

Thiên tai - biến đổi khí hậu và bảo hiểm cây lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long

Nguyễn Ngọc Anh*

Viện Quy hoạch thủy lợi miền Nam

Ngày nhận bài 13/6/2017, ngày chuyển phản biện 23/6/2017, ngày nhận phản biện 1/8/2017, ngày chấp nhận đăng 16/8/2017

Tóm tắt:

Trong những năm qua, hàng loạt thiên tai đã xảy ra ở Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) gây hậu quả vô cùng nặng nề trên tất cả các mặt kinh tế - xã hội, đặc biệt là sản xuất nông nghiệp. Là vựa lúa trọng điểm và đảm bảo an ninh lương thực cho cả nước, đóng vai trò chủ đạo trong xuất khẩu 5-7 triệu tấn gạo hàng năm, song cuộc sống của người dân trồng lúa ĐBSCL tuy khá hơn nhiều so với trước đây, nhưng luôn phải đối mặt với sự bất ổn do thiên tai, đặc biệt là tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH). Trong các loại hình trợ giúp người dân nhanh chóng vượt qua thiệt hại do thiên tai, ổn định sản xuất và đời sống, bảo hiểm nông nghiệp (BHNN) có ý nghĩa quan trọng, sẽ là phương thức hiệu quả và thực tế nhất. Tuy nhiên, trong nhiều năm qua, BHNN trên toàn quốc nói chung và ở ĐBSCL nói riêng còn nhiều mặt hạn chế, chưa gắn với phát triển nông nghiệp, đặc biệt là cây lúa. Hơn nữa, qua diễn biến thiên tai và tình hình cứu trợ thiệt hại trong những năm qua, trong đó có đợt hạn - mặn 2016 cho thấy, hình thức cứu trợ của Nhà nước với người dân vùng thiên tai như hiện nay còn nhiều bất cập, vừa chưa kịp thời, vừa chưa sát với thực tế, đòi hỏi một cách làm mới hiệu quả hơn - đổi mới hình thức BHNN. Bài viết này chỉ bàn về BHNN liên quan đến thiên tai và đối tượng tập trung vào cây lúa.

Từ khóa: Bảo hiểm, lúa, nông nghiệp, thiên tai.

Chỉ số phân loại: 5.2

Tình hình BHNN thời gian qua

BHNN ở Việt Nam

BHNN là một trong các hình thức bảo hiểm trên thế giới. Wikipedia định nghĩa BHNN như sau: “Bảo hiểm cây trồng được mua bởi nhà sản xuất nông nghiệp, nông dân, chủ trang trại và nhiều người khác để bảo vệ mình chống lại một trong hai sự tổn thất cây trồng của họ do thiên tai, chẳng hạn như mưa đá, hạn hán và lũ lụt, hoặc mất thu nhập do giảm giá cả của hàng hóa nông nghiệp. Hai loại bảo hiểm cây trồng là bảo hiểm năng suất cây trồng và bảo hiểm thu nhập cây trồng”.

Ngân hàng thế giới (WB) xem bảo hiểm là một hình thức quản lý rủi ro được sử dụng để làm hàng rào chống lại những tổn thất bất ngờ. Định nghĩa thông thường như sau: “BHNN là chuyển giao một cách công bằng các nguy cơ tổn thất của một thực thể để đổi lấy một phí bảo hiểm, hoặc một tổn

thất nhỏ sản phẩm nông nghiệp được định lượng và đảm bảo để ngăn ngừa một tổn thất có thể lớn hơn. BHNN là một hình thức đặc biệt được áp dụng để đảm bảo sản xuất nông nghiệp”. Một định nghĩa khác: “BHNN là một chính sách có liên quan đến người được bảo hiểm (nông dân), khi họ phải trả một khoản tiền nhỏ (thông thường ở tỷ lệ phần trăm) cho một công ty bảo hiểm để đảm bảo giúp họ chống lại các tổn thất do bất kỳ hiểm họa nào (lũ lụt, hạn hán, dịch bệnh...) trong một khoảng thời gian cụ thể (thường không quá một năm), với lời hứa là công ty bảo hiểm phải bồi thường cho họ giá trị của tổn thất đó nếu nó xảy ra”.

Ở Việt Nam, BHNN được định nghĩa: “BHNN là một nghiệp vụ bảo hiểm phi nhân thọ có đối tượng bảo hiểm là các rủi ro phát sinh trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp và đời sống nông thôn, bao gồm những rủi ro gắn liền với cây trồng, vật nuôi, vật tư,

hàng hóa, nguyên liệu, nhà xưởng”.

Từ năm 1982, BHNN ở Việt Nam đã được khởi động. Tuy nhiên, cho đến nay, BHNN vẫn chưa đóng góp nhiều cho sản xuất nông nghiệp. Công ty Bảo hiểm Bảo Việt (sau đây gọi tắt là Bảo Việt) là đơn vị đầu tiên triển khai thí điểm BHNN cho cây lúa tại 2 huyện Nam Ninh và Vụ Bản, tỉnh Nam Định. Sau 2 năm triển khai thí điểm (1982-1983), do chuyển đổi cơ chế từ hợp tác xã sản xuất nông nghiệp sang kinh tế hộ gia đình, việc triển khai thí điểm tạm thời dừng lại. Từ năm 1993 đến 1998, Bảo Việt lại tiếp tục triển khai thí điểm bảo hiểm cây lúa tại 16 tỉnh trên phạm vi cả nước, trọng tâm là tỉnh Hà Tĩnh - nơi thường xuyên chịu nhiều yếu tố rủi ro nhất. Diện tích bảo hiểm lúc đó là 208.900 ha, số hộ được bảo hiểm là 315.200 hộ, phí bảo hiểm thu được 13,05 tỷ đồng, trong khi tiền bồi thường lên tới 14,40 tỷ đồng (theo thời giá 1993-1998). Trong thời gian

*Email: anhn2t@yahoo.com

Natural Disasters - Climate Changes and Rice Insurance in the Mekong River Delta

Ngoc Anh Nguyen*

Southern Institute for Water Resources Planning (SIWRP)

Received 13 June 2017; accepted 16 August 2017

Abstract:

In recent years, many natural disasters have occurred in the Mekong River Delta, causing severe consequences on all socio - economic aspects, especially agricultural production. As a major granary and the key of food security for Vietnam, playing an important role in annual exports of 5-7 million tons of rice, the life of farmers in the Mekong River Delta are though much better than the past, but they always face with instability of natural disasters, especially the impact of climate changes. In terms of helping people quickly overcome the damages caused by natural disasters, stabilizing production and living, agricultural insurance is of the utmost significance and will be the most effective and practical way. However, in the past years, there were many limitations of agricultural insurance for the whole country in general and for the Mekong River Delta in particular, including that it was not linked to agricultural development, especially in rice production. Moreover, through the recent natural disaster occurrences and relief situations, including the 2016 saline - drought season, it is shown that restricts in the official forms of relief for the people in natural disaster areas still existed. These forms were not timely and close to the reality, so it is necessary to have a new way to make it more effective: Renewing the structure for agricultural insurance. This article discusses about the agricultural insurance related the natural disasters with the focus on rice production.

Keywords: *Agricultural, insurance, natural disaster, rice.*

Classification number: 5.2

thí điểm, Bảo Việt đã tập trung nhiều công sức và coi BHNN là mặt trận hàng đầu, có sự chỉ đạo thường xuyên của Bộ Tài chính. Ngân sách của Hà Tĩnh hỗ trợ 20% phí bảo hiểm cho người dân. Tuy vậy, sau 5 năm triển khai thí điểm, kết quả thu được không như kỳ vọng. Sau thời gian thí điểm không thành công, BHNN dần bị thu hẹp và chỉ cầm chừng ở một số công ty bảo hiểm lớn. Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT), tính đến cuối năm 2010, kết quả triển khai BHNN tại Việt Nam cũng chưa đáng kể khi chỉ có 1% giá trị trồng trọt, 0,24% số gia súc, 0,04% số gia cầm được bảo hiểm và doanh thu phí BHNN chỉ đạt gần 2,5 tỷ đồng,

chiếm 0,05% tổng doanh thu phí của ngành bảo hiểm phi nhân thọ. Hiện nay, Bảo Việt vẫn duy trì BHNN, song quy mô rất nhỏ, tập trung vào bảo hiểm cây cao su ở Bình Phước, Kon Tum; bảo hiểm bò sữa ở TP Hồ Chí Minh, Tuyên Quang; bảo hiểm nuôi cá ở An Giang. Doanh thu từ BHNN của Bảo Việt khoảng trên 5 tỷ đồng/năm [1, 2].

Nhận thức rõ tầm quan trọng của BHNN, để phục vụ và phát triển sản xuất nông nghiệp, ổn định đời sống người dân, Chính phủ đã quyết định tiếp tục thực hiện thí điểm BHNN từ năm 2011 đến 2013 bằng Quyết định số 315/QĐ-TTg ngày 1/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ (sau đây viết

tắt là Quyết định 315). Theo Quyết định này, mục đích thực hiện thí điểm BHNN là nhằm hỗ trợ cho người sản xuất nông nghiệp chủ động khắc phục và bù đắp thiệt hại tài chính do hậu quả của thiên tai, dịch bệnh gây ra, góp phần bảo đảm ổn định an sinh xã hội nông thôn, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp. Rủi ro được bảo hiểm và bồi thường bảo hiểm bao gồm: a) Thiên tai (như bão lũ, lụt, hạn hán, rét đậm, rét hại, sương giá và các loại rủi ro thiên tai khác); b) Dịch bệnh (như dịch cúm, dịch tai xanh, bệnh lở mồm long móng, bệnh thủy sản, dịch rầy nâu, vàng lùn, xoắn lá và các loại dịch bệnh khác). Thí điểm BHNN được thực hiện tại các địa phương, bao gồm: a) Bảo hiểm với cây lúa tại Nam Định, Thái Bình, Nghệ An, Hà Tĩnh, Bình Thuận, An Giang và Đồng Tháp; b) Bảo hiểm với trâu, bò, lợn, gia cầm tại Bắc Ninh, Nghệ An, Đồng Nai, Vĩnh Phúc, Hải Phòng, Thanh Hóa, Bình Định, Bình Dương và Hà Nội; c) Bảo hiểm với nuôi trồng thủy sản cá tra, cá ba sa, tôm sú, tôm chân trắng tại Bến Tre, Sóc Trăng, Trà Vinh, Bạc Liêu và Cà Mau. Để giúp đỡ người dân tham gia bảo hiểm, Nhà nước đã thực hiện hỗ trợ cho các đối tượng sản xuất nông nghiệp tham gia thí điểm BHNN như sau: 100% phí bảo hiểm cho hộ nông dân, cá nhân nghèo; 80% phí bảo hiểm cho hộ nông dân, cá nhân cận nghèo; 60% phí bảo hiểm cho hộ nông dân, cá nhân không thuộc diện nghèo, cận nghèo; 20% phí bảo hiểm cho tổ chức.

Theo thống kê của Bộ Tài chính, đến nay đã có 304.016 hộ nông dân tham gia bảo hiểm, trong đó 233.361 hộ nghèo (76,8%), 45.944 hộ cận nghèo (15,1%), 24.711 hộ bình thường (8,1%) và 1 tổ chức sản xuất nông nghiệp. Tổng giá trị được bảo hiểm là 7.747,9 tỷ đồng (trong đó cây lúa 2.151 tỷ đồng, vật nuôi 2.713,2 tỷ đồng, thủy sản 2.883,7 tỷ đồng). Số tiền bồi thường là 712,9 tỷ đồng. Doanh thu từ phí bảo hiểm đạt 394 tỷ đồng [1]. Đến nay, ngoài Bảo Việt còn có một số đơn vị khác cùng tham gia BHNN.

BHNN ở ĐBSCL

Trong đợt thí điểm BHNN từ năm 2011 đến 2013, ĐBSCL có 7 tỉnh tham gia, gồm An Giang, Đồng Tháp (cây lúa), Bến Tre, Sóc Trăng, Trà Vinh, Bạc Liêu, Cà Mau (nuôi trồng thủy sản). Theo Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ, sau hơn 1 năm thực hiện thí điểm, đến 2013, BHNN đã giải quyết bồi thường cho hơn 4.000/6.400 hộ bị thiệt hại, với số tiền hơn 280 tỷ đồng, giúp cho hơn 4.000 nông hộ của 7 địa phương vùng ĐBSCL giảm bớt khó khăn, có điều kiện kinh tế để tiếp tục tái đầu tư sản xuất, góp phần giải quyết khó khăn cho nông dân. Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNT cũng đã tích cực ban hành và sửa đổi nhiều quy định hướng dẫn các địa phương thực hiện sát với thực tế của từng tỉnh. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, BHNN ở ĐBSCL còn dậm chân tại chỗ, chưa triển khai một cách đồng bộ cả theo không gian (7 tỉnh thí điểm), thời gian (2011-2013 và những năm tiếp theo), đối tượng (cây lúa, nuôi trồng thủy sản các loại) và hình thức (bảo hiểm như là dịch vụ mua - bán, mà người bán có quyền cao hơn người mua). Đến nay, sau đợt hạn - mặn 2016, BHNN ở ĐBSCL càng cho thấy còn quá nhiều bất cập và khiếm khuyết, chưa thực sự vào cuộc để làm “bà đỡ” cho người nông dân khi gặp khó khăn.

Những thuận lợi, khó khăn và hạn chế trong BHNN ở ĐBSCL thời gian qua

Nhận thức được BHNN đóng vai trò quan trọng trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt ở vùng nông thôn, giúp người dân vượt qua khó khăn do tổn thất từ thiên tai và dịch bệnh, sớm ổn định sản xuất, ngoài Quyết định 315, Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách hỗ trợ phát triển và thực thi loại hình bảo hiểm này. Ở ĐBSCL, Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ và các địa phương đều đã rất coi trọng BHNN. Các bộ/ngành trung ương luôn chỉ đạo sát sao, điều chỉnh những bất cập, thiếu sót trong quá trình thực hiện BHNN để giúp các địa phương dần

đưa BHNN vào cuộc sống. Bản thân người nông dân cũng ý thức được tầm quan trọng của BHNN đối với cuộc sống của họ nên rất tích cực tham gia. Tuy nhiên, phải thẳng thắn nhìn nhận rằng, qua 3 năm thực hiện thí điểm và tiếp tục một vài năm gần đây, BHNN ở ĐBSCL còn bộc lộ quá nhiều bất cập mà nếu không sớm khắc phục sẽ khó có thể triển khai tiếp mô hình này và người dân sẽ còn gặp nhiều khó khăn hơn nữa, đặc biệt là sau các thiên tai như hạn - mặn 2016.

Những khó khăn và hạn chế trong thực hiện BHNN ở ĐBSCL thời gian qua được nhận biết là:

Sản xuất nông nghiệp còn manh mún. Sản xuất càng manh mún thì rủi ro càng cao. Sản xuất càng manh mún thì lợi nhuận thấp, người dân khó có điều kiện tham gia BHNN. Sản xuất càng manh mún thì đơn vị bảo hiểm càng khó đánh giá thiệt hại, công tác bảo hiểm càng mất nhiều công sức và kéo dài. Tuy mấy năm gần đây An Giang và Đồng Tháp đã thực hiện mô hình cánh đồng mẫu lớn, song tỷ lệ này vẫn chưa nhiều. Nuôi trồng thủy sản vẫn chủ yếu ở quy mô nông hộ.

Doanh nghiệp thực hiện BHNN thường gặp rủi ro cao, kinh doanh không hiệu quả và nguy cơ thua lỗ cao. Thực tế là nếu có triển khai BHNN thì các doanh nghiệp bảo hiểm thường lựa chọn các đối tượng ít rủi ro nhất và cũng triển khai một cách cầm chừng, trong khi đối tượng BHNN ở nước ta nói chung và ĐBSCL nói riêng rất phong phú và trên diện rộng, nguy cơ rủi ro cao, đặc biệt trong điều kiện BĐKH.

Nền tảng pháp lý cho thực hiện BHNN cũng còn nhiều vấn đề chưa thật chặt chẽ, như các hợp đồng BHNN chưa theo kịp với phát triển sản xuất (tăng vụ, chuyển đổi đối tượng nuôi/trồng, sai quy trình sản xuất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giá nông sản không ổn định...); biến động của thiên tai (xảy ra nhiều hơn, nghiêm trọng hơn, quy mô lớn hơn...) gây ra

thiệt hại lớn hơn nhiều so với những gì mà doanh nghiệp dự tính; cách xử lý khi một bên tự ý phá vỡ hợp đồng; sự hỗ trợ của Nhà nước (theo Quyết định 315) cũng không được như mong đợi...

Nhận thức về BHNN của đại đa số người dân ĐBSCL còn hạn chế do cách nghĩ và cách làm của người sản xuất tiểu nông và sự quyết định quá “bộc phát” của họ trên mảnh đất của mình vì lợi ích kinh tế và chạy theo thị trường.

Đánh giá của Bộ Tài chính sau khi kết thúc chương trình thí điểm BHNN giai đoạn 2011-2013 cho thấy, việc triển khai BHNN thời gian qua là một trong những giải pháp tích cực hỗ trợ người nông dân trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Thông qua thí điểm BHNN tạo cho người sản xuất nông nghiệp ý thức và thói quen tuân thủ quy trình sản xuất, canh tác, nuôi thủy sản theo hướng chuyên canh, công nghiệp hóa và hiện đại hóa. Đây là mục tiêu cơ bản mà ngành nông nghiệp mong muốn đạt được để tiến tới sản xuất hàng hóa toàn diện, đặc biệt cho vùng chuyên canh lúa, thủy sản và cây ăn trái ở ĐBSCL.

Thiên tai ở ĐBSCL

Các dạng thiên tai ở ĐBSCL

Lũ lụt: Hàng năm, lũ gây ngập một vùng rộng lớn (1,2-1,9 triệu ha), với độ sâu 0,5-4,0 m. Lũ ở ĐBSCL phân bố theo tỷ lệ 41% lũ lớn (mực nước tại Tân Châu >4,5 m, tổng lượng lũ trên 400 tỷ m³), 46% lũ trung bình (mực nước tại Tân Châu 4,0-4,5 m, tổng lượng lũ 350-400 tỷ m³) và 13% lũ nhỏ (mực nước tại Tân Châu <4,0 m, tổng lượng lũ <350 tỷ m³).

Hạn - mặn: Hạn hán, cạn kiệt nguồn nước và xâm nhập mặn là hiện tượng thường xảy ra ở ĐBSCL, đặc biệt trong những năm gần đây và 3 yếu tố này có quan hệ khá chặt chẽ với nhau, tương hỗ lẫn nhau. Do có một mùa khô kéo dài 5-6 tháng liên tục, từ tháng 12 năm trước đến tháng 4, 5 năm sau, nên đây là thời gian khô hạn và

thiếu nước. Nếu mưa năm trước chấm dứt sớm hơn (cuối tháng 11) và mùa mưa xuất hiện muộn hơn (cuối tháng 5, tháng 6) thì hạn hán càng nghiêm trọng hơn. Cạn kiệt dòng chảy trên dòng chính sông Cửu Long cũng xảy ra từ tháng 12 đến tháng 5. Trung bình hàng năm, lưu lượng kiệt trên sông Tiền - sông Hậu vào khoảng 2.500-2.800 m³/s. Nếu gặp năm hạn hán hoặc hệ thống thủy điện ở thượng lưu hoạt động bất thường, dòng chảy xuống hạ lưu giảm 20-30% (lưu lượng xuống dưới 2.000 m³/s) là đã gây cạn kiệt nghiêm trọng cho ĐBSCL. Xâm nhập mặn ở ven biển ĐBSCL thường xảy ra trong 3-4 tháng, từ tháng 2 đến tháng 4, 5, với ranh mặn vào sâu nhất từ 45 đến 55 km tùy từng cửa sông. Nếu gặp năm hạn và cạn kiệt sớm, xâm nhập mặn xuất hiện sớm, từ tháng 1, thậm chí tháng 12 và kéo dài đến hết tháng 5, ranh mặn cũng lên cao hơn trung bình 10-15 km, thậm chí trên 25 km.

Các dạng thiên tai khác: Ngoài 2 thiên tai ở quy mô lớn là lũ lụt và hạn - mặn nêu trên, hàng năm ĐBSCL cũng còn phải đối mặt với các dạng thiên tai khác xảy ra ở quy mô và mức độ thấp hơn, như mưa lớn, tố lốc, triều cường và sạt lở bờ sông, kênh. Mưa lớn thường đồng hành với lũ lụt, song ở vùng ven biển, xa vùng ngập, cũng thường có những trận mưa lớn lên đến hàng trăm mm/ngày. Tố lốc và gió lớn xuất hiện vào đầu và giữa mùa mưa, khi vào vụ hè - thu. Triều cường làm sạt lở bờ bao, gây ngập và đưa nước mặn vào ruộng. Sạt lở bờ sông, kênh xảy ra trên từng đoạn sông, kênh với tần suất và quy mô ngày càng lớn. Một dạng thiên tai đáng lưu ý nữa là các đợt hạn trong mùa mưa, thường xảy ra trong các tháng đầu mùa mưa (tháng 5-7) và tháng 9, với 6-7 đợt, năm nhiều 10-12 đợt, kéo dài 5-7 ngày, có khi đến 10 ngày. Những đợt hạn không mưa và mưa nhỏ kéo dài liên tục từ 10-20 ngày, thậm chí trên 20 ngày, được người dân ĐBSCL gọi là hạn "Bà Chằng".

ĐBKH và xu thế thiên tai ở ĐBSCL

ĐBKH đã, đang và sẽ xảy ra ngày

càng rõ rệt ở ĐBSCL. Trong khoảng hơn 10 năm gần đây, phân bố lũ ĐBSCL có xu thế tăng dần số năm lũ trung bình và nhỏ do cả hai yếu tố ĐBKH và điều tiết hồ chứa thượng lưu. Sau các trận lũ lớn năm 2000, 2001 và 2002, 13 năm liền (2003-2015) ĐBSCL chỉ có lũ vừa đến nhỏ (trừ lũ 2011), thậm chí cực nhỏ (lũ 2015). Tổng lượng lũ vào ĐBSCL 380-420 tỷ m³ và kéo dài 5-6 tháng như trước đây nay chỉ còn khoảng 330-350 tỷ m³ (lũ 2015 khoảng 220 tỷ m³) và kéo dài trong 3-4 tháng. Thêm vào đó, gần 50% vùng ngập trung bình và 30% vùng ngập sâu đã được các tỉnh tiến hành kiểm soát lũ để sản xuất vụ hè - thu và thu - đông (khoảng 700.000 ha), khiến khả năng trữ lũ của toàn ĐBSCL giảm chỉ còn hơn một nửa so với trước đây (từ 5-7 tỷ m³ xuống 3-4 tỷ m³). Tuy nhiên, theo các kịch bản ĐBKH ở thượng lưu của Ủy hội sông Mê Kông và tính toán của Viện Quy hoạch thủy lợi miền Nam, từ nay đến 2050, lưu lượng đỉnh lũ vào ĐBSCL có thể tăng đến 15%. Diện tích ngập lũ lớn có thể tăng thêm trên 300.000 ha (tổng diện tích ngập lên đến gần 2,6 triệu ha). Thời gian ngập lũ kéo dài hơn 1,0-1,5 tháng. Tuy nhiên, những thiệt hại do lũ nhỏ gây nên trong những năm gần đây cũng rất đáng quan tâm.

Đến 2050, dòng chảy kiệt trên sông Mê Kông cũng có xu thế chung giảm 15-20%, và có thể giảm đến hơn 30% vào các năm hạn. Đợt hạn - mặn 2016, dòng chảy kiệt giảm hơn 30%. Xâm nhập mặn trong 10 năm qua xảy ra rất phức tạp và ngày càng nghiêm trọng. Liên tiếp các năm 2004, 2005 rồi 2008, 2009, 2010 và 2014, 2015, đặc biệt 2016, ĐBSCL đã xảy ra xâm nhập mặn ngày càng khốc liệt. Trong 25 năm qua, mực nước ven biển ĐBSCL dâng lên trung bình 12 cm, trong đó đỉnh triều lên cao hơn (15-20 cm). Theo các kịch bản ĐBKH của Bộ Tài nguyên và Môi trường công bố năm 2009 và 2011, mực nước biển sẽ tiếp tục dâng cao với mức trung bình 0,5-1,0 cm/năm. Đến 2100, theo kịch bản trung bình, mực nước biển dâng lên 75 cm, đỉnh triều cũng sẽ tăng

tương ứng 100-115 cm. Theo các tính toán của Viện Quy hoạch thủy lợi miền Nam đến 2050, mực nước biển dâng và ĐBKH có thể làm tăng diện tích bị mặn 4 g/l từ 350.000 đến 450.000 ha (tổng diện tích bị mặn 4 g/l sẽ lên đến 2,0-2,1 triệu ha). Ranh giới xâm nhập mặn 4 g/l có thể tăng thêm 25-30 km trên sông Tiền và 17-22 km trên sông Hậu. Do ĐBKH, ở ĐBSCL mưa đầu vụ giảm, mùa khô có thể kéo dài hơn, mưa ngày cũng lớn hơn, giông lốc tăng, triều cường cao hơn, sạt lở nghiêm trọng hơn.

Thiệt hại sản xuất nông nghiệp do thiên tai ở ĐBSCL

Những năm lũ lớn, thiệt hại do lũ gây ra là rất đáng kể. Ngoài người chết, cơ sở hạ tầng bị phá hủy, thì sản xuất nông nghiệp là đối tượng bị thiệt hại nặng nhất. Trung bình các năm lũ lớn, diện tích lúa hè - thu bị ngập là khoảng 150.000-250.000 ha, trong đó mất trắng 30.000-50.000 ha. Tổng thiệt hại 1.000-2.000 tỷ đồng. Trận lũ lịch sử năm 2000, diện tích lúa hè - thu bị ngập là 617.000 ha, trong đó mất trắng 374.000 ha. Các mùa vụ khác bị ngập 51.300 ha, mất trắng 46.500 ha. Nhiều diện tích nuôi trồng thủy sản bị ngập và mất trắng. Thiệt hại khoảng trên 5.000 tỷ đồng. Lũ năm 2011, hàng chục ngàn ha lúa bị ngập, trong đó 5.300 ha bị mất trắng, thiệt hại khoảng 500 tỷ đồng.

Hạn - mặn ở ĐBSCL có thể gây thiệt hại cho vụ lúa đông - xuân và thậm chí hè - thu sớm từ vài chục nghìn đến vài trăm nghìn ha, cho nuôi trồng thủy sản từ vài trăm đến vài nghìn ha. Tổng thiệt hại nông nghiệp từ vài trăm đến hàng nghìn tỷ đồng. Thiệt hại hạn - mặn 2016 cho riêng sản xuất lúa lên đến gần 3.000 tỷ đồng, với 160.000 ha đất canh tác (chủ yếu là lúa) bị ngập mặn.

Mưa lớn gây ngập úng cục bộ cho nhiều diện tích lúa, đặc biệt ở 2 tỉnh Cà Mau và Kiên Giang. Tố lốc cũng gây thiệt hại cục bộ cho diện tích lúa từ vài ha đến vài chục ha. Sạt lở bờ sông,

kênh cũng có thể gây thiệt hại cho sản xuất nông nghiệp nhưng trên quy mô nhỏ. Triều cường ngày càng cao cũng gây thiệt hại không nhỏ cho sản xuất nông nghiệp.

BHNN cho cây lúa ở ĐBSCL

Đến nay, Chương trình thí điểm BHNN theo Quyết định 315 đã kết thúc. Qua báo cáo kết quả thực hiện thí điểm BHNN từ năm 2011 đến 2013, các địa phương và người dân đều mong muốn tiếp tục thực hiện hoặc mở rộng Chương trình này. Dưới đây chúng tôi xin có một số đề xuất với mong muốn góp phần triển khai BHNN ở ĐBSCL một cách hiệu quả và thiết thực.

Lựa chọn đối tượng bảo hiểm

Trong các rủi ro của BHNN, rủi ro do nhân tai và chủ quan của người dân là khó đánh giá, bởi xảy ra trên mọi cấp độ, quy mô, thời điểm và rất phức tạp. Trong khi đó, rủi ro do thiên tai nhìn chung dễ nhận biết mức độ hơn do xảy ra theo mùa, với cùng một nguyên nhân, trong cùng một thời điểm, trên bình diện rộng, ảnh hưởng đến nhiều hộ dân và được cả xã hội quan tâm.

Diễn biến sản xuất lúa ở ĐBSCL trong nhiều năm qua cho thấy có tính ổn định khá cao, sản lượng giảm do thiên tai, dịch bệnh... chỉ khoảng dưới 3% (trừ năm lũ 2000, sản lượng lúa giảm trên 7%). Đặc biệt, trong hơn 15 năm gần đây, nhờ các tiến bộ kỹ thuật, rất ít năm và diện tích lúa bị dịch bệnh mà thiệt hại hầu như chỉ tập trung vào nguyên nhân thiên tai. Vì vậy, đối tượng bảo hiểm cần tập trung vào nguyên nhân thiên tai, trong đó, 2 yếu tố chủ yếu là lũ - lụt và hạn - mặn.

Lựa chọn sản phẩm bảo hiểm

Kinh nghiệm và thực tiễn hoạt động BHNN trong hơn 30 năm qua, đặc biệt trong các năm thí điểm BHNN theo Quyết định 315 cho thấy, nếu thực hiện BHNN cho nhiều sản phẩm cùng lúc, đặc biệt những sản phẩm có nhiều yếu tố rủi ro cao và phức tạp trong đánh giá thiệt hại như nuôi trồng

thủy sản, chăn nuôi gia súc, gia cầm... sẽ khó có thể đảm bảo tính ổn định của bảo hiểm cho cả 2 phía - người được bảo hiểm và đơn vị bảo hiểm. Ví dụ như nuôi tôm chẳng hạn, khi thực hiện chỉ trả bảo hiểm, đơn vị bảo hiểm sẽ phải gặp các tình huống sau đây: i) Do thiên tai (mưa lớn, nắng nóng kéo dài, cạn kiệt nguồn nước ngọt, khô hạn, xâm nhập mặn, lũ lớn...); ii) Do nhân tai (ô nhiễm nguồn nước, khó tiếp cận nguồn nước mặn, dịch bệnh, giá tôm xuống thấp, doanh nghiệp không thu mua, kẻ xấu phá hoại...); iii) Do chính người dân (tăng vụ, chuyển đổi giống, chuyển đổi loài, giống không đạt chuẩn, quy trình nuôi không đúng, thức ăn và thuốc chữa bệnh không đảm bảo theo yêu cầu...). Với nhiều yếu tố rủi ro như vậy, việc kiểm đếm, tính toán và đánh giá mức đền bù cho từng hộ là cực kỳ khó khăn và từ đó cũng rất dễ phát sinh mâu thuẫn và tiêu cực. Điều này đã từng xảy ra với Bảo Minh ở các tỉnh Cà Mau, Sóc Trăng và Bạc Liêu những năm trước đây.

Như vậy, trong khi các công ty bảo hiểm còn dấn đo, cân nhắc và không mặn mà với BHNN, người dân còn chưa thực sự tin tưởng vào BHNN, Nhà nước còn gặp khó khăn trong trợ giúp người dân chi trả BHNN, cơ chế và luật pháp liên quan đến BHNN còn chưa chặt chẽ... thì việc xem xét lựa chọn một sản phẩm đặc trưng và phổ biến nhất để thực hiện BHNN thành công trong lúc này là rất quan trọng.

Từ các phân tích trên đây, đối với ĐBSCL, trước hết trong những năm sắp đến, chỉ cần thực hiện BHNN cho sản phẩm cây lúa là đủ. Ở ĐBSCL, cây lúa có nhiều lợi thế và ổn định hơn cả. Hàng năm ĐBSCL sản xuất 2-3 vụ lúa, trong hàng chục năm qua chưa xảy ra hiện tượng mất mùa hay thất thu 2 vụ liên tiếp do thiên tai. Hơn nữa, người dân do gắn liền cuộc sống với cây lúa, hiểu cây lúa và những thiệt hại do thiên tai trên cây lúa là khá rõ ràng nên dễ dàng thương thảo với phía bảo hiểm về mức độ tổn thất và tỷ lệ đền bù.

Lựa chọn vùng bảo hiểm

Lúa được trồng ở cả 13 tỉnh/thành phố ĐBSCL. Tỉnh có diện tích lúa ít nhất là Bến Tre 38.000 ha, kể đến Vĩnh Long 71.000 ha và Bạc Liêu 78.000 ha. Tỉnh có diện tích lúa nhiều nhất là Kiên Giang 382.000 ha, kể đến Long An 264.000 ha, An Giang 257.000 ha, Đồng Tháp 226.000 ha. Tổng diện tích lúa toàn đồng bằng trên 1,91 triệu ha (thực tế diện tích vụ hè - thu những năm gần đây theo các thống kê lên đến gần 2,0 triệu ha) [3]. BHNN cho cây lúa ở ĐBSCL có thể thực hiện theo 3 phương án vùng như sau:

Một là, phương án toàn ĐBSCL: Phương án này có diện tích lúa lên đến trên 1,9 triệu ha, bao gồm cả 13 tỉnh/thành phố. Số lượng mùa vụ trong năm 2-3. Tổng sản lượng lúa hiện nay dao động trong khoảng 24,5-25,5 triệu tấn [4]. Do diện tích và sản lượng lớn nên số lượng BHNN cao, cần nhiều thời gian, nhân lực và nguồn vốn đầu tư. Tuy nhiên, phương án này có lợi thế là do có diện tích và sản lượng lớn, lại trải rộng trên toàn bộ ĐBSCL, nên dù khối lượng lớn nhưng độ ổn định và tính bù trừ cao, trung bình 4-5 năm mới có một trận lũ lớn hay hạn - mặn cần đến bảo hiểm nên tính an toàn và bảo đảm đồng vốn của đơn vị bảo hiểm cao. Tuy nhiên, phương án này lại có hạn chế là đều hứng chịu tất cả thiên tai xảy ra trong năm với lũ lụt và hạn - mặn.

Hai là, phương án vùng: ĐBSCL được chia thành 4 vùng là Đồng Tháp Mười (bao gồm các tỉnh Long An, Tiền Giang và phần lớn Đồng Tháp); Tứ giác Long Xuyên (bao gồm phần lớn các tỉnh An Giang, Kiên Giang và một phần TP Cần Thơ); Bán đảo Cà Mau (bao gồm các tỉnh Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau, Hậu Giang, phần lớn Cần Thơ và một phần Kiên Giang); kẹp giữa sông Tiền - sông Hậu (bao gồm các tỉnh Vĩnh Long, Trà Vinh, Bến Tre và một phần các tỉnh Đồng Tháp, An Giang). Các đơn vị bảo hiểm có thể chọn 1 trong 4 vùng trên. Phương án này có phạm vi hẹp hơn,

diện tích và sản lượng lúa ít hơn nên cần ít vốn, nhân lực và thời gian hơn. Tuy nhiên, ngay cả phương án này thì mỗi vùng cũng đều gặp phải các dạng thiên tai trong năm, dù mức độ có ít hơn. Ví dụ vùng Đồng Tháp Mười và Tứ giác Long Xuyên chủ yếu là ngập lũ, hạn - mặn ở mức độ thấp hơn, trong khi Bán đảo Cà Mau chủ yếu là hạn - mặn, lũ lụt ở mức độ thấp hơn. Vùng kẹp giữa có lũ lụt và hạn - mặn khá cân bằng.

Ba là, phương án chọn một số tỉnh điển hình (như Chương trình thí điểm trước đây): Theo phương án này, có thể chọn nhóm điển hình bao gồm 1 tỉnh chỉ có lũ lụt (như An Giang, Đồng Tháp), 1 tỉnh chỉ có hạn - mặn (như Bạc Liêu, Cà Mau) và 1 tỉnh ít bị thiên tai (như Vĩnh Long, Hậu Giang), hoặc nhóm điển hình bao gồm các tỉnh đều có lũ lụt và hạn - mặn nhưng ở các mức độ khác nhau (như Kiên Giang, Bến Tre, Tiền Giang, Long An, Sóc Trăng, Trà Vinh...). Phương án này có diện tích gần tương đương với phương án 2, song trải rộng ra nhiều vùng. Lũ lụt và hạn - mặn đều có thể xảy ra nhưng mức độ thiệt hại thấp hơn.

Triển khai BHNN cho cây lúa ở ĐBSCL

Thực tế sản xuất lúa ở ĐBSCL những năm qua cho thấy, người dân rất cần BHNN và họ đã nhận ra lợi ích và hiệu quả thực tế của mô hình này, đặc biệt trong những năm gặp thiên tai gần đây như lũ lớn 2011 và hạn - mặn lịch sử 2016. Để triển khai BHNN trên cây lúa ở ĐBSCL một cách hiệu quả và thiết thực, chúng ta cần: Rà soát các văn bản pháp luật để hoàn chỉnh cơ chế, chính sách nhằm tạo thuận lợi và thông thoáng cho hoạt động BHNN; các đơn vị tham gia BHNN cần có quy chế rõ ràng về đánh giá thiệt hại và có mức độ đền bù hợp lý, đơn giản hóa các thủ tục và rút ngắn thời gian đền bù; Nhà nước xem xét tiếp tục chính sách hỗ trợ người dân tham gia BHNN theo phương thức của Quyết định 315 hoặc một mô hình hỗ trợ khác phù hợp với tình hình hiện nay và đặc thù sản

xuất lúa ở ĐBSCL; các địa phương cần tổ chức vận động người dân tham gia đầy đủ và nhiệt tình BHNN cây lúa cả chiều rộng (tỷ lệ tham gia) và chiều sâu (liên tục nhiều năm); các doanh nghiệp thu mua lúa gạo có thể xem xét giúp đỡ người dân mua BHNN hoặc đứng ra mua BHNN thay cho người dân, chi phí được tính toán trong hạch toán kinh tế; đề mô hình BHNN dần đi vào cuộc sống, giúp người dân gắn chặt sản xuất lúa gạo với BHNN, không quá trông cậy vào sự hỗ trợ và giúp đỡ của Nhà nước khi gặp thiên tai, Nhà nước cần khuyến khích và có cơ chế phù hợp để người dân tham gia BHNN. Sau những tổn thất nặng nề do thiên tai gây ra, để kịp thời giúp người dân vượt qua khó khăn, sớm ổn định sản xuất, Nhà nước có thể tạm ứng kinh phí cho các địa phương để phân phối cho nông dân. Các đơn vị bảo hiểm sẽ khấu trừ nguồn kinh phí này sau khi thực hiện BHNN ở từng hộ dân và hoàn trả cho Nhà nước.

Kết luận và kiến nghị

ĐBSCL có vị trí rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Với tiềm năng nông nghiệp to lớn, trong những năm qua, ĐBSCL luôn đóng góp trên 50% tổng sản lượng lương thực, có vai trò quyết định trong việc thực hiện thành công chiến lược an ninh lương thực quốc gia và giữ vị trí chủ đạo trong xuất khẩu gạo (hơn 90%). Đồng thời, ĐBSCL cũng cung cấp khoảng 70% lượng trái cây, trên 40% sản lượng thủy sản đánh bắt và trên 70% sản lượng thủy sản nuôi trồng của cả nước. Nổi bật nhất trong kết quả tăng trưởng của vùng phải kể đến sản lượng lúa từ 2010 đến nay luôn đạt trên 20 triệu tấn.

Tầm quan trọng của ĐBSCL đối với cả nước được thể hiện không chỉ về sản lượng lúa gạo mà còn chính nhờ vào sự ổn định an ninh lương thực hơn hẳn so với 2 vùng Đồng bằng sông Hồng và Duyên hải miền Trung. Bên cạnh đó, trong tình hình diễn biến thiên tai và khủng hoảng lương thực thường xuyên xảy ra trên thế giới, Chính phủ

Việt Nam cũng đã khẳng định với cộng đồng quốc tế rằng, trong nhiều năm tới, Việt Nam không chỉ quyết tâm đảm bảo an ninh lương thực trong nước mà còn góp phần quan trọng cho chương trình an ninh lương thực toàn cầu.

Song, trong quá trình phát triển, ĐBSCL cũng phải luôn đối mặt với không ít khó khăn và hạn chế do điều kiện tự nhiên, cộng với những tác động không nhỏ và khôn lường từ BĐKH và các hoạt động ở thượng lưu, khiến lũ lụt diễn biến ngày càng phức tạp, mực nước biển dâng và xâm nhập mặn ngày càng ác liệt... Những hạn chế về điều kiện tự nhiên là rào cản không nhỏ đối với sản xuất nông nghiệp và sinh hoạt của người dân.

Từ thiệt hại trên cây lúa do các trận lũ lớn 2000, 2001, 2002 và gần đây là 2011, do hạn - mặn 2004, 2008, 2010, 2014 và đặc biệt năm 2016 cho thấy, người sản xuất lúa ngày càng gặp nhiều khó khăn, khó có thể vượt lên để phục hồi và ổn định sản xuất nếu không có sự trợ giúp về nguồn vốn. Qua nhiều năm triển khai và hoạt động, đặc biệt từ kinh nghiệm của Chương trình thí điểm BHNN giai đoạn 2011-2013 theo Quyết định 315, mô hình BHNN tuy còn nhiều hạn chế và bộc lộ nhiều khiếm khuyết cần khắc phục, cũng đã dần khẳng định tính ưu việt, hiệu quả và sự tin tưởng của người nông dân. Ở ĐBSCL, cây lúa vừa là biểu trưng, vừa là tiềm năng to lớn nhất, gắn với cuộc sống của đại đa số hộ dân. Vì thế, hiện nay, hơn lúc nào hết, để đồng hành cùng người dân trong phát triển sản xuất và giảm nhẹ thiệt hại do thiên tai và BĐKH trên cây lúa, BHNN cho cây lúa càng cần phải được triển khai mạnh mẽ và tích cực hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNT, *Các báo cáo tổng kết Chương trình thí điểm BHNN*.
- [2] Công ty Bảo hiểm Bảo Minh, *Các báo cáo về BHNN*.
- [3] Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Tài liệu sử dụng đất ĐBSCL*.
- [4] Tổng cục Thống kê, *Tài liệu thống kê sản xuất nông nghiệp ĐBSCL*.