

CÁCH TIẾP CẬN CHU TRÌNH QUẢN TRỊ RỦI RO TRONG NGHIÊN CỨU THÍCH ỨNG XÃ HỘI VỚI DỊCH BỆNH COVID-19^(*)

Hồ Ngọc Châm

Tóm tắt: Chu trình quản trị rủi ro được ra đời trong bối cảnh thế giới ngày càng đối mặt với nhiều bất ổn về kinh tế, chính trị, môi trường, xã hội cũng như rủi ro từ thiên nhiên. Chủ thể nào quản trị rủi ro hiệu quả thì chủ thể đó thích ứng và phục hồi tốt hơn sau các cú sốc hay tình huống khủng hoảng. Bằng phương pháp tổng quan, phân tích tài liệu, bài viết tập trung làm rõ các luận điểm chính và các giai đoạn của chu trình quản trị rủi ro, cũng như đánh giá, xem xét cách tiếp cận chu trình quản trị rủi ro trong nghiên cứu thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19. Những kết quả của bài viết sẽ góp phần gợi mở cho Việt Nam trong việc phòng ngừa, ứng phó, thích ứng và phục hồi tốt hơn với các cú sốc, khủng hoảng như dịch bệnh Covid - 19 có thể xảy ra trong tương lai.

Từ khóa: Quản trị rủi ro; Dịch bệnh Covid - 19; Thích ứng xã hội.

Đặt vấn đề

Thích ứng xã hội là một khái niệm đa chiều trong khoa học xã hội, dùng để biểu thị quá trình chủ thể thích ứng với môi trường xã hội mới. Sự thích ứng không phải quá trình đối đầu trực tiếp giữa các chủ thể và xã hội mà là sự thỏa hiệp, điều chỉnh lẫn nhau. Chủ thể của thích ứng xã hội có thể là cá nhân (ở cấp độ vi mô) hoặc các nhóm xã hội/ cộng đồng/ các tổ chức (ở cấp độ vĩ mô). Thích ứng xã hội gắn với những mục tiêu nhất định mà chủ thể hướng tới, nó không chỉ tạo ra sự cân bằng mà còn tạo cơ hội phát triển cho chủ thể của thích ứng. Thích ứng xã hội hàm ý sự phù hợp giữa mục tiêu và kết quả đạt được trong quá trình thích ứng (Venelin Terziev, 2019). Về mặt thực tiễn, các nghiên cứu về thích ứng xã hội với các thảm họa thiên nhiên (ví dụ bão, lũ lụt...) đưa ra khái niệm thích ứng xã hội là năng lực của một cá nhân, một cộng đồng, một

hệ thống sửa đổi hoặc thay đổi hành vi để tăng cường khả năng đối phó với những áp lực/ căng thẳng bên ngoài hiện đang tồn tại hoặc dự kiến sẽ xảy ra trong tương lai. Năng lực thích ứng xã hội cũng mô tả khả năng ứng phó với các thách thức thông qua sự học hỏi, quản lý rủi ro, phát triển kiến thức mới và đưa ra các phương pháp tiếp cận hiệu quả (Marshall et al., 2010).

Có thể thấy rằng, khái niệm thích ứng xã hội đề cập đến nhiều khía cạnh của quá trình thích ứng cũng như nhiều cấp độ chủ thể thích ứng. Do đó, cần có cách tiếp cận đa ngành, đa chiều khi nghiên cứu thích ứng xã hội. Tuy nhiên, từ các nghiên cứu thực tiễn về thích ứng xã hội với khủng hoảng, rủi ro, một trong những khía cạnh đóng vai trò quan trọng thể hiện khả năng thích ứng xã hội của chủ thể là quản lý và ứng phó với khủng hoảng, rủi ro. Vì vậy, trong giới hạn bài viết này, bằng phương pháp tổng quan tài liệu, bài viết tập trung làm rõ những luận điểm chính của chu trình quản trị rủi ro và cách tiếp cận chu trình quản trị rủi ro

^(*) Bài viết nằm trong khuôn khổ Nhiệm vụ cấp Bộ “Xây dựng bộ chỉ số về thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19”.

trong nghiên cứu thích ứng xã hội với trường hợp cụ thể là dịch bệnh Covid - 19.

1. Cách tiếp cận Chu trình quản trị rủi ro

Chu trình quản trị rủi ro được Hội đồng Quản trị Rủi ro nghiêm trọng của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) ban hành vào năm 2014 nhằm đưa ra quy trình ứng phó và quản trị với những rủi ro nghiêm trọng do con người hoặc thiên nhiên gây ra. Việc ra đời của quy trình này đặt trong bối cảnh thế giới có nhiều bất ổn về địa chính trị, môi trường, xã hội và kinh tế (điển hình trong giai đoạn này là cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008). Những bất ổn có thể phát triển nhanh chóng, lan rộng xuyên biên giới theo những con đường không lường trước được, dẫn đến tác động bất lợi ở quy mô quốc gia, quốc tế, làm gián đoạn các lĩnh vực cơ sở hạ tầng quan trọng, làm suy thoái tài sản môi trường, đe dọa đến tài chính công và làm xói mòn niềm tin của người dân vào các chính phủ (OECD, 2011). Chính điều này đã thúc đẩy các nhà hoạch định chính sách và chiến lược gia các ngành phải xem xét lại sự chuẩn bị và ứng phó với những sự kiện sốc mang tính hệ thống phát sinh trong bất kể lĩnh vực nào trong tương lai. Việc quản trị rủi ro hiệu quả sẽ góp phần đảm bảo cuộc sống an toàn hơn, tốt đẹp hơn cho tương lai.

Các “rủi ro nghiêm trọng” được xác định thuộc phạm vi điều chỉnh của Chu trình quản trị rủi ro khi thỏa mãn hai điều kiện, bao gồm: 1) xác suất xảy ra hoặc khả năng xảy ra của chúng; 2) những hậu quả của rủi ro có ảnh hưởng và mang tầm quan trọng quốc gia. Các quyết định chính sách về rủi ro nghiêm trọng có thể liên quan đến sự đánh đổi phức tạp nhằm cân bằng các mục tiêu khác về sức khỏe cộng đồng, tăng trưởng kinh tế, an ninh quốc gia. Vì vậy, rủi ro nghiêm trọng có thể bao gồm các sự kiện xảy ra đột ngột như động đất, sóng thần, tai nạn công nghiệp, tấn công khủng

bổ... hoặc những sự kiện xảy ra mà sự diễn tiến của nó dần theo thời gian như các đại dịch hoặc các rủi ro mang tính chất ổn định theo thời gian như hiện tượng buôn bán người, buôn bán bất hợp pháp hoặc hoạt động tội phạm có tổ chức.

Chu trình quản trị rủi ro nghiêm trọng của OECD được chia thành các giai đoạn như sau (OECD, 2014):

Thứ nhất, thiết lập và thúc đẩy một cơ chế toàn diện về mối nguy hiểm và cách tiếp cận xuyên biên giới đối với quản trị rủi ro quốc gia nhằm làm nền tảng nâng cao khả năng phục hồi và khả năng ứng phó của quốc gia. Thực hiện hiệu quả giai đoạn này đòi hỏi mỗi quốc gia cần xây dựng một chiến lược quốc gia về quản lý các rủi ro nghiêm trọng, đồng thời có sự phân công lãnh đạo ở cấp quốc gia nhằm thúc đẩy việc thực hiện chính sách và huy động sự tham gia của tất cả các bên liên quan, bao gồm các bộ ban ngành, các địa phương, các khu vực tư nhân cùng tham gia, phối hợp và chia sẻ trách nhiệm trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, có sự chuẩn bị sẵn sàng thông qua phân tích tầm nhìn xa, đánh giá rủi ro và khung tài chính để dự đoán tốt hơn các tác động phức tạp trên phạm vi rộng. Thực hiện hiệu quả giai đoạn này đòi hỏi mỗi quốc gia cần phát triển khả năng dự đoán rủi ro liên quan trực tiếp đến việc ra các quyết định quan trọng. Cùng với đó, các quốc gia cần giám sát và tăng cường năng lực quản lý rủi ro cốt lõi, giảm thiểu tác động mà các rủi ro nghiêm trọng có thể gây ra đối với tài chính công và nền tài chính của một quốc gia, từ đó nhằm hỗ trợ khả năng phục hồi nhanh hơn.

Thứ ba, nâng cao nhận thức về rủi ro nghiêm trọng để có thể huy động các hộ gia đình, doanh nghiệp, các tổ chức xuyên quốc gia và các bên liên quan đầu tư vào phòng ngừa và giảm thiểu rủi ro. Điều này đòi hỏi

việc khuyến khích truyền thông về rủi ro đến toàn xã hội; tăng cường sự kết hợp giữa các biện pháp để giảm thiểu rủi ro nghiêm trọng, đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện các biện pháp nhằm đảm bảo duy trì và tiếp tục hoạt động kinh doanh.

Thứ tư, phát triển năng lực thích ứng trong quản trị rủi ro bằng cách điều phối các nguồn lực giữa chính phủ, các cơ quan và mạng lưới rộng hơn để hỗ trợ việc ra quyết định, liên lạc và ứng phó khẩn cấp kịp thời. Ở giai đoạn này, chính phủ đóng vai trò quan trọng trong lãnh đạo và đưa ra các quyết sách chiến lược trước và trong cuộc khủng hoảng, thúc đẩy hợp tác quốc tế xuyên biên giới, nâng cao niềm tin của người dân, đồng thời xây dựng năng lực thể chế để thiết kế và giám sát các kế hoạch phục hồi và tái thiết bằng cách nắm bắt các cơ hội kinh tế, giảm thiểu tình trạng dễ bị tổn thương và tăng cường khả năng phục hồi lâu dài. Trong khi đó, các bên liên quan như các bộ, ban ngành, cơ quan, khu vực tư nhân, khu vực tình nguyện, các tổ chức phi chính phủ đóng vai trò là những lực lượng chủ chốt ứng phó với các tình huống bất ngờ, khủng hoảng do rủi ro nghiêm trọng gây ra.

Thứ năm, thể hiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc ra quyết định liên quan đến quản lý rủi ro bằng cách kết hợp các thông lệ quản trị tốt với việc học hỏi kinh nghiệm đi trước và nghiên cứu khoa học. Thực hiện hiệu quả giai đoạn này đòi hỏi các chính phủ cần tự nâng cao năng lực để tận dụng tối đa các nguồn lực dành riêng cho vấn đề an toàn công cộng, an ninh quốc gia, khả năng sẵn sàng và phục hồi sau rủi ro. Đồng thời cần đảm bảo tính minh bạch, rõ ràng về thông tin được sử dụng trong việc ra quyết định chính sách quản lý rủi ro để các bên liên quan chấp nhận cũng như tạo điều kiện tốt hơn trong việc thực hiện chính sách. Ngoài ra các hoạt động phòng ngừa, chuẩn bị, ứng phó và phục hồi

sau rủi ro cần được chia sẻ rộng rãi thông qua tổng kết bài học kinh nghiệm đã có, các bằng chứng nghiên cứu khoa học sau mỗi sự kiện, từ đó đánh giá hiệu quả các giai đoạn trong chu trình quản trị rủi ro.

Như vậy, cách tiếp cận theo chu trình quản trị rủi ro đòi hỏi sự huy động, phối hợp hành động của tất cả các bên liên quan bao gồm chính phủ, các cấp chính quyền, khu vực tư nhân, hợp tác quốc tế để đánh giá, ngăn ngừa, ứng phó, thích ứng và phục hồi tốt hơn sau tác động của các sự kiện cực đoan, các cú sốc. Các hành động không chỉ dừng lại ở việc ban hành các chính sách kịp thời, trên quy mô rộng để giảm thiểu hệ quả tiêu cực của rủi ro đến các khía cạnh của đời sống xã hội mà cần chú trọng cả khâu chuẩn bị sẵn sàng với bất kỳ tình huống khủng hoảng nào, kết hợp với truyền thông nâng cao nhận thức đến người dân, đảm bảo sự minh bạch, rõ ràng trong ban hành các quyết sách để củng cố niềm tin của người dân vào chính phủ.

2. Thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19 dưới góc nhìn quản trị rủi ro

Dịch bệnh Covid - 19 là một khủng hoảng trên quy mô toàn cầu và chưa từng có tiền lệ, gây ra thiệt hại nghiêm trọng cả về người và của. Đại dịch đã tấn công các quốc gia khác nhau với cường độ khác nhau, việc ứng phó với dịch bệnh đã đặt ra thách thức chưa từng có đối với hầu hết các chính phủ. Các quốc gia trong khối OECD đã tiến hành 67 cuộc nghiên cứu/ đánh giá (trong 18 quốc gia của khối) dựa trên chu trình quản trị rủi ro để đánh giá các phản ứng được cho là có hiệu quả, hiệu quả với những ai, tại sao lại hiệu quả, hiệu quả trong hoàn cảnh nào, những phản ứng được đánh giá là chưa hiệu quả (OECD, 2022). Những bằng chứng từ các nước OECD trong việc áp dụng chu trình quản trị rủi ro đã góp phần quan trọng trong việc đưa ra những bài học kinh nghiệm trong việc ứng phó với khủng

hoảng cũng như gia tăng khả năng thích ứng và phục hồi sau khủng hoảng.

Chu trình quản trị rủi ro với dịch bệnh Covid - 19 được tiếp cận theo 3 giai đoạn chính: giai đoạn chuẩn bị sẵn sàng, giai đoạn quản lý khủng hoảng, giai đoạn ứng phó và phục hồi sau khủng hoảng (OECD, 2022). Ở đây, khía cạnh thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19 được thể hiện rõ ở sự chuẩn bị sẵn sàng các nguồn lực nhằm ứng phó, chống chịu với dịch bệnh. Sức chống chịu với dịch bệnh càng cao thì khả năng thích ứng xã hội càng lớn. Đồng thời, khả năng thích ứng càng cao thì khả năng phục hồi của các quốc gia sau dịch bệnh càng lớn. Việc đánh giá hiệu quả của mỗi giai đoạn phản ứng dựa trên những khía cạnh cụ thể như sau:

(1) Giai đoạn chuẩn bị sẵn sàng với dịch bệnh:

Năng lực dự báo rủi ro (Risk anticipation capacities)

Sự chuẩn bị trong các lĩnh vực quan trọng (Critical sector preparedness)

Các giao thức quản lý đại dịch (Pandemic management protocols)

(2) Giai đoạn quản lý khủng hoảng:

Công tác truyền thông về khủng hoảng (Crisis communication)

Sự sắp xếp về mặt quản trị (Governance arrangements)

Phản ứng của toàn xã hội (Whole - of - society response)

(3) Giai đoạn ứng phó và phục hồi:

Các chính sách xã hội được triển khai (Social policy)

Các biện pháp trong lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe (health measures)

Các biện pháp hỗ trợ tài chính và kinh tế (economic and financial support)

Các lệnh phong tỏa và hạn chế di chuyển (lockdown and restrictions)

Giai đoạn (1) chuẩn bị sẵn sàng với dịch bệnh đề cập đến khả năng của chính phủ trong việc dự đoán đại dịch trước khi xảy ra và chuẩn bị cho tình trạng khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng bằng cách phát triển kiến thức và năng lực phù hợp. Hiểu biết về các mối nguy hiểm và mối đe dọa, đồng thời xây dựng năng lực đánh giá và dự báo về dịch bệnh, cho phép các quốc gia nhắm mục tiêu tốt hơn vào các chính sách phòng ngừa và chương trình giảm thiểu nhằm giảm khả năng dễ bị tổn thương trước tác động tiêu cực của dịch bệnh. Ngoài ra, các giao thức quản lý rủi ro nên được xây dựng để thiết lập các quy trình vận hành tiêu chuẩn và các kế hoạch được xác định trước để đối phó với đại dịch. Các ngành quan trọng, chẳng hạn như ngành dược phẩm và nhà cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cũng có vai trò chính trong việc cải thiện khả năng phục hồi của các quốc gia trước đại dịch.

Các kết quả đánh giá phản ứng ở giai đoạn 1 cho thấy, quản lý khủng hoảng là năng lực cốt lõi của mỗi chính phủ, tuy nhiên để quản lý khủng hoảng, các chính phủ cần có sự chuẩn bị sẵn sàng cho các tình huống diễn ra khủng hoảng. Gần như tất cả các quốc gia OECD đều đã trải qua một hoặc nhiều cuộc khủng hoảng lớn trong vòng 20 năm qua mà họ không được chuẩn bị đầy đủ. Năm 2018, chỉ một nửa số quốc gia OECD có cơ quan hoặc tổ chức chính phủ cụ thể mà mục đích hoạt động của các tổ chức này là dự báo và xác định các cuộc khủng hoảng mới, không lường trước được hoặc có tính chất phức tạp. Rất ít quốc gia có kế hoạch dài hạn trong thiết lập các cơ chế cố vấn khoa học, tức là thành lập các cơ quan thường trực chịu trách nhiệm cung cấp và điều phối tư vấn khoa học trong việc dự đoán, quản

lý các cuộc khủng hoảng mới và bất ngờ. Phản ứng của Hàn Quốc trước đại dịch Covid-19 chứng tỏ giá trị của quy trình vận hành tiêu chuẩn được xây dựng trong dự báo và chuẩn bị cho các khủng hoảng. Sau đợt bùng phát virus Corona MERS năm 2015 tại Hàn Quốc, chính phủ nước này đã thực hiện 48 cải cách để tăng cường chuẩn bị cho tình huống khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng. Điều này bao gồm các hướng dẫn về cơ sở sàng lọc, xét nghiệm toàn diện và truy tìm người tiếp xúc, đồng thời hỗ trợ những người bị cách ly để tuân thủ dễ dàng hơn (Kim và cộng sự, 2021). Những hệ thống này đã giúp nhanh chóng ngăn chặn sự lây lan của Covid-19, đồng thời cho phép các hoạt động kinh tế và xã hội tiếp tục trở lại sớm hơn so với nhiều quốc gia OECD khác. Về sự chuẩn bị cho các lĩnh vực quan trọng, các chính phủ và cơ quan quản lý kinh tế độc lập đã nhanh chóng đưa ra một loạt các thay đổi và nới lỏng quy định để hỗ trợ các phản ứng chính sách liên quan đến đại dịch Covid - 19 và đảm bảo tính liên tục của các dịch vụ quan trọng. Các chính phủ và cơ quan quản lý kinh tế độc lập đã nhanh chóng thiết kế và thực hiện hàng nghìn biện pháp quản lý khẩn cấp để hỗ trợ việc thực hiện chi tiết các chính sách của chính phủ. Điều này bao gồm các quy định khẩn cấp để ngăn chặn dịch bệnh, đảm bảo có sẵn hàng hóa thiết yếu để kiểm tra và chống lại vi rút, đồng thời hỗ trợ cung cấp liên tục trong các lĩnh vực được quản lý quan trọng như năng lượng, truyền thông điện tử, giao thông và nước. Các cuộc điều tra gần đây đã chỉ ra rằng, sau các báo cáo về tình trạng thiếu hụt ở Vương quốc Anh, Tây Ban Nha, Hà Lan và Ba Lan thì các quốc gia thuộc EU đã mua và dự trữ một số lượng đáng kể thuốc chống vi-rút, mặc dù có ít bằng chứng về hiệu quả của chúng (OECD, 2021c).

Giai đoạn (2) quản lý khủng hoảng đề cập đến các chính sách và hành động mà các chính

phủ triển khai để đối phó với dịch bệnh khi nó xảy ra. Quản lý khủng hoảng đòi hỏi phải có phản ứng phù hợp, vào đúng thời điểm và theo cách phối hợp giữa các chính phủ. Quản lý khủng hoảng cũng yêu cầu truyền thông rõ ràng tới công chúng và minh bạch trong quá trình ra quyết định, đặc biệt là khi các cuộc khủng hoảng quy mô lớn có thể tác động nghiêm trọng đến lòng tin của người dân vào chính phủ.

Trong giai đoạn này, các bằng chứng đánh giá tại OECD cho thấy, các hoạt động truyền thông công cộng về khủng hoảng đã được thiết lập, hỗ trợ cho các phản ứng của chính phủ. Các chính phủ đã cố gắng cung cấp thông tin chính xác và kịp thời về tình hình sức khỏe đang gia tăng, các lệnh phong tỏa và các biện pháp giãn cách xã hội cho công chúng. Nhiều nước đã chủ động chuẩn bị để giải quyết các thách thức về phối hợp giữa truyền thông và nguồn nhân lực, với 26 trong số 27 quốc gia OECD có cơ chế điều phối truyền thông khủng hoảng tập trung, 13 trong số 17 Bộ Y tế đã xác định quy trình truyền thông trong khủng hoảng. Trong hoạt động truyền thông, việc xây dựng những câu chuyện để đáp ứng mong đợi của người dân giúp họ hiểu những gì đang xảy ra, đặc biệt là khi một cuộc khủng hoảng nghiêm trọng đến mức thách thức niềm tin vào chính phủ có vai trò rất quan trọng. Thực tế, 12 chính phủ được xác định là thiếu một câu chuyện như vậy trong chiến dịch truyền thông hoặc thiếu sự gắn kết trong truyền thông đại chúng giữa các chính phủ. Đây là một trong những vấn đề thách thức nhất trong việc điều phối ứng phó ngay từ đầu cuộc khủng hoảng (OECD, 2021d). Truyền thông kỹ thuật số đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ các chính phủ phổ biến thông điệp một cách nhanh chóng và hiệu quả. Khi Covid - 19 xuất hiện, các chính phủ OECD đã nhanh chóng đưa ra các sáng kiến về dữ liệu mở của chính phủ để

phổ biến thông tin về cuộc khủng hoảng. OECD cũng đã xác định được 76 sáng kiến như vậy trên toàn cầu, trong đó kho dữ liệu và bảng điều khiển là những sản phẩm chủ đạo. Trong số này, 83% cung cấp thông tin về ứng phó ban đầu với đại dịch trong khi 77% tìm cách nâng cao nhận thức về tình huống cho những người ra quyết định và công chúng (OECD, 2021c).

Giai đoạn (3) ứng phó và phục hồi sau dịch bệnh nhằm mục đích giảm thiểu tác động của đại dịch và khủng hoảng kinh tế đối với người dân và doanh nghiệp, sau đó là hỗ trợ phục hồi kinh tế và giảm tổn thất về mặt phúc lợi. Các chính sách này bao gồm các biện pháp phong tỏa được thực hiện để hạn chế, ngăn chặn sự lây lan của vi-rút; hỗ trợ kinh tế và tài chính cho các hộ gia đình, doanh nghiệp và thị trường để giảm bớt tác động của suy thoái kinh tế; các biện pháp y tế nhằm bảo vệ và điều trị cho người dân; và các chính sách xã hội nhằm bảo vệ những nhóm dân số dễ bị tổn thương nhất.

Trong giai đoạn này, để ngăn chặn sự lây lan của vi-rút, các chính phủ đã nhanh chóng thực hiện “phong tỏa” trong khoảng thời gian từ tháng 2 đến tháng 4 năm 2020. Những điều này liên quan đến những hạn chế chưa từng có trong thời bình đối với quyền tự do dân sự, đối với đời sống kinh tế, bao gồm các lệnh cấm tổ chức các sự kiện và tụ tập công cộng, đóng cửa trường học và nơi làm việc cũng như các lệnh ở nhà được áp dụng rộng rãi. Trong tháng 3 và tháng 4 năm 2020, hầu hết các quốc gia OECD đều thiết lập các chương trình hỗ trợ thu nhập cho người lao động có nơi làm việc bị đóng cửa, cũng như các gói hỗ trợ quy mô lớn để hỗ trợ các doanh nghiệp. Các biện pháp y tế công cộng bổ sung được thực hiện chậm hơn một chút. Đến tháng 6 năm 2020, hầu hết các nước OECD đều có hệ thống truy vết tiếp xúc. Các hạn chế phong tỏa đã được nới lỏng

trong quý 2 và quý 3 năm 2020, nhưng ở nhiều nước OECD, các biện pháp lại được tăng cường vào cuối năm để đối phó với tình trạng lây nhiễm gia tăng. Tính đến giữa tháng 5 năm 2021, các biện pháp phong tỏa đã bớt gay gắt hơn so với những tháng đầu của cuộc khủng hoảng và dần được nới lỏng. Các chính phủ OECD cũng cung cấp hỗ trợ kinh tế rộng rãi. Tất cả các chính phủ OECD đều cung cấp các biện pháp ứng phó về tài chính để hỗ trợ các hộ gia đình hoặc doanh nghiệp bị ảnh hưởng tiêu cực bởi các hạn chế đối với hoạt động kinh tế và để tăng cường cung cấp dịch vụ y tế. Nhóm gói tài chính khẩn cấp ban đầu được công bố vào năm 2020 bao gồm sự kết hợp giữa các biện pháp thuế và chi tiêu công. Ở các quốc gia như Đức, Ý và Nhật Bản, hỗ trợ tài chính chủ yếu được cung cấp dưới hình thức hỗ trợ thanh khoản cho doanh nghiệp. Hỗ trợ tài chính được thực hiện hoặc lên kế hoạch ở các nước OECD chiếm khoảng 16,4% GDP thông qua chi tiêu bổ sung hoặc doanh thu bị mất và 10,5% GDP thông qua các biện pháp bảng cân đối kế toán (OECD, 2021c).

Các kết quả nghiên cứu, đánh giá cho thấy áp dụng chu trình quản trị rủi ro trong xem xét sự thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19 vừa cung cấp những hiểu biết quan trọng hỗ trợ cho các phản ứng chính sách đang diễn ra với dịch bệnh, vừa cải thiện khả năng thích ứng, phục hồi trong tương lai. Những bằng chứng từ 67 nghiên cứu/ đánh giá cho thấy giai đoạn chuẩn bị cho đại dịch như sự đầu tư vào năng lực dự đoán rủi ro và sự chuẩn bị cho các lĩnh vực quan trọng ở hầu hết các quốc gia OECD là không đủ, đặc biệt trong bối cảnh chi phí về nguồn nhân lực và tài chính cho các cuộc khủng hoảng y tế mang tính chất toàn cầu như dịch bệnh Covid - 19 ngày càng lớn. Nhìn chung, các chính phủ đã có những hành động nhanh chóng và ở quy mô lớn để giảm thiểu tác động ở khía cạnh kinh tế và tài chính của

dịch bệnh, tuy nhiên chi phí ngân sách dài hạn cho các biện pháp cần được theo dõi và đánh giá kỹ càng. Trong giai đoạn quản lý khủng hoảng, niềm tin và các hành động của chính phủ không chỉ phụ thuộc vào sự minh bạch thông qua hoạt động truyền thông về khủng hoảng một cách thường xuyên và có mục tiêu, mà quan trọng hơn là thu hút sự tham gia của các bên liên quan và của người dân vào quá trình quyết định liên quan đến cuộc đại dịch. Trong giai đoạn ứng phó, thích ứng và phục hồi, một số chính sách an sinh xã hội như các chương trình duy trì việc làm do nhà nước tài trợ, chương trình chuyển tiền mặt hỗ trợ thu nhập cho những người tự kinh doanh ... được coi là có hiệu quả trong việc bù đắp sự mất thu nhập của những người lao động dễ bị tổn thương và hộ gia đình của họ bao gồm lao động tự do, người trẻ tuổi, gia đình đông con và người dưới mức nghèo khổ (Italian Ministry of Economy and Finance, 2020; US Government Accountability Office, 2021). Mặc dù chưa có đầy đủ các bằng chứng để đánh giá toàn diện giai đoạn này bởi thời điểm thực hiện các đánh giá diễn ra trong 15 tháng đầu tiên của dịch bệnh Covid - 19 nhưng các kết quả nghiên cứu cho thấy, để giảm thiểu tác động xã hội của dịch bệnh, các quốc gia cần phải thực hiện chính sách hướng đến các nhóm thiệt thòi nhất trong xã hội. Đồng thời, các chính sách hỗ trợ hộ gia đình, hỗ trợ lao động tự do đã thành công trong việc bổ sung cho mạng lưới an sinh xã hội hiện có của các quốc gia. Tuy nhiên, những vấn đề mà các quốc gia gặp phải trong việc xác định những người đáp ứng đủ điều kiện để nhận chương trình hỗ trợ, vì dữ liệu thuế và hồ sơ được sử dụng để xác định các cá nhân và doanh nghiệp đủ điều kiện đều dựa trên các năm tài chính từ 2019 trở về trước (US Government Accountability Office, 2021; UK National Audit Office, 2020). Với việc ban hành các lệnh phong tỏa, hiệu quả của các lệnh phong tỏa và hạn chế cần được đánh

giá thêm do tác động của chúng đối với quyền tự do cá nhân. Đồng thời, cũng cần tìm hiểu tác động của các lệnh phong tỏa, giãn cách đối với vấn đề bạo lực gia đình, hành vi uống rượu, sức khỏe tâm thần bởi những bằng chứng cho thấy dịch bệnh Covid - 19 làm gia tăng yếu tố nguy cơ về sức khỏe tâm thần và tiêu thụ rượu (OECD, 2021a; OECD, 2021b). Ngoài ra, một điều quan trọng là các quốc gia đã gặp nhiều thách thức trong việc giảm thiểu tác động của đại dịch đến sức khỏe cộng đồng.

Bàn luận

Chu trình quản trị rủi ro được ra đời trong bối cảnh thế giới luôn có nguy cơ phải đối mặt với những khủng hoảng, cú sốc ở quy mô quốc gia hoặc quy mô toàn cầu và có tác động nghiêm trọng đến an ninh, hòa bình, ổn định kinh tế và bền vững môi trường. Tiếp cận theo chu trình quản trị rủi ro cho phép các cá nhân, tổ chức, chính quyền địa phương hoặc các chính phủ xem xét một cách toàn diện hơn và chủ động hơn việc phản ứng với khủng hoảng, rủi ro nghiêm trọng và làm giảm tác động tiêu cực của khủng hoảng đến các nhóm trong xã hội cũng như các mặt của đời sống xã hội.

Dịch bệnh Covid - 19 vừa qua đã ảnh hưởng đến hầu khắp các lĩnh vực trong đời sống xã hội ở quy mô toàn cầu. Các làn sóng bùng phát dịch kéo theo các đợt giãn cách và phong tỏa xã hội nhằm tránh tình trạng tiếp tục lây lan của vi - rút đã ảnh hưởng không nhỏ đến các khía cạnh kinh tế - xã hội. Sử dụng cách tiếp cận quản trị rủi ro để đánh giá sự thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19 đã góp phần giúp các chính phủ đánh giá sự hiệu quả của những chương trình, hành động với các khía cạnh bị ảnh hưởng và các nhóm xã hội chịu tác động bởi dịch bệnh. Sử dụng cách tiếp cận quản trị rủi ro để đánh giá thích ứng xã hội với dịch bệnh Covid - 19 cho thấy, để ứng phó và thích ứng với dịch bệnh Covid - 19 cần có sự chủ động, chuẩn bị sẵn sàng các

nguồn lực, sự phối hợp hành động của nhiều cấp độ và nhiều chủ thể, từ cấp độ nhà nước, các bộ ban ngành, các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân.... Quốc gia nào có sức chống chịu với dịch bệnh càng cao thì khả năng thích ứng càng lớn. Quốc gia nào thích ứng với dịch bệnh càng cao thì khả năng phục hồi sau dịch bệnh càng lớn.

Thực tiễn trong công tác phòng, chống dịch bệnh tại Việt Nam cho thấy, Việt Nam đã huy động sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị và sự tham gia tích cực của cộng đồng doanh nghiệp và người dân với yêu cầu đặt tính mạng, sức khỏe của người dân lên trên hết. Trước hết, qua đó đã từng bước kiểm soát được tình hình dịch bệnh, sớm đưa cuộc sống trở lại trạng thái “bình thường mới”. Việt Nam đã thành lập Ban chỉ đạo về phòng, chống dịch bệnh Covid - 19. Trong công tác y tế, bằng việc triển khai các đợt tiêm chủng vacxin mở rộng đến các đối tượng người dân, triển khai công tác truy vết nguồn lây bệnh, Bộ Y tế đã bám sát diễn biến dịch trong nước và trên thế giới, cập nhật các giải pháp tiên bộ trong phòng, chống dịch và điều trị kịp thời. Trong hoạt động kinh tế, các biện pháp được đưa ra nhằm duy trì hoạt động sản xuất, tránh làm đứt gãy các chuỗi cung ứng lao động, hàng hóa, dịch vụ, vật tư, nguyên liệu phục vụ sản xuất nhưng phải bảo đảm, tạo điều kiện cao nhất các yêu cầu về phòng, chống dịch bệnh Covid-19 như biện pháp "3 tại chỗ" trong các xí nghiệp, nhà máy, hay hình thức làm việc tại nhà đã phần nào giúp hoạt động sản xuất của Việt Nam ít bị gián đoạn. Về an sinh xã hội, Chính phủ Việt Nam đã kịp thời ban hành và triển khai nhiều chính sách hỗ trợ ở cả 4 khía cạnh của hệ thống an sinh xã hội như bảo đảm lao động, việc làm; bảo hiểm xã hội, chính sách trợ giúp xã hội, dịch vụ xã hội cơ bản. Nổi bật trong lĩnh vực an sinh xã hội phải kể đến việc ban hành và tổ chức thực hiện ba gói

hỗ trợ an sinh xã hội khẩn cấp với nhiều chính sách hỗ trợ người dân, doanh nghiệp, người lao động và đặc biệt là các chính sách trợ giúp các nhóm yếu thế trong xã hội như người có công, gia đình chính sách, hộ nghèo, phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật... Về thông tin, truyền thông và ứng dụng công nghệ thông tin, Chính phủ giao Bộ Y tế, Sở Y tế, cơ quan thường trực của Ban Chỉ đạo phòng, chống dịch bệnh Covid-19 các cấp là đầu mối cung cấp kịp thời thông tin chính thức về dịch bệnh và các giải pháp phòng, chống dịch bệnh cho người dân nhằm đảm bảo thông tin được minh bạch, kịp thời, tránh những hoang mang về niềm tin của người dân. Việt Nam đã có những chuyển hướng chiến lược phòng, chống dịch sang “thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch Covid -19” để thực hiện mục tiêu kép, đưa cả nước chuyển sang trạng thái bình thường mới. Các giải pháp thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch Covid -19 đã được Việt Nam thực hiện dứt khoát, kịp thời, quyết liệt, đảm bảo hài hòa giữa các giải pháp chuyên môn y tế với các giải pháp hành chính, kinh tế - xã hội, từ đó có thể bảo vệ sức khỏe người dân và phục hồi, phát triển đời sống kinh tế - xã hội.

Những bài học kinh nghiệm của các nước OECD từ cách tiếp cận chu trình quản trị rủi ro với dịch bệnh Covid - 19 cùng thực tiễn công tác phòng, chống dịch của Việt Nam gợi mở cho Việt Nam trong việc đưa ra các nguyên tắc chiến lược nhằm ứng phó với các rủi ro có thể xảy ra trong tương lai. Một trong những bài học chính để rút ra là cho dù các nhà quản lý rủi ro có chuẩn bị tốt đến đâu thì vẫn có rủi ro, khủng hoảng không thể lường trước xảy ra, do đó cần thúc đẩy khả năng thích ứng và phục hồi sau khủng hoảng, rủi ro. Điều này đòi hỏi hành động trên nhiều mặt bao gồm việc xác định các nhóm xã hội dễ bị tổn thương, xây dựng các chính sách để đảm bảo nhóm dễ bị

tổn thương có thể đối phó với các điều kiện bất lợi và đảm bảo sinh kế, củng cố các cơ sở hạ tầng quan trọng, triển khai những chiến dịch

truyền thông về rủi ro, đảm bảo sự công khai minh bạch để củng cố niềm tin của người dân.

Tài liệu tham khảo

1. Italian Ministry of Economy and Finance (2020). *The impact of Covid-19 and government interventions on the socio-economic situation of Italian families in the first three months of the pandemic*.
2. Kim, J. et al. (2021). Emerging Covid -19 success story: South Korea learned the lessons of MERS, *Our World in Data* website, <https://ourworldindata.org/Covid-exemplar-south-korea>
3. Marshall et al. (2010). *A Framework for Social Adaptation to Climate Change Sustaining: Tropical Coastal Communities and Industries*.
4. OECD (2011). *Future Global Shocks: Impr.*
5. OECD (2014). Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks, OECD/LEGAL/0405, *OECD Reviews of Risk Management Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264114586-en> OECD Publishing (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>)
6. OECD (2021a). Tackling the mental health impact of the Covid -19 crisis: An integrated, whole-of-society response. *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0ccaafa0b-en>.
7. OECD (2021b). The effect of Covid-19 on alcohol consumption, and policy responses to prevent harmful alcohol consumption. *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/53890024-en>
8. OECD (2021c). *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
9. OECD (2021d). *Building a Resilient Response: The Role of Centre of Government in the Management of the COVID-19 Crisis and Future Recovery Efforts*, OECD
10. OECD (2022). *First lessons from government evaluations of Covid-19 responses: A synthesis*, Paris OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/483507d6-en>
11. UK National Audit Office (2020). *Implementing employment support schemes in response to the COVID-19 pandemic*, <https://www.nao.org.uk/report/implementing-employment-support-schemes-in-response-to-the-covid-19-pandemic/>.
12. US Government Accountability Office (2021). *Covid-19: Federal Efforts Could be Strengthened by Timely and Concerted Actions*.
13. Venelin Terziev (2019). Conceptual framework of social adaptation. *International Conference on Education and Social Sciences* 4-6 February 2019- Dubai, U.A.

Thông tin tác giả:

1. Hồ Ngọc Châm, TS.

- Đơn vị công tác: Viện Xã hội học
- Địa chỉ email: hongoccham@gmail.com

Ngày nhận bài: 17/3/2024

Ngày nhận bản sửa: 25/4/2024

Ngày duyệt đăng: 12/5/2024