

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ RỦI RO THIÊN TAI GẮN VỚI GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM

Vũ Thị Hoài Thu

*Khoa Môi trường và Đô thị, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: thuvh@neu.edu.vn*

Nguyễn Hoàng Linh

*Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam
Email: Linh.Nguyen@fao.org*

Ngày nhận: 28/4/2016

Ngày nhận bản sửa: 4/10/2016

Ngày duyệt đăng: 25/10/2016

Tóm tắt:

Mối liên hệ giữa nghèo và thiên tai đã được công nhận trên toàn cầu với các bằng chứng về tổn thất về người và thiệt hại kinh tế do thiên tai tập trung chủ yếu ở các nước có thu nhập thấp và trung bình. Quản lý rủi ro thiên tai cần gắn với giảm nghèo, bởi vì giảm nghèo có thể giảm thiểu khả năng dễ bị tổn thương và tăng cường khả năng phục hồi trước thiên tai và thiên tai có thể mang lại những cơ hội cho giảm nghèo. Ở Việt Nam, các vấn đề về quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo chưa được gắn kết với nhau. Do đó, quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo cần phải gắn kết hơn nữa thông qua (i) thúc đẩy các chính sách giảm nghèo hướng vào tăng cường năng lực ứng phó với thiên tai cho người nghèo; (ii) tăng cường các hoạt động cứu trợ khẩn cấp trong hoặc sau thiên tai; và (iii) tận dụng các cơ hội phục hồi sau thiên tai để tái thiết vùng bị thiên tai và mang lại cơ hội mới cho giảm nghèo.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, giảm nghèo, quản lý rủi ro thiên tai

Integrating Disaster Risk Management and Poverty Reduction in Vietnam

Abstract

The link between poverty and natural disasters has been globally recognized with the evidences of human and economic losses concentrating mainly in low and middle income countries. Disaster risk management should be linked to poverty reduction, because poverty reduction will help minimize vulnerability and enhance resilience for affected people to the impacts of natural disasters and natural disasters can bring opportunities for poverty reduction. In Vietnam, disaster risk management and poverty reduction have been discussed separately. Therefore, disaster risk management and poverty reduction should be further integrated through (i) promoting poverty reduction policies to strengthen capacity to respond to natural disasters to help the poor protect themselves; (ii) strengthening emergency relief activities during or after the disaster; and (iii) making use of opportunities to recover from disaster to reconstruct the affected areas and bring new opportunities for poverty reduction.

Key words: Climate change, disaster risk management, poverty reduction.

1. Giới thiệu

Sau hai mươi lăm năm kể từ khi các nước thành viên Liên Hiệp Quốc thông qua Thập kỷ quốc tế về giảm nhẹ thiên tai (1990-1999), tình hình thiên tai

trên toàn cầu vẫn chưa giảm đáng kể. Mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể trong công tác quản lý thiên tai nhưng thiệt hại kinh tế trung bình do thiên tai tính trên toàn cầu vẫn ở mức 250-300 tỷ USD mỗi

năm (UNISDR, 2015). Trên quan điểm kinh tế, thiệt hại do thiên tai là một chi phí cơ hội. Nếu thiên tai không được giảm, thiệt hại do thiên tai trong tương lai sẽ trở thành một chi phí cơ hội đáng kể đối với sự phát triển.

Mối liên hệ giữa nghèo và thiên tai đã được công nhận trên toàn cầu với các bằng chứng về tổn thất về người và thiệt hại kinh tế do thiên tai hiện đang tập trung chủ yếu ở các nước có thu nhập thấp và trung bình. Trung bình trên thế giới có 184 người tử vong mỗi ngày do thiên tai và hầu hết xảy ra ở các quốc gia có thứ hạng thấp về chỉ số phát triển con người và có khoảng hơn 3.000 người khác trở nên bần cùng do tài sản cá nhân bị phá hủy, thiệt hại sức khỏe, vệ sinh và nước uống (UNDP, 2004). Trong giai đoạn 1975-2000, tính trên toàn cầu, khoảng 94% những người bị chết bởi thiên tai là những người sống ở mức hoặc dưới mức trung bình thấp, trong đó 68% là những người nghèo nhất (UNDP, 2012). Thiệt hại dự kiến hàng năm từ thiên tai trong tương lai của các quốc gia đảo nhỏ đang phát triển có thể cao gấp 20 lần so với các nước ở Châu Âu và Trung Á (UNISDR, 2015). Do đó, quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo đóng vai trò quan trọng nhằm bảo vệ các quốc gia khỏi các rủi ro từ thiên tai và phát triển bền vững nền kinh tế.

Mặc dù Việt Nam đã rất thành công trong công cuộc tăng trưởng và giảm nghèo nhưng nhiều đặc trưng về nghèo vẫn chưa thay đổi ở Việt Nam, trong đó có nghèo gắn với tình trạng dễ bị tổn thương trước thiên tai (Ngân hàng Thế giới, 2012). Khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai đang là mối quan tâm đặc biệt của Việt Nam, bởi vì Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia trên toàn cầu có nguy cơ gặp phải nhiều loại thiên tai và là một trong 30 quốc gia cực kỳ rủi ro trước những tác động của biến đổi khí hậu (UNDP, 2012). Những thách thức dai dẳng trong giảm nghèo và phát triển bền vững làm cho việc giải quyết mối quan hệ giữa giảm nghèo và quản lý rủi ro thiên tai đóng vai trò rất quan trọng đối với Việt Nam.

Bài viết này trình bày một số vấn đề lý luận về mối quan hệ giữa nghèo và thiên tai và quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo, phân tích thực trạng quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo ở Việt Nam, từ đó đề xuất một số khuyến nghị nhằm tăng cường quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian tới. Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu tại bàn, tổng quan lý thuyết

và thực tiễn từ các dữ liệu thứ cấp để minh họa cho các phân tích và đánh giá.

2. Một số vấn đề lý luận về mối quan hệ giữa nghèo và thiên tai và quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo

2.1. Mối quan hệ giữa nghèo và thiên tai

2.1.1. Khái niệm nghèo

Hiện tại, chưa có một khái niệm chuẩn mực về nghèo được chấp nhận là khái niệm chung có thể áp dụng trên toàn thế giới. Tuy nhiên, có một sự đồng thuận về khái niệm nghèo, đó là nghèo là một hiện tượng đa chiều. Ngân hàng Thế giới (2012) cho rằng nghèo là sự thiếu thốn không thể chấp nhận được trong đời sống. Những sự thiếu thốn này là những thiếu hụt mang tính thiết yếu và có tương quan lẫn nhau, bao gồm thiếu ăn hoặc đói; thiếu thu nhập, học hành, chăm sóc sức khỏe, điều kiện vệ sinh; không có cơ hội tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội, chính trị; không được trao quyền,... Ở Việt Nam, nghèo đa chiều được xây dựng theo hướng kết hợp cả chuẩn nghèo về thu nhập và mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin và được áp dụng cho giai đoạn 2016-2020 theo quy định của Thủ tướng Chính phủ (2015).

2.1.2. Khái niệm thiên tai

Thiên tai là hiện tượng tự nhiên bất thường có thể gây thiệt hại về người, tài sản, môi trường, điều kiện sống và các hoạt động kinh tế-xã hội (bao gồm: bão, áp thấp nhiệt đới, lốc, sét, mưa lớn, lũ, lũ quét, ngập lụt, sạt lở đất do mưa lũ hoặc dòng chảy, sụt lún đất do mưa lũ hoặc dòng chảy, nước dâng, xâm nhập mặn, nắng nóng, hạn hán, rét hại, mưa đá, sương muối, động đất, sóng thần và các loại thiên tai khác (Quốc hội, 2013, Điều 3, điểm 1). Theo Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu và Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (2015), thiên tai là các hiểm họa tự nhiên tương tác với các điều kiện dễ bị tổn thương của xã hội làm thay đổi nghiêm trọng chức năng bình thường của một cộng đồng hay một xã hội, gây ra các ảnh hưởng bất lợi rộng khắp đối với con người, nền kinh tế hay môi trường, đòi hỏi phải ứng phó khẩn cấp để đáp ứng các nhu cầu cấp bách của con người và có thể phải cần đến sự hỗ trợ từ bên ngoài để phục hồi.

2.1.3. Tác động của thiên tai đến nghèo

Tác động của thiên tai đến nghèo thường được thể hiện thông qua tác động của thiên tai đến sinh

kế của người nghèo. Trước hết, thiên tai (như bão, lũ lụt, hạn hán,...) gây ảnh hưởng đến các nguồn lực sinh kế, đặc biệt là các nguồn lực tự nhiên (như đất, nước, tài nguyên thủy sản) và các nguồn lực vật chất (như đường giao thông, hệ thống thủy lợi, mạng lưới điện). Khi nguồn lực sinh kế bị tổn thương, các hoạt động sinh kế sẽ bị ảnh hưởng. Hoạt động sinh kế bị ảnh hưởng bởi thiên tai sẽ ảnh hưởng đến các kết quả sinh kế đạt được, đặc biệt là việc làm và thu nhập. Ngoài ra, thiên tai cũng ảnh hưởng đến người nghèo về dinh dưỡng (không có khả năng chi trả cho các nhu cầu về thực phẩm), y tế (thiếu nước sạch và điều kiện vệ sinh an toàn, không có khả năng chi trả cho chăm sóc sức khỏe) và giáo dục (không được tiếp cận thường xuyên với hệ thống giáo dục). Nhìn chung, thiên tai tác động đến nghèo trên cả hai phương diện: nghèo thu nhập và nghèo đa chiều; từ đó làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng giữa các nhóm dân cư (UNDP, 2012).

Người nghèo bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi thiên tai vì hai lý do chính. Thứ nhất, phần lớn người nghèo sống tập trung ở các vùng có điều kiện khó khăn về thời tiết và địa hình (vùng ven biển và núi cao), là những khu vực dễ bị tổn thương nhất do nằm ở vị trí hứng chịu những tác động trực diện nhất từ thiên tai. Thứ hai, khả năng thích ứng trước thiên tai và phục hồi sinh kế sau thiên tai của người nghèo thường kém hơn các nhóm khác do hạn chế hơn về tài sản (ví dụ như đất đai), tiếp cận các nguồn lực và dịch vụ (ví dụ như tín dụng), bị hạn chế trong các loại lựa chọn hoặc có rất ít sự lựa chọn; do đó họ thường khó có điều kiện để thoát nghèo và nhóm cận nghèo rất dễ rơi vào nghèo đói (UNDP, 1994; UNDP, 2012).

2.2. Quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo

2.2.1. Khái niệm và nội dung của quản lý rủi ro thiên tai

Quản lý rủi ro thiên tai là quá trình mang tính hệ thống nhằm áp dụng các quy định hiện hành, huy động cơ quan, tổ chức, cá nhân và kỹ năng cần thiết để thực hiện các chiến lược, chính sách nhằm nâng cao khả năng ứng phó, giảm thiểu tác động bất lợi của thiên tai (Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc và Bộ Lao động Thương binh Xã hội, 2011).

Quản lý rủi ro thiên tai bao gồm 3 nhóm hoạt động chính: (i) phòng ngừa (giai đoạn trước thiên tai): trang bị năng lực và kiến thức cho tổ chức, cá nhân nhằm sẵn sàng ứng phó, khắc phục hậu quả và tái thiết sau thiên tai; (ii) ứng phó (giai đoạn trong thiên tai): thực hiện các hoạt động khẩn cấp hỗ trợ cộng đồng trong hoặc ngay sau thiên tai nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, an toàn xã hội của những người bị ảnh hưởng bởi thiên tai; (iii) phục hồi (giai đoạn sau thiên tai): khôi phục và nâng cấp các trang thiết bị, điều kiện sống bị tác động bởi thiên tai. Quản lý rủi ro thiên tai hướng đến mục tiêu nâng cao năng lực ứng phó với thiên tai, giảm thiểu tổn thất từ thiên tai và đẩy nhanh quá trình phục hồi sau thiên tai, qua đó tăng cường an ninh cho con người, nâng cao chất lượng cuộc sống và phát triển bền vững.

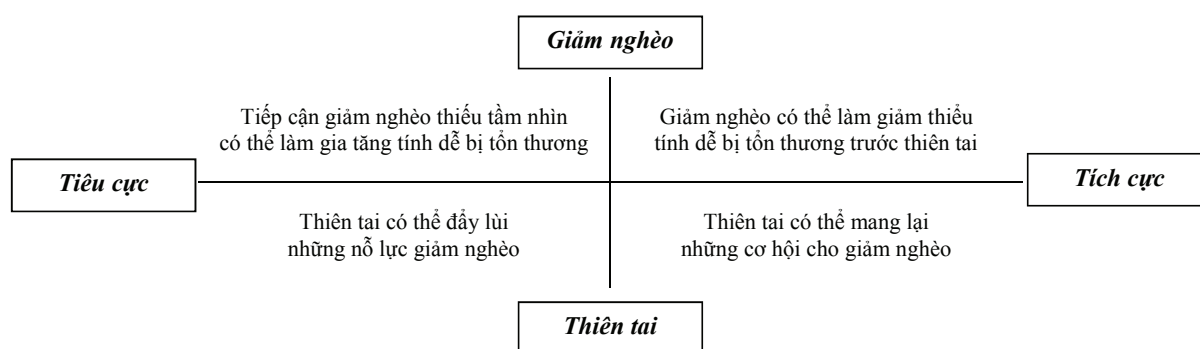
2.2.2. Gắn kết quản lý rủi ro thiên tai với giảm nghèo

Mối quan hệ giữa giảm nghèo và khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai, được thể hiện ở Hình 1, có thể được giải thích như sau:

Thứ nhất, tác động của giảm nghèo đến khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai:

- Tác động tích cực: giảm nghèo có thể giảm thiểu

Hình 1: Mối quan hệ giữa giảm nghèo và khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai



Nguồn: UNDP (1994)

khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai. Giảm nghèo thông qua các biện pháp hỗ trợ cải thiện thu nhập, ví dụ như các nguồn thu nhập ngoài nông nghiệp, sẽ giúp người dân có những khoản tiết kiệm sẵn có nhằm ứng phó trước các tình huống khẩn cấp từ thiên tai; hoặc cải thiện cơ sở hạ tầng, ví dụ như đường giao thông, nhà ở,... sẽ làm giảm khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai.

- *Tác động tiêu cực: giảm nghèo thiếu tầm nhìn có thể làm tăng khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai.* Phát triển kinh tế thường được coi là một công cụ tuyệt vời nhằm hỗ trợ giảm nghèo, song cũng có thể đem lại những rủi ro thiên tai. Ví dụ, mô hình kinh tế phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên sẽ làm cho tài nguyên ngày càng cạn kiệt và môi trường bị suy thoái và cuối cùng gây ra những thảm họa thiên nhiên cho con người. Phát triển xã hội cũng có thể làm gia tăng rủi ro thiên tai. Ví dụ, đô thị hóa có thể làm tăng khả năng dễ bị tổn thương của con người trước thiên tai; bởi vì hệ quả của đô thị hóa quá nhanh là sự thiết lập các khu định cư phi chính thức mới hoặc các khu ổ chuột mà các khu này thường nằm ở những vị trí địa lý dễ gặp phải rủi ro (như vùng dễ bị sạt lở, lũ quét, an ninh thấp...).

Thứ hai, tác động của thiên tai đến giảm nghèo:

- *Tác động tích cực: thiên tai có thể mang lại những cơ hội cho giảm nghèo.* Thiệt hại do thiên tai có thể tạo ra sự cải thiện đáng kể về tư duy xã hội và quan điểm của các nhà hoạch định chính sách trong việc ứng phó với thiên tai; bởi vì sau thảm họa, các hộ gia đình, cộng đồng và nhà quản lý sẽ phải tìm ra các chiến lược cải thiện khả năng chống chịu và phục hồi tốt hơn dựa trên những bài học, kinh nghiệm và mất mát đã trải qua.

- *Tác động tiêu cực: thiên tai có thể đẩy lùi những nỗ lực giảm nghèo.* Thiên tai có thể gây ra các tác động kinh tế trực tiếp (tổn thất tài sản, cơ sở hạ tầng, sản phẩm nông nghiệp) và gián tiếp (sự gián đoạn dòng chảy hàng hóa và dịch vụ); từ đó tác động vào các biến số vĩ mô như tăng trưởng, ngân sách, nợ công và lạm phát. Người nghèo thường chịu tác động nặng nề từ thiên tai, bởi vì nghèo đói làm cho họ dễ bị các thiệt hại kinh tế trực tiếp, gián tiếp và các hiệu ứng phụ. Về khía cạnh xã hội, nghèo cùng cực ở tất cả các chiều có thể là kết quả của thảm họa tự nhiên, bởi vì những người di cư tị nạn sau thảm họa thường thiếu hụt tất cả các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục và tiếp cận nguồn nước uống an toàn.

Như vậy, quản lý rủi ro thiên tai cần gắn với giảm nghèo, bởi vì xét dưới khía cạnh tích cực, giảm nghèo có thể giảm thiểu khả năng dễ bị tổn thương trước thiên tai và thiên tai có thể mang lại những cơ hội mới cho giảm nghèo. Do đó, để gắn kết quản lý rủi ro thiên tai với giảm nghèo, cần tăng cường năng lực ứng phó với thiên tai cho người nghèo thông qua các chính sách giảm nghèo hướng vào cải thiện năng lực tự cường cho người dân; đồng thời cần tận dụng các cơ hội phục hồi sau thiên tai để tái thiết vùng bị thiên tai, qua đó mang lại những cơ hội mới cho giảm nghèo (UNDP, 2004).

3. Tổng quan về nghèo và thiên tai ở Việt Nam

3.1. Tình trạng nghèo ở Việt Nam

Trước năm 2015, Việt Nam sử dụng hai hệ thống chuẩn nghèo để đánh giá tình hình nghèo là chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh Xã hội và chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê – Ngân hàng Thế giới. Dù được đánh giá theo hệ thống chuẩn nghèo nào, tỷ lệ nghèo ở Việt Nam cũng đã giảm đáng kể trong hai thập kỷ qua. Theo chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh Xã hội, tỷ lệ nghèo đã giảm từ 19,2% vào năm 1996 xuống 5,97% vào năm 2014. Theo chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê – Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ nghèo đã giảm từ 58,1% vào năm 1998 xuống 20,7% vào năm 2010 (Ngân hàng Thế giới, 2012).

Tính trên toàn quốc, ba vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất Việt Nam giai đoạn 2007-2014 theo chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh Xã hội lần lượt là miền núi phía Bắc (Đông Bắc và Tây Bắc); Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung và Tây Nguyên (Bảng 1).

3.2. Tình hình thiên tai ở Việt Nam

Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của thiên tai trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương do vị trí địa lý và địa hình. Trong các loại thiên tai, bão và lũ lụt là thường xuyên và nguy hiểm nhất. Trung bình mỗi năm Việt Nam phải chịu từ 6-7 cơn bão; trong giai đoạn 1990-2010 đã xảy ra 74 trận lũ; hạn hán, xâm nhập mặn, sạt lở đất và các thiên tai mang tính cực đoan đã xảy ra nhiều hơn (Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu và Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc, 2015). Sự gia tăng ngày càng nhanh cả về quy mô và chu kỳ lặp lại của thiên tai đã làm mất đi nhiều thành quả của quá trình phát triển kinh tế-xã hội. Thiệt hại kinh tế bình quân hàng năm do thiên tai chiếm khoảng 1,3-1,5% GDP mặc dù thiệt hại

Bảng 1: Tỷ lệ hộ nghèo giai đoạn 2007-2014

Đơn vị: %

Vùng	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cả nước	14,5	12,1	11,3	14,20	11,76	9,60	7,80	5,97
Đông Bắc	23,44	19,41	16,52	24,62	21,01	17,39	14,81	11,96
Tây Bắc	32,36	31,76	25,46	39,16	33,02	28,55	25,86	22,76
Đồng bằng sông Hồng	9,59	7,67	6,88	8,30	6,50	4,89	3,63	2,57
Bắc Trung Bộ	23,44	19,81	15,33	22,68	18,28	15,01	12,22	9,26
Duyên hải Miền Trung	16,18	14,28	12,88	17,26	14,49	12,20	10,15	8,00
Tây Nguyên	21,34	15,79	12,45	22,48	18,47	15,00	12,56	10,22
Đông Nam Bộ	5,12	3,62	4,84	2,11	1,70	1,27	0,95	0,66
Đồng bằng sông Cửu Long	12,85	9,77	8,91	13,48	11,39	9,24	7,41	5,48

Nguồn: Bộ Lao động Thương binh Xã hội (không năm xuất bản)

thực tế có thể cao hơn đáng kể. Hầu hết dân số Việt Nam sinh sống ở các lưu vực sông, vùng đất thấp và khu vực ven biển nên hơn 70% dân số có nguy cơ gặp phải thiên tai (UNDP, 2012).

Theo Ngân hàng Thế giới (2012), tính trên toàn quốc, các hộ nghèo phải chịu thiên tai nhiều hơn so

với các hộ không nghèo ở mọi loại hình thiên tai. Các hộ ở nông thôn chịu thiên tai nhiều hơn so với các hộ ở thành thị. Ba vùng có tỷ lệ hộ chịu thiên tai nhiều nhất là miền núi phía Bắc, duyên hải miền Trung và Tây Nguyên (Bảng 2).

3.3. Mối quan hệ giữa nghèo và thiên tai ở Việt Nam

Bảng 2: Tỷ lệ hộ chịu thiên tai ở Việt Nam giai đoạn 2003-2008

Đơn vị: %

	Hạn hán	Lụt, bão	Lở đất	Các loại thời tiết khác ngập khác
Toàn quốc	6,7	12,9	0,7	15,2
Phân theo khu vực				
Nông thôn	8,6	15,5	0,9	19,4
Thành thị	1,8	6,3	0,1	4,3
Phân theo vùng				
Đồng bằng sông Hồng	2,6	10,3	0,4	28,6
Miền núi phía Đông Bắc	9,4	7,0	1,7	23,0
Miền núi phía Tây Bắc	8,1	14,3	1,3	22,6
Duyên hải Bắc Trung Bộ	15,8	29,3	1,1	30,3
Duyên hải Nam Trung Bộ	7,3	25,9	0,4	7,4
Tây Nguyên	19,2	10,9	0,4	4,9
Đông Nam Bộ	2,9	5,1	0,3	1,3
Đồng bằng sông Cửu Long	3,5	10,2	0,5	1,4
Phân theo hộ				
Hộ nghèo	14,2	17,9	1,2	22,9
Hộ không nghèo	5,6	12,2	0,6	14,1

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2012.

Mặc dù chưa có nhiều bằng chứng về mối quan hệ giữa nghèo và thiên tai ở Việt Nam nhưng các khu vực có điều kiện tự nhiên khắc nghiệt và hàng năm phải gánh chịu thiên tai nhiều hơn (bão, lũ lụt, lũ quét, lở đất) thì cũng là những khu vực có tỷ lệ nghèo cao hơn. Số liệu ở Bảng 1 và Bảng 2 đã thể hiện một phần điều này: ba vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất Việt Nam là miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và duyên hải miền Trung cũng là ba vùng chịu nhiều thiên tai nhất ở Việt Nam; trong đó miền núi phía Bắc dễ gặp phải lũ quét, lũ lụt và sạt lở đất; duyên hải miền Trung có đường bờ biển dài và thường xuyên chịu tác động của lũ, bão; và Tây Nguyên dễ bị lũ lụt, hạn hán, lũ quét và lở đất. Tính trên toàn quốc, nếu tỷ lệ rủi ro gặp thiên tai tăng lên 1% thì tỷ lệ nghèo tăng lên 0,35% (UNDP, 2012).

4. Thực trạng quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo ở Việt Nam

4.1. Thể chế

Thủ tướng Chính phủ (2007) nhấn mạnh việc tăng cường thể chế quản lý rủi ro thiên tai tại các bộ, ngành và địa phương. Ủy ban quốc gia về tìm kiếm cứu nạn các Bộ, ngành trung ương và địa phương (thành lập năm 2009) và Ban chỉ đạo Phòng chống lụt bão Trung ương, Ban chỉ huy phòng chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn các Bộ, ngành và địa phương (thành lập năm 2010) thực hiện chức năng quản lý thiên tai ở Việt Nam. Năm 2015, Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống thiên tai được thành lập nhằm chỉ đạo, điều hành công tác phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai trên phạm vi cả nước. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan thường trực của Ban Chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về phòng chống thiên tai. Ngoài ra, Ban chỉ đạo phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn các bộ/ngành, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã cũng đã được thành lập.

Hành động của Chính phủ về quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo được đề cập trong các chính sách và chương trình cụ thể theo ngành, trong đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chịu trách nhiệm về quản lý rủi ro thiên tai và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm về giảm nghèo. Theo báo cáo của HFA (2015) về đánh giá kết quả công tác quản lý rủi ro thiên tai ở Việt Nam, cơ chế phối hợp liên ngành trong công tác lập kế hoạch chưa chặt chẽ; mỗi bộ, ngành hoặc tỉnh tự lập kế hoạch mà không tham vấn và phối hợp, chia sẻ thông tin với các bộ, ngành/tỉnh khác.

4.2. Chính sách

Chiến lược quốc gia về Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến 2020 do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chủ trì được triển khai thông qua các dự án, chương trình cụ thể với hai nhóm giải pháp chính là giải pháp công trình (xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng như hồ chứa, khu neo đậu trú bão, nâng cấp hệ thống đê sông, đê biển) và giải pháp phi công trình (hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật và cơ chế chính sách; kiện toàn bộ máy phòng, chống lụt bão và tìm kiếm cứu nạn; nâng cao năng lực dự báo, cảnh báo; trồng và bảo vệ rừng; tăng cường năng lực quản lý thiên tai; lập và rà soát quy hoạch; chuyển đổi mùa vụ, giống cây trồng, vật nuôi trong nông nghiệp để thích ứng trước thiên tai, ...).

Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì gồm các giải pháp hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng tại các huyện và xã nghèo tập trung vào hạ tầng phục vụ nhu cầu cơ bản như giao thông, y tế, giáo dục; hỗ trợ phát triển sản xuất cho đối tượng nghèo, cận nghèo và mới thoát nghèo; nâng cao năng lực cán bộ giảm nghèo các cấp và các chính sách hỗ trợ giảm nghèo khác (như tín dụng, cho vay xây nhà, hỗ trợ tiền mặt, trợ giá).

Như vậy, có thể thấy rõ sự độc lập và tách biệt của hai chiến lược, chương trình phục vụ hai mục tiêu khác nhau tại Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo và sự gắn kết chỉ được thể hiện ở các giải pháp phi công trình của hai chương trình cũng như sự lồng ghép cả hai chương trình vào kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Nhìn chung, các chính sách quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo chưa được gắn kết nhau. Các chính sách đã không phản ánh một thực tế là trong cuộc sống của người dân Việt Nam, nghèo đói và thiên tai có mối liên hệ mật thiết với nhau và hỗ trợ lẫn nhau.

4.3. Các hoạt động thực tiễn

Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong việc ứng phó với thiên tai, đặc biệt là trong phòng chống và cứu trợ ngay lập tức sau thiên tai (HFA, 2015), có thể kể đến như: (i) đổi mới trong hành động từ bị động ứng phó sang chủ động phòng ngừa thiên tai thông qua các hoạt động như: rà soát các quy hoạch hiện có để bổ sung, lồng ghép yêu cầu phòng tránh thiên tai vào các quy hoạch mới và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; tổ chức quy hoạch lại dân cư hoặc di dời dân tại những vùng thường xuyên bị thiên tai đến nơi ở mới an toàn hơn; tằn

suất, mức độ, quy mô tác động của thiên tai đã được đưa vào thiết kế xây dựng cơ sở hạ tầng; (ii) thực hiện song song cả hai nhóm hoạt động công trình và phi công trình, và (iii) đẩy mạnh hợp tác quốc tế về phòng chống thiên tai. Tuy nhiên, các hoạt động quản lý rủi ro thiên tai ở Việt Nam vẫn tập trung vào lĩnh vực nông nghiệp và phòng chống lụt bão và bị hạn chế về nguồn nhân lực và tài chính để triển khai các hoạt động phòng chống giảm nhẹ thiên tai.

Về lĩnh vực giảm nghèo, theo báo cáo của Bộ Lao động Thương binh Xã hội (2016), các hoạt động thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững của quốc gia thường tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản như đường giao thông, y tế, giáo dục, nhà ở tại các huyện và xã nghèo; hỗ trợ phát triển sản xuất tăng thu nhập cho đối tượng nghèo, cận nghèo và mới thoát nghèo thông qua tín dụng ưu đãi; đào tạo nghề, tạo việc làm, xuất khẩu lao động ở các thị trường như Nhật Bản, Đài Loan, Trung Đông, Malaysia,...

Như vậy, các hoạt động thực tiễn về quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo đang được thực hiện một cách độc lập ở Việt Nam.

5. Một số gợi ý chính sách về quản lý rủi ro thiên tai gắn với giảm nghèo ở Việt Nam

Ở Việt Nam, quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo chưa được gắn kết với nhau. Quản lý rủi ro thiên tai và giảm nghèo cần phải gắn kết với nhau hơn nữa để giảm thiểu khả năng dễ bị tổn thương và tăng khả năng chống chịu của người nghèo trước thiên tai, giảm thiểu thiệt hại tại thời điểm bị thiên tai và thúc đẩy khả năng phục hồi sau thiên tai; từ đó bảo vệ người nghèo trong suốt chu kỳ cuộc sống, qua đó làm giảm bất bình đẳng và bất lợi về kinh tế - xã hội của người nghèo so với các nhóm khác trong xã hội. Các chính sách giảm nghèo cần được gắn kết trong cả ba giai đoạn của quá trình quản lý rủi ro thiên tai, bao gồm: phòng ngừa (giai đoạn trước thiên tai), ứng phó (giai đoạn trong thiên tai) và phục hồi (giai đoạn sau thiên tai), cụ thể là:

Thứ nhất, thúc đẩy các chính sách giảm nghèo hướng vào tăng cường năng lực ứng phó với thiên tai cho người nghèo để họ tự bảo vệ mình, bao gồm: (i) xây dựng đồng bộ cơ sở hạ tầng cứng ở các vùng dễ bị tổn thương đi kèm với tăng cường hệ thống dự báo cảnh báo sớm thiên tai, (ii) cải thiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản cho người nghèo (y tế, giáo dục, thông tin) nhằm giảm thiểu tác động từ thiên tai; (iii) quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và bảo

tồn đa dạng sinh học vùng xung yếu để trở thành lá chắn hỗ trợ tăng cường khả năng chống chịu của cộng đồng; (iv) lồng ghép chính sách bảo trợ xã hội với chính sách phòng chống giảm nhẹ thiên tai nhằm giảm thiểu thiệt hại, thúc đẩy khả năng phục hồi, bảo vệ sinh kế và cuộc sống của người nghèo; và (v) tăng cường cơ chế chia sẻ rủi ro thông qua bảo hiểm nông nghiệp, bảo hiểm biến đổi khí hậu.

Thứ hai, tăng cường các hoạt động cứu trợ khẩn cấp trong hoặc ngay sau thiên tai nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản và đáp ứng các nhu cầu cơ bản của những người bị ảnh hưởng tại thời điểm bị thiên tai. Tuy nhiên, cách tiếp cận cứu trợ cần được cân nhắc kỹ lưỡng dựa trên nhu cầu, bối cảnh thực tế và quan trọng hơn là không làm giảm tính tự lực, tự cường của người dân vùng bị thiệt hại và không là tiền đề cho tham nhũng.

Thứ ba, tận dụng các cơ hội phục hồi sau thiên tai để tái thiết vùng bị thiên tai, qua đó mang lại những cơ hội mới cho giảm nghèo như (i) chính sách xây dựng lại cơ sở hạ tầng sau thiên tai; (ii) chính sách phục hồi sinh kế sau thiên tai thông qua phát triển sinh kế bổ trợ và sinh kế mới; và (iii) thực hiện các dự án phát triển dựa vào cộng đồng về xóa đói giảm nghèo, quản lý tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học.

6. Kết luận

Là một quốc gia thu nhập trung bình mới, Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng và trải qua những thách thức mới của sự phát triển, đặc biệt là những hình thức mới của nghèo đói, bất bình đẳng, thiên tai và biến đổi khí hậu. Do đó, lập kế hoạch và thực hiện một cách tích hợp và hiệu quả giữa quản lý rủi ro thiên tai, giảm nghèo và phát triển kinh tế-xã hội sẽ giúp bảo vệ người dân trước bất kỳ cú sốc nào về thiên tai. Về cơ bản, cần giúp các vùng dễ bị tổn thương trước thiên tai thoát khỏi sự kém phát triển và hạn chế tối đa phản ứng thụ động của họ trước thiên tai thông qua đẩy mạnh tốc độ giảm nghèo, đặc biệt ở các vùng miền núi và chủ động trong công tác phòng chống thiên tai. Lồng ghép quản lý rủi ro thiên tai vào các chính sách và chương trình phát triển cấp quốc gia và địa phương có thể mang lại lợi ích ở tất cả các cấp; qua đó giải quyết hiệu quả các vấn đề về giảm nghèo, an sinh xã hội, chất lượng cuộc sống, tạo lập năng lực ứng phó với thiên tai trong ngắn hạn và thích ứng với biến đổi khí hậu trong dài hạn.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (không năm xuất bản), *Thông tin giảm nghèo*, truy cập lần cuối ngày 28 tháng 4 năm 2016, từ <http://giamngheo.molisa.gov.vn/>.
- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2016), *Báo cáo tóm tắt và một số nội dung xin ý kiến Ban chỉ đạo Trung ương về giảm nghèo bền vững*, Hà Nội, 2016.
- Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc & Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2011), *Tài liệu kỹ thuật “Quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu”*, Hà Nội.
- HFA [Hyogo Framework Action] (2015), *Vietnam: National Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015)*, retrieved on April, 28th 2016, from <http://www.preventionweb.net/files/42305_VNM_NationalHFAprogress_2013-15.pdf>.
- Ngân hàng Thế giới (2012), *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, Hà Nội, 2012.
- Quốc Hội (2013), *Luật Phòng, chống thiên tai, Số 33/2013/QH13*, ban hành ngày 19 tháng 6 năm 2013.
- Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia Phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020*, ban hành ngày 16 tháng 11 năm 2007.
- Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định 59/2015/QĐ-TTg, Về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 – 2020*, ban hành ngày 19 tháng 11 năm 2015.
- UNDP (1994), *Disasters and Development*, Disaster Management Training Program, New York.
- UNDP [United Nations Development Program] (2012), *Sustainable Poverty Reduction and Natural Disaster Risk Management in the Central Coast Region: Lessons Learned and Policy Implication*, UN Issues Paper, Vietnam.
- UNISDR [United Nations Office for Disaster Risk Management] (2015), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, retrieved on July, 28th 2015, from <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_EN.pdf>.
- Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Biến đổi khí hậu & Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (2015), *Báo cáo tóm tắt phục vụ các nhà hoạch định chính sách, Trong 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, Hà Nội.