



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ ĐIỀU HÀNH CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ỨNG PHÓ VỚI THIÊN TAI

ThS. PHẠM TIẾN ĐẠT

Tính chất phức tạp và mức độ tác động ngày càng lớn của biến đổi khí hậu đã và đang đòi hỏi những nỗ lực mạnh mẽ và quyết liệt của Chính phủ các quốc gia để đưa ra các giải pháp hạn chế mức độ ảnh hưởng của thiên tai đến đời sống của người dân. Nghiên cứu này tập trung phân tích chính sách tài chính của một số quốc gia trên thế giới trong ứng phó với thiên tai, thông qua đó đưa ra các khuyến nghị cho Việt Nam.

Từ khóa: Tài chính, chính sách tài chính, thiên tai, biến đổi khí hậu

The complexity and magnitude of the impacts of climate change calls for strong and drastic efforts by governments to work out measures to limit the impacts of natural disasters on the lives of people. This study focuses on analyzing the financial policies of some countries in response to natural disasters, thereby providing recommendations to Vietnam.

Keywords: finance, financial policy, natural disaster, climate change

Ngày nhận bài: 9/5/2017

Ngày chuyển phản biện: 11/5/2017

Ngày nhận phản biện: 29/5/2017

Ngày chấp nhận đăng: 31/5/2017

Vai trò của chính sách tài chính trong ứng phó với thiên tai

Thiên tai được hiểu là các hiện tượng tự nhiên cực đoan gây tổn hại về người, vật chất, hệ sinh thái và động vật... Các hình thức thiên tai rất đa dạng và do các nhóm nguyên nhân như do sự vận động của trái đất (động đất, núi lửa); nước (lũ lụt); thời tiết (bão, hạn hán, sóng thần, vòi rồng...).

Mức độ ảnh hưởng của thiên tai phụ thuộc lớn vào khả năng dự báo cũng như công tác chuẩn bị để ứng phó. Trong khi đó, việc khắc phục hậu quả của thiên tai phụ thuộc vào nỗ lực, cách thức và cần có sự tham gia của nhiều đối tượng: Chính phủ các nước, người dân và có cả sự giúp đỡ từ bên ngoài.

Theo thống kê của Ủy ban kinh tế xã hội châu Á - Thái Bình Dương của Liên Hợp Quốc (ESCAP) trong giai đoạn 1970 – 2014 cả thế giới đã xảy ra 11.985 vụ thiên tai, bão và lũ lụt chiếm tới 64%, trong đó 42,9% xảy ra tại khu vực châu Á Thái Bình Dương. Thiệt hại về người là hơn 2 triệu người chết (chiếm 56,6% số người chết trong giai đoạn này), thiệt hại về tài sản là hơn 2,8 nghìn tỷ USD cho toàn thế giới và rất nhiều thiệt hại khác về văn hóa, tinh thần không thể tính toán hết.

Việc đối phó với thiên tai đang được các quốc gia dành nhiều sự quan tâm, đặc biệt là sau các “thảm họa” gây thiệt hại lớn về người và tài sản như: cơn bão Katrina xảy ra tại Mỹ năm 2005, trận động đất kèm sóng thần tại Nhật Bản năm 2011, trận lũ lịch sử tại Thái Lan năm 2011, bão Haiyal tại Philippines năm 2013, động đất tại Nepal năm 2015 và gần đây nhất là động đất tại Ecuador vào ngày 16/4/2016.

Để đối phó với thiên tai, cần có sự tham gia của nhiều đối tượng nhưng quan trọng nhất vẫn là chính phủ của các quốc gia với vai trò điều phối hoạt động như dự báo, chuẩn bị đối phó và khắc phục hậu quả. Nhiều giải pháp được chính phủ các nước đưa ra và chính sách tài chính giữ vị trí đặc biệt quan trọng trong đó.

Chính sách tài chính ứng phó với thiên tai tại một số quốc gia

Nhật Bản

Nhật Bản là quốc gia chịu nhiều thiệt hại về thiên tai và là quốc gia có tỷ lệ nợ công cao nhất thế giới. Theo thống kê của quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) tháng 4/2017. Nợ công của Nhật Bản năm 2013 đạt 240,5%



GDP, năm 2014 là 242,1% GDP và năm 2015 là 238,1% GDP. Năm 2016 nợ công của Nhật Bản còn cao hơn năm 2015 khi đạt mức 239,2%. Dù nợ công cao nhưng chính phủ Nhật Bản vẫn thực hiện điều hành chính sách tài khóa mở rộng để khắc phục hậu quả của thiên tai và kích thích tăng trưởng kinh tế. Cụ thể:

Năm 2012, nhằm tái thiết lại đất nước sau trận thảm họa kép vào tháng 3/2011, Chính phủ Nhật Bản đã chi khoảng 4% GDP trong giai đoạn 2011-2013, khoản chi trên được tài trợ ban đầu thông qua việc bán trái phiếu. Cũng ngay sau khi sự cố thảm họa kép động đất - sóng thần xảy ra, Chính phủ Nhật Bản đã quyết định đầu tư 3,5 tỷ Yên (36,5 triệu USD) để nâng cấp hệ thống cảnh báo thảm họa quốc gia với hệ thống trung tâm được đặt tại Tokyo. Hệ thống bao gồm các thiết bị có tên gọi thiết bị dịch chuyển mạnh bằng rộng được lắp tại 80 địa điểm trên khắp quốc gia, có khả năng đo được nhiều loại sóng địa chấn được tạo ra bởi một trận động đất.

Năm 2014, Chính phủ Nhật Bản tiếp tục điều hành

Nhằm cân đối ngân sách quốc gia phục vụ các hoạt động chi, Chính phủ đã thực hiện tăng thuế tiêu dùng từ mức 5% lên mức 8% kể từ 1/4/2014. Theo kế hoạch, thuế tiêu dùng tiếp tục được điều chỉnh tăng lên mức 10% kể từ tháng 10/2015, tuy nhiên đã bị lùi lại vào tháng 10/2019. Năm 2016, Chính phủ Nhật Bản tiếp tục mở rộng tài khóa trong việc chi chung, trong đó có bổ sung chi cho các hoạt động tái thiết đất nước từ các trận động đất cũ và chi mới cho trận động đất mới...

chính sách tài khóa theo hướng mở rộng. Theo đó, tháng 12/2014, Nhật Bản thông qua gói kích thích kinh tế trị giá 3,5 nghìn tỷ yên (tương đương với khoảng 29 tỷ USD) nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trong đó, 1,8 nghìn tỷ yên chi cho các biện pháp hỗ trợ kích thích tiêu dùng, trợ cấp nhiên liệu cho các gia đình có thu nhập thấp và hỗ trợ kinh phí cho các doanh nghiệp nhỏ tại các khu vực phục hồi kinh tế, 1,7 nghìn tỷ còn lại sẽ được dùng vào các hoạt động phòng chống thiên tai; trong đó có các dự án khôi phục nhà ở thân thiện với môi trường sinh thái.

Ecuador

Ecuador là đất nước có nền kinh tế phụ thuộc khá nhiều vào tài nguyên của tự nhiên. Tuy nhiên, Ecuador cũng lại chịu nhiều thiệt hại do tự nhiên gây ra. Theo thống kê của Ngân hàng phát triển Mỹ La tinh (CAF), núi lửa Cotopaxi phun trào vào tháng 11/2015 và các

hậu quả khác của hiện tượng El Nino đã làm tổn thất trị giá 6 tỷ USD, 293 người chết, 30.000 người mất nhà cửa. Năm 2016, Ecuador đã hứng chịu động đất (vào ngày 16/4/2016) ước tính thiệt hại khoảng 3 tỷ USD.

Trước bối cảnh đó, chính phủ Ecuador đã có nhiều biện pháp để xử lý hậu quả và ngăn ngừa, dự báo những thiên tai mới. Trong đó, đáng kể đến là tăng chi cho các hoạt động liên quan đến biến đổi khí hậu thông qua Dự án phục hồi khẩn cấp và giảm thiểu rủi ro giai đoạn từ 2015 đến năm 2020 với tổng kinh phí lên tới 150 triệu USD. Dự án phục hồi khẩn cấp và giảm thiểu rủi ro này gồm có 3 trụ cột chính: (1) Phòng chống thiên tai và giảm thiểu rủi ro; (2) Phục hồi sau thiên tai và tái thiết; (3) Thực hiện dự án giám sát và đánh giá. Ngoài ra, chính phủ Ecuador còn có những động thái điều chỉnh chính sách ngay sau hiện tượng thiên tai xảy ra như thông báo sẽ tăng thuế giá trị gia tăng từ 12% lên 14% vào ngày 22/4/2016 sau trận động đất xảy ra ngày 16/4/2016. Sự điều chỉnh này là do chính phủ Ecuador muốn thực hiện tái thiết đất nước do ảnh hưởng của thiên tai và tăng nguồn thu cho ngân sách sau sự sụt giảm mạnh của giá dầu trên thế giới. Biện pháp tăng thuế giá trị gia tăng tạm thời đã được thực hiện từ tháng 6/2016 đến tháng 5/2017.

Thái Lan

Giống như Nhật Bản, chính phủ Thái Lan đã có nhiều ưu tiên trong đầu tư cho khoa học công nghệ với nỗ lực giảm nhẹ thiên tai. Tiêu biểu là sau sự cố sóng thần xảy ra ở Ấn Độ Dương tháng 12/2004, Thái Lan là quốc gia đi đầu trong việc nâng cấp hoặc xây dựng mới các trạm quan trắc và cảnh báo thảm họa, ứng dụng công nghệ tiên tiến. Thái Lan đã xây dựng trung tâm cảnh báo thảm họa quốc gia ở Nonthaburi kết nối với trung tâm Hawaii của Mỹ. Trung tâm này được kết nối với 10 đài truyền hình, hơn 500 đài phát thanh và 20 triệu thuê bao điện thoại di động. Trong chiến lược dài hạn liên quan đến chống biến đổi khí hậu, Thái Lan là thành viên tham gia các cam kết của khu vực và trên thế giới về giảm thiểu và ngăn ngừa thiên tai, đồng thời đã đề ra nhiều quyết sách. Trong đó, phải kể đến việc Thái Lan tham gia khung hành động Hyogo (HFA) giai đoạn 2005 đến năm 2015 với mục tiêu chính là thực hiện giảm thiểu rủi ro thiên tai trong các hoạt động của cuộc sống, kinh tế, xã hội và môi trường. Thái Lan tham gia cam kết của ASEAN về quản lý thiên tai và ứng phó khẩn cấp (AADMER). Thái Lan đã đề ra 11 chương trình về phát triển xã hội và kinh tế quốc gia cho các giai đoạn và chương trình thứ 11 là cho giai đoạn 2012 đến năm 2016; Kế hoạch hành động chiến lược quốc gia về giảm thiểu rủi ro



thiên tai (SNAP) giai đoạn 2010 đến năm 2019; Kế hoạch tổng thể về quản lý tài nguyên nước với khoản chi trong ngân sách lên tới 22.626,04 triệu Bath cho giai đoạn 2012- 2013 và khoản chi 350 tỷ Bath (tương đương với 11,7 tỷ USD) cho chương trình quản lý lũ...

Như vậy, có thể thấy xu hướng của một số quốc gia trên thế giới trong việc điều hành chính sách tài chính ứng phó với biến đổi thiên tai là điều chỉnh chính sách thuế, tăng chi cho đầu tư khoa học công nghệ, đặc biệt là chi cho hệ thống/trung tâm phát triển hệ thống cảnh báo sớm, đề ra các gói kích thích kinh tế, xây dựng các chương trình/chiến lược về phòng ngừa tiến tới giảm thiểu rủi ro thiên tai cũng như tái thiết đất nước sau khi thiên tai đi qua...tùy thuộc vào tình hình cụ thể của mỗi quốc gia.

Chính sách tài chính đối phó với thiên tai tại Việt Nam

Những năm vừa qua, Việt Nam phải chịu nhiều thiên tai như: trận lũ lịch sử năm 2008 ở Hà Nội, lũ lịch sử 100 năm mới có ở Hà Tĩnh năm (2010), lũ lụt ở Miền Trung năm 2011, miền Trung năm 2013, mưa lũ tàn phá Quảng Ninh năm 2015... Theo tổng kết của Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống thiên tai, trong giai đoạn 2011 – 2015, thiên tai đã khiến 1.128 người chết và mất tích (trung bình mỗi năm 226 người), thiệt hại về kinh tế trung bình là 13.647 tỷ đồng (660 triệu USD)/năm.

Thời gian qua, Quốc hội và Chính phủ rất chú trọng xây dựng, triển khai hệ thống các chiến lược, quy hoạch và chính sách phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai. Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Phòng, chống thiên tai. Đây là khuôn khổ pháp lý cao nhất đối với hoạt động phòng, chống thiên tai, trong đó, chú trọng vào các nguồn lực bảo đảm việc thực hiện.

Chính phủ đã ban hành Quyết định 172/2007/QĐ-TTg ngày về phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, Quyết định số 1041/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án quy hoạch tổng thể lĩnh vực ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn đến năm 2020.

Trong tổng thể các giải pháp về phòng chống, giảm nhẹ rủi ro thiên tai thì các giải pháp tài chính đóng vai trò quan trọng. Theo Bộ Tài chính, hiện tại, Việt Nam đang dùng một số nguồn kinh phí để cung cấp tài chính cho công tác ứng phó và phục hồi sau thiên tai, bao gồm nguồn dự phòng ngân sách ở Trung ương và các địa phương, các khoản phân bổ ngân sách cụ thể, nguồn dự trữ Nhà nước bằng vật chất, quỹ dự trữ tài chính, quỹ phòng chống thiên tai, các công cụ chuyển giao rủi ro như bảo hiểm và viện trợ của các nhà tài trợ.

Những việc làm trên thể hiện quyết tâm của Việt Nam trong việc đối phó với thiên tai. Tuy nhiên, Việt Nam là một nước đang phát triển với nguồn kinh phí hạn hẹp, trình độ khoa học kỹ thuật còn hạn chế, cộng với ý thức của người dân và các tổ chức về đối phó với thiên tai còn chưa cao, do vậy, theo các nhà phân tích và dựa trên kinh nghiệm của nước ngoài thì chính sách tài chính cần được Chính phủ sử dụng hết sức linh hoạt, đúng thời điểm để có thể phát huy hiệu quả cao nhất.

Theo tổng kết của Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống thiên tai, trong giai đoạn 2011 – 2015, thiên tai đã khiến 1.128 người chết và mất tích (trung bình mỗi năm 226 người), thiệt hại về kinh tế trung bình là 13.647 tỷ đồng (660 triệu USD)/năm.

Trong đó, chi ngân sách cho các hoạt động nghiên cứu, cảnh báo sớm thiên tai đồng thời đầu tư máy móc, thiết bị hiện đại phù hợp với yêu cầu mới hay nói chung là chi cho hoạt động nghiên cứu, khoa học và công nghệ cần được tăng cường.

Phương án giảm thuế cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và tăng thuế đối với các doanh nghiệp gây tổn hại môi trường cần được xem xét. Ngoài ra, Nhà nước cần có chế tài xử lý một cách nghiêm khắc đối với các doanh nghiệp, đơn vị hoạt động sản xuất kinh doanh gây tổn hại đến môi trường như xả thải quá định mức cho phép ra môi trường nước...

Nhà nước cần thành lập Quỹ Giảm nhẹ rủi ro thiên tai (hoặc với tên gọi khác). Quỹ này có thể giúp dự báo trước các hiện tượng thiên tai và tái thiết quốc gia sau thiên tai; Tổ chức các chương trình đào tạo để nâng cao nhận thức của người dân về các hiện tượng thiên tai, đồng thời huấn luyện cho người dân có kỹ năng đối phó khi thiên tai xảy ra...

Tài liệu tham khảo:

1. IMF, "Acting now, Acting together", tháng 4/2016;
2. ESCAP, "Overview of Natural Disasters and their Impacts in Asia and the Pacific, 1970 – 2014", tháng 3/2015;
3. ESCAP, "Disasters Without Borders Regional Resilience for Sustainable Development", tháng 12/2015;
4. World bank, "International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 150 million to the Republic of Ecuador for a Risk Mitigation and Emergency Recovery Project", tháng 2/2016;
5. Asian Disaster Preparedness Center (ADPC), "Assessment of the Disaster Management Planning, Policies and Responses in Thailand", tháng 3/2013.