



CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN BẢO HIỂM TÀI SẢN CÔNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

NGÔ ANH PHƯƠNG

Bảo hiểm tài sản công có vai trò góp phần bảo vệ ngân sách của Chính phủ khỏi những "cú sốc" bất ngờ do thiên tai, tuy nhiên, việc thiết kế, xây dựng chương trình bảo hiểm phù hợp là một nhiệm vụ khó khăn đòi hỏi sự hợp tác và phối hợp với các bên liên quan khác nhau... Hiện nay, các quốc gia có thị trường bảo hiểm phát triển, các quốc gia thuộc nhóm ASEAN đều đã ban hành các chính sách khác nhau để phát triển bảo hiểm tài sản công. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm phát triển bảo hiểm tài sản công của một số quốc gia trên thế giới, bài viết đưa ra một số bài học cho Việt Nam.

Từ khóa: Bảo hiểm tài sản công, chính sách phát triển bảo hiểm tài sản công

POLICY ON PUBLIC ASSET INSURANCE DEVELOPMENT OF SELECTED COUNTRIES AND EXPERIENCE FOR VIETNAM

Ngo Anh Phuong

Public asset insurance helps prevent government's budget from sudden shocks such as natural disasters. However, the designing and building of an appropriate insurance program is a hard task that requires coordination of different parties. Countries with developed insurance markets and ASEAN countries have applied different policies to develop public asset insurance. Based on studying the public asset insurance experience of selected countries in the world, the article offers some lessons for Vietnam.

Keywords: Public asset insurance, policy on public asset insurance development

Ngày nhận bài: 17/11/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/11/2022

Ngày duyệt đăng: 2/12/2022

Một số vấn đề lý luận về bảo hiểm tài sản công

Bảo hiểm tài sản công là bảo hiểm cho giá trị của tài sản công trong trường hợp xảy ra rủi ro gây hư hỏng, mất mát... làm giảm hoặc mất giá trị của tài sản, gây ra thiệt hại cho tài sản được bảo hiểm. Theo Diễn đàn phát triển bảo hiểm (IDF, 2019) thì tài sản công gồm nhiều loại nhưng các loại tài sản công mà Chính phủ có thể quyết định để bảo hiểm thường thuộc một trong sáu loại chính: (i) Giao thông vận tải bao gồm sân bay, bến cảng/bến cảng, mạng lưới đường sắt, đường bộ, cầu và hầm; (ii) Năng lượng bao gồm các nhà máy điện, công trình thủy điện,

lưới điện, đường ống dẫn khí và dầu; (iii) Cơ sở hạ tầng xã hội bao gồm trường học, thư viện, công viên và các cơ sở giải trí, bệnh viện, trạm y tế và nhà tù; (iv) Nước và hệ thống thoát nước bao gồm các đập, hệ thống cấp nước tưới tiêu và kiểm soát lũ lụt, và hệ thống xử lý nước và nước thải cục bộ; (v) Hệ thống viễn thông bao gồm cáp, tháp và đường truyền cho hệ thống điện thoại và internet; (vi) Cơ sở hạ tầng và hệ sinh thái tự nhiên/xanh.

Bảo hiểm tài sản công có vai trò rất lớn như góp phần bảo vệ ngân sách của Chính phủ khỏi những cú sốc bất ngờ do thiên tai, quản lý rủi ro tập trung giúp nâng cao khả năng sẵn sàng ứng phó và ứng phó, góp phần đa dạng hóa các nguồn tài chính, mở rộng các nguồn tài chính của chính phủ để có thể tài trợ hiệu quả cho các lớp rủi ro cao nhất sau thiên tai mà thường bị hạn chế bởi ngân sách công hoặc cho phép sửa chữa/tái thiết cơ sở hạ tầng hiệu quả hơn và nhanh hơn... Vì vậy, để phát triển bảo hiểm tài sản công, các nhân tố ảnh hưởng đến phát triển bảo hiểm tài sản công tại mỗi nước thường được xem xét chủ yếu gồm: (i) Khung pháp lý; (ii) Chính sách phát triển bảo hiểm tài sản công; (iii) Các chủ thể; (iv) Mức độ phát triển của thị trường bảo hiểm; (v) Hệ thống ước tính tổn thất, qua đó để tạo cơ sở cho việc đánh giá phát triển bảo hiểm tài sản công.

Bài viết này nghiên cứu kinh nghiệm các nước trong phát triển bảo hiểm tài sản công, rút ra bài học đối với Việt Nam.

Chính sách phát triển bảo hiểm tài sản công của một số quốc gia trên thế giới

Trên thế giới, chính sách phát triển bảo hiểm tài



sản công thường theo các xu hướng sau:

Thứ nhất, tích hợp chiến lược phát triển bảo hiểm tài sản công trong chiến lược chung về tài chính cho phòng chống, ứng phó với thiên tai.

Đa phần các nước thường kết hợp các công cụ tài chính để sửa chữa khẩn cấp và phục hồi tài sản công, chẳng hạn như công cụ ngân sách, tín dụng dự phòng và chuyển giao rủi ro thảm họa.

Tại Philippines, với mục tiêu tăng cường năng lực tài chính quốc gia và địa phương để đáp ứng ngay lập tức và có hiệu quả với thiên tai, năm 2014, nước này ban hành Chiến lược Tài chính Bảo hiểm rủi ro thiên tai (DRFI) và được thông qua năm 2015. Chiến lược là cơ sở để Chính phủ Philippines triển khai các chương trình bảo hiểm rủi ro thiên tai cho tài sản công.

Trong khi đó, với mục tiêu thiết lập một chiến lược bảo vệ tài chính toàn diện dựa trên cơ chế duy trì và chuyển giao rủi ro, Mexico đã xây dựng Chiến lược tài trợ rủi ro thiên tai trên cơ sở thành lập Quỹ Thảm họa Quốc gia Mexico (Fondo de Desastres Naturales -FONDEN). FONDEN là một công cụ tài chính mà qua đó Chính phủ Liên bang Mexico phân bổ ngân sách trước hạn để cứu trợ sau thiên tai, phục hồi và tái thiết cơ sở hạ tầng công cộng như đường xá, bệnh viện và trường học.

Indonesia cũng ban hành Chiến lược tài chính và bảo hiểm rủi ro quốc gia (DRFI) vào năm 2018. Chương trình bảo hiểm với mục tiêu để bảo vệ cho các tài sản của nhà nước như văn phòng, trụ sở, bệnh viện, cơ sở y tế, trường học, cơ sở giáo dục bị thiệt hại do các rủi ro thiên tai như bão, động đất.... Đến tháng 06/2021, chương trình đã bao phủ hơn 3.300 tòa nhà của 28 bộ, ngành.

Thứ hai, xây dựng và lựa chọn chiến lược bảo hiểm tài sản công phù hợp với đặc điểm thị trường bảo hiểm quốc gia.

Theo Ngân hàng Thế giới (2014), nhiều nước dựa trên quy mô và mức độ tập trung rủi ro để lựa chọn các chương trình bảo hiểm cho tài sản công gồm: Cách tiếp cận bảo hiểm tập trung, tập trung một phần hoặc phi tập trung.

Mexico, Philippines áp dụng cách tiếp cận tập trung. Theo đó, rủi ro được tổng hợp thành một chương trình hoặc công cụ. Mexico, thành lập Quỹ quản lý rủi ro thiên tai liên bang (FONDEN) thực hiện bảo hiểm cho tài sản công thông qua Công ty tái bảo hiểm Nhà nước Agroasemex, để hỗ trợ cứu trợ thiên tai cho người dân bị ảnh hưởng và quỹ tái thiết cơ sở hạ tầng công cộng bị hư hại ở cấp liên bang và tiểu bang. Philippines: Nhà nước được thành lập 01 doanh nghiệp bảo hiểm (DNBH) của Nhà nước (GSIS) để cung cấp bảo hiểm cho tài sản công.

Vương Quốc Anh tiếp cận theo cách bán tập trung. Theo đó, Khung Dịch vụ Bảo hiểm II (The UK's Insurance Services II -ISII) cung cấp giá trị cho các tổ chức khu vực công nhỏ hơn không có khả năng tự bảo hiểm, như các trường đại học, dịch vụ cứu hỏa và chính quyền địa phương. Khung ISII cung cấp một số hướng dẫn cho các đơn vị thuộc khu vực công trong suốt quá trình mua bảo hiểm.

New Zealand, Peru tiếp cận theo cách thức phi tập trung, theo đó, các doanh nghiệp bảo hiểm (DNBH) đủ điều kiện đều có thể cung cấp bảo hiểm tài sản công. Cách tiếp cận này bảo vệ quyền tự do lựa chọn trong quản lý tài chính cho người quản lý tài sản công; bảo vệ sự cạnh tranh trên thị trường tự do giữa các nhà cung cấp.

Thứ ba, quy định về tính chất tự nguyện hay bắt buộc đối với chương trình bảo hiểm tài sản công (TSC).

Hầu hết các nước đều có xu hướng coi bảo hiểm là một biện pháp quan trọng để quản lý rủi ro và chuyển giao rủi ro đối với tài sản công, nhất là trong bối cảnh thiên tai ngày càng tăng. Hiện nay, chính sách bảo hiểm tài sản công ở các quốc gia được thực hiện theo 1 trong 2 cách: (i) Quy định việc mua bảo hiểm tài sản công là bắt buộc như Philippines, Mexico...; (ii) Không bắt buộc mua bảo hiểm tài sản công mà coi việc mua bảo hiểm tài sản công là tự nguyện như New Zealand. Tuy nhiên, dù quy định việc mua bảo hiểm tài sản công là bắt buộc hay tự nguyện thì các nước trên đều đã ban hành các quy định chung về quản lý tài sản công, mua sắm công, bao gồm luật và quy định về quản lý tài sản công, quản lý tài khóa, quản lý rủi ro thiên tai, thị trường chuyển giao rủi ro và quản lý tài chính công đối với việc giải ngân quỹ và theo dõi các khoản chi liên quan đến thiên tai cho tài sản công.

Thứ tư, ban hành cơ chế chia sẻ chi phí đối với các trường hợp tham gia chương trình bảo hiểm tài sản công.

Nhằm khuyến khích các bên tham gia vào chương trình bảo hiểm tài sản công, nhiều nước đã đưa ra thỏa thuận chia sẻ chi phí giữa chính quyền trung ương và địa phương để tài trợ tài sản công. Những thỏa thuận này thiết lập các quy tắc hỗ trợ tài chính từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương khi chính quyền địa phương bị quá tải bởi nhu cầu tài trợ để phục hồi và tái thiết tài sản công sau thiên tai. Các thỏa thuận chia sẻ chi phí tạo động lực cho các chính phủ địa phương trong việc giảm thiểu và chuyển giao rủi ro ví dụ như: Australia, Mexico, Mỹ... Tại Mexico, các quy tắc chia sẻ chi phí của FONDEN nhằm khuyến khích giảm thiểu rủi ro. Ví dụ, đối với thảm họa đầu tiên, Quỹ FONDEN tài trợ 100% chi phí tái thiết cho các tài



sản liên bang được bảo hiểm và 50% chi phí cho các tài sản địa phương không có bảo hiểm.

Thứ năm, quy định về danh mục tài sản mua bảo hiểm.

Để xác định danh mục tài sản được bảo hiểm, thông thường các chính phủ sẽ xác định loại tổn thất và loại tài sản mà họ muốn đưa vào phạm vi bảo hiểm và sẽ đặt mức độ ưu tiên cho các loại tài sản và tổn thất được bảo hiểm. Một số cách xác định danh mục tài sản được bảo hiểm dựa trên xác định phạm vi bảo hiểm mà một số nước đã áp dụng như phạm vi được xác định bởi các mục tiêu về khả năng chống chịu thiên tai hay phạm vi bảo hiểm được xác định dựa trên hiệu quả tài chính.

Tại Mexico, phạm vi bảo hiểm về tài sản mà quỹ FONDEN của Mexico cung cấp, bao gồm cả nhà ở cho người có thu nhập thấp để cung cấp sự bảo vệ cho các cộng đồng dễ bị ảnh hưởng và rất ít loại trừ. Cách xác định này xuất phát từ các mục tiêu chống chịu thiên tai của chương trình tổng thể. Các loại trừ khỏi chính sách tái bảo hiểm thương mại của FONDEN là chi phí di dời phát sinh do hư hỏng và chi phí "xây dựng lại bên ngoài", được FONDEN chi trả nhưng không được chuyển sang thị trường thương mại.

Một số nước lựa chọn phạm vi bảo hiểm được dựa trên hiệu quả tài chính điển hình như Anh, Australia. Tại Anh, đối với nhà ở xã hội, theo khuôn khổ Dịch vụ Bảo hiểm II được tách ra khỏi phạm vi được bảo hiểm mà chuyển sang một thị trường riêng.

Thứ sáu, quy định về nguồn tài trợ phí bảo hiểm.

Nguồn tài trợ phí bảo hiểm có thể từ ngân sách nhà nước hoặc ngân sách địa phương hay thông qua việc thành lập Các quỹ như Quỹ Bảo hiểm Chính phủ, Quỹ Thiên tai. Các quỹ này được tài trợ từ ngân sách nhà nước hoặc do các thành viên đóng góp, hoặc huy động nguồn từ khu vực tư nhân và từ nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế. Do bảo hiểm thường mang tính lâu dài và chi phí bảo hiểm cho tài sản công thường lớn, vì vậy điều quan trọng là phải xem xét nguồn tài trợ nào sẽ được duy trì để hỗ trợ các chương trình sau năm đầu tiên và ngân sách quốc gia thường đóng vai trò chính, là nguồn tài trợ chính để chi trả phí bảo hiểm.

Điển hình Mexico, Mexico thành lập Quỹ Thiên tai (Natural Disaster Fund -FONDEN) để hỗ trợ cứu trợ thiên tai cho người dân bị ảnh hưởng và tái thiết cơ sở hạ tầng công cộng bị hư hại ở cấp liên bang và tiểu bang. FONDEN được tài trợ thông qua Ngân sách Chi tiêu Liên bang. Tại Indonesia, Chính phủ Indonesia đã phải thông qua một quy định mới của chính phủ (PP 45/2013) vào năm 2013 để cho phép Bộ Tài chính mua bảo hiểm bằng nguồn vốn được

phân bổ trong ngân sách quốc gia.

Bài học cho Việt Nam

Ở Việt Nam, theo đánh giá của WB (2018), nếu thảm họa lớn xảy ra có thể Việt Nam bị mất trên 4% GDP. Trong vòng 50 năm tới, xác suất xảy ra một thảm họa gây tổn thất kinh tế 6,7 tỷ USD và tác động lên 39 triệu người là 40%. Tỷ lệ các tài sản bị thiệt hại kinh tế nặng nề nhất do rủi ro thiên tai lần lượt là khu vực dân cư (65%), cơ sở hạ tầng công nghiệp (18%), cơ sở hạ tầng công cộng (10%), tòa nhà trụ sở của cơ quan chính quyền (1%). Năng lực tài chính hiện nay của Việt Nam chỉ đáp ứng khoảng 21% nhu cầu tái thiết và khắc phục khẩn cấp. Nguồn lực tài chính vẫn chủ yếu dựa vào nguồn ngân sách các cấp.

Trong khi đó, khả năng tài khóa giới hạn làm hạn chế sự hỗ trợ của Chính phủ đối với việc: (1) Khắc phục hậu quả sau thiên tai, đặc biệt đối với khu vực doanh nghiệp và dân cư; (2) Khôi phục và tái thiết sau thảm họa, đặc biệt là đầu tư phát triển phục hồi cơ sở hạ tầng sau thiên tai, thảm họa; (3) Phát triển thị trường bảo hiểm cho tài sản công, bảo hiểm rủi ro thiên tai. Ở cấp địa phương, mỗi khi thiên tai xảy ra, ngân sách địa phương hầu như đều không đảm bảo, phải nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương. Vì vậy, thông qua bảo hiểm tài sản công, các cơ quan tổ chức đơn vị sẽ có đánh giá đúng đắn hơn về tác động tiềm năng rủi ro đặc biệt là rủi ro thiên tai và các biện pháp phòng tránh; từ đó tạo hiệu ứng lan truyền giúp cả xã hội thích ứng và nâng cao khả năng chịu đựng thiên tai. Cơ sở pháp lý về bảo hiểm tài sản công đã có, tuy nhiên, bảo hiểm tài sản công đối với rủi ro bão, lũ, lụt là hình thức bảo hiểm mới, chưa có quy định về danh mục tài sản công cụ thể phải mua cho các trường hợp này. Bên cạnh đó quy định cơ quan quản lý nhà nước phải mua bảo hiểm tài sản công nhưng không có chế tài xử lý vi phạm trong trường hợp không mua bảo hiểm tài sản công nên tính hiệu lực của chính sách chưa cao.

Kinh nghiệm các nước cho thấy, việc phát triển chương trình bảo hiểm cho tài sản công là một quá trình rất phức tạp và đòi hỏi một số điều kiện cần thiết từ khu vực công và thị trường bảo hiểm. Trong đó, một số vấn đề mà Việt Nam cần chú trọng trong quá trình phát triển chương trình bảo hiểm cho tài sản công là:

Thứ nhất, xác định quyền sở hữu rõ ràng đối với tài sản công và trách nhiệm đối với tài sản công khi có tổn thất do thiên tai.

Đây là bước đầu tiên để xác định phạm vi bảo hiểm đối với bất kỳ chương trình bảo hiểm nào và các loại tài sản được bảo hiểm (kinh nghiệm Mexico,



Philippines). Việc làm rõ trách nhiệm giải trình đối với tổn thất thiên tai sẽ nằm ở đâu thông qua các thỏa thuận chính thức, rõ ràng, để tạo điều kiện cho việc quản lý tài chính chủ động đối với rủi ro ở mọi cấp độ. Khi thiết lập chương trình bảo hiểm tài sản công, chính phủ cần xác định các loại tổn thất và loại tài sản mà họ muốn ưu tiên đưa vào phạm vi bảo hiểm. Đây sẽ là phần quyết định để các chính phủ đưa ra các chính sách để từ đó đảm bảo chính sách được xây dựng đảm bảo tính khả thi. Một số chương trình lựa chọn bao gồm nhiều loại tài sản (ví dụ như FONDEN của Mexico), cung cấp phạm vi bảo hiểm rộng rãi về tài sản để cung cấp sự bảo vệ cho các cộng đồng dễ bị ảnh hưởng. Nó cũng bao gồm rất ít các loại tài sản bị loại trừ. Cách tiếp cận bao trùm toàn diện, bao trùm này xuất phát từ các mục tiêu chống chịu thiên tai của chương trình tổng thể), trong khi những chương trình khác quy định trách nhiệm pháp lý rất cụ thể để quản lý chi phí phí bảo hiểm.

Thứ hai, quy định nguồn kinh phí chi trả phí bảo hiểm là bắt buộc.

Tùy từng đặc điểm mỗi nước mà việc nguồn kinh phí chi trả bảo hiểm được quy định cho phù hợp. Từ kinh nghiệm các nước, có thể thấy một số nguồn chính như sau: (i) Nguồn từ ngân sách nhà nước hoặc ngân sách địa phương và ngân sách quốc gia thường đóng vai trò chính là nguồn tài trợ chính để đảm bảo, duy trì chi trả phí bảo hiểm; (ii) Thành lập Các quỹ như Quỹ Bảo hiểm Chính phủ, Quỹ Thiên tai Quỹ này được tài trợ từ ngân sách nhà nước hoặc do các thành viên đóng góp Điển hình Philippines, Quỹ Quản lý và Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai Quốc gia của Philippines (NDRRMF) nằm trong ngân sách quốc gia, dùng để tài trợ cho các cơ quan thuộc trung ương và chính quyền địa phương để giảm thiểu rủi ro, cứu trợ, phục hồi và tái thiết sau các thảm họa tự nhiên và nhân tạo.

Thứ ba, khung pháp lý mua sắm minh bạch và chặt chẽ trong khu vực công là chìa khóa thành công cho hầu hết các chương trình bảo hiểm tài sản công.

Trong tất cả các trường hợp rủi ro được chia sẻ giữa khu vực nhà nước và tư nhân, việc mua bảo hiểm là bước quan trọng. Một số quốc gia cải thiện mức độ tham gia vào bảo hiểm tài sản công thông qua việc tập trung vào tiêu chuẩn hóa mua sắm. Những nỗ lực này đòi hỏi sự tồn tại của các tiêu chuẩn và thực hành mua sắm hiệu quả ngay từ đầu, để làm nền tảng cho công việc tiếp theo này.

Thứ tư, sự phối hợp và năng lực kỹ thuật của các cơ quan có trách nhiệm chẳng hạn như Bộ Tài chính, là cần thiết để thiết kế và thực hiện bất kỳ chương trình nào thành công.

Quản lý rủi ro tài chính hiệu quả đối với tài sản công đòi hỏi phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan. Chẳng hạn như Bộ Tài chính ở các nước thuộc Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) thường đóng vai trò chủ đạo trong quản lý rủi ro tài chính đối với tài sản công trước thiên tai, dựa trên năng lực, khả năng của mình để đảm bảo ổn định tài khóa và vị trí của bộ này trong mối liên hệ của các lĩnh vực chính sách khác nhau. Mặc dù Bộ Tài chính có vai trò trung tâm, việc phối hợp với các cơ quan khác và các bên liên quan là rất quan trọng để đảm bảo tuân thủ tất cả các nguyên tắc của một hoạt động ứng phó với thiên tai được phối hợp và hiệu quả và đặc biệt là để đảm bảo rằng nguồn vốn được sử dụng đúng mục đích.

Thứ năm, cần có hệ thống dữ liệu phù hợp cho tài sản công.

Dữ liệu bao gồm các chi tiết như vị trí và đặc điểm của tài sản (tuổi thọ tài sản, chức năng, loại tài sản, quy mô...). Cấu trúc dữ liệu giữa các cơ quan chính phủ tham gia cần có độ nhất quán nhất định hoặc cần có cơ sở dữ liệu tập trung để tạo điều kiện cho việc chia sẻ và quản lý dữ liệu. Dữ liệu lịch sử về thiệt hại do thiên tai cũng có giá trị, nếu có, để hỗ trợ việc định lượng rủi ro.

Tài liệu tham khảo:

1. Viện Chiến lược và Chính sách tài chính (2016), *Rủi ro thiên tai cần một loại hình bảo hiểm riêng biệt*, *Đặc san Toàn cảnh Thị trường Bảo hiểm Việt Nam 2016*, <https://www.pjico.com.vn/rui-ro-thien-tai-can-mot-loai-hinh-bao-hiem-rieng-biet.html>;
2. Viện Chiến lược và Chính sách tài chính (2017) về "Đánh giá chính sách tài chính cho rủi ro thiên tai tại Việt Nam", https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvstc/pages_r//chi-tiet-tin?dDocName=MOFUCM092132;
3. APEC (2017), *Financial Risk Management of Public Assets against Natural Disasters in APEC Economies*, http://mddb.apec.org/Documents/2017/MM/FMM/17_fmm_009.pdf;
4. IDF (20120), *IDF Practical Guide to Insuring Public Assets*, <http://www.insdevforum.org/wp-content/uploads/2020/08/Practical-Guide-to-Insuring-Public-Assets.pdf>;
5. WB (2020), *An Overview of Financial Protection of Public Assets, Disaster Risk Financing & Insurance Programme*, <https://www.financialprotectionforum.org/sites/default/files/SEADRIF%20factsheets%20overview.pdf>;
6. WB (2020), *Catastrophe Insurance Programs for Public Assets, Operational Framework*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/613121596701292494/pdf/Catastrophe-Insurance-Programs-for-Public-Assets-Operational-Framework.pdf>

Thông tin tác giả:

TS. Ngô Anh Phương

Viện Chiến lược và chính sách tài chính (Bộ Tài chính)

Email: ngoanhphuong@mof.gov.vn