



Tài liệu chính sách

Tháng 9 năm 2021

Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và Thiên tai sửa đổi

Tài liệu này hạn chế lưu hành cho tới khi được Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt. Sau khi được phê duyệt, ADB sẽ công bố tài liệu này theo Chính sách Tiếp cận Thông tin của ADB.

Asian Development Bank

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	–	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ADF	–	Quỹ Phát triển Châu Á
CDF	–	tài trợ thiên tai dự phòng
COVID-19	–	bệnh do vi-rút corona
CPS	–	chiến lược đối tác quốc gia
CSO	–	tổ chức xã hội dân sự
DEAP	–	Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai
DMC	–	quốc gia thành viên đang phát triển
DRM	–	quản lý rủi ro thiên tai
DRR	–	giảm nhẹ rủi ro thiên tai
EAL	–	cho vay hỗ trợ khẩn cấp
FCAS	–	tình huống dễ đổ vỡ và bị ảnh hưởng bởi xung đột
IED	–	Vụ Đánh giá độc lập
IFI	–	tổ chức tài chính quốc tế
PBL	–	cho vay dựa trên chính sách
PDNA	–	đánh giá nhu cầu sau thiên tai
RDEAP	–	Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sửa đổi
SDCC	–	Vụ Biến đổi khí hậu và Phát triển bền vững
SEFF	–	Quỹ Tài trợ chi tiêu nhỏ
SPD	–	Vụ Chiến lược, Chính sách và Quan hệ đối tác
TA	–	hỗ trợ kỹ thuật
UN	–	Liên hợp quốc
WHO	–	Tổ chức Y tế Thế giới

LƯU Ý

Trong báo cáo này, “USD” nghĩa là đô-la Mỹ.

Phó Chủ tịch	Bambang Susantono, Phó Chủ tịch chuyên trách Quản lý tri thức và Phát triển bền vững
Tổng Vụ trưởng	Bruno Carrasco, Vụ Biến đổi khí hậu và Phát triển bền vững (SDCC)
Trưởng Ban	Preety Bhandari, Ban Biến đổi khí hậu và Quản lý rủi ro thiên tai (SDCD), SDCC
Trưởng nhóm	Charlotte Benson, Chuyên gia chính về Quản lý rủi ro thiên tai, SDCD, SDCC
Thành viên	<p>Angelique Dawn Badelles, Cán bộ Chiến lược và chính sách; Ban Chiến lược, Chính sách và Quy trình kinh doanh (SPBP); Vụ Chiến lược, Chính sách và Quan hệ đối tác (SPD)</p> <p>Aaron Batten, Chuyên gia chính về Kinh tế chính sách và Lập kế hoạch, Ban Điều phối và lập kế hoạch hoạt động, SPD</p> <p>Ashish Bhateja, Chuyên gia chính về Kinh tế chính sách và Lập kế hoạch, SPBP, SPD</p> <p>Steven Goldfinch, Chuyên gia Quản lý rủi ro thiên tai, SDCD, SDCC</p> <p>Belinda Hewitt, Chuyên gia Quản lý rủi ro thiên tai, SDCD, SDCC</p> <p>Baurzhan Konysbayev, Cố vấn chính, Văn phòng Tổng tư vấn</p> <p>Patrick Osewe, Trưởng nhóm, Nhóm lĩnh vực Y tế, SDCC</p> <p>Douglas Perkins, Cố vấn chính, Văn phòng Tổng tư vấn</p> <p>Grendel Saldevar-Perez, Cán bộ hỗ trợ hoạt động cao cấp, SDCD, SDCC</p> <p>Samuel Tumiwa, Cố vấn, SDCC và Trưởng nhóm Tình huống dễ đổ vỡ và bị ảnh hưởng bởi xung đột, Văn phòng các trưởng nhóm, SDCC</p>

Trong quá trình chuẩn bị chiến lược hoặc chương trình quốc gia, tài trợ dự án, hoặc khi đề cập hay tham chiếu tới một vùng lãnh thổ hoặc khu vực địa lý cụ thể trong tài liệu này, ADB không có ý định đưa ra bất kỳ nhận định nào về tư cách pháp lý hoặc tư cách khác của vùng lãnh thổ hoặc khu vực địa lý đó.

MỤC LỤC

	Trang
TÓM TẮT	i
I. GIỚI THIỆU	1
II. CƠ SỞ	2
A. Tổng quan về tình huống khẩn cấp và thiên tai ở châu Á và Thái Bình Dương	2
B. Phương pháp tiếp cận hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của các tổ chức tài chính quốc tế khác	6
C. Những phát hiện chính của Đánh giá chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai năm 2004	6
III. CÁC VẤN ĐỀ	8
IV. CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ KHẨN CẤP VÀ THIÊN TAI SỬA ĐỔI	10
A. Định nghĩa	10
B. Tổng quan	11
C. Khung chính sách	12
D. Các công cụ hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai	17
E. Những cân nhắc chính sách khác	19
V. KHUYẾN NGHỊ	21
CÁC PHỤ LỤC	
1. Đánh giá Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và Thiên tai năm 2004	22
2. Các công cụ tài trợ và nguồn tài trợ	26

TÓM TẮT

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) luôn không ngừng tìm cách giải quyết những thách thức quan trọng đối với công cuộc giảm nghèo và phát triển bền vững ở các quốc gia thành viên đang phát triển (DMC). Các tình huống khẩn cấp và thiên tai có tác động bất lợi lớn tới sự phát triển của con người và kinh tế - xã hội, cũng như tài chính công của các DMC bị ảnh hưởng. Đặc biệt, thời tiết cực đoan, các sự kiện địa vật lý, đại dịch và xung đột đã gây ra thiệt hại đáng kể về người, tài sản và năng suất kinh tế. Những tác động này đặc biệt gây thiệt hại cho những thành viên nghèo nhất và dễ bị tổn thương nhất trong xã hội. Tác động của biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm gia tăng các rủi ro thiên tai và tình huống khẩn cấp trong vài thập kỷ tới, trừ phi thực hiện hành động khẩn cấp để giảm những rủi ro này và giải quyết biến đổi khí hậu.

Tài liệu này trình bày Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sửa đổi của ADB (RDEAP), cung cấp khung chính sách cập nhật nhằm tăng cường hướng dẫn chiến lược về hỗ trợ của ADB cho các tình huống khẩn cấp và thiên tai. Khung chính sách bao quát các vấn đề giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị và ứng phó. RDEAP đưa ra những thay đổi dựa trên kinh nghiệm của ADB kể từ khi phê duyệt Chính sách Hỗ trợ thiên tai và khẩn cấp (DEAP) năm 2004 và tiến triển trong thông lệ tốt toàn cầu. Công cụ cho vay hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi được đề cập trong một tài liệu riêng biệt - Chính sách Cho vay hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi. Cùng với nhau, hai chính sách này thay thế DEAP năm 2004.

RDEAP cung cấp hướng dẫn chiến lược nhằm nâng cao hiệu quả và tác động của hỗ trợ từ ADB cho các DMC để tăng cường khả năng chống chịu trước các thiên tai và tình huống khẩn cấp. Khả năng chống chịu là một trụ cột của phát triển bền vững. RDEAP cân bằng trọng tâm giữa giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị sẵn sàng và ứng phó dựa trên các phân tích rủi ro mạnh mẽ. Nó cũng tạo ra sự linh hoạt đủ để giải quyết những thách thức mới và đang tiến triển, đồng thời áp dụng những cách tiếp cận, sáng kiến và công nghệ mới và cải tiến. RDEAP tìm cách xây dựng các cấu trúc, hệ thống và năng lực quản trị rủi ro, cũng như khả năng chống chịu về mặt xã hội, tài chính, vật chất và dựa trên hệ sinh thái—và kết hợp những cân nhắc này vào trong hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB. Phạm vi của nó phản ánh sứ mệnh phát triển của ADB, bổ sung cho các hoạt động hỗ trợ nhân đạo và xây dựng hòa bình.

RDEAP dựa trên bốn nguyên tắc, cùng với nhau tạo nên một khuôn khổ mang tính hệ thống để hướng dẫn hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB bằng cách:

- (i) nhấn mạnh rằng quản lý rủi ro bắt đầu bằng việc giảm rủi ro;
- (ii) công nhận quản lý rủi ro thiên tai và khẩn cấp là một phần không thể thiếu của quá trình phát triển;
- (iii) thừa nhận rằng các DMC có các danh mục rủi ro khác nhau, do vậy có các cơ hội khác nhau để tăng cường khả năng chống chịu; và
- (iv) nhấn mạnh rằng các giải pháp và hoạt động can thiệp cứu trợ, phục hồi sớm và tái thiết kịp thời, được lập kế hoạch kỹ lưỡng và thiết kế tốt sẽ làm giảm những tác động trước mắt và lâu dài về kinh tế, thể chế và xã hội của các tình huống khẩn cấp và thiên tai, và tạo thuận lợi cho việc phục hồi bền bỉ.

Những thay đổi chính bao gồm: (i) cách tiếp cận khung về quản lý rủi ro được sửa đổi; (ii) đồng bộ hóa các chương trình nghị sự về thiên tai và khả năng chống chịu với khí hậu, và các hành động tổng hợp để tăng khả năng chống chịu với khí hậu và thiên tai; (iii) chú trọng nhiều hơn tới việc thu xếp tài chính để giải quyết rủi ro tồn đọng (còn lại) sau các hành động giảm nhẹ rủi ro; và (iv) chia tách DEAP 2004 để đưa công cụ cho vay hỗ trợ khẩn cấp vào trong một chính sách riêng. Những thay đổi này hỗ trợ việc đạt được các ưu tiên hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai trong Chiến lược 2030 của ADB.

Trong khi áp dụng RDEAP, ADB sẽ giải quyết các khía cạnh giới của quản lý rủi ro. Điều này sẽ không chỉ bao gồm mức độ dễ bị tổn thương cao hơn của phụ nữ và trẻ em gái, mà còn là sự đóng góp của phụ nữ với tư cách là người chủ trì trong việc xây dựng khả năng chống chịu và ứng phó với các thiên tai và tình huống khẩn cấp. ADB sẽ hỗ trợ hợp tác khu vực và xây dựng quan hệ đối tác và phối hợp với các tổ chức quốc tế và khu vực, các tổ chức xã hội dân sự, khu vực tư nhân và giới học giả để giải quyết những khía cạnh khác nhau của quản lý rủi ro. ADB sẽ áp dụng các quy trình có sự tham gia như một phần không thể tách rời trong hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của mình.

Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sẽ được thực hiện thông qua một loạt các công cụ tài chính. Một số công cụ được thiết kế đặc biệt để cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai, trong khi một số công cụ bao gồm các điều khoản cho việc sử dụng chúng trong các bối cảnh thiên tai và khẩn cấp. Những công cụ khác có thể được triển khai để giảm rủi ro thiên tai và khẩn cấp. Cách phương thức áp dụng sáng tạo sẽ được khuyến khích để tối đa hóa kết quả trong việc tăng cường khả năng chống chịu và hỗ trợ ứng phó kịp thời.

I. GIỚI THIỆU

1. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) luôn không ngừng tìm cách giải quyết những thách thức quan trọng đối với công cuộc giảm nghèo và phát triển bền vững ở các quốc gia thành viên đang phát triển (DMC). Các tình huống khẩn cấp và thiên tai có tác động bất lợi lớn tới sự phát triển của con người và kinh tế - xã hội, cũng như tài chính công của các DMC bị ảnh hưởng. Tài liệu này trình bày Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sửa đổi của ADB (RDEAP), cung cấp khung chính sách cập nhật nhằm tăng cường hướng dẫn chiến lược về hỗ trợ của ADB cho các tình huống khẩn cấp và thiên tai. Khung chính sách bao quát các vấn đề giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị và ứng phó. RDEAP đưa ra những thay đổi dựa trên kinh nghiệm của ADB kể từ khi phê duyệt Chính sách Hỗ trợ thiên tai và khẩn cấp (DEAP)¹ và tiến triển trong thông lệ tốt toàn cầu.

2. RDEAP nâng cao hiệu quả và tác động của hỗ trợ từ ADB cho các DMC để tăng cường khả năng chống chịu trước thiên tai và tình huống khẩn cấp. Nó cũng tạo ra sự linh hoạt đủ để giải quyết những thách thức mới và đang tiến triển, đồng thời áp dụng những cách tiếp cận, sáng kiến và công nghệ mới và cải tiến. Những thay đổi chính bao gồm: (i) cách tiếp cận khung về quản lý rủi ro được sửa đổi; (ii) đồng bộ hóa các chương trình nghị sự về thiên tai và khả năng chống chịu với khí hậu, và các hành động tổng hợp để tăng khả năng chống chịu với khí hậu và thiên tai; (iii) chú trọng nhiều hơn tới việc thu xếp tài chính để giải quyết rủi ro còn lại sau các hành động giảm thiểu rủi ro; và (iv) chia tách DEAP 2004 để đưa công cụ cho vay hỗ trợ khẩn cấp (EAL) vào trong một chính sách riêng.

3. RDEAP giúp đạt được các ưu tiên hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai trong Chiến lược 2030 của ADB.² Theo chiến lược này, ADB hỗ trợ các DMC cải thiện khả năng chống chịu với khí hậu và thiên tai của mình. Các biện pháp bao gồm quản lý sử dụng đất dựa trên thông tin rủi ro, quản lý rủi ro lũ lụt tổng hợp, thiết kế cơ sở hạ tầng chống chịu với khí hậu và thiên tai, đa dạng hóa sinh kế để phù hợp với biến đổi khí hậu trong dài hạn, và tăng cường các hệ thống cảnh báo sớm và các kế hoạch ứng phó khẩn cấp. ADB cũng cung cấp hỗ trợ để ứng phó thiên tai, bao gồm hỗ trợ xây dựng lại tốt hơn. Sự chuẩn bị sẵn sàng về tài chính của các DMC cho việc ứng phó thiên tai sẽ được tăng cường thông qua những công cụ như tài trợ dự phòng dựa trên chính sách và bảo hiểm thiên tai. ADB sẽ giúp các DMC lồng ghép những khía cạnh giới vào hoạt động quản lý rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu đang được triển khai. Hơn nữa, ADB sẽ hỗ trợ tích hợp hoạt động quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng khí hậu (DRM) vào trong các kế hoạch và ngân sách phát triển của DMC, xây dựng năng lực có liên quan, và tiếp cận tri thức. Chiến lược 2030 ưu tiên hỗ trợ các quốc gia nghèo nhất và dễ tổn thương nhất trong khu vực, bao gồm những quốc gia được phân loại là trong tình thế dễ đổ vỡ và bị ảnh hưởng bởi xung đột (FCAS). Chiến lược này tuyên bố rằng ADB sẽ hỗ trợ những nỗ lực để giải quyết căn nguyên gốc rễ của tình trạng dễ đổ vỡ và xung đột, đồng thời sẽ thúc đẩy hòa giải và tái thiết. Như một phần của những nỗ lực này, ADB sẽ nâng cao kỹ năng của nhân viên, điều chỉnh các quy trình thực thi của mình cho phù hợp với điều kiện địa phương, và tăng cường hợp tác với các đối tác phát triển khác và các tổ chức xã hội dân sự (CSO) nhằm làm cho các chiến lược đối tác quốc gia (CPS) và hoạt động của ADB trở nên nhạy cảm trước tình trạng dễ đổ vỡ và xung đột. ADB sẽ tìm cách bảo đảm rằng các quốc gia đã vượt qua tình trạng xung đột và dễ đổ vỡ sẽ không quay lại những điều kiện này. Trong bối cảnh dịch bệnh, ADB sẽ tăng cường hỗ trợ cho lợi ích chung của khu vực và hành động tập thể nhằm giảm thiểu các rủi ro xuyên biên giới, bao gồm các bệnh truyền nhiễm.

¹ ADB. 2004. *Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai*. Manila.

² ADB. 2018. *Chiến lược 2030: Hướng tới một khu vực Châu Á và Thái Bình Dương thịnh vượng, đồng đều, thích ứng và bền vững*. Manila.

II. CƠ SỞ

A. Tổng quan về tình huống khẩn cấp và thiên tai ở châu Á và Thái Bình Dương

4. Thiên tai là mối đe dọa ngày càng nghiêm trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội đồng đều và bền vững ở châu Á và Thái Bình Dương. Khu vực này đã trải qua tất cả các loại hiện tượng thời tiết cực đoan và địa vật lý chủ yếu, bao gồm cả bão nhiệt đới, lũ lụt, hạn hán, sạt lở đất, động đất và sóng thần. Khu vực này dẫn đầu các danh mục tác động thiên tai trên toàn bộ các khu vực của thế giới và gánh chịu một tỷ lệ lớn bất tương xứng các tác động thiên tai toàn cầu so với quy mô nhân khẩu và kinh tế của nó.

5. Từ năm 2004 đến năm 2020, thiên tai đã khiến 676.924 người chết tại các quốc gia thành viên đang phát triển (DMC) của ADB và gây ảnh hưởng tới 2,31 tỷ người - chiếm 62% số ca tử vong do thiên tai toàn cầu và 79% số người bị ảnh hưởng trên toàn thế giới.³ Những người bị ảnh hưởng bao gồm cả người phải di dời do thiên tai. Thiệt hại vật chất trực tiếp được báo cáo tại các DMC lên tới 696 tỷ USD từ năm 2004 đến năm 2020, tương đương với thiệt hại vật chất trực tiếp trung bình là 112 triệu USD mỗi ngày (chú thích 3). Các DMC của ADB chiếm 28% tổng thiệt hại vật chất trực tiếp được báo cáo trên toàn cầu trong cùng kỳ. Tính kết nối kinh tế ngày càng tăng, bao gồm thông qua các chuỗi cung ứng khu vực và toàn cầu, đã làm tăng rủi ro thiên tai có tính hệ thống (phần lớn không được ghi chép). Thiệt hại trực tiếp trong một lĩnh vực hoặc quốc gia có thể ảnh hưởng đến việc sản xuất, cung cấp dịch vụ và phát triển kinh tế và xã hội ở những nơi khác.

6. Biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm tăng tần suất và cường độ của các hiện tượng thời tiết cực đoan trong những thập niên tới. Nhiệt độ cao hơn đã làm thay đổi mô hình và cường độ của một số hiện tượng thời tiết cực đoan ở châu Á và Thái Bình Dương.⁴ Quá trình phát triển cũng khiến cho thiệt hại do thiên tai gia tăng, hầu như cùng mức với tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội, khi các nền kinh tế mở rộng và phát triển mà không quan tâm đầy đủ đến rủi ro thiên tai trong địa điểm, quy hoạch, và thiết kế cơ sở hạ tầng mới và các tài sản khác. Suy thoái môi trường là một yếu tố góp phần khác.

7. Khu vực này cũng đã chứng kiến một số cuộc xung đột trong những năm gần đây, gây ra thiệt hại vật chất đáng kể và cản trở sự phát triển. Các cuộc xung đột này thường kéo dài và chủ yếu mang tính cục bộ. Xung đột đã khiến các cộng đồng phải di dời; phá hủy nhà cửa, cơ sở hạ tầng và sinh kế; gia tăng bạo lực trên cơ sở giới; gây gián đoạn trong việc cung cấp dịch vụ; và, trong một số trường hợp, dẫn đến nhiều năm không có đầu tư công cho các khu vực bị ảnh hưởng. Các vùng trung dễ đổ vỡ và xung đột cũng lan sang các quốc gia láng giềng, nơi đón tiếp người dân cư di cư vì những cuộc xung đột này. Các tác động của biến đổi khí hậu, ví dụ như tình trạng thiếu nước đang gia tăng, có thể làm tăng nguy cơ xung đột vũ trang và việc di dời liên quan tới xung đột.

8. Các tình huống khẩn cấp về y tế, đặc biệt là dịch bệnh và đại dịch, tiếp tục đặt ra nguy cơ

³ Trung tâm Nghiên cứu dịch tễ học của thiên tai, Université Catholique de Louvain. EM-DAT: Cơ sở dữ liệu thiên tai quốc tế. www.emdat.be (truy cập ngày 24 tháng 2 năm 2021). Số liệu bao gồm những tác động từ các thiên tai do thời tiết cực đoan và các sự kiện địa vật lý gây ra. Những người bị ảnh hưởng bởi nhiều thiên tai được tính nhiều lần.

⁴ Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC). 2014. Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách. Trong *Biến đổi khí hậu 2014: Báo cáo tổng hợp. Đóng góp của các Nhóm công tác I, II và III cho Báo cáo đánh giá lần thứ năm của Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu*. Geneva; IPCC. 2018. Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách. Trong *Ấm lên toàn cầu ở mức 1,5°C. Báo cáo đặc biệt của IPCC về tác động của việc ấm lên toàn cầu 1,5°C so với các mức tiền công nghiệp và các con đường phát thải khí nhà kính toàn cầu liên quan, trong bối cảnh tăng cường ứng phó toàn cầu với đe dọa của biến đổi khí hậu, phát triển bền vững và nỗ lực xóa đói giảm nghèo*. Geneva.

đáng kể cho châu Á và Thái Bình Dương. Khu vực này từng là điểm nóng bùng phát các bệnh truyền nhiễm mới xuất hiện, khi một số đợt bùng phát dịch bệnh tổn kém nhất và gây chết nhiều người bắt nguồn từ châu Á và Thái Bình Dương. Đợt bùng phát dịch bệnh do vi-rút corona (COVID-19), được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) tuyên bố là đại dịch toàn cầu vào tháng 3 năm 2020, đã lây nhiễm cho 212,3 triệu người tại 222 quốc gia và gây ra 4,4 triệu ca tử vong tính đến ngày 22 tháng 8 năm 2021.⁵ Đại dịch chậm ngòi cho cuộc suy thoái toàn cầu, dẫn tới mức suy giảm kinh tế 0,2% trong năm 2020 ở các nền kinh tế châu Á đang phát triển,⁶ so với dự báo tăng trưởng khu vực trước đại dịch là 5,2%.⁷ COVID-19 cũng làm gián đoạn tiến bộ trong giảm nghèo, đẩy thêm 78,3 triệu người ở các quốc gia thành viên đang phát triển của ADB vào cảnh nghèo cùng cực trong năm 2020 và nâng tổng số người nghèo cùng cực lên khoảng 182,4 triệu người (chú thích 6).⁸

9. Kể từ năm 2014, hầu hết các đợt bùng phát bệnh truyền nhiễm cần có thông báo của WHO đều đến từ các quốc gia ở châu Á và Thái Bình Dương. Đô thị hóa nhanh chóng trong khu vực đang khuếch đại sự lây lan của dịch bệnh. Cùng với việc thâm canh sản xuất nông nghiệp và chăn nuôi, đô thị hóa đang thúc đẩy sự tiếp xúc nhiều hơn giữa con người và động vật (vốn là nơi bắt nguồn 60% các mầm bệnh truyền nhiễm cho con người). Biến đổi khí hậu có thể làm tăng nguy cơ xảy ra dịch bệnh trong tương lai do tăng tỷ lệ mắc các bệnh lây truyền do véc-tơ trung gian, trong khi toàn cầu hóa đang góp phần làm lây lan dịch bệnh khi các khu vực ngày càng kết nối với nhau.

10. Các tình huống khẩn cấp về lương thực cũng xuất hiện định kỳ, do các vấn đề như thiệt hại về sản xuất do thiên tai và lượng mưa dưới mức trung bình, dẫn đến thiếu hụt nguồn cung và tăng giá. Các tình huống khẩn cấp về lương thực có thể trở nên thường xuyên hơn trong tương lai khi (i) biến đổi khí hậu làm tăng tần suất và cường độ của các hiểm họa tự nhiên; và (ii) nhiệt độ tăng, nguồn nước suy giảm và nước biển xâm nhập làm hạn chế sản xuất nông nghiệp.

11. Các nhóm dân số nghèo, bị gạt ra bên lề và dễ tổn thương chịu ảnh hưởng lớn nhất từ các tác động của thiên tai, xung đột, tình trạng khẩn cấp về y tế và tình trạng khẩn cấp về lương thực trong ngắn hạn và dài hạn, làm xói mòn đời sống của họ và những nỗ lực giảm nghèo. Phụ nữ, trẻ em, người già, người khuyết tật và các nhóm dân tộc thiểu số thường đặc biệt dễ tổn thương, phản ánh sự bất bình đẳng về kinh tế-xã hội và văn hóa rộng hơn. Các nhóm dân cư nghèo và dễ tổn thương (i) sống dựa vào số tài sản ít hơn và dễ bị tác động hơn, thường ở các khu vực dễ xảy ra nguy cơ hơn; (ii) có khả năng tiếp cận tài chính hạn chế, cản trở nỗ lực xây dựng lại sinh kế và nhà cửa sau thiên tai và tình huống khẩn cấp; và (iii) có các sinh kế dễ bị tác động hơn. Các tình huống thiên tai và khẩn cấp có thể buộc họ phải đưa ra những quyết định khiến tình trạng nghèo đói kéo dài, chẳng hạn như bán tài sản sản xuất; cho trẻ em nghỉ học để giảm chi phí và tạo thêm thu nhập; và giảm lượng thức ăn, gây ra những hậu quả tiềm tàng cho sức khỏe lâu dài.

12. Phụ nữ phải đối mặt với những tác động nặng nề hơn từ các thiên tai và tình huống khẩn cấp. Tính dễ tổn thương của họ phần lớn là kết quả của bất bình đẳng giới do các quan hệ và cấu trúc quyền lực bất bình đẳng ở khu vực nhà nước và tư nhân cũng như trong gia đình, luật pháp và tập quán mang tính phân biệt đối xử, cũng như việc tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực không bình đẳng. Phụ nữ và trẻ em gái phải đối mặt với rủi ro gia tăng bạo lực tình dục và giới

⁵ Worldometers. [Coronavirus](https://www.worldometers.info/coronavirus) (có sẵn tại <https://www.worldometers.info/coronavirus>, truy cập ngày 22 tháng 8 năm 2021).

⁶ ADB. 2021. *Triển vọng Phát triển Châu Á 2021: Tài trợ cho công cuộc phục hồi xanh và bao trùm*. Manila.

⁷ ADB. 2019. *Ấn bản bổ sung cho báo cáo Triển vọng Phát triển Châu Á 2019*. Manila.

⁸ Nghèo cùng cực được định nghĩa là những người sống dưới ngưỡng thu nhập 1,90 đô la một ngày (ngang giá sức mua năm 2011).

trong và sau các thiên tai và tình huống khẩn cấp, đặc biệt là khi cạnh tranh về nguồn lực gia tăng. Ở một số nền văn hóa, phụ nữ cũng nhiều khả năng bị thiệt mạng trong thiên tai hơn so với nam giới, do các yếu tố như (i) vị thế kinh tế - xã hội thấp hơn, dẫn đến việc tập trung nhiều hơn vào trách nhiệm và hoạt động tạo sinh kế trong gia đình và trên đồng ruộng, làm giảm khả năng tiếp cận các hệ thống cảnh báo sớm; (ii) vai trò sinh sản của họ, làm giảm khả năng vận động của họ trong giai đoạn cuối của thai kỳ và khi chăm sóc trẻ nhỏ; (iii) quy định về trang phục của phụ nữ ở một số quốc gia làm hạn chế khả năng di chuyển nhanh của họ; và (iv) ảnh hưởng văn hóa và tôn giáo, làm giảm khả năng bơi lội hoặc trèo cây của phụ nữ. Ở những quốc gia nơi nam giới có tỷ lệ tử vong cao hơn, phụ nữ có thể bị bỏ lại phía sau mà không có thu nhập và bị hạn chế khả năng tiếp cận hỗ trợ khẩn cấp, một phần vì thiếu quyền sở hữu đất đai, thiếu giấy tờ tùy thân và những hạn chế đi lại.

13. Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sẽ vẫn là một lĩnh vực hoạt động quan trọng của ADB trong những thập niên tới, phản ánh mức độ rủi ro thiên tai và dịch bệnh cao và đang gia tăng ở nhiều DMC, một phần là do biến đổi khí hậu và việc tiếp tục bùng phát xung đột. Khi rủi ro về các loại tình huống khẩn cấp và thiên tai gia tăng, các DMC cũng đối mặt với nguy cơ lớn hơn về các sự kiện phức hợp—sự xuất hiện đồng thời của nhiều sự kiện thiên tai và tình huống khẩn cấp—và mức độ phức tạp gia tăng thêm trong việc bảo đảm phục hồi nhanh và bền bỉ. Tài liệu này đề xuất những sửa đổi đối với DEAP năm 2004 nhằm tăng cường cách tiếp cận tổng thể của ADB đối với thiên tai và tình huống khẩn cấp—đặc biệt là giảm nhẹ rủi ro—có tính tới những tiến triển trong thông lệ tốt về quản lý rủi ro thiên tai và khẩn cấp kể từ năm 2004.

14. **Tiến triển trong cách tiếp cận của ADB.** ADB là tổ chức tài chính quốc tế (IFI) đầu tiên xây dựng chính sách về thiên tai với việc phê duyệt chính sách thiên tai và khẩn cấp vào năm 1987. Kể từ đó, ADB đã phê duyệt một loạt các chính sách ngày càng rộng rãi tiếp theo để đưa ra định hướng chiến lược và giám sát việc tham gia của mình trong các trường hợp khẩn cấp và thiên tai, đồng thời thiết lập các công cụ cho vay liên quan.

15. Chính sách năm 1987 đã thiết lập một quỹ cho vay chương trình phục hồi khẩn cấp đặc biệt dành cho các DMC là các quốc đảo nhỏ,⁹ cung cấp tài chính lên đến 500.000 USD cho các yêu cầu phục hồi khẩn cấp sau thiên tai do các tai biến tự nhiên gây ra. Chương trình hỗ trợ việc nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ và các công trình dân dụng có tính chất đơn giản, yêu cầu các đầu vào tiêu chuẩn và dễ dàng có được, với thời gian xử lý dự án quy định là 6 tuần và thường hoàn thành trong vòng 12 tháng kể từ khi thiên tai xảy ra.

16. ADB đã thông qua chính sách thứ hai vào năm 1989, đáp ứng hỗ trợ sau thiên tai cho tất cả các DMC và mở rộng phạm vi để bao quát các sự kiện rộng hơn như chiến tranh, xung đột dân sự và suy thoái môi trường, cũng như các hiện tượng thời tiết và địa vật lý cực đoan.¹⁰ Chính sách này được thực hiện song song với chính sách năm 1987. Chính sách năm 1989 cũng tập trung vào các hoạt động phục hồi khẩn cấp có tính chất đơn giản để tái lập các dịch vụ, nhưng chúng thường được hoàn thành trong vòng 3 năm thay vì 1 năm. Nó cũng áp dụng cách tiếp cận cho vay theo dự án (thay vì chương trình), tập trung vào việc khôi phục cơ sở hạ tầng và các hoạt động sản xuất, và một cách tiếp cận theo lĩnh vực để cho phép linh hoạt hơn trong quá trình thực hiện dự án. Chính sách năm 1989 đã nhận thức rõ vai trò của ADB trong việc giảm rủi ro thiên tai (DRR) và thừa nhận rằng ADB có thể cần phải đóng một vai trò tích cực hơn trong hoạt động DRR trong tương lai. Chính sách này quy định đưa các phân tích rủi ro và các biện pháp phòng ngừa thiên tai vào trong tất cả các dự án của ADB tại các DMC để bị thiên tai. Không có mức trần được thiết lập đối với quy mô của dự án hoặc thời gian xử lý.

⁹ ADB. 1987. *Hỗ trợ phục hồi cho các DMC nhỏ bị ảnh hưởng bởi thiên tai*. Manila.

¹⁰ ADB. 1989. *Hỗ trợ phục hồi sau thiên tai*. Manila.

17. Chính sách DEAP năm 2004 đã thay thế các chính sách năm 1987 và 1989, mở rộng chính sách của ADB để nhấn mạnh việc giảm rủi ro thiên tai (DRR) và hỗ trợ sau thiên tai một cách rõ ràng hơn. DEAP dựa trên năm nguyên tắc:

- (i) áp dụng cách tiếp cận quản lý thiên tai có hệ thống, bao gồm phòng ngừa khẩn cấp và tái thiết sau xung đột;
- (ii) lồng ghép DRM như một phần không thể thiếu của quá trình phát triển;
- (iii) tăng cường quan hệ đối tác để tối đa hóa sự hiệp lực giữa các tổ chức phát triển và (cứu trợ) chuyên biệt nhằm nâng cao hiệu quả của viện trợ khẩn cấp cho các DMC;
- (iv) sử dụng các nguồn lực một cách hiệu suất và hiệu quả hơn để hỗ trợ tốt hơn cho các hoạt động trước và sau thiên tai; và
- (v) cải thiện các sắp xếp tổ chức trong ADB để lập kế hoạch, thực hiện và truyền thông một cách hiệu quả về hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai.¹¹

18. DEAP cũng đưa ra EAL, một công cụ cho việc hỗ trợ sau thiên tai và tình huống khẩn cấp được phê duyệt sau các sự kiện lớn. EAL được thiết kế để tạo thuận lợi cho việc phê duyệt nhanh chóng các khoản vay và viện trợ có giá trị nhỏ và thời hạn ngắn, nhằm cung cấp hỗ trợ chuyển tiếp để xây dựng lại tài sản vật chất có mức độ ưu tiên cao và khôi phục các hoạt động kinh tế, xã hội và quản trị nhà nước sau các tình huống khẩn cấp. Thời gian thực hiện EAL lên đến hai năm đối với thiên tai do các tai biến tự nhiên và ba năm trong các tình huống sau xung đột, được gia hạn lên tới hai năm trong các trường hợp đặc biệt. Khoản vay này có các điều khoản ưu đãi hơn so với cho vay thông thường. Kỳ vọng là EAL sẽ được tiếp nối bằng một khoản vay được xử lý qua các kênh thông thường, tập trung vào việc tái thiết quy mô lớn, dài hạn hơn để ứng phó với thiên tai này.

19. Vào tháng 8 năm 2019, Ban Giám đốc Điều hành đã phê duyệt việc mở rộng chính sách cho vay dựa trên chính sách (PBL) của ADB để cung cấp phương án tài trợ thiên tai dự phòng (CDF).¹² CDF mang lại thanh khoản ngay lập tức cho các DMC bị ảnh hưởng bởi thiên tai do các tai biến tự nhiên thông qua nguồn tài chính linh hoạt và giải ngân nhanh. CDF đi kèm với các biện pháp cải thiện khả năng chống chịu với thiên tai, giúp giải quyết các rủi ro thiên tai tiềm ẩn. Thông qua công cụ cho vay này, ADB có thể tham gia vào đối thoại chính sách trực tiếp và chuyên sâu về khả năng ứng phó và chuẩn bị cho thiên tai, đồng thời cung cấp các nguồn ngân sách cần thiết ngay sau khi xảy ra thiên tai.

20. ADB ngày càng chú trọng tới thiên tai và tình huống khẩn cấp trong các chiến lược dài hạn tiếp theo của mình, được phê duyệt trong thời hạn của DEAP, định hình và khuyến khích danh mục các dự án liên quan ngày càng gia tăng. Chiến lược 2030, chiến lược hoạt động gần đây nhất của ADB được phê duyệt vào năm 2018, đã tăng cường tập trung vào khả năng chống chịu thiên tai bằng cách đưa nội dung “giải quyết biến đổi khí hậu, xây dựng khả năng chống chịu biến đổi khí hậu và thiên tai và tăng cường tính bền vững môi trường” như một trong số bảy ưu tiên hoạt động của mình.¹³ Chiến lược 2030 cũng nhấn mạnh thêm rằng ADB sẽ hỗ trợ những nỗ lực nhằm (i) giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của xung đột và thúc đẩy hòa giải và tái thiết; và (ii) tăng cường hỗ trợ cho lợi ích chung của khu vực và hành động tập thể để giảm thiểu rủi ro xuyên biên giới, bao gồm các bệnh truyền nhiễm và di dời bắt buộc qua biên giới.

¹¹ Chú thích 1, đoạn 61.

¹² ADB. 2019. *Tài trợ Thiên tai dự phòng trong khuôn khổ Cho vay chính sách để Ứng phó với thiên tai*. Manila.

¹³ Chú thích 2, tr. 16.

B. Phương pháp tiếp cận hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của các tổ chức tài chính quốc tế khác

21. Giống như ADB, các tổ chức tài chính quốc tế (IFI) khác đã chuyển đổi từ trọng tâm trước đây là hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai theo tình huống sang chú trọng nhiều hơn vào khả năng chống chịu.¹⁴ Sự chuyển đổi này đang bắt đầu được phản ánh trong các ưu tiên, chính sách và công cụ cho vay của các tổ chức, cũng như nguồn tài trợ cho các tình huống khẩn cấp và thiên tai.

22. Ngân hàng Phát triển Châu Phi và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ đã đưa các cam kết tăng cường khả năng chống chịu với thiên tai như là các ưu tiên hoạt động của mình.¹⁵ Chiến lược hoạt động của Ngân hàng Thế giới nhằm đạt được hai mục tiêu song song là xóa bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thúc đẩy thịnh vượng chung một cách bền vững. Chiến lược này đặt khả năng chống chịu là trung tâm của quan điểm về tính bền vững gồm ba khía cạnh, bao gồm bền vững về tài khóa, xã hội và môi trường.¹⁶ Trong khắp các IFI, một loạt những điểm đầu vào cũng đang được sử dụng để hiện thực hóa khả năng chống chịu nâng cao, thông qua (i) hỗ trợ cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu và các thành phố bền vững; (ii) ứng phó với biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường; (iii) tăng cường thể chế, năng lực và hệ thống tài chính của chính phủ; và (iv) công nhận rõ ràng mối tương quan giữa khả năng chống chịu thiên tai với phát triển đồng đều và bền vững.

C. Những phát hiện chính của Đánh giá Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai năm 2004

23. Trong năm 2019, ADB đã đánh giá việc thực hiện DEAP năm 2004 làm cơ sở cho việc sửa đổi chính sách.¹⁷ Hoạt động đánh giá đã ghi nhận sự tiến triển trong cách tiếp cận của ADB đối với hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai, bao gồm định hướng chung được đưa ra trong các chiến lược hoạt động dài hạn nối tiếp của ADB, cũng như các hướng dẫn cụ thể hơn được cung cấp bởi các chính sách hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ngân hàng. Nó so sánh cách tiếp cận của ADB với cách tiếp cận của các IFI khác, bao gồm các công cụ cho vay và nguồn tài trợ tương ứng. Đánh giá bao gồm phân tích chi tiết về hiệu quả hoạt động của ADB dựa trên năm nguyên tắc được thiết lập trong DEAP năm 2004. Phân tích được thực hiện trong bối cảnh toàn cầu ngày càng chú trọng tới các vấn đề giảm nhẹ rủi ro; sự gia tăng rủi ro thiên tai, dịch bệnh và đại dịch; và tổn thất do thiên tai ngày càng tăng. Nó cũng bao gồm một đánh giá toàn diện về hiệu quả của công cụ EAL của ADB, một trọng tâm của chính sách năm 2004, và các quy trình kinh doanh liên quan. Đánh giá kết thúc với các định hướng mới được đề xuất nhằm cải thiện hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB cũng như hỗ trợ các DMC đạt được khả năng chống chịu. Các phát hiện chính của đánh giá DEAP được trình bày trong các đoạn từ 24–30. Phần tóm tắt chi tiết hơn được nêu trong Phụ lục 1.

24. Đánh giá nhận thấy rằng DEAP 2004 nhìn chung đã đưa cách tiếp cận của ADB về quản lý rủi ro thiên tai (DRM) và hỗ trợ khẩn cấp đi theo đúng hướng, được hỗ trợ bởi rất nhiều kế hoạch hành động và hoạt động khác nhau. Chính sách này đã thiết lập EAL, được sử dụng để cung cấp 6,6 tỷ USD cho các DMC từ năm 2004 đến năm 2018 nhằm giúp họ phục hồi sau thiên tai và tình huống khẩn cấp. Sự linh hoạt trong hoạt động được cho phép trong quá trình xử lý các

¹⁴ Cách tiếp cận hỗ trợ thiên tai và khẩn cấp của các IFI khác được thảo luận đầy đủ trong ADB. 2019. *Đánh giá về Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai 2004*. Manila.

¹⁵ Hai ngân hàng phát triển đa phương mới nhất, Ngân hàng Đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á và Ngân hàng Phát triển mới, vẫn chưa hình thành các chiến lược, chính sách hay công cụ tài trợ DRM. Tuy nhiên, Ngân hàng Đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á đang hỗ trợ một số dự án chuẩn bị và giảm nhẹ rủi ro thiên tai.

¹⁶ Nhóm Ngân hàng Thế giới. 2013. *Chiến lược của Nhóm Ngân hàng Thế giới*. Washington, DC.

¹⁷ ADB. 2019. *Đánh giá Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai 2004*. Manila.

EAL đã hỗ trợ việc phê duyệt nhanh chóng các khoản vay này, mặc dù một số trường hợp không đạt được thời gian xử lý 12 tuần.

25. Các hoạt động hỗ trợ thực hiện DEAP đã góp phần vào việc áp dụng một cách tiếp cận toàn diện và có hệ thống hơn đối với DRM. Điều này dẫn đến việc chú trọng nhiều hơn tới rủi ro thiên tai trong các dự án và chiến lược đối tác quốc gia (CPS) của ADB, cũng như tăng cường hỗ trợ để nâng cao khả năng chống chịu thiên tai trong các DMC. Các khoản vay và viện trợ giảm nhẹ rủi ro thiên tai (DRR) độc lập, tập trung vào DRR như mục tiêu chính thay vì chỉ đưa vào các hợp phần hoặc đặc điểm thiết kế này trong một dự án rộng hơn, chỉ gia tăng không đáng kể lúc đầu nhưng đã tăng nhanh chóng trong giai đoạn 2014–2018. Hoạt động hỗ trợ kỹ thuật (TA) khắc phục các vấn đề và biện pháp ở thượng nguồn nhằm tăng cường môi trường thuận lợi cho các dự án DRM ở hạ nguồn và hỗ trợ thiết kế các giải pháp cụ thể cũng được mở rộng trong giai đoạn 2014–2018.

26. Đánh giá cho thấy rằng ADB đã nhận ra và tìm cách giải quyết nguy cơ dịch bệnh và đại dịch, bao gồm cả những rủi ro ngày càng tăng do sự di chuyển của người dân, phát triển đô thị, mật độ dân số và vật nuôi, và biến đổi khí hậu.

27. Đánh giá lưu ý rằng sự tham gia ngày càng tăng của ADB vào các hoạt động ứng phó thiên tai và khẩn cấp đã được hỗ trợ bởi việc thiết lập nhiều nguồn tài trợ bổ sung và chuyên biệt khác nhau kể từ năm 2004, bao gồm cả nguồn lực của Quỹ Phát triển Châu Á, cho hoạt động giảm nhẹ rủi ro thiên tai, an ninh y tế, phục hồi sớm và tái thiết; cũng như các khoản viện trợ và hỗ trợ kỹ thuật cho DRR, kiểm soát dịch bệnh và ứng phó khẩn cấp thông qua nhiều quỹ tín thác và quỹ đặc biệt. Cùng với việc giới thiệu phương án CDF (đoạn 19 và 72), các nguồn tài trợ chuyên biệt này đã nâng cao vị thế của ADB như một nguồn cung cấp tài chính đáng tin cậy cho ứng phó sau tình huống khẩn cấp và giúp tăng cường khả năng chống chịu.

28. Trong suốt quá trình thực hiện DEAP, ADB cũng bắt đầu chuyển trọng tâm sang tăng cường khả năng sẵn sàng tài chính cho thiên tai và tình huống khẩn cấp, góp phần vào việc sử dụng các nguồn lực ứng phó sau thiên tai một cách hiệu quả và hiệu suất hơn. Sự chú trọng ngày càng tăng của ADB tới việc xây dựng lại tốt hơn trong các hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và sau thiên tai dẫn tới sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn, trong khi việc cân nhắc rủi ro thiên tai nhiều hơn trong thiết kế các dự án phát triển đã giúp cải thiện hiệu quả của tài trợ phát triển và đóng góp của nó cho DRM.

29. Sự chuyển dịch toàn cầu hướng tới cách tiếp cận quản lý rủi ro thiên tai (DRM) toàn diện hơn đã giúp thúc đẩy tiến triển trong việc nâng cao khả năng chống chịu trong thời gian thực hiện DEAP 2004. Những thỏa thuận DRM quốc tế tiếp sau đó, bao gồm Khung Hyogo 2005 và Khung Sendai 2015,¹⁸ và các Mục tiêu Phát triển bền vững 2030 đã giúp khuyến khích việc xây dựng các chiến lược và quy định pháp lý toàn diện về DRM quốc gia. Các kế hoạch phát triển quốc gia, địa phương và ngành ngày càng cân nhắc rủi ro biến đổi khí hậu và thiên tai nhiều hơn; ở một số DMC, luật xây dựng được sửa đổi để yêu cầu việc thi công phải đáp ứng khả năng chống chịu thiên tai cao hơn; và những cân nhắc về rủi ro thiên tai được lồng ghép vào trong các quy trình phê duyệt đầu tư tại một số DMC. Tiến bộ công nghệ cũng đóng vai trò nhất định, mang lại những cơ hội mới và được nâng cao trong việc đánh giá, giám sát, chia sẻ và phổ biến thông tin về rủi ro thiên tai và các sự kiện sắp xảy ra, và để giảm rủi ro thiên tai. ADB đã đóng góp vào các sáng

¹⁸ Liên hợp quốc (UN). 2005. Khung hành động Hyogo, 2005–2015: Xây dựng khả năng chống chịu thiên tai của các quốc gia và cộng đồng. Geneva: Chiến lược quốc tế của Liên hợp quốc về Giảm nhẹ thiên tai; Liên hợp quốc. 2015. *Khung hành động Sendai về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai, 2015–2030*. Geneva: Văn phòng Liên hợp quốc về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai; và Liên hợp quốc. 2015. *Biến đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự Phát triển bền vững 2030*. New York.

kiến khu vực và toàn cầu hỗ trợ cho sự chuyển đổi này, thừa nhận những lợi ích của việc hợp tác và chia sẻ kinh nghiệm mạnh mẽ để giảm nhẹ rủi ro, cải thiện khả năng chuẩn bị sẵn sàng, và xây dựng năng lực ứng phó.

30. Việc DEAP thiết lập vị trí đầu mối về DRM—vị trí cán bộ quốc tế đầu tiên của ADB trong lĩnh vực này—và sau đó bổ nhiệm thêm hai vị trí cán bộ quốc tế đã giúp tăng cường năng lực kỹ thuật của ADB. Chính phủ Áo, Niu Di-lân và Thụy Sĩ cũng đã cung cấp cán bộ biệt phái về DRM. Năm 2013, ADB đã giới thiệu các hội thảo thường niên về xây dựng năng lực cán bộ DRM để tăng cường năng lực rộng rãi hơn. Năng lực cán bộ của ADB trong lĩnh vực y tế cũng đã tăng lên kể từ năm 2004, với 10 vị trí cán bộ quốc tế trong lĩnh vực y tế vào năm 2019 (nhưng không có chuyên gia về bệnh truyền nhiễm). Năm 2019, ADB đã thành lập một nhóm FCAS mới và kể từ đó, đã tăng các vị trí cán bộ quốc tế của FCAS từ một lên bốn, bao gồm cả một vị trí quản lý. Hơn nữa, Cơ quan Vũ trụ châu Âu và Cơ quan Thám hiểm hàng không vũ trụ Nhật Bản đã cử cán bộ biệt phái, tăng cường các ứng dụng dựa trên vệ tinh trong công tác hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB. Tất cả các vụ khu vực cũng có các chuyên gia y tế cung cấp kiến thức chuyên môn về các trường hợp khẩn cấp y tế; hầu hết đều có một đầu mối được chỉ định cho các hoạt động DRM. Việc thiết lập các vị trí đầu mối về hỗ trợ khẩn cấp của cơ quan đại diện thường trú, như dự kiến trong DEAP năm 2004, được thực hiện kém đồng bộ hơn. Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp tiếp cận Một ADB như là kết quả của Đánh giá giữa kỳ Chiến lược 2020 đã nhanh chóng tập hợp các cán bộ có kinh nghiệm từ các vụ khu vực và các phòng ban khác để xử lý EAL một cách hiệu quả và hiệu suất.¹⁹

III. CÁC VẤN ĐỀ

31. Mặc dù đạt được những tiến bộ đáng kể trong khuôn khổ DEAP 2004, đợt đánh giá năm 2019 (chú thích 17) đã kết luận rằng cần có những sửa đổi đối với chính sách này để cập nhật cách tiếp cận hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB và để đạt được các mục tiêu của Chiến lược 2030.

32. Cách tiếp cận quản lý rủi ro của ADB, như được nêu trong DEAP, đã lạc hậu. Để giới thiệu một cách tiếp cận có tính hệ thống và toàn diện hơn, DEAP đã thiết lập một khung chính sách dựa trên chu kỳ quản lý thiên tai—một khái niệm phổ biến vào thời điểm đó. Chu kỳ này được xây dựng trên cơ sở một vòng lặp không ngừng của các hoạt động giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị, cứu trợ, phục hồi sớm, và tái thiết. Nó mang theo một giả định ngầm rằng thiên tai là không thể tránh khỏi. Các thông lệ toàn cầu kể từ đó đã được sửa đổi, hướng tới một cách tiếp cận tập trung vào việc đạt được khả năng chống chịu.

33. Khi không đề cập biến đổi khí hậu, DEAP đã không xem xét các hệ quả tiềm tàng của biến đổi khí hậu đối với tần suất và cường độ của các hiểm họa thiên nhiên, bệnh truyền nhiễm và xung đột (đoạn 5–10). Nó cũng bỏ sót tính đan xen giữa các hành động giải quyết biến đổi khí hậu và rủi ro thiên tai. Với sự hiểu biết được cải thiện, giờ đây, thông lệ tốt được chấp nhận là đồng bộ hóa và hợp nhất các chương trình nghị sự và hành động giải quyết thiên tai và biến đổi khí hậu khi phù hợp. Mặc dù cần có các biện pháp riêng để hỗ trợ các khía cạnh khác nhau của khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu và thiên tai, nhưng vẫn có điểm chung đáng kể liên quan tới các biện pháp giải quyết hiện tượng thời tiết cực đoan. Các DMC đang bắt đầu thực hiện thông lệ này; nó cũng đang được phản ánh trong các hoạt động của ADB, một phần do sự chú trọng vào cách tiếp cận đồng bộ trong Kế hoạch hoạt động Quản lý rủi ro thiên tai tổng hợp, 2014–2020.²⁰

¹⁹ ADB. 2014. *Đánh giá giữa kỳ Chiến lược 2020: Đáp ứng những thách thức của châu Á và Thái Bình Dương đang chuyển đổi*. Manila.

²⁰ ADB. 2014. *Kế hoạch hoạt động để quản lý rủi ro thiên tai tổng hợp, 2014–2020*. Manila.

34. DEAP cũng chỉ đề cập một lần đến tài trợ rủi ro thiên tai, tập trung vào bảo hiểm. Nó chỉ ra rằng ADB có thể cân nhắc tính khả thi của việc cung cấp hỗ trợ để thiết lập các cơ chế bảo hiểm thảm họa thông qua quan hệ đối tác công-tư trong ngành bảo hiểm và thận trọng xem xét việc sử dụng các thị trường vốn để phát triển loại hình bảo hiểm này. Trên thực tế, các đối tác phát triển ngày càng nhấn mạnh hỗ trợ đối với các DMC để tăng cường việc thu xếp tài chính của họ đối với rủi ro tổn động—rủi ro còn lại sau các hành động giảm nhẹ rủi ro. Việc hỗ trợ tài chính cho rủi ro thiên tai như vậy đã bao gồm hỗ trợ tăng cường các giải pháp lưu giữ rủi ro và chuyển giao rủi ro, cũng như cải thiện môi trường tạo thuận lợi liên quan. Những nỗ lực này đã giúp tăng khả năng thanh khoản tức thì sau thiên tai và năng lực của các chính phủ trong việc sử dụng các nguồn lực sau thiên tai một cách hiệu quả nhất, đẩy nhanh quá trình phục hồi.

35. Nhiều DMC thiếu chuẩn bị cho các đợt bùng phát nghiêm trọng bệnh truyền nhiễm và các quy trình ứng phó được thiết lập, bất chấp những bài học cho thấy rằng đầu tư vào an ninh y tế phải được thực hiện trong các thời kỳ giữa dịch bệnh và đại dịch. Những thiếu sót này đã được nêu bật sau sự lan rộng của COVID-19. Trong khi một số DMC đã ngăn chặn được sự lây lan của đại dịch—trong một số trường hợp là nhờ vị trí quốc đảo—thì những quốc gia khác đã phải vật lộn để ứng phó. Tất cả đều yêu cầu hỗ trợ để nâng cao năng lực quản lý khủng hoảng. Hiện nay, đã có sự thừa nhận rộng rãi rằng các hệ thống và năng lực của quốc gia cần được cải thiện để quản lý sự bùng phát của các bệnh truyền nhiễm và tránh để chúng leo thang thành dịch bệnh và đại dịch.

36. Đánh giá DEAP cũng nêu bật những hạn chế của công cụ EAL và các vấn đề liên quan. Những vấn đề này được thảo luận và xử lý trong Chính sách Cho vay hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi sắp được ban hành.²¹

37. Đánh giá nhận thấy rằng DEAP sẽ được hưởng lợi từ việc chia tách chính sách thành hai tài liệu, phản ánh chuyên môn và vai trò tương ứng của Vụ Biến đổi khí hậu và Phát triển bền vững (SDCC) và Vụ Chiến lược, Chính sách và Quan hệ đối tác (SPD). SDCC có chuyên môn kỹ thuật về DRM, xung đột, y tế và an ninh lương thực; SPD, với vai trò là đơn vị giám sát các công cụ tài trợ của ADB, có vị thế tốt nhất để bảo đảm tính nhất quán của các điều khoản và điều kiện của EAL so với các công cụ tài trợ khác của ADB. Do đó, đánh giá khuyến nghị rằng chính sách năm 2004 được chia thành hai chính sách mới, tập trung vào (i) phương pháp tiếp cận tổng thể của ADB đối với tình huống khẩn cấp và thiên tai, do SDCC chủ trì; và (ii) công cụ cho vay hỗ trợ khẩn cấp của ADB, do SPD chủ trì.

38. Cuối cùng, đánh giá DEAP nhận thấy rằng các DMC và ADB đã phát triển nhanh hơn chính sách năm 2004. Kiến thức và hiểu biết của các DMC về rủi ro thiên tai và tình huống khẩn cấp cũng như các giải pháp tiềm tàng đã được mở rộng kể từ năm 2004. Các DMC đang tìm kiếm sự hỗ trợ của ADB để thiết kế và thực hiện các giải pháp ngày càng tinh vi, bao gồm giảm nhẹ rủi ro và thu xếp tài chính cho rủi ro tổn động. Họ đang tìm kiếm các giải pháp dựa trên những tiến bộ lớn trong khả năng mô hình hóa rủi ro và kết hợp với công nghệ đang được phát triển và cải thiện nhanh chóng. Song song với đó, các nguồn tài trợ và công cụ hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB đã có sự phát triển đáng kể từ khi chính sách năm 2004 được xây dựng. ADB hiện cung cấp hỗ trợ toàn diện hơn; hình thức này cần được thừa nhận và thúc đẩy trong một chính sách cập nhật.

39. Năm 2020, IED đã bắt đầu tiến hành một đánh giá thời gian thực liên tục để cung cấp bằng chứng kịp thời về việc triển khai ứng phó của ADB trước sự bùng phát của COVID-19, trong

²¹ ADB. Sắp ra mắt. Chính sách Cho vay hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi. Manila.

khi SPD chủ trì đánh giá ban đầu về ứng phó của ADB trong năm 2021.²² Đánh giá của SPD tập trung vào chín thay đổi chính sách đặc biệt đã được Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt vào tháng 4 năm 2020 nhằm hợp lý hóa và mở rộng năng lực của các hoạt động tài trợ theo kênh chính phủ và tư nhân của ADB để cung cấp hỗ trợ nhanh chóng và linh hoạt hơn.²³ Đánh giá nhận thấy rằng các thay đổi chính sách đặc biệt đã đóng vai trò then chốt và hiệu quả trong việc cho phép ADB cung cấp hỗ trợ nhanh chóng cho các DMC. Nó khuyến nghị một số thay đổi lâu dài hơn để duy trì hiệu quả nâng cao của ADB. Các thay đổi chính sách đặc biệt cho phép ADB hỗ trợ các DMC (i) triển khai những chương trình chi tiêu tài khóa phản chu kỳ quan trọng để giảm thiểu thiệt hại kinh tế của đại dịch và cung cấp sự bảo trợ xã hội có mục tiêu cho các nhóm dễ bị tổn thương, đặc biệt là phụ nữ; (ii) nhanh chóng mua sắm các trang thiết bị bảo hộ cá nhân khẩn cấp và các thiết bị y tế cần thiết khác để làm chậm sự lây lan của đại dịch; (iii) mở rộng việc sử dụng nguồn tài chính dự phòng để tăng cường việc chuẩn bị sẵn sàng cho các trường hợp khẩn cấp y tế; và (iv) tăng cường cung cấp tài chính tư nhân để khắc phục tác động kinh tế do đại dịch gây ra và hỗ trợ các doanh nghiệp mở rộng quy mô cung cấp hàng hóa và dịch vụ thiết yếu, cũng như tăng cường hỗ trợ tài chính cho thương mại, chuỗi cung ứng và các doanh nghiệp siêu nhỏ. Bản thân ADB nhận thấy rằng các DMC có khả năng ngăn chặn nhanh chóng các đợt bùng phát trong nước đã có tình trạng kinh tế tốt hơn (chú thích 6). Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của ADB và các đối tác phát triển khác trong việc cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai nhanh chóng, có trọng tâm phù hợp khi cần thiết. Tính đến ngày 31 tháng 3 năm 2021, ADB đã cam kết 17,1 tỷ USD nguồn lực tài chính và hỗ trợ kỹ thuật và đã huy động 12,2 tỷ USD đồng tài trợ như một phần trong các nỗ lực ứng phó với COVID-19 của mình.

40. Các phát hiện sơ bộ từ đánh giá theo thời gian thực của IED đã được công bố như một phần trong Báo cáo Đánh giá thường niên năm 2021 của đơn vị này.²⁴ IED nhận thấy rằng hỗ trợ ban đầu cho các DMC của ADB để chống lại đại dịch COVID-19 vào năm 2020 là nhanh chóng và toàn diện. Sự hỗ trợ đó đã giúp các quốc gia đáp ứng nhu cầu tức thì về thanh khoản và hỗ trợ khẩn cấp. Quy mô và mức độ hỗ trợ của ADB là khác nhau giữa các DMC. ADB đã phân bổ tỉ trọng nguồn lực lớn nhất của mình cho các DMC chỉ đủ điều kiện được nhận nguồn vốn thông thường. Tuy nhiên, trên cơ sở bình quân đầu người và theo tỷ lệ phần trăm tổng sản phẩm quốc nội, về cơ bản, ADB đã cung cấp hỗ trợ nhiều hơn đáng kể cho các DMC chỉ đủ điều kiện nhận hỗ trợ ưu đãi. IED sẽ tiến hành phân tích sâu hơn để rút ra bài học cho các hoạt động ứng phó khủng hoảng trong tương lai.

IV. CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ KHẨN CẤP VÀ THIÊN TAI SỬA ĐỔI

41. Phần này nêu ra Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sửa đổi (RDEAP) của ADB, đề cập cách tiếp cận tổng thể đối với các tình huống khẩn cấp và thiên tai. Công cụ Cho vay Hỗ trợ khẩn cấp (EAL) sửa đổi được nêu trong một tài liệu riêng rẽ, Chính sách Cho vay Hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi (chú thích 21). Cùng với nhau, hai tài liệu này thay thế cho DEAP 2004.

A. Định nghĩa

42. ADB sẽ áp dụng các định nghĩa sau:

- (i) **Thiên tai.** Thiên tai là sự gián đoạn nghiêm trọng hoạt động của một cộng đồng hoặc một xã hội do các sự kiện hiểm họa địa vật lý hoặc thời tiết cực đoan gây ra, dẫn đến những thiệt hại và tác động về con người, vật chất, kinh tế hoặc môi trường. Thiên tai xảy ra khi các sự kiện hiểm họa địa vật lý (chẳng hạn như động

²² ADB. 2021. *Đánh giá Chính sách Ứng phó toàn diện trước đại dịch COVID-19 của ADB (2020)*. Manila.

²³ ADB. 2020. *Ứng phó toàn diện trước Đại dịch COVID-19*. Manila.

²⁴ IED. 2021. *Báo cáo đánh giá thường niên 2021: Hỗ trợ các Mục tiêu Phát triển bền vững*. Manila: ADB.

đất, sóng thần và núi lửa phun trào) và các hiểm họa thời tiết cực đoan (như hạn hán, lũ lụt và lốc xoáy nhiệt đới) tương tác với sự tiếp xúc của con người và tài sản dễ bị tổn thương trước những sự kiện đó.²⁵ Một thiên tai có thể dẫn đến tình huống khẩn cấp.

- (ii) **Tình huống khẩn cấp.** Tình huống khẩn cấp là một tình trạng có nguy cơ hoặc đã thành hiện thực đòi hỏi phải có hành động khẩn cấp để tránh hoặc giải quyết sự gián đoạn và tổn thất. Chúng bao gồm các tình huống liên quan đến các sự kiện về lương thực, y tế, sinh học, công nghiệp và công nghệ.²⁶
- (iii) **Hậu xung đột.** Hậu xung đột đề cập tình huống trong đó một khu vực, quốc gia, hoặc địa phương trong quốc gia vừa thoát ra khỏi các hành động thù địch có vũ trang.
- (iv) **Di dời.** Di dời là việc di chuyển bắt buộc của các cá nhân do thiên tai, tình huống khẩn cấp hoặc xung đột.²⁷
- (v) **Xây dựng lại tốt hơn.** Xây dựng lại tốt hơn đề cập việc sử dụng các giai đoạn phục hồi sớm và tái thiết sau thiên tai hoặc tình huống khẩn cấp để tăng khả năng chống chịu của các quốc gia và cộng đồng trước các sự kiện trong tương lai bằng cách tích hợp các biện pháp giảm nhẹ rủi ro vào việc khôi phục cơ sở hạ tầng vật chất, các hệ thống xã hội, sinh kế, nền kinh tế và môi trường.

B. Tổng quan

43. RDEAP cung cấp hướng dẫn chiến lược nhằm nâng cao hiệu quả và tác động của hỗ trợ từ ADB cho các DMC để tăng cường khả năng chống chịu trước thiên tai và tình huống khẩn cấp. Khả năng chống chịu là một trụ cột của phát triển bền vững. Chính sách sửa đổi cân bằng trọng tâm giữa giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị sẵn sàng và ứng phó dựa trên các phân tích rủi ro mạnh mẽ. Nó bao gồm hỗ trợ cải thiện quản lý rủi ro tồn đọng. Nó cũng tạo ra sự linh hoạt đủ để giải quyết những thách thức mới và đang tiến triển, đồng thời áp dụng những cách tiếp cận, sáng kiến và công nghệ mới và cải tiến. RDEAP tìm cách xây dựng các cấu trúc, hệ thống và năng lực quản trị rủi ro, cũng như khả năng chống chịu về mặt xã hội, tài chính, vật chất và dựa trên hệ sinh thái—và kết hợp những cân nhắc này vào trong hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB. Phạm vi của chính sách sửa đổi phản ánh sứ mệnh phát triển của ADB, bổ sung cho các hoạt động hỗ trợ nhân đạo và xây dựng hòa bình.

44. RDEAP được xây dựng dựa trên sự chuyển hướng trọng tâm bắt đầu trong khuôn khổ DEAP năm 2004. Chính sách năm 2004 đã thừa nhận và tích hợp vai trò đa chiều mà các IFI có thể đảm nhiệm trong toàn bộ phạm vi của các hành động quản lý rủi ro, bao gồm giảm nhẹ rủi ro và chuẩn bị sẵn sàng, cũng như ứng phó với thiên tai và tình huống khẩn cấp.

45. RDEAP dựa trên bốn nguyên tắc, cùng với nhau tạo nên một khuôn khổ mang tính hệ thống để hướng dẫn hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB bằng cách

- (i) nhấn mạnh rằng quản lý rủi ro bắt đầu bằng việc giảm rủi ro;
- (ii) công nhận quản lý rủi ro thiên tai và khẩn cấp là một phần không thể thiếu của quá trình phát triển;
- (iii) thừa nhận rằng các DMC có những danh mục rủi ro khác nhau, do vậy có các cơ hội khác nhau để tăng cường khả năng chống chịu; và

²⁵ Phòng theo Đại Hội đồng Liên hợp quốc. 2016. *Báo cáo của nhóm công tác chuyên gia liên chính phủ mở về các chỉ số và thuật ngữ liên quan tới giảm rủi ro thiên tai*. New York.

²⁶ Phòng theo Đại Hội đồng Liên hợp quốc (chú thích 25) và Chiến lược quốc tế Giảm rủi ro thiên tai của Liên hợp quốc. 2009. *Thuật ngữ UNISDR về Giảm rủi ro thiên tai*. Geneva.

²⁷ Phòng theo Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn. 2006. *Bảng chú giải thuật ngữ chính của UNHCR*. Geneva.

- (iv) nhấn mạnh rằng các giải pháp và hoạt động can thiệp cứu trợ, phục hồi sớm và tái thiết kịp thời, được lập kế hoạch kỹ lưỡng và thiết kế tốt sẽ làm giảm những tác động trước mắt và lâu dài về kinh tế, thể chế và xã hội của các tình huống khẩn cấp và thiên tai, và tạo thuận lợi cho việc phục hồi bền bỉ.

46. Nguyên tắc thứ nhất là nền tảng của quản lý rủi ro. Nó tìm cách giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của rủi ro, giảm mức độ phơi nhiễm và tính dễ tổn thương trước các hiểm họa và các sự kiện đe dọa khác. Điều này, đến lượt nó, sẽ hạn chế những thiệt hại và tổn thất tiềm tàng trong tương lai. Giảm nhẹ rủi ro đòi hỏi phải có kiến thức và hiểu biết về các danh mục rủi ro hiện tại và rủi ro chuyển đổi khi các nền kinh tế và dân số mở rộng và phát triển, cũng như khi biến đổi khí hậu có khả năng làm tăng tần suất và cường độ của các thiên tai và tình huống khẩn cấp.

47. Nguyên tắc thứ hai hoàn toàn phù hợp với mục tiêu của Chiến lược 2030 về đạt được sự phát triển thịnh vượng, đồng đều, thích ứng và bền vững ở châu Á và Thái Bình Dương. Nó đòi hỏi phải xem xét kỹ lưỡng thiên tai và tình huống khẩn cấp tiềm tàng—cả để giải quyết rủi ro hiện thời và tránh tạo ra rủi ro mới—trong việc xây dựng chương trình quốc gia ở thượng nguồn, hình thành dự án, thiết kế dự án và thực hiện dự án, khi cần thiết, để bảo đảm đạt được các kết quả phát triển dự kiến. Nó cũng rất cần thiết để đạt được các mục tiêu về cơ sở hạ tầng chất lượng.

48. Nguyên tắc thứ ba thừa nhận rằng các quốc gia khác nhau về (i) tính chất và cường độ khả dĩ của các hiểm họa và mầm bệnh phải đối mặt; (ii) sự phức tạp của các yếu tố kinh tế và xã hội trên phạm vi rộng, bao gồm bất bình đẳng giới, định hình nên khả năng tiếp xúc và tính dễ tổn thương trước các mối nguy và mầm bệnh đó; (iii) nguồn gốc, tính chất và quy mô của các xung đột tiềm ẩn; và (iv) các cơ hội đạt được khả năng chống chịu cao hơn, bao gồm những đồng lợi ích có thể giúp kích thích đầu tư. Nguyên tắc này thúc đẩy các giải pháp được thiết kế phù hợp riêng, kết hợp những can thiệp chính sách, đầu tư và xây dựng năng lực để giải quyết các nhu cầu giảm nhẹ rủi ro riêng biệt và tổng hợp, chuẩn bị sẵn sàng và quản lý rủi ro tồn đọng cụ thể trong từng DMC.

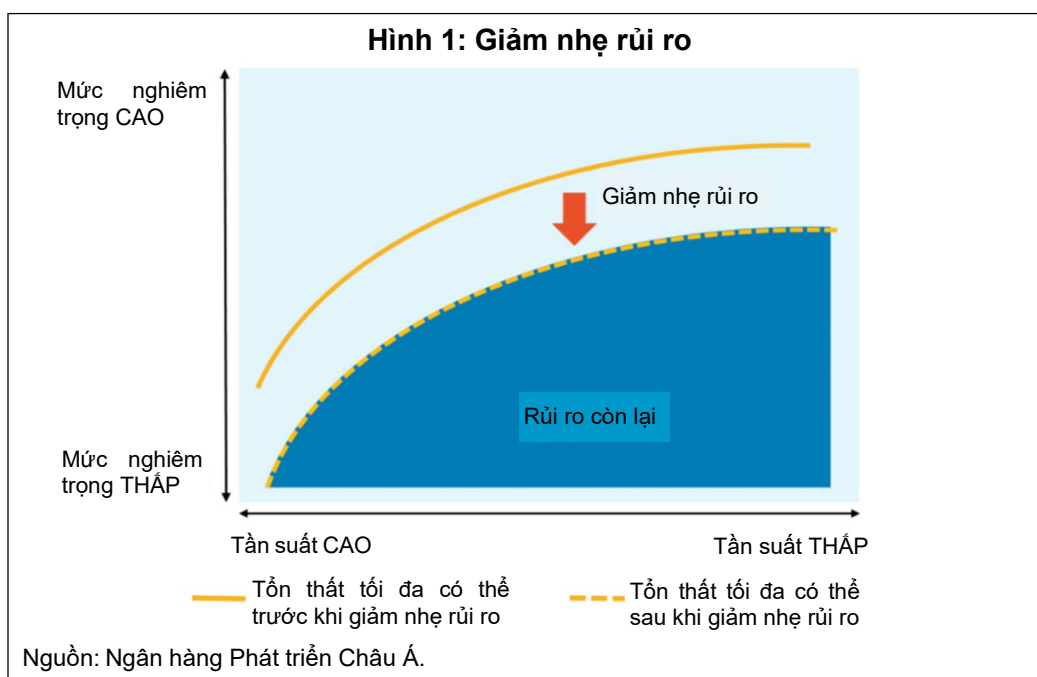
49. Nguyên tắc thứ tư tập trung vào hỗ trợ cứu trợ khẩn cấp và thiên tai, phục hồi sớm và tái thiết. Nó đòi hỏi việc lập kế hoạch tài chính mạnh mẽ để đạt được hành động ứng phó kịp thời, được lên kế hoạch kỹ lưỡng và thiết kế tốt. Đến lượt mình, điều này đòi hỏi một cách tiếp cận phân tầng rủi ro, sử dụng thông tin rủi ro để xây dựng các kế hoạch tài chính thích hợp và thỏa đáng cho từng tầng tổn thất khác nhau, từ các sự kiện có tần suất cao, cường độ thấp đến các sự kiện cực đoan cuối cùng. Nguyên tắc này thừa nhận tầm quan trọng then chốt của tốc độ trong việc xử lý và thực hiện hỗ trợ và xây dựng lại tốt hơn, giảm thiểu việc tái diễn rủi ro trước đó và hình thành rủi ro mới.

C. Khung chính sách

50. ADB sẽ làm việc cùng với chính phủ các DMC để giải quyết rủi ro thiên tai và khẩn cấp một cách có hệ thống. Các DMC có nhiều cơ hội để giảm thiểu rủi ro hiện có và tránh tạo ra rủi ro mới. Tuy nhiên, một số rủi ro tồn đọng sẽ vẫn còn, đòi hỏi hành động bổ sung trước và sau tình huống thiên tai và khẩn cấp để bảo đảm phản ứng nhanh chóng, linh hoạt và có trách nhiệm. Mặc dù nguyên nhân bùng phát, phạm vi, thời gian và các hành động cần thiết của chúng có thể khác nhau, nhưng tất cả các tình huống khẩn cấp chính đều dẫn đến sự kết hợp nào đó giữa thiệt hại vật chất trên diện rộng, tử vong và di dời, cũng như gián đoạn các hoạt động kinh tế và xã hội.

51. Phù hợp với thông lệ tốt toàn cầu, cách tiếp cận của ADB sẽ bắt đầu với sự hỗ trợ để giảm nhẹ rủi ro hiện có và tránh tạo ra rủi ro mới. Cách tiếp cận này sẽ được bổ sung bằng hỗ

trợ để nâng cao khả năng sẵn sàng, bao gồm cả sự sẵn sàng về tài chính. Giảm nhẹ rủi ro nhằm mục đích giảm thiệt hại và tổn thất từ các loại sự kiện khác nhau ở các mức độ tần suất khác nhau (Hình 1). Đồng thời, ADB sẽ tiếp tục thúc đẩy việc sử dụng các nguồn lực của ADB và DMC một cách hiệu suất và hiệu quả hơn. ADB sẽ dựa trên những tiến bộ trong lập mô hình rủi ro và sự sẵn có được cải thiện của các thông tin rủi ro liên quan, bao gồm cả việc tăng cường phân tích lợi ích kinh tế của các khoản đầu tư vào giảm nhẹ rủi ro, để hỗ trợ các DMC xác định sự cân bằng giữa việc chú trọng vào giảm nhẹ rủi ro và quản lý rủi ro tồn đọng, và thiết lập nguồn tài chính phù hợp và đầy đủ.



52. Giảm nhẹ rủi ro đòi hỏi sự kết hợp của các biện pháp cấu trúc và phi cấu trúc. Các biện pháp cấu trúc liên quan đến các kỹ thuật công trình, bao gồm cả các giải pháp dựa trên tự nhiên, để tăng cường khả năng chống chịu vật lý. Ví dụ, các biện pháp giảm nhẹ rủi ro có thể bao gồm (i) trồng lại rừng đầu nguồn, phục hồi đất ngập nước, phục hồi rừng ngập mặn và rạn san hô, xây dựng các bể chứa và ao giữ nước để giảm lũ lụt, nước dâng do bão và xói mòn bờ biển; (ii) các giải pháp công nghệ sinh học trong nông nghiệp như chọn tạo giống và nhân giống các giống cây trồng chống chịu với thiên tai và phổ biến các phương thức canh tác chống chịu với thiên tai mà không ảnh hưởng đến sản lượng; (iii) xây dựng các hệ thống cống rãnh và thoát nước phù hợp để đáp ứng lượng mưa cực đại và thoát nước bề mặt trong các dự án đường bộ; (iv) cao độ của các công trình phát điện, thiết bị trạm biến áp điện và các cơ sở hạ tầng khác phải cao hơn mức lũ dự kiến; (v) chôn hệ thống cáp điện hoặc cáp viễn thông dưới lòng đất ở các khu vực có nguy cơ xảy ra bão nhiệt đới; (vi) sử dụng thêm cốt thép và bê-tông trong xây dựng trường học, bệnh viện và các công trình khác ở những khu vực có địa chấn; (vii) trang bị thêm cho các tòa nhà và cơ sở hạ tầng khác, đặc biệt là cơ sở hạ tầng quan trọng, theo các tiêu chuẩn cao hơn về khả năng chống chịu; (viii) mở rộng công suất giường bệnh; và (ix) mở rộng và nâng cấp các trung tâm khử khuẩn - tiệt khuẩn trong bệnh viện và các phòng thí nghiệm vi sinh.

53. Các biện pháp phi cấu trúc bao gồm các biện pháp phi vật lý để giảm rủi ro hiện có và tránh tạo ra rủi ro mới, đặc biệt thông qua các chính sách và luật pháp, tạo dựng kiến thức về rủi ro, nâng cao nhận thức cộng đồng và giáo dục. Chúng có thể bao gồm (i) lập mô hình, lập bản

đồ và phổ biến thông tin về rủi ro; (ii) tăng cường thể chế và phát triển năng lực; (iii) đào tạo và giáo dục, có tính đến các nhu cầu khác nhau của phụ nữ và nam giới và thúc đẩy sự tham gia và lãnh đạo của phụ nữ trong tất cả các đánh giá về quản lý rủi ro thiên tai và khẩn cấp; (iv) xây dựng pháp luật, chiến lược và kế hoạch quản lý rủi ro, bao gồm các kế hoạch dựa vào cộng đồng và pháp luật về các lĩnh vực như thị trường nhằm giảm thiểu sự xuất hiện của các bệnh truyền nhiễm; (v) lập kế hoạch hoặc di dời các hoạt động chăn nuôi ra khỏi các khu vực đa dạng sinh học cao, nơi có nguy cơ lây lan mầm bệnh cao hơn; (vi) các quy trình ứng phó với bệnh truyền nhiễm; (vii) các kế hoạch phát triển có thông tin về rủi ro; (viii) quy hoạch sử dụng đất có thông tin về rủi ro; (ix) sửa đổi các quy chuẩn xây dựng theo các tiêu chuẩn cao hơn về khả năng chống chịu; và (x) xây dựng các công cụ sàng lọc rủi ro của dự án đầu tư. Các phương pháp tiếp cận khu vực cũng có thể được xem xét, bao gồm hỗ trợ lợi ích công khu vực cho việc kiểm soát bệnh truyền nhiễm.

54. ADB cũng sẽ hỗ trợ các hành động chuẩn bị sẵn sàng cho thiên tai và tình huống khẩn cấp với thời hạn ngắn hơn để giảm tác động của các mối đe dọa sắp xảy ra hoặc mới xuất hiện. Những biện pháp này có thể gồm cải thiện năng lực dự báo, giám sát và cảnh báo sớm hiểm họa, bao gồm thông qua việc tăng cường sử dụng công nghệ vệ tinh và ra-đa; lắp đặt các trạm khí tượng tự động và gửi các cảnh báo về nguy cơ qua điện thoại di động. Các hành động này cũng có thể bao gồm giám sát bệnh truyền nhiễm và truy dấu tiếp xúc. Đối với các nước FCAS, ADB sẽ áp dụng cách tiếp cận phù hợp với bối cảnh ở các cấp độ chiến lược, thể chế và dự án, bao gồm cả các cơ chế giám sát và quản lý rủi ro.

55. Hỗ trợ của ADB cho việc phục hồi sớm sẽ tập trung vào việc (i) khôi phục cơ sở hạ tầng sản xuất và xã hội có ưu tiên cao, chẳng hạn như nước, vệ sinh, điện, thông tin liên lạc và giao thông; (ii) cung cấp, và tiếp cận, các dịch vụ cơ bản, nhất là giáo dục và chăm sóc y tế; và (iii) phục hồi năng suất kinh tế và sinh kế. Hỗ trợ tái thiết sẽ nhấn mạnh việc khôi phục hoàn toàn cơ sở hạ tầng, dịch vụ, hoạt động kinh tế cũng như các cơ cấu và hệ thống quản trị rủi ro. ADB sẽ tích hợp các biện pháp xây dựng lại tốt hơn trong ứng phó thiên tai, khẩn cấp và hậu xung đột để tăng cường khả năng chống chịu với thiên tai và tình huống khẩn cấp trong tương lai. Đối với thiên tai và tình huống khẩn cấp tiến triển theo thời gian như hạn hán và dịch bệnh, ADB cũng sẽ cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và hỗ trợ khác để ngăn chặn tác động của các tình huống khẩn cấp đang diễn tiến. ADB sẽ giúp các DMC áp dụng công nghệ mới nhất trong việc thiết kế và thực hiện hỗ trợ sau thiên tai.

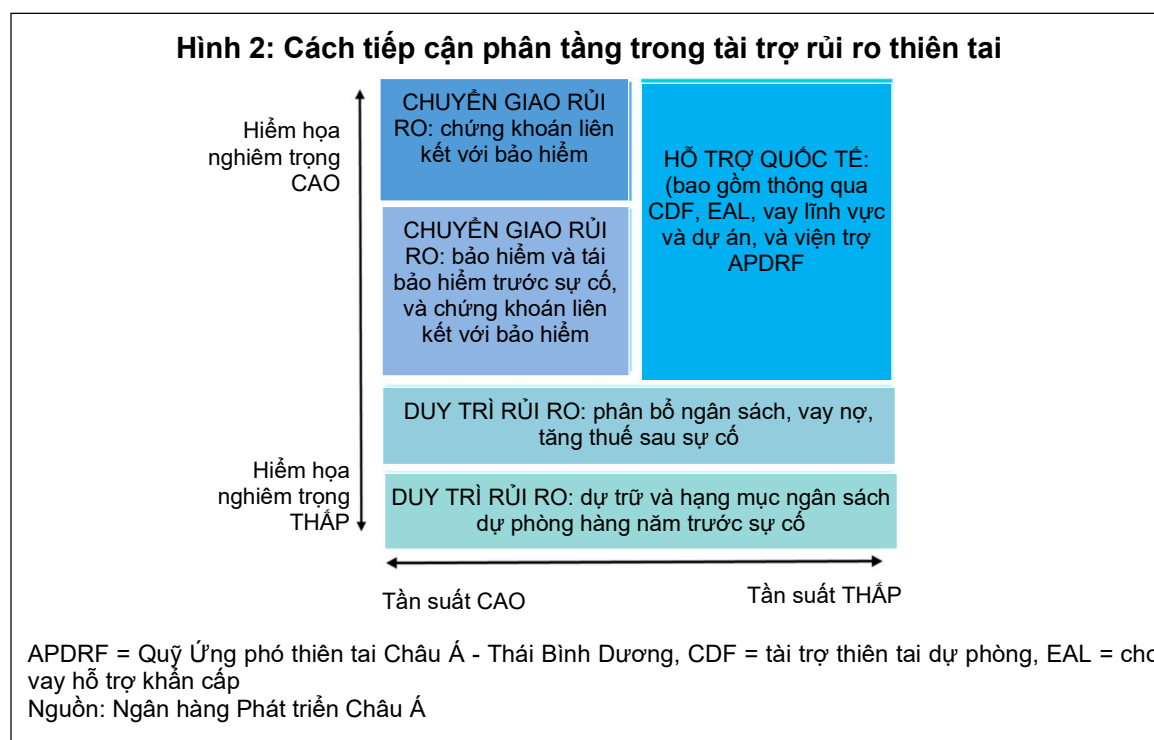
56. ADB sẽ tăng cường chú trọng tới việc thu xếp tài chính nâng cao cho rủi ro thiên tai và khẩn cấp tồn đọng để mang đến những phản ứng kịp thời, được lập kế hoạch kỹ lưỡng và thiết kế tốt. Điều này sẽ bao gồm hỗ trợ cho việc phát triển các chiến lược tài trợ rủi ro thiên tai quốc gia. Mục tiêu là giảm thiểu thiệt hại lâu dài về kinh tế, xã hội và nghèo khổ do thiên tai và các tình huống khẩn cấp. Một cách tiếp cận phân tầng rủi ro sẽ được áp dụng để đạt được mục tiêu này.

57. Cách tiếp cận phân tầng rủi ro phân chia rủi ro theo tần suất hoặc xác suất của thiên tai và tình huống khẩn cấp và mức độ tổn thất liên quan ở mỗi tầng rủi ro, đồng thời xác định các công cụ hiệu quả nhất về chi phí cho mỗi tầng (Hình 2). Chúng bắt đầu bằng các công cụ lưu giữ rủi ro cho các sự kiện diễn ra thường xuyên hơn và ít gây thiệt hại hơn, được tạo ra sẵn sàng trước khi có thiên tai hoặc tình huống khẩn cấp. Các công cụ đó có thể bao gồm dự trữ và phân bổ ngân sách dự phòng hàng năm. Sau một sự kiện, chính phủ cũng có thể phân bổ lại ngân sách, tăng vay và tăng thuế.

58. Các giải pháp chuyển giao rủi ro thường là nguồn tài chính có hiệu quả chi phí cao hơn cho những rủi ro mức độ trung bình – là rủi ro gây ra tổn thất cao hơn nhưng ít xảy ra hơn. Ngành bảo hiểm và các nhà đầu tư tư nhân cung cấp các giải pháp này. Chúng được đưa ra với sự

lượng trước về thiên tai và tình huống khẩn cấp tiềm tàng, với phí bảo hiểm hàng năm và tiền lãi nhận được cao hơn chi phí của hành động ứng phó. Các giải pháp bao gồm bảo hiểm và nhóm các cơ chế liên quan và – đối với các sự kiện cực đoan hơn – chứng khoán liên kết với bảo hiểm như trái phiếu thảm họa và trái phiếu thích ứng. Do hậu quả của những thất bại thị trường, ADB có thể có vai trò trong việc thiết kế và thực hiện những giải pháp này, sử dụng công nghệ mới nhất, bao gồm các giải pháp để cải thiện việc định lượng hóa rủi ro và giảm chi phí giao dịch, và xây dựng năng lực của các thị trường bảo hiểm địa phương.

59. Sau những sự kiện thiên tai và tình huống khẩn cấp nghiêm trọng và trong các tình huống hậu xung đột, các chính phủ cũng có thể kêu gọi cộng đồng quốc tế hỗ trợ. ADB có thể đáp ứng những lời kêu gọi này bằng cách áp dụng một loạt các công cụ tài trợ (đoạn 69-78). Hỗ trợ cũng có thể được giải ngân thông qua khoản vay CDF được thiết lập từ trước và viện trợ từ ADB và các đối tác phát triển khác.



60. ADB sẽ hỗ trợ thêm cho các chính phủ để thiết lập kế hoạch phục hồi mạnh mẽ và hiệu quả cũng như khả năng thực hiện ngân sách khẩn cấp và sau thiên tai nhằm đảm bảo tất cả các nguồn lực sẵn có có thể được sử dụng nhanh chóng, hiệu quả và minh bạch. Cùng với ngành bảo hiểm, ADB cũng có thể đóng vai trò trong việc tăng cường khả năng chống chịu về tài chính của các thực thể phi nhà nước như nông dân, doanh nghiệp và hộ gia đình. Điều này sẽ giúp giảm nghĩa vụ nợ tiềm tàng của chính phủ. ADB sẽ tránh tạo ra quá mức nhu cầu và nguồn cung do thị trường dẫn dắt đối với bảo hiểm và các sản phẩm chuyển giao rủi ro khác.

61. **Phân tích rủi ro.** Các hoạt động can thiệp của ADB sẽ được định hướng bởi hoạt động phân tích mạnh mẽ, được tiến hành với sự hợp tác cùng các bên hữu quan khác khi phù hợp. Những phân tích này có thể bao gồm lập mô hình rủi ro định lượng, đánh giá rủi ro thiên tai, đánh giá môi trường, đánh giá xã hội với thông tin về rủi ro, đánh giá quản trị rủi ro, đánh giá tính dễ đổ vỡ và khả năng chống chịu của FCAS và các bản tóm tắt theo dõi (ở cấp quốc gia và địa phương), giám sát dịch bệnh và đánh giá nhu cầu sau thiên tai (PDNA) khi phù hợp. Phân tích

rủi ro cũng sẽ định hình các Chiến lược đối tác quốc gia (CPS) và việc cung cấp các giải pháp toàn diện. Điều này có thể bao gồm thiết kế các giải pháp để tăng cường khả năng chống chịu của người nghèo, phụ nữ và các nhóm dễ bị tổn thương khác nhằm đáp ứng nhu cầu ứng phó khẩn cấp ngày càng cao của họ. Nên sử dụng công nghệ cao để nâng cao chất lượng và hiệu quả chi phí của các phân tích.

62. Một đánh giá nhu cầu sau thiên tai (PDNA), thường do chính phủ chủ trì và thực hiện với sự hỗ trợ của đối tác phát triển, sẽ được ưu tiên sau tình huống khẩn cấp. PDNA đánh giá thiệt hại và tổn thất làm cơ sở cho việc xác định nhu cầu phục hồi và tái thiết, cũng như hỗ trợ liên quan.

63. **Biến đổi khí hậu.** ADB sẽ hỗ trợ đồng bộ hóa các kế hoạch và cách tiếp cận liên quan tới khả năng chống chịu thiên tai và biến đổi khí hậu, cũng như các hành động tổng hợp nhằm tăng cường khả năng chống chịu thiên tai và biến đổi khí hậu. Để tạo thuận lợi cho việc tích hợp này, ADB sẽ áp dụng các công cụ phân tích rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu chung.

64. **Giới.** ADB sẽ giải quyết các khía cạnh giới của quản lý rủi ro, bao gồm tính dễ bị tổn thương gia tăng của phụ nữ và trẻ em gái, và cả sự đóng góp của phụ nữ với tư cách là những nhà lãnh đạo trong việc xây dựng khả năng chống chịu và ứng phó với thiên tai và tình huống khẩn cấp.

65. **Quan hệ đối tác và phối hợp.** ADB sẽ xây dựng quan hệ đối tác và phối hợp với các chính phủ, các tổ chức quốc tế và khu vực, tổ chức xã hội dân sự (CSO), khu vực tư nhân và giới học giả để giải quyết các khía cạnh khác nhau của quản lý rủi ro. Các tổ chức thuộc nhiều loại hình khác nhau phải làm việc cùng nhau để giảm thiểu rủi ro cũng như chuẩn bị, ứng phó và phục hồi sau thiên tai và tình huống khẩn cấp. Dựa trên lợi thế so sánh của mình, ADB sẽ tìm cách tăng cường sự hợp tác, gắn kết và bổ sung với các tổ chức khác. Các tổ chức xã hội dân sự địa phương và quốc gia là những đối tác đặc biệt quan trọng trong việc đạt được khả năng chống chịu cao hơn của cộng đồng.

66. **Các quy trình có sự tham gia.** ADB sẽ áp dụng các quy trình có sự tham gia như một phần không thể thiếu của hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai. ADB thừa nhận tầm quan trọng của sự tham gia của khu vực nhà nước, tư nhân và CSO trong tất cả các lĩnh vực hoạt động, đặc biệt trong việc chuẩn bị sẵn sàng cho tình huống khẩn cấp và thiên tai và ứng phó khủng hoảng. ADB cũng hiểu rõ tầm quan trọng của việc xem xét các quan điểm đa dạng và những đóng góp tiềm tàng của mọi thành phần xã hội, bao gồm cả trẻ em và thanh niên, người lớn tuổi và các nhóm yếu thế, cũng như bối cảnh và nhu cầu cụ thể của từng cộng đồng. ADB sẽ tập trung vào việc giảm nghèo thông qua đối thoại với - và sự tham gia của - các nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương, bao gồm cả phụ nữ, trong quá trình thiết kế và thực hiện dự án cũng như ra quyết định có liên quan.

67. **Phát triển năng lực và chuyển giao kiến thức.** ADB sẽ hỗ trợ phát triển năng lực quản lý rủi ro thiên tai và tình huống khẩn cấp cũng như chuyển giao kiến thức, bao gồm cả việc trao đổi kinh nghiệm và thực tiễn tốt giữa các DMC. ADB sẽ tăng cường năng lực nội bộ và đảm bảo sự hiểu biết rõ ràng của các DMC về những công cụ và nguồn tài chính hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB.

68. **Hợp tác khu vực.** ADB sẽ hỗ trợ hợp tác khu vực, bao gồm thông qua các chương trình đa quốc gia, để quản lý rủi ro khẩn cấp và thiên tai xuyên biên giới, cũng như ứng phó với thiên tai và tình huống khẩn cấp.

D. Các công cụ hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai

69. ADB sẽ cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai thông qua một loạt các công cụ tài trợ và nguồn tài trợ. Một số công cụ tài trợ là nhằm cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai, trong khi một số công cụ bao gồm các khoản dự phòng để sử dụng trong tình huống khẩn cấp và thiên tai. Những công cụ khác có thể được triển khai để giảm rủi ro thiên tai và tình huống khẩn cấp. Các ứng dụng sáng tạo sẽ được khuyến khích để tăng cường khả năng chống chịu và hỗ trợ quá trình xử lý và thực thi kịp thời. ADB sẽ tiếp tục đảm bảo tính bổ sung của các công cụ tài trợ khác nhau của mình nhằm đáp ứng nhu cầu giảm nhẹ rủi ro, chuẩn bị sẵn sàng và nhu cầu sau tình huống khẩn cấp của các DMC phù hợp với các mục tiêu của RDEAP. Sơ đồ tổng quan về các công cụ tài trợ và các nguồn tài trợ tính tới ngày 15 tháng 8 năm 2021 được cung cấp trong Phụ lục 2.

70. **Cho vay hỗ trợ khẩn cấp.** Công cụ Cho vay hỗ trợ khẩn cấp (EAL) cung cấp nguồn vốn được phê duyệt nhanh chóng sau một sự kiện thiên tai hoặc tình huống khẩn cấp để giúp xây dựng lại cơ sở hạ tầng vật chất được ưu tiên cao và khôi phục các hoạt động kinh tế, xã hội và quản lý nhà nước sau các tình huống khẩn cấp. Đây là một công cụ hỗ trợ khẩn cấp được phê duyệt sau khi có sự kiện thiên tai do các tai biến tự nhiên, tình huống khẩn cấp y tế, mất an ninh lương thực, các sự cố về công nghiệp và công nghệ, và các tình huống sau xung đột. Trọng tâm của EAL là các yêu cầu ngắn hạn tức thì, có thể được hoàn thành trong một khoảng thời gian triển khai cố định. Nó cũng tích hợp các biện pháp để xây dựng lại tốt hơn, tăng cường khả năng chống chịu trước các tình huống khẩn cấp và thiên tai trong tương lai.

71. **Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương.** Được thành lập năm 2009, Quỹ này cung cấp viện trợ không hoàn lại được giải ngân nhanh chóng nhằm hỗ trợ các DMC đáp ứng nhu cầu chi tiêu tức thì để khôi phục các dịch vụ cứu trợ sau khi có thiên tai do các tai biến tự nhiên.²⁸ Chủ tịch ADB phê duyệt các khoản viện trợ theo thẩm quyền được giao. Tất cả các DMC của ADB đều đủ điều kiện nhận hỗ trợ, với ngân sách lên tới 3 triệu USD cho mỗi sự kiện.

72. **Tài trợ thiên tai dự phòng.** Giải pháp tài trợ thiên tai dự phòng (CDF) trong khuôn khổ chính sách PBL cung cấp thanh khoản tức thì cho các DMC bị tác động bởi thiên tai (chú thích 12). Giải pháp này cung cấp nguồn tài trợ linh hoạt và được giải ngân nhanh, giảm bớt các hạn chế về tài khóa cho đến khi có được tài trợ từ các nguồn khác. CDF cho phép hoàn tất quá trình xử lý khoản vay, đối thoại chính sách và cải cách thiết yếu trước khi một sự kiện thiên tai xảy ra, với việc giải ngân được thực hiện khi đáp ứng các điều kiện đã được nhất trí trước. Một thỏa thuận như vậy cho phép ADB tham gia vào đối thoại chính sách trực tiếp và chuyên sâu về khả năng chống chịu và chuẩn bị sẵn sàng cùng với các chính phủ đối tác, và nhanh chóng cung cấp nguồn lực ngân sách như một phương thức ứng phó sau thiên tai.

73. **Hỗ trợ kỹ thuật cho thiên tai và tình huống khẩn cấp.** Hỗ trợ kỹ thuật (HTKT) có thể đáp ứng các yêu cầu ngắn hạn tức thì sau thiên tai hoặc tình huống khẩn cấp để hỗ trợ việc phục hồi sớm và tăng cường phạm vi và tác động của hỗ trợ. HTKT có thể bao gồm (i) xây dựng năng lực giảm rủi ro và chuẩn bị sẵn sàng ở cấp quốc gia và khu vực gắn với một EAL và (ii) chuẩn bị các chương trình và/hoặc dự án hỗ trợ khẩn cấp. Phù hợp với các quy định về HTKT, khoản hỗ trợ này có thể là phù hợp để khởi động các hợp phần ứng phó khẩn cấp quan trọng, nhạy cảm về thời gian như tham gia dọn dẹp đồng đồ nát; khôi phục các dịch vụ điện, nước và vệ sinh thiết yếu; kiểm soát và ổn định các tòa nhà, các công trình vật chất khác và địa hình; mua sắm thiết bị và vật tư quan trọng cho các dịch vụ cơ bản; tiếp cận giống cây trồng và công cụ khẩn cấp để khởi động lại sản xuất; và thực hiện các nghiên cứu và khảo sát đặc biệt để chuẩn bị nhanh chóng các hoạt động khẩn cấp.

²⁸ ADB. 2009. *Thành lập Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương*. Manila.

74. **Điều chỉnh mục đích của các dự án đang triển khai.** Một hoạt động được tiến hành sớm trong tình huống khẩn cấp là rà soát danh mục đang triển khai để xác định bất kỳ khoản vốn dư nào từ các dự án và thảo luận khả năng phân bổ lại vốn vay (có hoặc không thay đổi phạm vi) và/hoặc hủy bỏ vốn dư, và sử dụng cho các nhu cầu khẩn cấp. Hoạt động này cần phù hợp với các ưu tiên và hoạt động phát triển đang diễn ra. Việc phân bổ lại và/hoặc hủy bỏ vốn vay được dựa trên (i) nguồn vốn sẵn có nhiều hơn số tiền cần thiết để đạt được các mục tiêu dự án ban đầu, và/hoặc (ii) hoàn cảnh thay đổi, trong đó các mục tiêu ban đầu không còn phù hợp hoặc không thể được tiếp tục thực hiện trong khung thời gian mong muốn. Trong những trường hợp đặc biệt với nhu cầu khẩn cấp đặc biệt, ADB cũng có thể phân bổ lại vốn vay chưa sử dụng cho các mục đích khẩn cấp để đáp ứng ưu tiên thay đổi của chính phủ do tình huống khẩn cấp. Các điều kiện để phân bổ lại như vậy bao gồm (i) phạm vi của các dự án đang triển khai có thể được giảm bớt mà không ảnh hưởng xấu tới lợi ích của các hợp phần dự án, và (ii) chính phủ hạ thấp ưu tiên cho dự án đang triển khai do tình huống khẩn cấp. Vốn vay bị hủy bỏ có thể được sử dụng lại để hỗ trợ khẩn cấp theo các quy trình kinh doanh hiện hành.

75. **Cơ chế Ứng phó thiên tai ưu đãi.** Được thí điểm trong nhiệm kỳ 11 (2013-2016) của Quỹ Phát triển Châu Á (ADF) và được chính thức hóa vào đầu nhiệm kỳ 12 (2017-2020) của ADF, cơ chế này được nâng cấp bắt đầu từ năm 2021 sau khi bổ sung ADF 13. Cơ chế này cung cấp nguồn vốn bổ sung ngoài các khoản phân bổ cấp quốc gia cho những nước đủ điều kiện sau thiên tai và tình huống khẩn cấp.²⁹

76. **Các công cụ khác.** Chính sách Tài trợ bổ sung cho phép cung cấp nguồn tài chính bổ sung cho các dự án đang được triển khai.³⁰ Nó có thể được sử dụng để mở rộng phạm vi của các dự án đang triển khai nhằm khắc phục tác động của một sự kiện thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp, và hỗ trợ phục hồi và tái thiết các hợp phần dự án đã hoàn thành trước đó bị ảnh hưởng bởi thiên tai.

77. Quỹ Tài trợ chi tiêu nhỏ (SEFF) có thể được sử dụng để tài trợ cho các hoạt động nhỏ, ít rủi ro.³¹ SEFF có thể hỗ trợ khắc phục thiệt hại đối với cơ sở hạ tầng thiết yếu do các tai biến tự nhiên gây ra. Nó có thể tài trợ các chi tiêu tức thì để khôi phục dịch vụ cứu trợ. Các DMC thường xuyên xảy ra thiên tai do các tai biến tự nhiên có thể tiếp cận một quỹ thuộc SEFF để dự phòng cho các nhu cầu tài chính tiềm tàng. Các hoạt động đủ điều kiện có thể được phê duyệt theo quy trình kinh doanh đơn giản hóa.

78. ADB cũng có thể thiết lập các công cụ tài trợ mới để giải quyết những thách thức do hoàn cảnh cụ thể đặt ra. Ví dụ, vào tháng 4 năm 2020, ADB đã phê duyệt một sửa đổi chính sách đặc biệt của Quỹ Hỗ trợ chống khủng hoảng theo chu kỳ với thời hạn ban đầu là 15 tháng để thành lập Quỹ Ứng phó đại dịch COVID-19.³² Quỹ này được thành lập vào năm 2009 để cung cấp hỗ trợ ngân sách ứng phó với các cuộc khủng hoảng kinh tế vĩ mô nghiêm trọng và được đưa vào danh mục chính trong năm 2011; các tiêu chí tiếp cận quỹ đã được sửa đổi vào năm 2016.³³ Quỹ Ứng phó đại dịch COVID-19 có một bộ tiêu chí tiếp cận quỹ được sửa đổi hoàn thiện, bao gồm yêu cầu DMC phải triển khai một kế hoạch ứng phó đại dịch COVID-19. Nó cung cấp hỗ trợ ngân

²⁹ Cơ chế Ứng phó thiên tai ưu đãi được gọi là Cơ chế Ứng phó thiên tai và đại dịch mở rộng (DRF +) trong nhiệm kỳ ADF 13 (2021–2024). ADB. 2020. *Chính sách Hỗ trợ ưu đãi cho Nhiệm kỳ ADF 13*. Manila.

³⁰ ADB. 2010. *Tài trợ bổ sung: Nâng cao hiệu quả phát triển*. Manila.

³¹ ADB. 2018. *Đề xuất các sản phẩm và phương thức mới của ADB*. Manila.

³² ADB. 2020. *Ứng phó toàn diện của ADB trước đại dịch COVID-19*. Manila.

³³ ADB. 2009. *Tăng cường ứng phó của ADB trước khủng hoảng kinh tế toàn cầu—Thành lập Quỹ hỗ trợ chống khủng hoảng theo chu kỳ*. Manila; ADB. 2011. *Đánh giá cho vay dựa trên chính sách của ADB*. Manila; ADB. 2016. *Đánh giá các công cụ cho vay ứng phó khủng hoảng*. Manila.

sách cho các DMC để thực hiện kích thích tài khóa cho tăng trưởng dưới hình thức chi tiêu phát triển chống khủng hoảng theo chu kỳ.

E. Những cân nhắc chính sách khác

79. **Tiêu chí tham gia hỗ trợ khẩn cấp.** Sứ mệnh của ADB là sử dụng các nguồn lực của mình để tài trợ cho sự phát triển của các DMC thông qua các khoản vay, viện trợ không hoàn lại, bảo lãnh và hỗ trợ kỹ thuật cho việc chuẩn bị, tài trợ và thực hiện các dự án và chương trình phát triển góp phần vào tăng trưởng kinh tế hài hòa của khu vực.³⁴ Sứ mệnh này không cho phép ADB tham gia vào hoạt động xây dựng hòa bình, gìn giữ hòa bình hoặc cứu trợ nhân đạo. Các cơ quan viện trợ quốc tế khác, các tổ chức khu vực, CSO và Liên hợp quốc (LHQ) thường đảm nhiệm các chức năng này. Tuy nhiên, phù hợp với sứ mệnh phát triển của mình, ADB sẽ hỗ trợ phục hồi sớm và tái thiết sau tình huống khẩn cấp, trong đó tập trung vào việc khôi phục phát triển kinh tế - xã hội và kết hợp các biện pháp để tăng cường khả năng chống chịu trong tương lai. Khi làm như vậy, ADB sẽ đảm bảo sự thống nhất mạnh mẽ giữa chính sách và hành động, cũng như sự phối hợp chặt chẽ giữa các hoạt động của mình với hoạt động của các đối tác nhân đạo và phát triển khác. Điều này thừa nhận sự trùng lặp giữa giai đoạn cứu trợ nhân đạo - tập trung vào cứu sống mạng người và giảm bớt thiệt hại, với việc phục hồi sớm và tái thiết định hướng phát triển. Trong những tình huống có người tị nạn và người bị di dời, ADB sẽ duy trì trọng tâm phát triển của mình. Những tình huống này thường bị kéo dài ở châu Á và Thái Bình Dương, chiếm lĩnh không gian nhân đạo và phát triển.

80. ADB cũng sẽ giúp các quốc gia bắt đầu quá trình phục hồi sớm và tái thiết càng nhanh càng tốt. Sau một tình huống khẩn cấp, hỗ trợ tức thì sẽ đáp ứng việc phục hồi cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội được ưu tiên cao, ví dụ, nước, vệ sinh, điện, thông tin liên lạc và giao thông; hồi sinh các dịch vụ cơ bản, đặc biệt là giáo dục và chăm sóc sức khỏe; và nhu cầu khởi động lại mạnh mẽ hoạt động sản xuất kinh tế. Sau khi cuộc khủng hoảng khẩn cấp tức thời kết thúc, các nỗ lực sẽ mở rộng sang những yêu cầu về năng lực, thể chế và xã hội mang tính chuyển tiếp. Chúng bao gồm việc tái hòa nhập về kinh tế và xã hội của những người phải di dời, giải ngũ và tái hòa nhập các cựu chiến binh, và khôi phục các dịch vụ hành chính và quản lý nhà nước cơ bản.

81. Bên cạnh những điều kiện này, ADB cũng tuân thủ các tiêu chí đầu vào hoạt động tối thiểu sau đây, vốn đặc biệt quan trọng trong các tình huống khẩn cấp do xung đột:

- (i) An ninh của các cán bộ ADB thực hiện hoạt động tại những nơi bị ảnh hưởng của xung đột được hướng dẫn theo các tiêu chuẩn và bảo đảm an ninh của Liên hợp quốc. Điều này bao gồm việc thiết lập những thỏa thuận chính thức giữa ADB và các cơ quan hữu quan của Liên hợp quốc trong các vấn đề như chia sẻ thông tin về an ninh, theo dõi việc di chuyển của cán bộ và thực hiện sơ tán khẩn cấp khi cần thiết. Các rủi ro về an ninh đối với cán bộ của ADB khi tham gia hoạt động phải ở mức chấp nhận được.
- (ii) Chính phủ đã đưa ra yêu cầu hỗ trợ chính thức.³⁵
- (iii) Mức độ chia sẻ gánh nặng và rủi ro giữa các đối tác, đặc biệt là các bên hữu quan và các nhân tố chủ chốt trong nước và quốc tế khác, là phù hợp.

³⁴ ADB. 1966. *Thỏa thuận Thành lập Ngân hàng Phát triển Châu Á*. Manila. Điều 2 [ii] và Điều 14, Các nguyên tắc hoạt động của Hiến chương ADB.

³⁵ Yêu cầu cũng có thể được thực hiện bởi cơ quan có thẩm quyền hợp pháp quốc tế khi DMC đang trong tình trạng chuyển tiếp và không có chính phủ thường trực.

82. **Xử lý các dự án hỗ trợ khẩn cấp.** Các dự án hỗ trợ khẩn cấp sẽ được biện minh và dựa trên những phát hiện của PDNA, bao gồm bằng chứng về sự xáo trộn kinh tế đáng kể và sự cần thiết phải đáp ứng các nhu cầu phục hồi tức thì và/hoặc xúc tiến việc chuẩn bị một dự án thông thường. Cách tiếp cận Một ADB sẽ được áp dụng khi xử lý hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai, giúp đảm bảo rằng ADB hành động nhanh chóng và hiệu quả để xử lý các dự án chất lượng cao, mang lại kết quả mạnh mẽ. ADB tự do diễn giải các chính sách của mình và cho phép tăng tính linh hoạt trong hoạt động để đảm bảo việc xử lý và cung cấp hỗ trợ khẩn cấp kịp thời, trong khi duy trì tính liên chính, chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của các dự án của ADB.³⁶ Điều này có thể bao gồm sự linh hoạt liên quan đến các thủ tục bảo trợ xã hội, mua sắm và thẩm định kinh tế và tài chính. Ban Giám đốc sẽ thiết lập các quy trình và hướng dẫn hoạt động cụ thể hơn.

83. **Chính sách bảo trợ xã hội.** Đối với hỗ trợ khẩn cấp, việc hoàn thành các đánh giá môi trường tiêu chuẩn, kế hoạch quản lý môi trường, kế hoạch tái định cư và kế hoạch người bản địa có thể không được thực hiện trước khi Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt. Trong những trường hợp như vậy, khung đánh giá và rà soát môi trường, khung tái định cư và khung lập kế hoạch cho người bản địa sẽ được chuẩn bị, phù hợp với Tuyên bố Chính sách an toàn của ADB (2009). Sau khi được Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt, các tài liệu đánh giá và giảm thiểu tác động xã hội và môi trường tiêu chuẩn sẽ được chuẩn bị dựa trên khung thời gian quy định trong các khung chính sách an toàn.

84. **Tài trợ hồi tố.** Đối với các biện pháp ứng phó khẩn cấp tức thì, ADB có thể hỗ trợ tài trợ hồi tố như một phần của hỗ trợ khẩn cấp. Không quá 30% số tiền cho vay có thể được sử dụng để tài trợ hồi tố cho các khoản chi tiêu. Các khoản chi phải phát sinh sau khi tình huống khẩn cấp xảy ra. Trong trường hợp các khoản vay được phân bổ lại, các khoản chi tiêu sẽ phải phát sinh giữa thời điểm xảy ra tình huống khẩn cấp và ngày có hiệu lực của việc phân bổ lại để đủ điều kiện được ADB tài trợ.

85. **Tính sẵn sàng thực hiện.** Tính sẵn sàng thực hiện dự án sẽ được đánh giá và thúc đẩy như một phần của đợt công tác tìm hiểu thực tiễn ban đầu. Có thể triển khai những hành động phù hợp để tăng cường tính sẵn sàng.

86. **Theo dõi và giám sát.** Hỗ trợ khẩn cấp sẽ đòi hỏi nhiều nguồn lực hơn để chuẩn bị, thẩm định và giám sát so với các khoản vay thông thường vì nhu cầu ứng phó nhanh chóng và minh bạch. Do vậy, việc theo dõi và giám sát các dự án khẩn cấp phải được tăng cường để bảo đảm chất lượng và hiệu quả trong các điều kiện khẩn cấp và linh hoạt. Điều này đòi hỏi phải đặc biệt chú ý đến các thỏa thuận mua sắm nhanh, sắp xếp giải ngân và quản lý tài chính linh hoạt, cũng như các chính sách bảo trợ xã hội sửa đổi (khi được coi là cần thiết).

87. **Đánh giá hiệu quả và kiểm toán tài chính.** Những hoạt động hỗ trợ khẩn cấp cần tuân thủ các yêu cầu đánh giá hiệu quả hoạt động tiêu chuẩn của ADB. Cần áp dụng các yêu cầu về báo cáo tài chính và kiểm toán tiêu chuẩn của ADB liên quan tới công cụ tài trợ được sử dụng để cung cấp hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai. Nhu cầu về sự linh hoạt lớn hơn (nếu phù hợp) khi hợp tác cùng với các cơ quan của Liên hợp quốc cần được thừa nhận, do vị thế đặc biệt của họ cùng các quyền ưu đãi và miễn trừ có liên quan.

88. **Mua sắm.** Chính sách Mua sắm của ADB (2017, sửa đổi tại từng thời điểm) và các Quy định mua sắm đối với Bên vay của ADB (2017, sửa đổi tại từng thời điểm) sẽ được áp dụng. Các

³⁶ ADB không khoan nhượng đối với các vi phạm liên chính, để bảo đảm rằng nguồn vốn phát triển được sử dụng cho các mục đích dự kiến. Do đó, Chính sách Chống tham nhũng của ADB (1998, sửa đổi tại từng thời điểm) phải được tuân thủ trong quá trình xử lý và cung cấp hỗ trợ khẩn cấp.

quy định này cho phép sự linh hoạt trong các thỏa thuận thiết kế và thực hiện mua sắm dự án nhằm đẩy nhanh việc xử lý mua sắm trong các tình huống khẩn cấp.

V. KHUYẾN NGHỊ

89. Chủ tịch khuyến nghị Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai sửa đổi, như được mô tả trong các đoạn từ 41 tới 88 của tài liệu này.

ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ KHẨN CẤP VÀ THIÊN TAI NĂM 2004

1. Trong năm 2019, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã đánh giá việc thực hiện Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai (DEAP) năm 2004 làm cơ sở cho việc sửa đổi chính sách.¹ Hoạt động đánh giá đã ghi nhận sự tiến triển trong cách tiếp cận của ADB đối với hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai, bao gồm định hướng chung được đưa ra trong các chiến lược hoạt động dài hạn nối tiếp của ADB, cũng như các hướng dẫn cụ thể hơn được cung cấp bởi các chính sách hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ngân hàng. Nó so sánh cách tiếp cận của ADB với cách tiếp cận của các tổ chức tài chính quốc tế (IFI) khác, bao gồm các công cụ cho vay và nguồn tài trợ tương ứng. Đánh giá bao gồm phân tích chi tiết về hiệu quả hoạt động của ADB dựa trên năm nguyên tắc được thiết lập trong DEAP năm 2004. Phân tích được thực hiện trong bối cảnh toàn cầu ngày càng chú trọng tới các vấn đề giảm nhẹ rủi ro; sự gia tăng rủi ro thiên tai, dịch bệnh và đại dịch; và tổn thất do thiên tai ngày càng tăng. Nó cũng bao gồm một đánh giá toàn diện về hiệu quả của công cụ cho vay hỗ trợ khẩn cấp (EAL) của ADB, một trọng tâm của chính sách năm 2004, và các quy trình kinh doanh liên quan. Đánh giá kết thúc với các định hướng mới được đề xuất nhằm tăng cường hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB cũng như hỗ trợ các quốc gia thành viên đang phát triển (DMC) đạt được khả năng chống chịu.

2. Vụ Biến đổi khí hậu và Phát triển bền vững (SDCC) chủ trì đánh giá, dựa trên những phát hiện từ các đánh giá và báo cáo kết thúc dự án của ADB, cũng như đối thoại với các phòng ban khác trong ADB. Đánh giá này cũng dựa trên hoạt động tham vấn với các chính phủ DMC, các IFI khác, các nhà tài trợ song phương chủ chốt, Liên hợp quốc và các đối tác phát triển quốc tế khác hoạt động trong lĩnh vực hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai. Các hoạt động tham vấn đã bao quát kinh nghiệm và định hướng mới tiềm tàng của ADB; chúng cũng xem xét những định hướng gần đây và định hướng mới khả dĩ đang được các đơn vị khác theo đuổi. Phân tích về hiệu quả của EAL được hưởng lợi đáng kể từ một khảo sát chuyên sâu đối với các cán bộ dự án trước đây và hiện nay của ADB – những người đã chủ trì việc xử lý, thực hiện EAL và /hoặc chuẩn bị các báo cáo kết thúc dự án liên quan.

3. Đánh giá nhận thấy rằng DEAP 2004 nhìn chung đã đưa cách tiếp cận của ADB về quản lý rủi ro thiên tai (DRM) và hỗ trợ khẩn cấp đi theo đúng hướng, được hỗ trợ bởi rất nhiều kế hoạch hành động và hoạt động khác nhau. Chính sách này đã thiết lập EAL, được sử dụng để cung cấp 6,6 tỷ USD cho các DMC từ năm 2004 đến năm 2018 nhằm giúp họ phục hồi sau thiên tai và tình huống khẩn cấp. Sự linh hoạt trong hoạt động được cho phép trong quá trình xử lý các EAL đã hỗ trợ việc phê duyệt nhanh chóng các khoản vay này, mặc dù một số trường hợp không đạt được thời gian xử lý 12 tuần.

4. Các hoạt động hỗ trợ thực hiện DEAP cũng góp phần vào việc áp dụng một cách tiếp cận toàn diện và có hệ thống hơn đối với DRM. Điều này dẫn đến việc chú trọng nhiều hơn tới rủi ro thiên tai trong các dự án và chiến lược đối tác quốc gia (CPS) của ADB, cũng như tăng cường hỗ trợ để nâng cao khả năng chống chịu thiên tai trong các DMC. Số lượng các dự án được phê duyệt có bao gồm các hợp phần hoặc khía cạnh thiết kế giảm nhẹ rủi ro thiên tai (DRR) đã tăng từ 23 trong giai đoạn 1994–2003 lên 177 trong giai đoạn 2014–2018. Chỉ có hai Chiến lược đối tác quốc gia (CPS) đang được thực hiện trong năm 2008 bao gồm các ưu tiên (hoặc ưu tiên phụ) mang tính chiến lược hoặc chủ đề đáp ứng rõ ràng rủi ro thiên tai so với con số 18 CPS đang được thực hiện vào năm 2018. Con số của năm 2018 bao gồm Phương pháp tiếp cận Thái Bình Dương 2016–2020, bao quát 11 quốc gia. Các khoản vay và viện trợ giảm nhẹ rủi ro thiên tai (DRR) độc lập, tập trung vào DRR như mục tiêu chính thay vì chỉ đưa vào các hợp phần hoặc đặc điểm thiết kế DRR trong một dự án rộng hơn, chỉ gia tăng không đáng kể lúc đầu xét cả về số lượng dự án và giá trị—đạt tổng cộng 1,52 tỷ USD (hoặc 19 dự án) từ năm 2004 đến 2018. Tuy nhiên, chúng đã tăng nhanh chóng trong giai đoạn 2014–2018, từ mức 5 dự án (332 triệu

¹ ADB. 2019. *Đánh giá Chính sách Hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai 2004*. Manila.

USD) trong giai đoạn 1999–2003 lên tới 10 dự án (864 triệu USD) trong giai đoạn 2014–2018. ADB cũng đã phê duyệt khoản vốn tài trợ 104,6 triệu USD cho hỗ trợ kỹ thuật DRM độc lập từ năm 2004 tới 2018, bao gồm 60 hoạt động hỗ trợ kỹ thuật độc lập với tổng trị giá là 80,2 triệu USD và 24,4 triệu USD cho 21 dự án HTKT được phê duyệt (HKTĐ đi kèm và tiểu dự án), vốn là một phần của các dự án đầu tư lớn hơn và HTKT theo cụm. Các hoạt động HTKT này đã khắc phục các vấn đề và biện pháp ở thượng nguồn nhằm tăng cường môi trường thuận lợi cho các dự án DRM ở hạ nguồn và hỗ trợ thiết kế các giải pháp cụ thể.

5. Các khoản vay và viện trợ hỗ trợ khẩn cấp và giảm nhẹ rủi ro thiên tai (DDR) của ADB, cũng như hỗ trợ kỹ thuật quản lý rủi ro thiên tai (DRM) nhìn chung được đánh giá là *thành công* hoặc *rất thành công*; chúng cũng thường được chấm điểm cao trong các chỉ số về *sự phù hợp, hiệu quả và hiệu suất*. Kết quả của EAL cũng rất tốt. Tính tới giữa năm 2019, 22 trong số 44 EAL được phê duyệt từ năm 2004 tới năm 2018 đã được đánh giá; Vụ Đánh giá độc lập (IED) đã kiểm chứng 18 dự án trong số này. 22 EAL này chủ yếu được đánh giá là *rất thành công* hoặc *thành công*; chỉ có hai dự án bị đánh giá là *chưa thành công*. Hơn một phần ba (36,4%) các dự án EAL được nhận thấy là *rất phù hợp*, với hầu hết số còn lại được đánh giá là *phù hợp*. Những phát hiện này phản ánh nhu cầu rõ ràng đối với việc phục hồi sau thiên tai và các tình huống xung đột, cũng như các hành động để giải quyết tình trạng thiếu hụt lương thực của quốc gia. Hơn ba phần tư số dự án (77,3%) cũng được cho là *có khả năng bền vững*, dựa trên xác suất rằng các kết quả và đầu ra của dự án sẽ được duy trì trong vòng đời kinh tế của dự án. Từ năm 2009, các EAL cũng đã được phân loại lồng ghép giới một cách hệ thống. Hầu hết các EAL được phê duyệt kể từ đó đều có trọng tâm về giới mạnh mẽ, vượt ra ngoài sự tham gia của phụ nữ trong việc đào tạo và xây dựng năng lực để hỗ trợ các hoạt động như sinh kế của phụ nữ, bao gồm việc làm cho phụ nữ trong hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng.

6. Đánh giá cho thấy rằng ADB đã nhận ra và tìm cách giải quyết nguy cơ dịch bệnh và đại dịch, bao gồm cả những rủi ro ngày càng tăng do sự di chuyển của người dân, phát triển đô thị, mật độ dân số và vật nuôi, và biến đổi khí hậu. Từ năm 2004 đến năm 2018, ADB đã phê duyệt 35 khoản vay, viện trợ và HTKT về an ninh y tế, bao gồm 30 dự án hỗ trợ các nỗ lực phòng ngừa, giảm nhẹ và quản lý tốt hơn các bệnh truyền nhiễm. Trong số các dự án này, tám dự án giải quyết các bệnh lây truyền qua véc-tơ trung gian, một dự án tập trung vào đợt bùng phát vi-rút cúm A cúm gia cầm năm 2006, và một tập trung vào bệnh viêm gan vi-rút.

7. Đánh giá lưu ý rằng sự tham gia ngày càng tăng của ADB vào các hoạt động ứng phó thiên tai và khẩn cấp đã được hỗ trợ bởi việc thiết lập nhiều nguồn tài trợ chuyên biệt khác nhau kể từ năm 2004, bao gồm

- (i) chỉ phân bổ hỗ trợ ưu đãi DRR cho từng quốc gia được nhận hỗ trợ ưu đãi—hoặc quốc gia nhóm A—thông qua cơ chế tài trợ DRR thuộc Quỹ Phát triển Châu Á (ADF) nhiệm kỳ 12 (2017–2020);²
- (ii) hỗ trợ ưu đãi cho các mục đích y tế, bao gồm tăng cường khả năng chống chịu trước các bệnh truyền nhiễm và ứng phó tình trạng khẩn cấp y tế, thông qua quỹ dành riêng cho an ninh y tế thuộc ADF 12;
- (iii) viện trợ cho DRR và an ninh y tế khu vực dành cho các quốc gia được nhận hỗ

² ADB sử dụng hệ thống phân loại DMC ba bậc: nhóm A, B và C. Việc phân loại được xác định theo hai tiêu chí: tổng thu nhập quốc dân trên đầu người (phương pháp Atlas) và uy tín tín dụng. Các quốc gia Nhóm A bao gồm những DMC thiếu uy tín tín dụng. Các quốc gia nhóm B bao gồm những quốc gia có uy tín tín dụng hạn chế. Các quốc gia thuộc Nhóm C có uy tín tín dụng thỏa đáng và thu nhập bình quân đầu người vượt quá ngưỡng tiêu chuẩn hoạt động của Hiệp hội Phát triển quốc tế của Ngân hàng thế giới. Các quốc gia Nhóm A đủ điều kiện để được cho vay bằng nguồn vốn thông thường ưu đãi (COL) và/hoặc viện trợ ADF. Các DMC nhóm B đủ điều kiện hưởng COL và được tiếp cận nguồn vốn vay thông thường (OCR) nhưng không đủ điều kiện để được phân bổ viện trợ ADF. Các DMC thuộc Nhóm C chỉ được tiếp cận nguồn vốn vay OCR. ADB. 2020. *Chính sách Hỗ trợ ưu đãi cho Nhiệm kỳ 13 của ADF*. Manila.

- trợ ưu đãi thông qua nhóm chủ đề của ADF 13 (2021–2024);
- (iv) viện trợ lên tới 3 triệu USD cho DMC bất kỳ vì mục đích cứu trợ ngay sau khi thiên tai xảy ra thông qua Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương, được thành lập năm 2009;
 - (v) viện trợ và vay ưu đãi cho việc phục hồi sớm và tái thiết sau thiên tai do các tai biến tự nhiên thông qua Quỹ Ứng phó thiên tai, được thí điểm ban đầu trong khuôn khổ ADF 11 (2013–2016), chính thức hoạt động trong phạm vi ADF 12, và được mở rộng vào năm 2020 để hỗ trợ ứng phó trong trường hợp khẩn cấp về y tế;
 - (vi) viện trợ cho việc phục hồi sớm và tái thiết để ứng phó với thiên tai và tình huống khẩn cấp do các tai biến tự nhiên, việc di cư ồ ạt qua biên giới của những người bị di dời, và các tình huống khẩn cấp về y tế công cộng cho tất cả các nước được nhận hỗ trợ ưu đãi thông qua Quỹ Ứng phó thiên tai thuộc ADF 13, còn được gọi là Quỹ Ứng phó thiên tai và đại dịch;
 - (vii) viện trợ và nguồn lực HTKT cho DRR thông qua rất nhiều quỹ tín thác, bao gồm Quỹ Quản lý rủi ro thiên tai tổng hợp được thành lập năm 2013 do Chính phủ Ca-na-đa hỗ trợ, với trọng tâm duy nhất là DRR và khả năng sẵn sàng ứng phó;
 - (viii) các quỹ tín thác dành riêng cho phòng chống bệnh tật giúp chống lại các nguy cơ như HIV, sốt rét, và các bệnh truyền nhiễm khác, bao gồm cả Quỹ Tín thác khu vực Phòng chống nguy cơ bệnh sốt rét và các bệnh truyền nhiễm khác được thành lập vào năm 2013 với sự tài trợ của các chính phủ Ô-x-trây-li-a, Ca-na-đa và Vương quốc Anh; và
 - (ix) các quỹ tín thác cho phục hồi và tái thiết theo từng sự kiện cụ thể.

8. Nguồn tài trợ chuyên biệt này, cùng với sự ra đời của phương án CDF trong phạm vi công cụ cho vay chính sách (PBL) của ADB cho việc phục hồi sớm, đã nâng cao vị thế của ADB như là nơi cung cấp nguồn tài trợ đáng tin cậy cho việc ứng phó sau thiên tai và giúp tăng cường khả năng chống chịu của các DMC. Cơ chế tài trợ DDR trong khuôn khổ ADF 12 đánh dấu lần đầu tiên một tổ chức tài chính quốc tế dành riêng tài trợ cho DDR thông qua hoạt động tài trợ ưu đãi của mình.

9. Trong suốt quá trình thực hiện DEAP, ADB cũng mở rộng hỗ trợ để bao gồm tăng cường khả năng sẵn sàng tài chính cho các sự kiện thiên tai và tình huống khẩn cấp, góp phần vào việc sử dụng các nguồn lực ứng phó sau thiên tai một cách hiệu quả và hiệu suất hơn. Sự chú trọng ngày càng tăng của ADB tới khía cạnh xây dựng lại tốt hơn trong các hoạt động hỗ trợ khẩn cấp và sau thiên tai, cũng như việc cân nhắc nhiều hơn tới rủi ro thiên tai trong thiết kế các dự án phát triển cũng đã giúp tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực của ADB và đóng góp của ngân hàng cho lĩnh vực quản lý rủi ro thiên tai và khẩn cấp.

10. Sự chuyển dịch toàn cầu hướng tới cách tiếp cận quản lý rủi ro thiên tai (DRM) toàn diện hơn đã giúp thúc đẩy tiến triển trong việc nâng cao khả năng chống chịu của các DMC trong thời gian thực hiện DEAP 2004. Những thỏa thuận DRM quốc tế tiếp sau đó, bao gồm Khung Hyogo 2005 và Khung Sendai 2015,³ và các Mục tiêu Phát triển bền vững 2030 đã giúp khuyến khích việc xây dựng các chiến lược và quy định pháp lý toàn diện về DRM cấp quốc gia. Các chiến lược quốc gia này đã vượt ra ngoài định hướng ứng phó khẩn cấp trước đây để chuyển sang một trọng tâm rộng hơn, nhấn mạnh vào DRR, chuẩn bị sẵn sàng và xây dựng lại tốt hơn, bao gồm thông qua các phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng. Các kế hoạch phát triển quốc gia, địa phương và ngành ngày càng cân nhắc rủi ro biến đổi khí hậu và thiên tai nhiều hơn; ở một

³ Liên hợp quốc (UN). 2005. Khung hành động Hyogo, 2005–2015: Xây dựng khả năng chống chịu thiên tai của các quốc gia và cộng đồng. Geneva: Chiến lược quốc tế của Liên hợp quốc về Giảm nhẹ thiên tai; Liên hợp quốc. 2015. *Khung hành động Sendai về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai, 2015–2030*. Geneva: Văn phòng Liên hợp quốc về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai; và Liên hợp quốc. 2015. *Biến đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự Phát triển bền vững 2030*. New York.

số DMC, luật xây dựng được sửa đổi để yêu cầu đáp ứng khả năng chống chịu thiên tai cao hơn; và những cân nhắc về rủi ro thiên tai được lồng ghép vào trong các quy trình phê duyệt đầu tư tại một số DMC. Tiến bộ công nghệ cũng đóng vai trò nhất định, mang lại những cơ hội mới và nâng cao trong việc đánh giá, giám sát, chia sẻ và phổ biến thông tin về rủi ro thiên tai và các sự kiện sắp xảy ra, và để giảm rủi ro thiên tai.

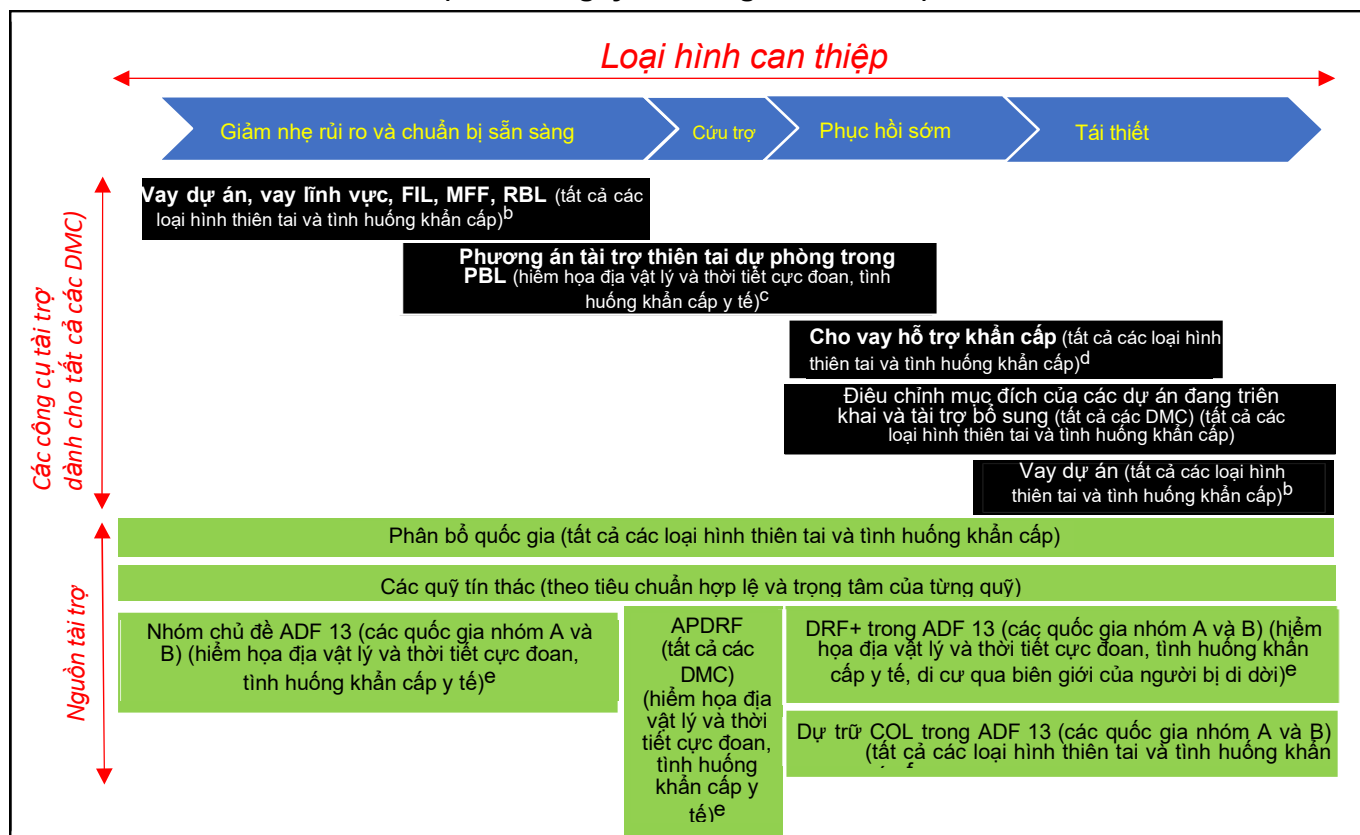
11. ADB đã đóng góp vào các sáng kiến khu vực và toàn cầu hỗ trợ cho sự chuyển đổi này, thừa nhận những lợi ích của việc hợp tác và chia sẻ kinh nghiệm mạnh mẽ để giảm nhẹ rủi ro, nâng cao khả năng chuẩn bị sẵn sàng, và xây dựng năng lực ứng phó. ADB đã trở thành thành viên của Liên minh Cơ sở hạ tầng chống chịu thiên tai, Đối tác Toàn cầu InsuResilience, Diễn đàn Phục hồi quốc tế, và Sentinel châu Á. ADB cũng thiết lập quan hệ đối tác với Cơ quan Vũ trụ châu Âu và Cơ quan Thám hiểm hàng không vũ trụ Nhật Bản. Hơn nữa, ADB đã ký các biên bản ghi nhớ với Tổ chức Y tế thế giới (WHO) về hợp tác tăng cường an ninh y tế và với Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) về tăng cường hệ thống y tế. Ở khu vực, ADB đã trở thành một bên tham gia tích cực trong diễn đàn Đối tác châu Á - Thái Bình Dương về Giảm nhẹ rủi ro thiên tai – một diễn đàn đa bên không chính thức nhằm giảm nhẹ rủi ro thiên tai thông qua việc thực hiện các khung Hyogo và Sendai. Ở phạm vi quốc gia, ADB đã tham gia các diễn đàn chung không chính thức giữa chính phủ và đối tác phát triển về DRM ở một số DMC, cũng như các nỗ lực phối hợp sau thiên tai và tình huống khẩn cấp, bao gồm thông qua việc tham gia đánh giá nhu cầu sau thiên tai. Sự phối hợp với Ngân hàng thế giới trong quá trình chuẩn bị hỗ trợ đặc biệt cho Băng-la-dét đã giúp phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ cơ bản cho những người di tản từ Bang Rakhine, Mi-an-ma – một ví dụ về sự phối hợp tốt giữa các IFI trong tình huống khẩn cấp liên quan đến xung đột. ADB đã phối hợp chặt chẽ với các tổ chức khác, bao gồm WHO, các cơ quan của Liên hợp quốc và các IFI trong hoạt động ứng phó đại dịch COVID-19 của mình; ADB cũng đồng tài trợ cho các hoạt động ứng phó COVID-19 với các IFI khác.

12. Việc thiết lập một vị trí đầu mối về DRM trong khuôn khổ DEAP—vị trí cán bộ quốc tế đầu tiên của ADB trong lĩnh vực này—và sau đó bổ nhiệm thêm hai vị trí cán bộ quốc tế đã giúp tăng cường năng lực kỹ thuật của ADB. Chính phủ Áo, Niu Di-lân và Thụy Sĩ cũng đã cung cấp cán bộ biệt phái về DRM. Năm 2013, ADB đã giới thiệu các hội thảo thường niên về xây dựng năng lực cán bộ DRM để tăng cường năng lực rộng rãi hơn. Năng lực cán bộ của ADB trong lĩnh vực y tế cũng đã tăng lên kể từ năm 2004, với 10 vị trí cán bộ quốc tế trong lĩnh vực y tế vào năm 2019 (nhưng không có chuyên gia về bệnh truyền nhiễm). Năm 2019, ADB đã thành lập một nhóm mới về các tình huống dễ đổ vỡ và bị ảnh hưởng bởi xung đột, và kể từ đó đã tăng các vị trí cán bộ quốc tế về lĩnh vực này từ một lên bốn, bao gồm cả một vị trí quản lý. Hơn nữa, Cơ quan Vũ trụ châu Âu và Cơ quan Thám hiểm hàng không vũ trụ Nhật Bản đã cử cán bộ biệt phái, tăng cường các ứng dụng dựa trên vệ tinh trong công tác hỗ trợ khẩn cấp và thiên tai của ADB. Tất cả các vụ khu vực cũng có các chuyên gia y tế cung cấp kiến thức chuyên môn về các trường hợp khẩn cấp y tế; hầu hết đều có một đầu mối được chỉ định cho các hoạt động DRM. Việc thiết lập các vị trí đầu mối về hỗ trợ khẩn cấp của cơ quan đại diện thường trú, như dự kiến trong DEAP năm 2004, được thực hiện kém đồng bộ hơn. Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp tiếp cận Một ADB như là kết quả của Đánh giá giữa kỳ Chiến lược 2020 đã nhanh chóng tập hợp các cán bộ có kinh nghiệm từ các vụ khu vực và các phòng ban khác để xử lý các khoản vay EAL một cách hiệu quả và hiệu suất.⁴

⁴ ADB. 2014. *Đánh giá giữa kỳ Chiến lược 2020: Đáp ứng những thách thức của châu Á và Thái Bình Dương đang chuyển đổi*. Manila.

CÁC CÔNG CỤ TÀI TRỢ VÀ NGUỒN TÀI TRỢ

Hình A2: Các công cụ tài trợ và nguồn tài trợ chỉ định cho Quản lý Rủi ro thiên tai và tình huống khẩn cấp (tính tới ngày 15 tháng 8 năm 2021)^a



ADF = Quỹ Phát triển Châu Á, APDRF = Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương, COL = cho vay bằng nguồn vốn thông thường ưu đãi, DMC = quốc gia thành viên đang phát triển, DRF+ = Quỹ Ứng phó thiên tai và đại dịch mở rộng, FIL = cho vay trung gian tài chính, MFF = thể thức cho vay đa kỳ, PBL = cho vay chính sách, RBL = cho vay dựa trên kết quả thực hiện.

^a Hình này cung cấp một danh sách chỉ định các công cụ tài trợ và nguồn vốn tài trợ tính tới ngày 15 tháng 8 năm 2021. Nó không loại trừ việc sử dụng hoặc thiết lập các công cụ tài trợ khác hoặc sử dụng các nguồn vốn khác nếu và khi có nhu cầu (đoạn 69–77).

^b Các công cụ tài trợ được áp dụng phổ biến hơn nhưng cũng có thể sử dụng các công cụ khác. Thiên tai và tình huống khẩn cấp như được định nghĩa ở đoạn 42 trong phần nội dung chính của báo cáo này.

^c Tài trợ thiên tai dự phòng đã được mở rộng vào tháng 4 năm 2020 để bao gồm tình huống khẩn cấp y tế như một trong những điều chỉnh chính sách đặc biệt nhằm ứng phó với sự bùng phát dịch bệnh do vi-rút corona (ADB. 2020. *Ứng phó toàn diện trước Đại dịch COVID-19*. Manila.). Tháng 6 năm 2021, điều chỉnh chính sách đặc biệt này được gia hạn tới ngày 31 tháng 12 năm 2021 hoặc ngày Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt đánh giá tài trợ thiên tai dự phòng, tùy thuộc thời điểm nào đến trước (ADB. 2021. *Đánh giá Chính sách ứng phó toàn diện của ADB trước Đại dịch COVID-19 [2020]*. Manila.).

^d Thiên tai và tình huống khẩn cấp như được định nghĩa ở đoạn 42 trong phần nội dung chính của báo cáo này.

^e Các tiêu chí cụ thể về tính hợp lệ được nêu chi tiết trong các tài liệu chính sách theo chủ đề.

^f Ngân sách cho vay OCR ưu đãi tổng thể trong nhiệm kỳ ADF 13 bao gồm khoản dự trữ 5% tổng ngân sách bằng COL để (i) đáp ứng nhu cầu bổ sung của các quốc gia nhóm A được nâng cấp lên mức rủi ro vỡ nợ thấp hơn; và (ii) hỗ trợ các quốc gia đủ điều kiện để đáp ứng nhu cầu phát triển bổ sung, đặc biệt là các nhu cầu liên quan đến ứng phó khẩn cấp và thiên tai.

Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á.

Bảng A2: Tổng quan về các công cụ tài trợ và nguồn tài trợ thường được sử dụng để hỗ trợ sau thiên tai và tình huống khẩn cấp (tính tới ngày 15 tháng 8 năm 2021)^a

Công cụ/Nguồn tài trợ	Các sự kiện hợp lệ	DMC hợp lệ	Tài liệu chính sách tham chiếu
Công cụ tài trợ			
Tài trợ thiên tai dự phòng	Hiểm họa địa vật lý và thời tiết cực đoan, tình huống khẩn cấp y tế ^b	Tất cả các DMC	Tài trợ thiên tai dự phòng trong khuôn khổ Cho vay chính sách ứng phó thiên tai (2019)
Cho vay hỗ trợ khẩn cấp	Tất cả loại hình thiên tai và tình huống khẩn cấp ^c	Tất cả các DMC	Chính sách Cho vay hỗ trợ khẩn cấp sửa đổi (2021)
Tài trợ bổ sung	Tất cả loại hình thiên tai và tình huống khẩn cấp ^c	Tất cả các DMC	Tài trợ bổ sung: Nâng cao hiệu quả phát triển (2010)
Nguồn tài trợ			
Quỹ Ứng phó thiên tai và đại dịch mở rộng (viện trợ không hoàn lại)	Hiểm họa địa vật lý và thời tiết cực đoan, tình huống khẩn cấp y tế, di cư qua biên giới của người bị di dời ^d	Quốc gia thành viên nhóm A và B ^d	Chính sách Tài trợ ưu đãi cho nhiệm kỳ ADF 13 (2020)
Dự trữ cho vay OCR ưu đãi	Tất cả loại hình thiên tai và tình huống khẩn cấp ^e	Quốc gia thành viên nhóm A và B ^d	Chính sách Tài trợ ưu đãi cho nhiệm kỳ ADF 13 (2020)
Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á – Thái Bình Dương (viện trợ không hoàn lại)	Hiểm họa địa vật lý và thời tiết cực đoan, tình huống khẩn cấp y tế ^d	Tất cả các DMC	Thành lập Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương (2009) Sửa đổi điều kiện hỗ trợ của Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương (2010) Thành lập Cơ chế Hỗ trợ thứ hai trong Quỹ Ứng phó thiên tai Châu Á - Thái Bình Dương (2021)

ADF = Quỹ Phát triển Châu Á, DMC = quốc gia thành viên đang phát triển, OCR = nguồn vốn thông thường.

^a Hình này cung cấp một danh sách chỉ định các công cụ tài trợ và nguồn tài trợ tính tới ngày 15 tháng 8 năm 2021. Nó không loại trừ việc sử dụng hoặc thiết lập các công cụ tài trợ khác hoặc sử dụng các nguồn vốn khác nếu và khi có nhu cầu (đoạn 69–77 và Hình A2).

^b Tài trợ thiên tai dự phòng đã được mở rộng vào tháng 4 năm 2020 để bao gồm tình huống khẩn cấp y tế như một trong những điều chỉnh chính sách đặc biệt nhằm ứng phó với sự bùng phát dịch bệnh do vi-rút corona (ADB. 2020. *Ứng phó toàn diện trước Đại dịch COVID-19*. Manila.). Tháng 6 năm 2021, điều chỉnh chính sách đặc biệt này được gia hạn tới ngày 31 tháng 12 năm 2021 hoặc ngày Ban Giám đốc Điều hành phê duyệt đánh giá tài trợ thiên tai dự phòng, tùy thuộc thời điểm nào đến trước (ADB. 2021. *Đánh giá Chính sách ứng phó toàn diện của ADB trước Đại dịch COVID-19 [2020]*. Manila.).

^c Như được định nghĩa ở đoạn 42 trong phần nội dung chính của báo cáo này.

^d Các tiêu chí cụ thể về tính hợp lệ được nêu chi tiết trong các tài liệu chính sách theo chủ đề.

^e Ngân sách cho vay OCR ưu đãi tổng thể trong nhiệm kỳ ADF 13 bao gồm khoản dự trữ 5% tổng ngân sách bằng COL để (i) đáp ứng nhu cầu bổ sung của các quốc gia nhóm A được nâng cấp lên mức rủi ro vỡ nợ thấp hơn; và (ii) hỗ trợ các quốc gia đủ điều kiện để đáp ứng nhu cầu phát triển bổ sung, đặc biệt là các nhu cầu liên quan đến ứng phó khẩn cấp và thiên tai.

Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á.