy văn (hydromodification) như cầu cống, kè đập. Ô nhiễm diện không khí do các ống khói hoặc ống xả xe hơi. Mặc dù các chất ô nhiễm này có nguồn gốc từ một nguồn xác định nhưng khả năng vận chuyển tầm xa và nhiều nguồn gây ô nhiễm làm cho nó trở thành một nguồn gây ô nhiễm diện/ phân tán.

<p>Doanh nghiệp không diễn tập sẽ không kiểm chứng được các phương án, kế hoạch và kịch bản ứng phó đã được xây dựng. Thiếu sự chuẩn bị sẵn sàng cả về con người, phương tiện và quy trình gây thiệt hại không chỉ cho các bên liên quan khác mà cho chính doanh nghiệp khi chậm ứng phó sự cố.</p>	<p>Diễn tập không chỉ giúp doanh nghiệp chuẩn bị sẵn sàng trong việc ứng phó sự cố mà còn giúp đánh giá, thử nghiệm và hoàn thiện các phương án, kế hoạch và kịch bản ứng phó sự cố đã được xây dựng như:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sự phù hợp và hiệu quả của hệ thống cảnh báo, hệ thống báo động trên thực tế, đặc biệt trong trường hợp cần cảnh báo cho các đối tượng có khả năng bị ảnh hưởng khác ngoài phạm vi doanh nghiệp; - Sự sẵn sàng, phù hợp và đầy đủ (có sẵn hoặc huy động) của các trang thiết bị, công cụ, vật tư cần thiết cho hoạt động ứng phó; - Kỹ năng sử dụng các công cụ, phương tiện trong ứng phó cũng như kỹ năng phòng ngừa và tự bảo vệ của bản thân trong sự cố; - Khả năng phối hợp giữa các lực lượng trong cùng đơn vị cũng như với các lực lượng bên ngoài trong việc tổ chức ứng phó; - Sự phù hợp của các tuyến đường thoát hiểm, vị trí đặt các công cụ, phương tiện cứu hộ hoặc ứng phó sự cố.
<p>Việc không diễn tập nên không tối ưu hoá quy trình lao động, tiềm ẩn nhiều rủi ro tai nạn lao động kết hợp với sự cố. Thêm nữa, các hoạt động đào tạo, tập huấn nếu được tổ chức cũng chưa đúng và trùng với điều kiện lao động thực tế.</p>	<p>Diễn tập ứng phó sự cố giúp củng cố, hoàn thiện và tối ưu hoá quy trình lao động và an toàn lao động trong doanh nghiệp như việc bố trí lao động phù hợp, xác định được các vị trí làm việc có rủi ro cao và tổ chức tập huấn và đào tạo các kỹ năng an toàn, sơ cứu chuyên biệt và kỹ năng, phương tiện ứng phó phù hợp.</p>
<p><i>Tác động về giới:</i> Việc không diễn tập sẽ không phát hiện được những rủi ro đối với người lao động theo giới trong chu trình xử lý chất thải của doanh nghiệp như khả năng phơi nhiễm, tích lũy các chất độc hại do tiếp xúc, thời lượng và tần suất làm việc tiếng ồn và mức độ ảnh hưởng khác nhau theo giới, nhất là đối với các lao động nữ trong thời gian mang thai. Hoặc bố trí người lao động không phù hợp với khả năng vận hành các phương tiện</p>	<p><i>Tác động giới:</i> Việc diễn tập giúp cho doanh nghiệp có thể tối ưu hoá quy trình lao động với các cân nhắc về giới để đảm bảo an toàn lao động, tránh bệnh nghề nghiệp (như trang bị thêm đồ bảo hộ lao động, luân chuyển các vị trí lao động), hoặc lựa chọn đối tượng lao động phù hợp để vận hành trang thiết bị ứng phó.</p> <p>Việc diễn tập không chỉ giúp doanh nghiệp tối ưu hoá quy trình lao động và an toàn lao động mà còn là nguồn thông tin để cung</p>

	<p>ứng phó khi sự cố xảy ra (ví dụ, bố trí nữ trong khi việc vận hành thiết bị ứng phó cần sức mạnh cơ bắp).</p> <p>Các ảnh hưởng theo giới đối với người lao động cũng tương tự đối với các cộng đồng có khả năng bị tác động khi sự cố xảy ra ngoài tầm kiểm soát của doanh nghiệp, đặc biệt đối với các doanh nghiệp xử lý chất thải. Do đó, việc không diễn tập và cân nhắc các yếu tố giới tiềm ẩn nhiều rủi ro hơn trong cả tai nạn lao động và mức độ thiệt hại cho cộng đồng khi sự cố xảy ra.</p> <p>Việc không diễn tập cũng dẫn đến việc doanh nghiệp thiếu thông tin với những cân nhắc về giới để cảnh báo đối với cộng đồng, cơ sở xung quanh bị tác động khi sự cố xảy ra.</p>	<p>cấp cho cộng đồng bị tác động khi sự cố xảy ra giúp ngăn chặn hoặc giảm bớt hậu quả xảy ra.</p>
2	<p><i>Đối tượng tác động: Cộng đồng dân cư xung quanh có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra.</i></p>	
	<p>Không được cung cấp thông tin về hoạt động của doanh nghiệp cũng như các rủi ro có thể xảy ra nên bị động, thậm chí hoảng loạn khi sự cố xảy ra dẫn đến không những thiệt hại trực tiếp từ sự cố mà còn những thiệt hại khác ngoài sự cố (như hoảng loạn dẫm đạp chạy thoát thân, lợi dụng để trộm cướp).</p>	<p>Cộng đồng được cung cấp thông tin, được tham gia diễn tập sẽ chủ động và bình tĩnh khi ứng phó với sự cố, tránh được những sự việc và thiệt hại đáng tiếc.</p>
	<p>Cộng đồng thiếu kỹ năng trong việc tự bảo vệ, sơ cứu và tổ chức việc ứng cứu lẫn nhau khi sự cố xảy ra dẫn đến việc chậm ngăn chặn thiệt hại hoặc thậm chí ứng cứu nhằm dẫn đến hậu quả lớn hơn.</p>	<p>Cộng đồng được trang bị kỹ năng có thể tự bảo vệ, sơ cứu và hỗ trợ lẫn nhau khi sự cố xảy ra để giúp ngăn chặn hoặc làm giảm thiệt hại xảy ra cho chính mình và xã hội.</p>
	<p>Thiếu thông tin và kỹ năng nhưng phải chịu những thiệt hại bất ngờ sẽ gây cảm giác ấm ức, thiệt thòi, bị thiếu tôn trọng và suy giảm lòng tin dẫn đến phản ứng mạnh mẽ đối với doanh nghiệp gây ra sự cố và/ hoặc chính quyền địa phương – những người có thể đang phải ứng phó và giải quyết sự cố. Phản ứng này có thể tạo thêm các sự cố khác hay hiện tượng sự cố chồng sự cố gây sức ép lên toàn bộ doanh nghiệp và các cơ quan quản lý.</p>	<p>Bình tĩnh, chủ động phối hợp, hợp tác và biết thông cảm, sẻ chia gánh nặng với doanh nghiệp và cơ quan quản lý trong quá trình ứng phó tác khắc phục hậu quả khi xảy ra sự cố.</p>

	<p>Trường hợp bạo loạn xảy ra ở Bhopal ngay sau khi sự cố nổ khí Methyl isocyanate (MIC) ở Ấn Độ năm 1984 hay biểu tình, bạo loạn xảy ra ở Hà Tĩnh sau sự cố cá chết năm 2016 là những ví dụ điển hình cho phản ứng của cộng đồng khi thiếu thông tin từ sự cố.</p>	
	<p>Việc suy giảm lòng tin của cộng đồng do thiếu thông tin ngay từ đầu dẫn đến cộng đồng không tin tưởng vào những giải trình của doanh nghiệp và cơ quan quản lý, dễ dàng bị lôi kéo, dụ dỗ vào những hoạt động biểu tình, bạo loạn hay có thái độ cực đoan dẫn đến vi phạm những quy định pháp luật khác.</p>	<p>Cộng đồng giữ được niềm tin vào doanh nghiệp và chính quyền địa phương, không làm vấn đề thêm phức tạp, giảm rủi ro cho chính cộng đồng và doanh nghiệp, chính quyền trong quá trình ứng phó sự cố và khắc phục thiệt hại.</p>
	<p>Do thiếu thông tin và thiếu lòng tin, cộng đồng có xu hướng quy cho các nguồn thải tại khu vực khi có hiện tượng môi trường bất thường tại địa phương, dễ dàng tin theo các thông tin xuyên tạc, tin giả làm phức tạp tình hình an ninh trật tự tại địa phương.</p>	<p>Cộng đồng được nâng cao nhận thức và có khả năng nhận biết nhưng thông tin khoa học đáng tin cậy và những thông tin thiếu chính xác, tin giả, không làm tình hình địa phương thêm phức tạp.</p>
	<p><i>Tác động về giới:</i> Không biết những rủi ro có thể xảy ra với mình, đặc biệt những tác động theo giới dẫn đến không biết tự bảo vệ mình và gia đình hiệu quả.</p> <p>Ví dụ phụ nữ thiếu được cảnh báo, tập huấn để hiểu rõ và đầy đủ về những rủi ro như nguồn nước bị ô nhiễm do sự cố dẫn đến chất thải chảy vào nguồn nước được sử dụng cho nấu ăn hoặc tắm giặt trong gia đình; sử dụng các thực phẩm có khả năng tích lũy sinh học (như rau thủy sinh hấp thụ nhiều kim loại nặng) được nuôi trồng tại khu vực xảy ra sự cố cho bữa ăn gia đình.</p>	<p><i>Tác động về giới:</i> Đại diện cộng đồng/ đầu mối liên lạc của cộng đồng được tham gia các hoạt động diễn tập có thể đặt câu hỏi về những rủi ro, tác động liên quan đến mình cũng như các giải pháp phòng ngừa và ứng phó sự cố cho cộng đồng mình. Những tác động theo giới có thể được đặt ra trong quá trình diễn tập để doanh nghiệp và cơ quan quản lý phải quan tâm và trả lời.</p>
3	<p><i>Đối tượng tác động: Tổ chức, doanh nghiệp (cơ sở) có khả năng bị ảnh hưởng do sự cố môi trường gây ra.</i></p>	
	<p>Thiếu thông tin để chủ động phòng ngừa, tự bảo vệ khi sự cố xảy ra dẫn đến thiệt hại cho cả người và tài sản.</p>	<p>Cơ sở biết về những rủi ro có khả năng xảy ra từ nguồn bên ngoài để tăng cường hệ thống phòng ngừa, chủ động tự bảo vệ khi sự cố xảy ra cho người lao động và tài sản của cơ sở mình.</p>

	Không có khả năng hỗ trợ hoặc phối hợp khi sự cố xảy ra.	Cơ sở chủ động tham gia hỗ trợ và phối hợp với đơn vị xảy ra sự cố để cùng ứng phó và khắc phục hậu quả như cho mượn trang thiết bị, công cụ, nhân lực khi sự cố xảy ra.
	Tiềm ẩn rủi ro lớn hơn do phản ứng kết hợp giữa các chất thoát ra từ sự cố hoặc phản ứng dây chuyền dẫn đến sự cố khác hoặc làm cho sự cố nghiêm trọng hơn.	Xác định những ưu tiên cần bảo vệ như tạm dừng hoạt động một phần, sơ tán nguyên vật liệu có khả năng kết hợp hoặc phản ứng dây chuyền do sự cố của cơ sở khác gây ra giúp tránh/ giảm thiệt hại cho cả cơ sở mình và cơ sở gây ra sự cố.
	<i>Tác động giới:</i> Không có thông tin để cảnh báo đối với công nhân trong trường hợp sự cố xảy ra có tác động đến cơ sở mình, đặc biệt những tác động bất lợi theo giới.	<i>Tác động giới:</i> Diễn tập giúp doanh nghiệp có thông tin để cảnh báo đối với công nhân trong trường hợp sự cố xảy ra có tác động đến cơ sở mình, đặc biệt những tác động bất lợi theo giới. Diễn tập cũng giúp doanh nghiệp cân nhắc việc cử người phù hợp hỗ trợ các hoạt động ứng phó sự cố.
4	<i>Đối tượng tác động: Cơ quan quản lý nhà nước có liên quan</i>	
	Không biết về những rủi ro và sự cố có khả năng xảy ra trên địa bàn/ lĩnh vực mình quản lý dẫn đến thiếu chuẩn bị, lúng túng trong ứng phó khi sự cố xảy ra, đặc biệt đối với các huyện có dự án thuộc thẩm quyền thẩm định và phê duyệt của Trung ương hoặc Ban quản lý dự án của UBND tỉnh.	Được cung cấp thông tin về những rủi ro và sự cố có khả năng xảy ra trên địa bàn/ lĩnh vực mình quản lý, đặc biệt đối với các dự án thuộc thẩm quyền thẩm định và phê duyệt của Trung ương hoặc Ban quản lý dự án của UBND tỉnh. Việc có thông tin giúp địa phương (UBND cấp huyện) chủ động hơn trong hoạt động ứng phó sự cố khi xảy ra.
	Thiếu thông tin để xây dựng các kế hoạch và kịch bản phù hợp và chuẩn bị sẵn sàng các nguồn lực để ứng phó (như các công cụ, phương tiện, trang thiết bị phù hợp; kỹ năng, kiến thức cần đào tạo cho các lực lượng trực tiếp ứng phó; xác định được lực lượng, phương tiện cần huy động để ứng phó), đặc biệt là UBND cấp huyện và cấp tỉnh là đối tượng phải xây dựng kế hoạch ứng phó sự cố cho địa phương mình.	Có thông tin để xây dựng các kế hoạch và kịch bản phù hợp cũng như chuẩn bị sẵn sàng các nguồn lực để ứng phó (như các công cụ, phương tiện, trang thiết bị phù hợp; kỹ năng, kiến thức cần đào tạo cho các lực lượng trực tiếp ứng phó; xác định được lực lượng, phương tiện cần huy động để ứng phó, các loại rủi ro cần ưu tiên). Điều này đặc biệt có ý nghĩa đối với UBND cấp huyện nơi có các dự án thuộc thẩm quyền quản lý của cấp tỉnh nhưng lại là đơn vị gần nhất và đầu tiên tham gia ứng phó.

Thiệt hại lớn hơn do chậm ứng phó và khắc phục hậu quả, đặc biệt là thiệt hại đối với môi trường chung. Quá trình điều tra sự cố, thu thập bằng chứng và xác định trách nhiệm hoàn trả và bồi thường tốn nhiều công sức của cơ quan quản lý do thiệt hại lớn hơn.	Việc ứng phó kịp thời giúp ngăn chặn, khoanh vùng sự cố tránh lan rộng qua đó giảm thiệt hại và làm quá trình khắc phục sự cố đỡ phức tạp hơn.
Mất niềm tin từ cộng đồng, thậm chí bị nghi ngờ “về phe” với doanh nghiệp xảy ra sự cố khi chậm công bố thông tin và ứng phó, khắc phục hậu quả.	Việc có thông tin giúp việc cung cấp thông tin cho cộng đồng dễ dàng hơn, việc điều phối cộng đồng tránh tình trạng hoảng loạn hoặc thông tin giả mạo lan truyền, giúp cộng đồng hiểu và thông cảm, tạo khối gắn kết và hợp tác trong quá trình ứng phó sự cố và khắc phục hậu quả.
Nguy cơ đối mặt với sự phản ứng từ cộng đồng do người dân mất niềm tin vào chính quyền như biểu tình, bạo động hoặc gây sức ép trong quá trình ứng phó và khắc phục hậu quả.	Giảm rủi ro về sự phản ứng quá khích của cộng đồng trong quá trình ứng phó và giải quyết sự cố.
Nguy cơ cán bộ cơ quan quản lý bị kỷ luật do để xảy ra sự cố và chậm ứng phó và khắc phục. Bài học hàng loạt cán bộ từ TW đến địa phương bị kỷ luật sau sự cố cá chết ở 4 tỉnh miền Trung năm 2016 là minh chứng điển hình cho rủi ro này ²⁷²⁸ .	Giảm nguy cơ cho cán bộ quản lý bị kỷ luật do thiếu thông tin về đối tượng cần quản lý là doanh nghiệp khi xảy ra sự cố tại địa phương.
Không tốn nguồn lực (nhân sự, thời gian) cho việc tham gia các hoạt động diễn tập của doanh nghiệp.	Thiếu nguồn nhân lực tham gia các hoạt động diễn tập, đặc biệt với các địa phương có nhiều doanh nghiệp thuộc đối tượng phải thực hiện xây dựng kế hoạch và tổ chức diễn tập ²⁹ .

²⁷ Công bố kết luận tập thể, cá nhân sai phạm liên quan đến Formosa, Báo Tuổi Trẻ, 2017 (nguồn: <https://tuoitre.vn/cong-bo-ket-luan-tap-the-ca-nhan-sai-pham-lien-quan-formosa-1269097.htm>)

²⁸ Hà Tĩnh kết luận 10 cán bộ vi phạm trong dự án Formosa, Báo VNExpress, 2017 (nguồn: <https://vnexpress.net/toi-su/ha-tinh-ket-luan-10-can-bo-vi-pham-trong-du-an-formosa-3619675.html>)

²⁹ Ví dụ, cả Chi cục Bảo vệ môi trường tỉnh Bình Dương chỉ có 30 người nhưng chỉ có 02 biên chế thuộc Phòng Quản lý chất thải được giao thường trực ứng phó sự cố trong khi cả tỉnh Bình Dương có 29 khu công nghiệp (KCN), 17 cụm công nghiệp, 1 khu liên hợp công nghiệp - dịch vụ - đô thị với gần 19.000 doanh nghiệp. Tại cấp huyện như Thị xã Kỳ Anh, tỉnh Hà Tĩnh chỉ có 1 biên chế phụ trách môi trường (sau sự cố cá chết mới có cán bộ môi trường chuyên trách) trong tổng số 6 biên chế của phòng Tài nguyên và Môi trường. Tương tự thị xã Ba Đồn, tỉnh Quảng Bình cũng chỉ có 2/7 biên chế phụ trách môi trường trong Phòng Tài nguyên và Môi trường thuộc UBND cấp huyện. Ở cấp xã không có cán bộ chuyên trách về môi trường mà chỉ có 1 cán bộ phụ trách địa chính kiêm nhiệm.

		<p>Việc xác định phạm vi doanh nghiệp phải ứng phó chỉ bao gồm (i) Khu công nghiệp, cơ sở thuộc đối tượng phải xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường; (ii) cơ sở có chức năng thu gom, lưu giữ, vận chuyển và xử lý chất thải. Theo thống kê của Tổng Cục Môi trường thì Việt Nam chỉ có khoảng 2.000 doanh nghiệp thuộc diện sẽ phải xây dựng kế hoạch và tổ chức diễn tập và chỉ tập trung ở một số khu vực có tỷ lệ công nghiệp cao.</p>
	<p><i>Tác động về giới:</i> Việc không diễn tập nên không phát hiện được những khác biệt về giới, thiếu cân nhắc những giải pháp hiệu quả để ứng phó và khắc phục khi sự cố xảy ra như việc thông báo về các tác động, cảnh báo các vấn đề sức khỏe cộng đồng hoặc nguy cơ sử dụng các nguồn cung tại địa phương trong ăn uống, tiêu dùng (như tạm dừng sử dụng nguồn nước, nguồn thủy sản) cho người nội trợ khi sự cố xảy ra.</p>	<p><i>Tác động về giới:</i> Việc diễn tập giúp cho chính quyền địa phương chủ động trong việc ứng phó và khắc phục sự cố có tính đến các yếu tố giới. Ví dụ, tập huấn cho nhóm tập trung có cân nhắc yếu tố giới vừa đảm bảo tiết kiệm nguồn lực, thông tin cung cấp kịp thời, chuyên sâu nhưng vẫn có tác động lớn cho cả cộng đồng. Cảnh báo về các nguồn thực phẩm, nguồn nước bị phơi nhiễm do sự cố cho người nội trợ sẽ có tác động phòng ngừa không chỉ cho họ mà cho cả gia đình.</p>

Bảng 2: Đánh giá tác động xã hội và giới của Chính sách 2 đối với các đối tượng bị ảnh hưởng.

STT	Giải pháp 1: không quy định người chỉ huy hiện trường nếu không phải là chủ tịch Ủy ban nhân dân được huy động tiền từ ngân sách cho hoạt động ứng phó	Giải pháp 2: Cho phép người chỉ huy hiện trường được phép huy động nguồn ngân sách khi ứng phó
1	<i>Đối tượng tác động: Người chỉ huy hiện trường trực tiếp ứng phó sự cố huy động nguồn ngân sách cho hoạt động ứng phó</i>	
	<p>Người chỉ huy hiện trường không có nguồn tài chính để huy động để đảm bảo công cụ, phương tiện, trang thiết bị hoặc nhân lực để tổ chức việc ứng phó sự cố hiệu quả, đặc biệt đối với các sự cố chưa xác định nguyên nhân và người chịu trách nhiệm.</p> <p>Trường hợp sự cố tràn đổ chất thải lỏng ở Bình Dương, lực lượng cảnh sát phòng cháy chữa cháy gặp khó khăn trong việc huy động việc mua xe cát để bao vây, cô lập chất thải, tránh việc chảy tràn xuống hệ thống thoát nước mưa trên đường. Lý giải nguyên nhân là người chỉ huy hiện trường cho biết đơn vị bán vật liệu xây dựng (cát) lo ngại việc chậm hoàn trả của cơ quan nhà nước, trong khi chính đơn vị phòng cháy chữa cháy cũng chưa rõ nguồn tài chính nào có thể sử dụng ngay để đảm bảo việc huy động này.</p>	<p>Việc quy định người chỉ huy hiện trường được quyền chủ động huy động kinh phí đảm bảo tính chủ động trong hoạt động ứng phó đảm bảo tính kịp thời và hiệu quả trong hoạt động ứng phó, đặc biệt đối với các trường hợp chưa phát hiện được nguyên nhân và đơn vị chịu trách nhiệm. Nguồn kinh phí có thể được huy động để:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Đảm bảo việc cung ứng ngay, kịp thời cho các hoạt động ứng phó như chi phí thuê phương tiện (máy cẩu, máy xúc,..), mua vật tư, thiết bị của các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp cung ứng tại địa phương, góp phần ứng phó kịp thời và giảm thiệt hại xảy ra. (ii) Đảm bảo việc chi trả cho việc mua sắm chi phí vật tư, nguyên, nhiên liệu, trang thiết bị phục vụ giúp đảm bảo an toàn cho lực lượng ứng phó sự cố; (iii) Đảm bảo việc chi trả kịp thời huy động nguồn lực của các bên liên quan hỗ trợ ứng phó như chuyên gia kỹ thuật, tạm ứng thuê máy móc, hoá chất cho hoạt động lấy mẫu, phân tích, khảo sát,... giúp quá trình điều tra và khắc phục sự cố sau này; (iv) Chi trả kịp thời tiền ăn, nước uống bồi dưỡng cho lực lượng trực tiếp ứng phó sự cố để đảm bảo sức khỏe trong quá trình ứng phó sự cố hoặc thuốc men, nhu yếu phẩm cần thiết cho cộng đồng bị tác động nhằm ngăn ngừa hoặc giảm thiểu tác động đến sức khỏe cộng đồng;

	<p><i>Tác động về giới:</i> việc chậm ứng phó do thiếu công cụ, phương tiện, nguyên liệu, vật tư, trang thiết bị tiềm ẩn rủi ro không chỉ cho môi trường mà còn cho sức khỏe, cuộc sống của cộng đồng.</p> <p>Việc sự cố xảy ra dẫn đến nhiều hệ lụy cho cộng đồng như phát sinh các chi phí bất ngờ như chi phí cấp cứu, khám chữa bệnh, thuốc men; chi phí về phương tiện, lực lượng để nhanh chóng sơ tán khỏi nơi nguy hiểm; nguyên vật liệu và nhân lực bố trí chỗ ở tạm thời trong trường hợp phải sơ tán; lương thực, thực phẩm, vật dụng thiết yếu giúp ổn định cuộc sống trong thời gian sơ tán. Những chi phí và thay đổi bất ngờ trong cuộc sống này khiến phụ nữ trở thành đối tượng dễ bị tổn thương nhất do sự phân công lao động truyền thống đòi hỏi họ phải đảm nhận những công việc quan trọng mang tính sống còn trong tình huống khẩn cấp như chăm sóc con cái, kiếm thức ăn, nước uống hoặc bảo vệ tài sản.</p>	<p><i>Tác động về giới:</i> việc cho phép người chỉ huy hoạt động ứng phó có thể huy động nguồn tài chính ngay không chỉ giúp việc ứng phó kịp thời, giảm thiệt hại mà còn kịp thời hỗ trợ cộng đồng.</p> <p>Nguồn kinh phí này có thể được sử dụng với mục đích như chi phí cho đối tượng được cứu nạn bao gồm chi phí cấp cứu, khám chữa bệnh, thuốc men; chi phí về phương tiện, lực lượng để nhanh chóng sơ tán dân khỏi nơi nguy hiểm; nguyên vật liệu và nhân lực bố trí chỗ ở tạm thời trong trường hợp phải sơ tán; lương thực, thực phẩm, vật dụng thiết yếu giúp người dân ổn định cuộc sống trong thời gian sơ tán.</p> <p>Việc huy động được các nguồn lực kịp thời sẽ làm giảm sức ép lên nữ giới nhưng người thường phải đảm nhận những công việc quan trọng mang tính sống còn trong tình huống khẩn cấp như chăm sóc con cái, kiếm thức ăn, nước uống hoặc bảo vệ tài sản.</p>
2	<p><i>Đối tượng tác động: Đơn vị có trách nhiệm đáp ứng nguồn tài chính được người chỉ huy hiện trường huy động (Sở Tài chính ở cấp tỉnh và Phòng Tài chính – Kế hoạch ở cấp huyện)</i></p>	
	<p>Không phát sinh thời gian, công sức và thủ tục hành chính để huy động nhanh nguồn ngân sách cho hoạt động ứng phó vì theo quy định của Luật Ngân sách 2015 thì Ủy ban nhân dân các cấp đã có thẩm quyền huy động nguồn ngân sách dự phòng ở mức 2% - 4% ngân sách địa phương rồi.</p> <p>Tuy nhiên, trường hợp người chỉ huy hiện trường là Trưởng ban chỉ đạo phòng, chống thiên tai và cứu nạn, cứu hộ lại không được quyền huy động.</p>	<p>Đơn vị có trách nhiệm đáp ứng nguồn tài chính được người chỉ huy hiện trường huy động sẽ tốn thời gian, công sức cho việc đáp ứng các thủ tục về việc sử dụng ngân sách. Theo đề xuất thì hai nguồn có thể được huy động bao gồm:</p> <p>(i) <i>Ngân sách dự phòng:</i> Theo Luật Ngân sách 2015, Ủy ban nhân dân các cấp được phép huy động nguồn ngân sách dự phòng ở mức 2% - 4% ngân sách địa phương cho hoạt động ứng phó. Như vậy, người chỉ huy hoạt động ứng phó là Trưởng Ban chỉ huy phòng, chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn cấp tỉnh và cấp huyện không thuộc đối tượng được huy động tiền từ nguồn này. Do đó, để người chỉ huy hiện trường không phải Chủ tịch UBND các cấp có thể huy động ngân sách từ nguồn dự phòng cần xây</p>

		<p>dụng cơ chế uỷ quyền để đảm bảo cơ chế cho việc huy động.</p> <p>(ii) <i>Nguồn kinh phí sự nghiệp quản lý môi trường:</i> Theo Thông tư 02/2017/TT-BTC, kinh phí sự nghiệp quản lý môi trường được sử dụng để ứng phó với sự cố môi trường và làm sạch môi trường. Kinh phí từ sự nghiệp môi trường không thấp hơn 1% ngân sách địa phương. Việc chi phải được lập dự toán và xét duyệt theo quy định của việc sử dụng ngân sách. Do đó, việc quy định mức cứng (con số cụ thể) có thể huy động nhanh từ kinh phí sự nghiệp môi trường là căn cứ đề xuất khi lập dự toán hàng năm có dòng ngân sách phân bổ cho hoạt động ứng phó. Mức đề xuất từ 500 triệu đến 1 tỷ đồng là không đáng kể với mức phân bổ ngân sách của địa phương, dù ở những huyện, tỉnh nghèo nhất cả nước³⁰</p>
		<p>Việc quy định mức cứng áp dụng đối với người chỉ huy hiện trường ứng phó đầu tiên để đảm bảo tính sẵn sàng cho các dự toán ngân sách. Quy định này không hạn chế hay loại trừ thẩm quyền của Chủ tịch. Ủy ban nhân dân các cấp trong việc huy động nguồn ngân sách dự phòng ở mức 2% - 4% theo quy định của Luật Ngân sách 2015.</p>
	<p><i>Tác động về giới:</i> không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.</p>	<p><i>Tác động về giới:</i> không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.</p>
3	<p><i>Đối tượng tác động:</i> Doanh nghiệp xảy ra sự cố có trách nhiệm phải bồi hoàn các chi phí được huy động cho hoạt động ứng phó</p>	

³⁰ Lê Minh Ánh, Báo cáo đánh giá tác động chính sách của Quy chế ứng phó sự cố môi trường do chất thải gây ra, 2019. Ví dụ:

Ở huyện thuộc diện huyện nghèo như huyện SiMaCai- Lào Cai, tổng chi ngân sách cả năm 2019 theo kế hoạch là khoảng 414.352,6 triệu đồng. Do đó, mức huy động 500 triệu đồng ước tính khoảng 0,12% tổng chi ngân sách địa phương trong năm.

Ở tỉnh thuộc diện nghèo như Hà Giang, tổng chi ngân sách cả năm theo kế hoạch là khoảng 12.844 tỷ đồng. Mức huy động 1 tỷ đồng ước tính chỉ khoảng 0,008% tổng chi ngân sách địa phương trong năm.

	<p>Trong một số trường hợp doanh nghiệp chưa có nguồn lực sẵn sàng hoặc người có quyền quyết định duyệt chi vắng mặt khi sự cố xảy ra, hoặc từ chối hợp tác nên không huy động kịp thời các nguồn lực cho việc ứng phó. Việc không quy định cho phép chỉ huy hiện trường có thể sử dụng ngân sách sẽ phần nào hạn chế tính hiệu quả của hoạt động ứng phó và mức độ thiệt hại có thể lớn hơn.</p>	<p>Đảm bảo sự bù đắp cho việc chậm huy động hoặc bổ sung thiếu hụt trong trường hợp vượt quá khả năng tạm thời của doanh nghiệp, hoặc doanh nghiệp từ chối hợp tác ứng phó và khắc phục hậu quả, việc quy định đảm bảo người chỉ huy ứng phó có thể huy động nguồn lực từ ngân sách giúp đảm bảo tính chủ động, kịp thời của hoạt động ứng phó, qua đó giảm thiệt hại từ sự cố.</p>
	<p>Việc cho phép người chỉ huy ứng phó có thể huy động các nguồn lực để ứng phó và doanh nghiệp xảy ra sự cố phải hoàn trả tiền ẩn rủi ro cho doanh nghiệp phải chi trả nhiều hơn những chi phí thực sự cần thiết cho hoạt động ứng phó.</p>	<p>Việc doanh nghiệp dễ xảy ra sự cố có thể phải chi trả nhiều hơn chi phí cần thiết (nếu có) do người chỉ huy hiện trường huy động có thể xảy ra. Tuy nhiên, rủi ro này có thể được giảm thiểu do:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Doanh nghiệp chịu trách nhiệm cho sự cố trực tiếp trao đổi, đàm phán hoặc bảo lãnh việc chi trả với các bên được chỉ huy hiện trường điều động, việc thanh toán không qua đơn vị chỉ huy điều phối. (ii) Các chi phí cho ứng phó được tổng kết, ghi chép lại và có xác nhận, chứng từ chứng minh cho thực tế việc cung ứng vật tư, công cụ, phương tiện, dịch vụ để tránh gian lận hoặc lãng phí. Việc thống kê lại các chi phí còn được sử dụng cho quá trình yêu cầu doanh nghiệp hoàn trả theo các thủ tục tố tụng nếu doanh nghiệp không hợp tác. <p>Việc doanh nghiệp phải đảm bảo việc hoàn trả (dù nhiều hơn thực tế nêu có) cũng là bài học giúp cho doanh nghiệp có ý thức hơn trong việc tổ chức thực hiện các phương án phòng ngừa, chuẩn bị sẵn sàng cho ứng phó sự cố sau này.</p>
	<p><i>Tác động về giới:</i> không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.</p>	<p><i>Tác động về giới:</i> không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.</p>
4	<p><i>Đối tượng tác động: Cộng đồng giám sát việc sử dụng nguồn ngân sách, đặc biệt đối với các trường hợp sự cố không xác định được nguyên nhân và đơn vị chịu trách nhiệm</i></p>	

<p>Theo quy định hiện tại, các trường hợp khẩn cấp vẫn được sử dụng nguồn dự phòng trong hoạt động ứng phó. Việc không xác định được đơn vị chịu trách nhiệm ứng phó cũng lấy từ nguồn ngân sách (dù chưa rõ dòng nào).</p>	<p>Giải pháp này đề xuất sử dụng nguồn ngân sách dự phòng và kinh phí sự nghiệp môi trường cho hoạt động ứng phó. Đối với trường hợp không xác định được nguyên nhân hoặc đơn vị chịu trách nhiệm ứng phó và khắc phục sự cố, thì việc hoàn trả các kinh phí ứng phó được lấy từ nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường.</p>
<p>Cả hai giải pháp đều đề xuất sử dụng ngân sách cho hoạt động ứng phó sự cố môi trường. Theo Luật Ngân sách Nhà nước 2015, cộng đồng có quyền giám sát việc sử dụng ngân sách và việc thực hiện quyền này thông qua người đại diện là Mặt trận Tổ quốc các cấp³¹. Nội dung giám sát bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; b) Tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hằng năm; c) Việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước. <p>Như vậy, việc xác định nguồn tiền được sử dụng cho hoạt động ứng phó giúp cho Mặt trận tổ quốc dễ dàng giám sát hơn.</p>	
<p><i>Tác động về giới:</i> Phụ nữ tham gia giám sát hoạt động chi tiêu sẽ đảm bảo các hoạt động này minh bạch và tiết kiệm hơn. Với sự phân công lao động truyền thống đáp ứng các nhu cầu khác nhau của các thành viên trong gia đình (như ăn, học, chữa bệnh, tiết kiệm,...) khiến phụ nữ thường cẩn thận, chi tiết và tiết kiệm hơn, quản lý thu – chi của gia đình tốt hơn đàn ông. Những đức tính này trở thành ưu thế giúp cho hoạt động giám sát ngân sách hiệu quả hơn nếu có sự tham gia của phụ nữ. Mặc dù quy định hiện nay chỉ đề cập đến quyền giám sát của Mặt trận tổ quốc nhưng với tư cách là thành viên của Mặt trận tổ quốc, phụ nữ sẽ hỗ trợ hoạt động giám sát hiệu quả hơn. Ngoài ra, phụ nữ có thể tham gia hoạt động giám sát theo chính sách về sự tham gia của cộng đồng theo Chính sách 4.</p>	

³¹ Điều 16 Luật Ngân sách Nhà nước 2015 và Điều 52 Nghị định 163/2016/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách Nhà nước.

Hình 1: Sơ đồ mô hình tổ chức hoạt động ứng phó các sự cố môi trường trên đất liền.



