

NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO ỨNG PHÓ VÀ KHẮC PHỤC HẬU QUẢ THIÊN TAI Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT

Nguyễn Diệu Hằng

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: hangnd@neu.edu.vn

Ngày nhận: 18/5/2020

Ngày nhận bản sửa: 28/7/2020

Ngày duyệt đăng: 05/8/2020

Tóm tắt

Bài viết đánh giá thực trạng nguồn lực ngân sách nhà nước cho ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai ở Việt Nam giai đoạn 2009-2018. Từ số liệu dự toán ngân sách nhà nước và thống kê thiệt hại do thiên tai hàng năm, kết hợp với giả định về tỷ lệ ngân sách nhà nước chi cho thiên tai, phân tích cho thấy ngân sách nhà nước có thể đáp ứng được nhu cầu cứu trợ và phục hồi trong ngắn hạn sau thiên tai, nhưng không thể đáp ứng được nhu cầu tái thiết dài hạn. Từ đó, tác giả đưa ra một số đề xuất nhằm tăng cường năng lực ứng phó và khắc phục hậu quả do thiên tai cho ngân sách nhà nước như quy định tỷ lệ cố định trong dự phòng ngân sách nhà nước cho thiên tai, sử dụng mô hình dự đoán rủi ro thiên tai để xây dựng ngân sách nhà nước hàng năm, tăng thu cho ngân sách nhà nước từ các công cụ liên quan đến môi trường và đẩy mạnh các nguồn tài chính, các công cụ ngoài ngân sách khác.

Từ khóa: Ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai, ngân sách nhà nước, nguồn lực tài chính, Việt Nam.

Mã JEL: H61, Q54

State budget for response to natural disasters in Vietnam: Situations and recommendations

Abstract:

The paper examines the state budget for response to natural disasters in Vietnam for the period of 2009-2018. Using the state budget estimates and the annual statistics of losses caused by natural disasters, combined with the assumed proportion of state budget spent on natural disaster response, the analysis shows that the short term fiscal resources available from the contingency budgets and from other public resources would have been adequate to meet short-term natural disaster recovery needs, but there are major reconstruction funding gaps in the long-term. Some recommendations include (i) stipulating a fixed ratio in contingency budget for natural disaster response, (ii) using the disaster risks forecasting model in annual state budget planning, (iii) increasing revenues for the state budget from environmental tax and (iv) promoting non-budgetary sources and instruments.

Keywords: Response to natural disasters, state budget, financial resources, Vietnam.

JEL code: H61, Q54

1. Tổng quan về thiên tai và nguồn lực ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai ở Việt Nam

1.1. Tổng quan về thiên tai ở Việt Nam

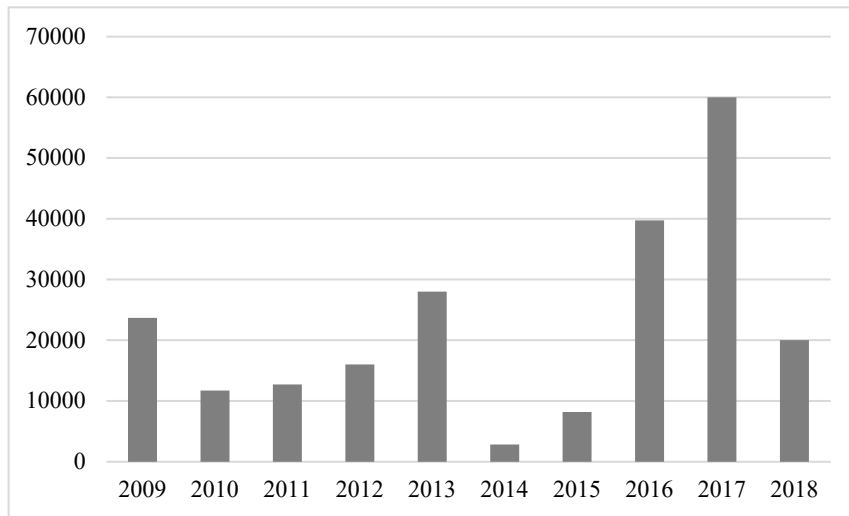
Nhiều năm qua, Việt Nam đã phải hứng chịu tất cả các loại hình thiên tai (trừ sóng thần), gây tổn thất to lớn về người, tài sản, cơ sở hạ tầng, tác động xấu đến môi trường sống, sản xuất kinh doanh của người dân. Những thiên tai mà Việt Nam thường phải đối

mặt bao gồm: lũ lụt, bão, lốc xoáy, sạt lở đất và hạn hán.

Lũ lụt là thiên tai phổ biến nhất ở Việt Nam. Các tỉnh ven biển, các vùng đồng bằng thấp, đông dân cư là những nơi bị tổn thương khi lũ lụt xảy ra. Lũ lụt thường xảy ra vào mùa mưa (từ tháng Sáu đến tháng Mười Một) do mưa hoặc vào mùa bão (tháng Bảy đến tháng Mười). Ở đồng bằng sông Hồng (hạ

Hình 1: Thiệt hại kinh tế do thiên tai giai đoạn 2009-2018

Đơn vị: tỷ VND



Nguồn: IMHEN và UNDP (2015); Tổng cục Phòng chống thiên tai (2019)

lưu các sông lớn chảy từ vùng núi Tây Bắc), lũ xảy ra thường do mực nước sông dâng cao trong một thời gian ngắn. Ở các vùng ven biển, tác động của lũ càng nghiêm trọng hơn khi có bão xảy ra. Ở miền Trung, lũ cũng do mực nước sông dâng cao đột ngột. Còn ở đồng bằng sông Cửu Long, nơi địa hình thấp và bằng phẳng, lũ thường kéo dài. Tình trạng sụt lún ở các vùng cửa sông do khai thác nước ngầm càng làm ảnh hưởng của lũ nghiêm trọng hơn. Ở các thành phố như Hà Nội hoặc Thành phố Hồ Chí Minh, thiệt hại của lũ là khá lớn vì hệ thống thoát nước kém (JICA, 2015).

Mỗi năm, Việt Nam đón trung bình sáu đến bảy cơn bão nhiệt đới. Mùa bão kéo dài từ tháng Năm đến tháng Mười Hai. Những cơn bão đầu tiên ở miền Bắc thường bắt đầu vào tháng Năm và lên đỉnh điểm vào tháng Sáu/Bảy. Sau đó các cơn bão dịch chuyển dần xuống phía Nam. Miền Trung đón bão nhiều nhất vào tháng Tám và tháng Chín, và với miền Nam là tháng Mười và tháng Mười một. Tuy nhiên, miền Bắc và miền Trung chịu ảnh hưởng của bão nhiều hơn so với miền Nam (Ngân hàng Thế giới, 2010). Mặc dù tần suất bão tương đối ổn định qua các năm, nhưng những cơn “siêu bão” có xu hướng xuất hiện theo chu kỳ. Các cơn bão không đổ bộ vào Việt Nam cũng có thể gây sóng to và mưa lớn, gây thiệt hại đáng kể cho người dân.

Sạt lở đất là một thiên tai khác thường xuất hiện do có mưa lớn hoặc bão. Các khu vực thường diễn

ra sạt lở đất gồm vùng miền núi phía Bắc và miền Trung Việt Nam. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu làm gia tăng số lượng và cường độ các cơn bão, rủi ro sạt lở đất cũng tăng lên (JICA, 2015).

Hạn hán thường xảy ra hàng năm vào mùa khô, từ tháng Mười Một đến tháng Tư. Năm 2016, Việt Nam đã trải qua cơn hạn hán tồi tệ nhất trong 90 năm, một phần là do hiện tượng El Nino. 52 trong số 63 tỉnh thành đã bị ảnh hưởng bởi hạn hán. Ở 18 tỉnh bị tác động nặng nề nhất, có đến 2 triệu người phải nhận cứu trợ, trong đó có 500.000 người ở Nam Trung Bộ và Tây Nguyên và 1,5 triệu người ở đồng bằng sông Cửu Long (Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, 2018).

Thiên tai xảy ra gây ra thiệt hại về người và tài sản, gồm lúa, hoa màu, nhà cửa, tài sản kinh doanh, công trình công cộng... Bảng 1 cho biết thiệt hại kinh tế do thiên tai trong giai đoạn 2009-2018 (đơn vị: tỷ VND). Theo Ngân hàng Thế giới (2018), tính trung bình 30 năm qua, mỗi năm Việt Nam tổn thất 897 triệu USD (tính theo giá 2014) do bão và lũ lụt. Tổng cục Phòng chống thiên tai (2017) tính toán thấy bình quân trong 20 năm gần đây, thiên tai gây ra thiệt hại tương đương 1-1,5% GDP.

Ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai là một phần trong hoạt động quản lý rủi ro thiên tai. Quá trình quản lý rủi ro thiên tai gồm ba giai đoạn chính: phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả. Trong đó, ứng phó là những hoạt động tiến hành trong khi

Bảng 1: Dự toán chi cân đối và ngân sách dự phòng trung ương và địa phương

Năm	Dự toán dự phòng ngân sách nhà nước (nghìn tỷ VND)			Dự toán tổng chi ngân sách nhà nước (nghìn tỷ VND)	% dự phòng so với tổng chi ngân sách nhà nước		
	Tổng	Trung ương	Địa phương		Tổng	Trung ương	Địa phương
2009	13.700	7.600	6.100	491.300	2,79	1,55	1,24
2010	15.300	7.800	7.500	582.200	2,63	1,34	1,29
2011	18.400	9.400	9.000	725.600	2,54	1,30	1,24
2012	21.700	10.300	11.400	903.100	2,40	1,14	1,26
2013	23.400	10.800	12.600	978.000	2,39	1,10	1,29
2014	19.200	10.300	8.900	1.006.700	1,91	1,02	0,88
2015	25.000	13.000	12.000	1.147.100	2,18	1,13	1,05
2016	26.000	12.500	13.500	1.273.200	2,04	0,98	1,06
2017	29.300	15.800	13.500	1.390.480	2,11	1,14	0,97
2018	32.097	15.800	16.297	1.523.200	2,11	1,04	1,07

Nguồn: Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2019).

thiên tai xảy ra bao gồm cả công tác cứu trợ; còn khắc phục hậu quả là các hoạt động tiến hành sau khi thiên tai xảy ra. Ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai góp phần giảm thiểu tổn thất và làm cho việc phục hồi sau thiên tai đạt hiệu quả, bền vững. Ở Việt Nam, ngân sách nhà nước đóng vai trò quan trọng, là nguồn tài chính chủ đạo trong ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai. Ngân hàng Thế giới (2010) đã phân tích thực trạng tài chính công cho ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai cho giai đoạn 2000-2008 và khẳng định Việt Nam đã và sẽ rơi vào tình trạng thiếu hụt ngân sách cho hoạt động này. Tuy nhiên, từ 2009 trở lại đây, chưa có phân tích nào được thực hiện để kiểm định nhận định nói trên. Nghiên cứu này được thực hiện nhằm đánh giá năng lực ngân sách nhà nước cho ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai cho giai đoạn 2009-2018 và đề xuất giải pháp đảm bảo nguồn tài chính công cho thiên tai trong tương lai.

1.2. Ngân sách nhà nước cho ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai ở Việt Nam

Ngân sách nhà nước là một trong ba nguồn tài chính chủ đạo nhằm ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai gồm: (i) Các nguồn từ ngân sách nhà nước; (ii) Các nguồn ngoài ngân sách gồm: Quỹ Phòng, chống thiên tai; Quỹ Bảo trì đường Bộ, Quỹ Bảo vệ Môi trường; và (iii) Nguồn đóng góp tự nguyện của tổ chức, cá nhân trong nước; Các sáng kiến tài chính

và bảo hiểm rủi ro thiên tai và Hỗ trợ quốc tế. Các nguồn từ ngân sách nhà nước gồm: Dự phòng ngân sách, Quỹ dự trữ tài chính, Dự trữ Nhà nước.

1.2.1. Dự phòng ngân sách nhà nước

Nguồn tài chính chủ đạo nhằm ứng phó thiên tai hiện nay là dự phòng ngân sách ở trung ương và địa phương. Theo quy định của Quốc hội (2002), ngân sách nhà nước trung ương và địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán. Mặc dù luật không đề cập cụ thể những khoản chi khắc phục thiên tai nào được trích từ nguồn này, nhưng thực tế là dự phòng ngân sách thường chỉ được dùng cho các trường hợp viện trợ khẩn cấp và phục hồi sau thiên tai. Chi đầu tư, xây dựng, tu bổ, nâng cấp công trình phòng, chống thiên tai là khoản chi nằm trong chi đầu tư và các nguồn khác hàng năm.

Từ khi quy định của Quốc hội (2015) có hiệu lực thì mức bố trí dự phòng ngân sách nhà nước cho phòng, chống khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa là từ 2% đến 4%. Dự phòng ngân sách nhà nước sử dụng để chi “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; chi hỗ trợ cho ngân sách cấp dưới để thực

hiện nhiệm vụ nói trên sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng dự phòng cấp mình để thực hiện nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu; và chỉ hỗ trợ các địa phương khắc khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa nghiêm trọng”.

Bảng 1 cho thấy từ năm 2009 đến 2018, tổng ngân sách dự phòng chiếm từ 2% đến 2,79% (cao nhất vào năm 2009) trong tổng chi ngân sách nhà nước; trừ năm 2014, tỷ lệ này là 1,91%. Mức phần trăm này phù hợp với quy định trong Luật ngân sách nhà nước 2002 và 2015 và khá thấp nếu so với khoảng bố trí dự phòng được phép là 2-4%. Số dự phòng tuy khá lớn, nhưng được sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau chứ không chỉ để phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai.

Trong giai đoạn 2011-2015, tổng số hỗ trợ từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương cho công tác phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh của Việt Nam là 11.239 tỷ VND (chiếm khoảng 20% tổng nguồn dự phòng ngân sách trung ương) (Tạp chí Tài chính, 2018). Dự phòng ngân sách hàng năm trong giai đoạn 2010-2017 trung bình đạt khoảng 22.000 tỷ VND (Nguyễn Văn Lợi, 2018). Ngân sách này được chi cho các nhiệm vụ: đầu tư sửa chữa, nâng cấp các dự án, công trình đê kè chống sạt lở và các dự án quan trọng cấp bách nhằm phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai. Ngoài ra, nguồn dự phòng ngân sách trung ương cũng được sử dụng để xử lý các nhiệm vụ đột xuất, cấp bách phát sinh ngoài dự toán cho các bộ, ngành, địa phương như: bổ sung cho các bộ, ngành mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp; xử lý, khắc phục điểm sạt lở; hỗ trợ các địa phương đầu tư xây dựng công trình kè sạt lở, xử lý khẩn cấp sạt lở, diễn tập ứng phó sóng thần và tìm kiếm cứu nạn... Trong năm 2016, ngân sách trung ương đã hỗ trợ để khắc phục hậu quả thiên tai bằng tiền là 5.608,9 tỷ VND và bằng hiện vật với tổng giá trị khoảng 2.119,6 tỷ VND (Tạp chí Tài chính, 2018). Tổng giá trị hỗ trợ khắc phục hậu quả bão, lũ năm 2017 của Chính Phủ là 4.605 tỷ VND (Tạp chí Tài chính, 2018).

1.2.2. Quỹ Dự trữ tài chính

Trong trường hợp đã chi hết dự phòng ngân sách trung ương và địa phương mà không đủ cho nhiệm vụ khắc phục hậu quả thiên tai thì cấp tỉnh và trung ương có thể sử dụng Quỹ Dự trữ tài chính để đáp ứng các nhu cầu chi. Nhưng mức sử dụng trong năm tối đa không quá 70% số dư đầu năm của quỹ. Quỹ

Dự trữ tài chính có nguồn từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách, bố trí trong dự toán chi ngân sách hằng năm và các nguồn tài chính khác theo quy định của pháp luật. Số dư của quỹ dự trữ tài chính ở mỗi cấp không vượt quá 25% dự toán chi ngân sách hằng năm của cấp đó. Tuy nhiên, thực tế là Quỹ Dự trữ tài chính có quy mô khá hạn chế do tình trạng bội chi ngân sách nhà nước trong nhiều năm qua. Tổng số tiền của Quỹ Dự trữ tài chính chỉ chiếm 0,04% tổng chi ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2007-2015 (Nguyễn Văn Lợi, 2018) và chưa đến 0,01% trong giai đoạn 2015-2018 (Cổng thông tin điện tử Chính phủ, 2019).

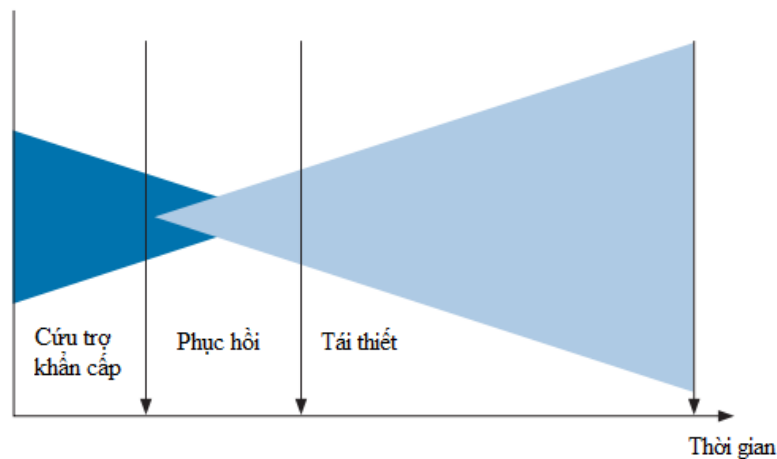
1.2.3. Dự trữ quốc gia

Dự trữ quốc gia là nguồn dự trữ chiến lược của Nhà nước nhằm chủ động đáp ứng những yêu cầu cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng, an ninh; tham gia bình ổn thị trường, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và thực hiện các nhiệm vụ đột xuất bức thiết khác của Nhà nước. Hệ thống tổ chức dự trữ quốc gia được bố trí ở trung ương và các vùng chiến lược để kịp thời đáp ứng yêu cầu trong các trường hợp cấp bách, thuộc sự quản lý của Bộ Tài chính. Quỹ dự trữ quốc gia được hình thành từ ngân sách nhà nước do Quốc hội quyết định.

Thời gian vừa qua, nguồn dự trữ quốc gia đã được sử dụng kịp thời cho công tác khắc phục hậu quả sau thiên tai thông qua xuất cấp lương thực, thuốc men, giống cây trồng... cho các địa phương bị thiệt hại. Từ năm 2006-2014, theo Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Ban chỉ đạo Trung ương về phòng chống thiên tai đã cấp 438.225 tấn gạo cho người dân chịu ảnh hưởng thiên tai (Nguyễn Văn Lợi, 2018). Giai đoạn 2011-2015, tổng giá trị hàng đã xuất cấp để cứu trợ, hỗ trợ cho người dân khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh, thuốc thú y, giống cây trồng... là trên 4.000 tỷ VND, trong đó có hơn 47.000 tấn gạo cho các địa phương để cứu đói cho người dân vùng bị thiên tai (Tạp chí Tài chính, 2018).

Chiến lược dự trữ quốc gia đến năm 2020 quy định, tăng cường tiềm lực dự trữ quốc gia đảm bảo đến năm 2015 với tổng mức dự trữ quốc gia đạt khoảng 0,8 - 1% GDP và đến năm 2020 đạt khoảng 1,5% GDP. Tính đến năm 2019, tổng mức dự trữ quốc gia có khoảng 10.000 tỷ VND, tăng khoảng 1,5 lần so với năm 2010 (Thời báo Tài chính, 2019). Tuy nhiên, quy mô dự trữ quốc gia so với GDP ngày

Hình 2: Các giai đoạn sau thiên tai và nhu cầu tài chính



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2010).

càng có xu hướng giảm. Tổng giá trị hàng dự trữ quốc gia năm 2013 đạt khoảng 0,24% GDP, đến năm 2017 đạt khoảng 0,19% GDP, ước năm 2019 mức dự trữ quốc gia chỉ đạt khoảng 0,18% GDP (Thời báo Tài chính, 2019). Tỷ lệ này là quá thấp nếu so với mục tiêu Chiến lược phát triển dự trữ quốc gia đến năm 2020 đã đề ra. Với tổng mức dự trữ quốc gia như vậy, khó có thể chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh.

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Khung nghiên cứu

Thiên tai xảy ra thường xuyên buộc các cơ quan quản lý nhà nước phải liên tục sử dụng nguồn vốn ngân sách và huy động các nguồn lực khác để ứng phó và khắc phục thiệt hại. Thiếu hụt ngân sách nhà nước cho thiên tai ở đây được định nghĩa là chênh lệch giữa tổng thiệt hại hàng năm của toàn bộ nền kinh tế do thiên tai và nguồn lực ngân sách nhà nước sẵn có để bù đắp thiệt hại đó.

Để xem xét cụ thể, cần chia thời gian sau thiên tai thành ba giai đoạn: (1) giai đoạn cứu trợ khẩn cấp; (2) giai đoạn phục hồi và (3) giai đoạn tái thiết. Giai đoạn cứu trợ khẩn cấp đòi hỏi phải cung cấp vật chất nhằm đảm bảo nhu cầu cơ bản nhất của những người bị ảnh hưởng bởi thiên tai như nơi ở, lương thực, quần áo, thuốc men... Đây là những hỗ trợ cần được thực hiện ngay nhằm mục đích ổn định xã hội, ngăn chặn tổn thất nhiều hơn. Chi phí cứu trợ là bao nhiêu phụ thuộc địa điểm, cường độ, thời điểm diễn ra thiên tai (mùa nào trong năm, thời điểm nào trong

ngày). Tuy nhiên, nếu so với chi phí phải bỏ ra để cải tạo, phục hồi, xây dựng lại cơ sở hạ tầng tổn thất do thiên tai thì chi phí cứu trợ khẩn cấp là con số nhỏ hơn nhiều. Vấn đề chính là phải huy động được tài chính cho mục đích này thật nhanh, chỉ vài giờ sau khi thiên tai xảy ra. Vì vậy, khi xây dựng chiến lược tài chính để cứu trợ khẩn cấp sau thiên tai, cần tập trung vào khả năng huy động nguồn lực nhanh chóng của chính phủ.

Giai đoạn phục hồi là khoảng thời gian tiếp sau giai đoạn cứu trợ khẩn cấp, đóng vai trò hạn chế thiệt hại thứ cấp và đảm bảo quá trình tái xây dựng các công trình bị hư hỏng có thể bắt đầu càng sớm càng tốt. Nhiệm vụ của giai đoạn thứ hai này là phục hồi và nâng cao nếu có thể của cải vật chất, sinh kế, đời sống của người dân, ví dụ: cải tạo và mở cửa lại các trường học, phục hồi các hoạt động sản xuất, kinh doanh... Cần nhanh chóng sửa chữa, tái cung cấp các dịch vụ cần thiết cho đời sống như điện, nước, các tuyến giao thông chính, dọn dẹp các đồng cỏ nát, cung cấp đầu vào để nhanh chóng tái sản xuất nông nghiệp (hạt giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật,...). Cũng trong giai đoạn phục hồi, cần triển khai thiết kế các công trình hạ tầng sẽ phải xây dựng lại trong tương lai.

Giai đoạn tái thiết tập trung vào phục hồi hoặc thay thế các công trình hư hỏng do thiên tai. Nhiệm vụ phải thực hiện gồm sửa chữa, xây dựng lại nhà cửa, các ngành công nghiệp, cơ sở hạ tầng và các công trình khác phục vụ xã hội và cộng đồng. Nguồn tài chính cho giai đoạn này thường là từ ngân sách

nhà nước vì thiệt hại phần lớn liên quan đến các cơ sở hạ tầng công cộng do nhà nước đầu tư như đường sá, cầu cống, trường học, cơ sở sản xuất thuộc doanh nghiệp nhà nước,... Trong một số trường hợp, ngân sách nhà nước còn phải phải hỗ trợ tiền cho các hộ nghèo bị mất nhà để xây dựng nơi ở mới vì việc này nằm ngoài khả năng của hộ gia đình.

Như vậy, nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu cứu trợ khẩn cấp và phục hồi, tái thiết sau thiên tai là khác nhau như minh họa trong Hình 2. Ngay sau khi thiên tai xảy ra, cần huy động nguồn lực thật nhanh để cứu trợ khẩn cấp, đáp ứng nhu cầu tối thiểu trong cuộc sống của người dân. Tiếp theo đó, cần nguồn tài chính khá lớn để chi cho trong giai đoạn phục hồi. Đặc biệt với giai đoạn tái thiết, quan trọng nhất không còn là huy động nhanh mà cần số tiền lớn hơn nhiều so với giai đoạn cứu trợ trước đó.

Tuy nhiên, việc phân tích, so sánh chi thực tế của ngân sách nhà nước với thiệt hại do thiên tai là khá khó khăn vì không có số liệu chính xác ngân sách địa phương và trung ương chi bao nhiêu cho thiên tai. Trong khi đó, các giai đoạn sau thiên tai được mô tả trong Hình 2 có thể chồng chéo và thường

khó phân biệt được rõ ràng giữa chi tiêu của chính phủ cho cứu trợ khẩn cấp và các hoạt động phục hồi cũng như chi phí tái thiết ngay các cơ sở hạ tầng quan trọng.

Để có thể đánh giá được nguồn lực tài chính cho thiên tai ở Việt Nam, cần sử dụng một số giả định. Nghiên cứu sử dụng giả định tương tự như Ngân hàng Thế giới (2010), cụ thể như sau:

Thứ nhất, không phải toàn bộ dự phòng ngân sách được sử dụng để hỗ trợ thiên tai. Theo quy định, ngoài chi cho phòng chống thiên tai, dự phòng ngân sách nhà nước còn phục vụ các nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết khác; chi hỗ trợ cho ngân sách cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ nói trên sau khi ngân sách cấp dưới đã sử dụng dự phòng để thực hiện nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu; và chi hỗ trợ các địa phương khác khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa nghiêm trọng. Theo Tạp chí Tài chính (2018), trong giai đoạn 2011-2015, ngân sách trung ương đã hỗ trợ 20% tổng dự phòng ngân sách cho phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai. Giả định tỷ lệ này giữ nguyên trong giai đoạn 2009-2018. Đồng thời nghiên cứu

Bảng 2: Ước tính thiếu hụt ngân sách nhà nước để cứu trợ và phục hồi sau thiên tai giai đoạn 2009-2018

(đơn vị: tỷ VND)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dự phòng ngân sách										
Tổng	13.700	15.300	18.400	21.700	23.400	19.200	25.000	26.000	29.300	32.097
Trung ương	7.600	7.800	9.400	10.300	10.800	10.300	13.000	12.500	15.800	15.800
Địa phương	6.100	7.500	9.000	11.400	12.600	8.900	12.000	13.500	13.500	16.297
Ngân sách nhà nước cho thiên tai										
Trung ương (20%)	1.520	1.560	1.880	2.060	2.160	2.060	2.600	7.729*	3.160	3.160
Địa phương (20%)	1.220	1.500	1.800	2.280	2.520	1.780	2.400	2.700	2.700	3.259
Khác (10%)	1.370	1.530	1.840	2.170	2.340	1.920	2.500	2.600	2.930	3.210
Tổng nguồn lực cho phục hồi thiên tai	4.110	4.590	5.520	6.510	7.020	5.760	7.500	13.029	8.790	9.629
Thiệt hại	23.667	11.700	12.703	16.000	28.000	2.830	8.167	39.726	60.000	20.000
Chi phí phục hồi	5.916,75	2.925	3175,75	4.000	7.000	707,5	2041,75	9.931,5	15.000	5.000
Thiếu hụt ngân sách nhà nước để cứu trợ và phục hồi thiên tai	-1.806,75	1.665	2.344,25	2.510	20	5.052,5	5.458,25	3.097,1	-6.210	4.629,1

*Số liệu theo công bố trên Thời báo Tài chính (2019).

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2019), Tổng cục Phòng chống thiên tai (2019).

sử dụng giả định của Ngân hàng Thế giới (2010) là 20% dự phòng ngân sách địa phương được dành cho thiên tai; và các nguồn khác của chính phủ như quỹ Dự trữ tài chính... có thể sử dụng cho thiên tai có giá trị tương đương 10% tổng dự phòng ngân sách.

Thứ hai, giả định chi cho cứu trợ và phục hồi chiếm 25% tổng thiệt hại do thiên tai, còn chi cho tái thiết tương đương 35% tổng thiệt hại do thiên tai. Ước tính này được Ngân hàng Thế giới (2010) đưa ra dựa trên phỏng vấn các chuyên gia trong lĩnh vực tài chính công và báo cáo thống kê một số cơn bão trước đó.

Thứ ba, giả định nếu tổng ngân sách cho thiên tai sau khi chi cho phục hồi nếu còn dư thì sẽ được dành cho chi tái thiết.

2.2. Thu thập và phân tích số liệu

Số liệu về thiệt hại do thiên tai được thu thập từ báo cáo thiệt hại thiên tai hàng năm của Tổng cục Phòng chống thiên tai. Số liệu về dự phòng ngân sách nhà nước được thu thập từ mục số liệu ngân sách nhà nước hàng năm trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ. Một số số liệu cụ thể cho một năm được thu thập từ các báo cáo, nghiên cứu trước đó

Để phân tích số liệu, nghiên cứu sử dụng các giả định của Ngân hàng Thế giới (2010) đã trình bày ở trên: Nguồn lực tài chính cho thiên tai bằng 20% dự phòng ngân sách nhà nước trung ương cộng 20% dự phòng ngân sách nhà nước địa phương cộng 10% tổng dự phòng ngân sách nhà nước.

Thiếu hụt ngân sách nhà nước cho cứu trợ và

phục hồi trong ngắn hạn sau thiên tai được xác định bằng nguồn lực tài chính cho thiên tai trừ đi chi phí cứu trợ và phục hồi ước tính và nếu nó mang giá trị âm. Chi phí cứu trợ và phục hồi được ước tính từ giả định phía trên: 25% tổng thiệt hại do thiên tai.

Thiếu hụt ngân sách nhà nước cho tái thiết thiên tai trong dài hạn sau thiên tai được xác định bằng nguồn chi tái thiết trừ đi chi phí tái thiết ước tính và nếu nó mang giá trị âm. Nguồn chi tái thiết được giả định bằng 10% chi đầu tư của ngân sách cộng với phần dư của ngân sách cứu trợ và phục hồi thiên tai sau khi chi cho cứu trợ và phục hồi trong ngắn hạn. Chi phí tái thiết giả định bằng 35% thiệt hại do thiên tai gây ra.

3. Đánh giá sự thiếu hụt tài chính trong quản lý rủi ro thiên tai

3.1. Nguồn lực tài chính trong cứu trợ, phục hồi sau thiên tai

Kết quả tính toán ở Bảng 2 cho thấy nguồn lực ngân sách nhà nước để cứu trợ phục hồi thiên tai bị thiếu hụt trong các năm 2009 và 2017 với số thiếu hụt lần lượt là 1.806,75 tỷ VND và 6.210 tỷ VND. Năm 2009 được coi là năm Việt Nam phải gánh chịu hậu quả thiên tai nặng nề nhất trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ 21. Đây là năm xuất hiện cơn bão Ketsana (bão số 9), được so sánh có sức tàn phá như siêu bão Xangsane (2006). Năm 2017, Việt Nam phải đối mặt với cơn bão lớn kỷ lục Damrey và 14 cơn bão khác. Ngoài ra Việt Nam còn thiệt hại đáng kể do lũ đến rất nhanh. Trong các năm còn lại trong

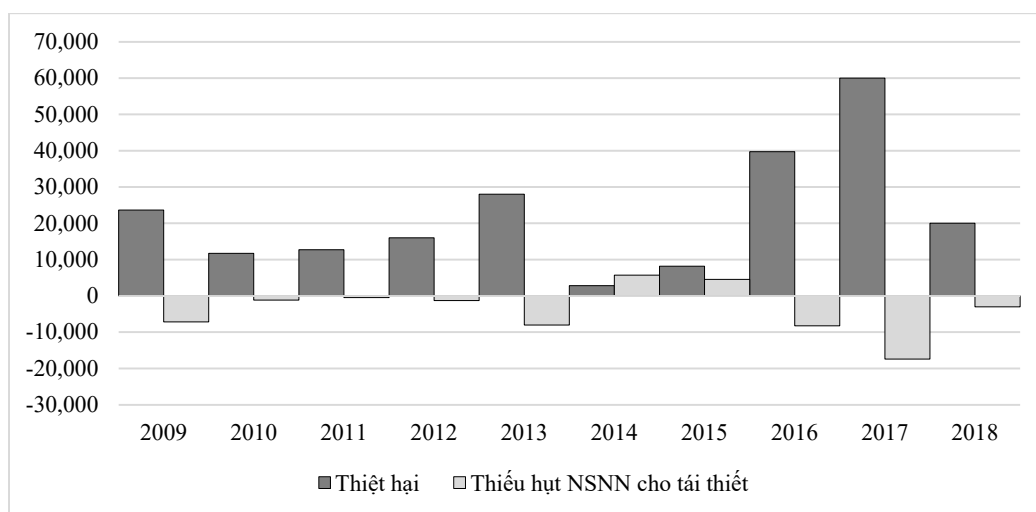
Bảng 3: Ước tính thiếu hụt ngân sách nhà nước để tái thiết sau thiên tai giai đoạn 2009-2018

(đơn vị: tỷ VND)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Thiệt hại	23.667	11.700	12.703	16.000	28.000	2.830	8.167	39.726	60.000	20.000
Thiếu hụt ngân sách nhà nước cho cứu trợ và phục hồi	-286,75	3.225	4224,25	4.570	2.180	7.112,5	8058,25	-4.322,5	-3.050	7.789,1
Chi phí tái thiết	8.283,45	4.095,0	4.446,05	5.600,0	9.800,0	990,50	2.858,45	13.904,1	21.000	7.000
Chi đầu tư	112.800	125.500	152.000	180.000	175.000	163.000	195.000	254.950	357.150	399.700
ngân sách nhà nước cho tái thiết	1.128	2.920	3.958	4.310	1.770	6.683	7.408	5.647	3.572	3.997
Thiếu hụt ngân sách nhà nước cho tái thiết	-7.155,45	-1.175	-487.8	-1.290	-8.030	5,692.00	4,549.80	-8.257,5	-17.428,5	-3.003

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2019), giả định trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2010).

Hình 3: Thiệt hại do thiên tai và thiếu hụt ngân sách nhà nước cho tái thiết giai đoạn 2009-2018



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2019), giả định trong báo của của Ngân hàng Thế giới (2010).

giai đoạn 2009-2018, nguồn lực của ngân sách nhà nước đều có thể đáp ứng được chi phí cứu trợ và phục hồi trong ngắn hạn.

3.2. Nguồn lực tài chính cho tái thiết sau thiên tai

Bảng 3 biểu diễn số liệu về nguồn lực tài chính cho tái thiết sau thiên tai. Có thể thấy vào những năm thiệt hại do thiên tai gây ra là tương đối lớn (trên 10.000 tỷ VND) thì thường nguồn ngân sách không đủ cho tái thiết các công trình hạ tầng sau thiên tai. Cụ thể, năm 2014 và 2015 có thiệt hại do thiên tai dưới 10.000 tỷ VND, ngân sách cho tái thiết là số dương. Các năm còn lại có thiệt hại do thiên tai trên 10.000 tỷ VND thì ngân sách cho tái thiết là số âm, tức là ngân sách nhà nước bị thiếu hụt vốn cho tái thiết. Hoạt động tái thiết chỉ có thể được tiến hành khi có đủ nguồn vốn. Ví dụ, sau cơn bão Damrey năm 2017, nhu cầu vốn để tái thiết cho tỉnh Khánh Hòa ước tính là 2.657,7 tỷ VND, trong khi nguồn vốn để tái thiết chỉ là 790,8 triệu VND, bằng 29,8% nhu cầu (Ngân hàng Thế giới, 2017). Phần lớn ngân sách để khắc phục là từ trung ương và tỉnh, trong đó 123,3 tỷ VND (15,6%) dành cho công trình thủy lợi và tài nguyên nước, chỉ đủ để đáp ứng khoảng 30% nhu cầu tái thiết (Ngân hàng Thế giới, 2017). Như vậy, nhìn chung, ngân sách nhà nước không đủ nguồn lực để tái thiết khi xảy ra thiên tai, nhất là những thiên tai gây thiệt hại nghiêm trọng. Trong khi đó, tất cả các cấp còn lệ thuộc nhiều vào ngân sách trung ương để trang trải cho các chi phí

tái thiết sau thiên tai.

4. Thảo luận và một số đề xuất

Phân tích phần trên cho thấy sau thiên tai, ngân sách nhà nước đóng góp đáng kể vào ứng phó và khắc phục hậu quả. Tuy địa phương có bố trí ngân sách, nhưng nhìn chung các tỉnh đều phải sử dụng đến nguồn ngân sách trung ương mới đủ nguồn tài chính cho giai đoạn cứu trợ và phục hồi sau thiên tai. Nhược điểm của tình trạng này là ngân sách trung ương thường không linh hoạt, thời gian hỗ trợ chậm vì phải qua nhiều quy trình, thủ tục. Việc chậm trễ trong cứu trợ sau thiên tai có thể dẫn tới thiệt hại gia tăng.

Đồng thời, ngân sách nhà nước cả trung ương và địa phương có thể đáp ứng được nhu cầu cứu trợ và phục hồi ngắn hạn, nhưng không đủ nguồn lực để chi cho tái thiết những công trình, những hoạt động kinh tế quan trọng, nhất là với những năm có thiên tai nghiêm trọng, gây thiệt hại lớn cho nền kinh tế. Vì vậy, việc phục hồi năng lực kinh tế của các ngành, các địa phương là rất khó khăn. Hậu quả là thiệt hại gián tiếp do thiên tai sẽ bị khuếch đại trong trung và dài hạn.

Mặc dù có nhiều nguồn tài chính khác để ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai, ngân sách nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng và cần đảm bảo nguồn ngân sách nhà nước chủ động tại địa phương và trung ương để có thể huy động ngay trước khi sử dụng đến các nguồn khác. Từ những phân tích trong bài viết, có thể đề xuất một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, nên quy định một tỷ lệ cố định trong ngân sách dự phòng cấp trung ương và địa phương cho ứng phó với thiên tai. Tỷ lệ chi đề xuất là 20% dự phòng ngân sách nhà nước cấp trung ương và 20% dự phòng ngân sách nhà nước cấp địa phương. Khoản chi này chỉ tập trung cho cứu trợ, phục hồi thiên tai, không bao gồm tái thiết. Nếu ngân sách này không chi hết thì kết chuyển sang chi cho tái thiết năm đó. Nếu thiếu thì huy động các nguồn khác ngoài ngân sách gồm: hỗ trợ trong và ngoài nước và Quỹ phòng chống thiên tai địa phương. Ngân sách cho tái thiết vẫn lấy từ nguồn chi đầu tư của ngân sách nhà nước và ngân sách dự phòng không dùng hết nếu có.

Thứ hai, cần tận dụng các mô hình tính toán rủi ro thiên tai và đưa vào dự toán ngân sách. Chu kỳ xảy ra các cơn bão lớn, nguy cơ xảy ra lũ lụt, hạn hán, xâm nhập mặn... có thể xác định được dựa trên hiện trạng và mô hình số liệu. Từ đó sẽ có kế hoạch ngân sách hàng năm cho ứng phó, khắc phục thiên tai. Những năm thiên tai nhỏ cần bố trí ngân sách cho phòng ngừa (tập trung cho dự báo, cảnh báo, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật...). Những năm có nguy cơ thiên tai lớn cần dự toán ngân sách để tái thiết cơ sở hạ tầng công cộng có khả năng bị thiệt hại. Khi đó, ngân sách sẽ không bị động trước các đợt thiên tai lớn, đảm bảo tính chống chịu cho nền kinh tế.

Thứ ba, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước thông qua các công cụ có liên quan đến tài nguyên – môi trường. Thiên tai xảy ra ngày càng nghiêm trọng một phần là vì biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu chủ yếu do con người phát thải khí nhà kính trong sinh

hoạt và sản xuất. Có thể điều chỉnh giảm phát thải khí nhà kính thông qua thuế carbon. Tuy nhiên, ở Việt Nam chưa có thuế carbon mà có thuế bảo vệ môi trường áp dụng đối với các sản phẩm mà quá trình sản xuất và tiêu dùng gây ô nhiễm môi trường, trong đó có phát thải khí nhà kính. Vì vậy, một trong những cách tăng nguồn lực tài chính cho khắc phục hậu quả thiên tai là tăng thu ngân sách nhà nước, cụ thể là thuế bảo vệ môi trường. Cần mở rộng diện chịu thuế bảo vệ môi trường lên các sản phẩm gây ảnh hưởng đến môi trường trong quá trình khai thác, sản xuất, tiêu dùng và thải bỏ như phân bón hóa học, chất tẩy rửa, chất kích thích tăng trưởng, khí than, khí thiên nhiên,...; xây dựng lộ trình áp thuế lên các sản phẩm khác như máy tính, điện thoại, laptop xe,... Mức thuế có thể điều chỉnh để gia tăng theo hướng phản ánh chính xác hơn những chi phí xã hội mà ô nhiễm môi trường gây ra. Việt Nam cũng có thể cân nhắc thực hiện chính sách đánh thuế carbon là loại thuế đánh vào việc sử dụng nhiên liệu sản sinh nhiều carbon. Có thể giới thiệu thuế carbon thông qua điều chỉnh thuế bảo vệ môi trường và điều chỉnh mở rộng dần dần đối tượng chịu thuế với sự chuẩn bị tốt và thực hiện từng bước.

Thứ tư, đẩy mạnh các nguồn ngoài ngân sách hỗ trợ cho ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai như Quỹ Phòng chống thiên tai, hỗ trợ từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước,...; đồng thời áp dụng các công cụ tài chính như bảo hiểm thiên tai, trái phiếu thảm họa,... để tăng cường tính chống chịu của xã hội trước thiên tai, giảm bớt sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance (2018), *Vietnam: Disaster Management Reference Handbook*, retrieved on May 11th 2020, from <<https://www.cfe-dmha.org/DMHA-Resources/Disaster-Management-Reference-Handbooks>>
- Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2019), *Số liệu ngân sách nhà nước*, truy cập ngày 28 tháng 11 năm 2019, từ <<http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/solieungansachnhanuoc>>
- IMHEN và UNDP (2015), *Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về Quản lý rủi ro thiên tai và hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu*, Nhà xuất bản Tài Nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam, Hà Nội, Việt Nam.
- JICA (2015), *Vietnam Country Report: Natural Disaster Risk Assessment and Area Business Continuity Plan Formulation for Industrial Agglomerated Areas in the ASEAN Region*, retrieved on May 6th, 2020, from <<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000023398.pdf>>
- Ngân hàng Thế giới (2010), *Weathering the Storm: Options for Disaster Risk Financing in Vietnam*. USA: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, retrieved on November 12th 2019, from <<http://documents>>

worldbank.org/curated/en/569191468108554653/Vietnam-Weathering-the-storm-options-for-disaster-risk-financing-in-Vietnam>

Ngân hàng Thế giới (2017), *Việt Nam 2017: Báo cáo đánh giá nhanh về thiệt hại và nhu cầu hỗ trợ sau bão Damrey*, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 11 năm 2019, từ <<https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/vietnam-damrey-rapid-assessment-report-vn.pdf>>

Ngân hàng Thế giới (2018), *Sovereign Disaster Risk Finance in Middle-Income Countries: Annual Report 2017-2018*, retrieved on November 12th 2019, from <<http://documents.worldbank.org/curated/en/590781533884356379/Sovereign-disaster-risk-finance-in-middle-income-countries-annual-report-2017-2018>>

Nguyễn Văn Lợi (2018), 'Chính sách tài chính và bảo hiểm rủi ro thiên tai ở Việt Nam', *Tạp chí Tài chính*, truy cập lần cuối ngày 6 tháng 5 năm 2020, từ <<http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/chinh-sach-tai-chinh-va-bao-hiem-rui-ro-thien-tai-o-viet-nam-134137.html>>.

Quốc hội (2002), *Luật Ngân sách Nhà nước, số 01/2002/QH11*, ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2002.

Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách Nhà nước, số 83/2015/QH13*, ban hành ngày 25 tháng 06 năm 2015.

Tạp chí Tài chính (2018), *Đa dạng nguồn lực tài chính khắc phục thiệt hại do thiên tai*, truy cập lần cuối ngày 9 tháng 5 năm 2020 từ <<http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/da-dang-nguon-luc-tai-chinh-khac-phuc-thiet-hai-do-thien-tai-139700.html>>.

Thời báo Tài chính (2019), *Nâng tổng mức dự trữ quốc gia đáp ứng yêu cầu thực tế*, truy cập lần cuối ngày 8 tháng 5 năm 2020, từ <<http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/nhip-song-tai-chinh/2019-03-06/nang-tong-muc-du-tru-quoc-gia-dap-ung-yeu-cau-thuc-te-68512.aspx>>.

Tổng cục Phòng chống thiên tai (2017), *Báo cáo nâng cao năng lực quản lý thiên tai*, truy cập ngày 11 tháng 5 năm 2020, từ <<http://www.vncold.vn/Modules/CMS/Upload/10/TuLieu/170905/1bTB72NamTL.pdf>>

Tổng cục Phòng chống thiên tai (2019), *Thống kê thiệt hại*, truy cập ngày 28 tháng 11 năm 2019, từ <<http://phongchongthientai.mard.gov.vn/Pages/Thong-ke-thiet-hai.aspx>>.