

NHỮNG VẤN ĐỀ THÁCH THỨC TRONG TRIỂN KHAI BẢO HIỂM NÔNG NGHIỆP Ở CHÂU ÂU

TS. Đặng Minh Đức

Viện Nghiên cứu Châu Âu

Bảo hiểm nông nghiệp đã được hình thành, triển khai ở nhiều nước và ngày càng được các nước triển khai trong thực tiễn, góp phần đảm bảo cho người nông dân hạn chế những rủi ro trong quá trình sản xuất. Cho đến nay, nhiều mô hình bảo hiểm nông nghiệp được triển khai trên thế giới như mô hình nhà nước, mô hình công tư hoặc mô hình tư nhân, nhưng phổ biến nhất vẫn là mô hình nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân cùng tham gia vào lĩnh vực bảo hiểm. Tuy nhiên, bảo hiểm nông nghiệp đã được triển khai rộng rãi ở hầu hết các nước châu Âu, đây là loại hình bảo hiểm với nhiều rủi ro và đặt ra nhiều thách thức đối với các nước, đặc biệt trong bối cảnh các nước liên kết mạnh, sâu rộng vào Liên minh Châu Âu. Bài viết này sẽ phân tích, đánh giá những thách thức trong quá trình triển khai bảo hiểm nông nghiệp ở châu Âu

I. Bảo hiểm nông nghiệp: đặc điểm và phân loại

Bảo hiểm nông nghiệp đã xuất hiện ở nhiều nước trên thế giới và nhận được sự quan tâm, ủng hộ của chính phủ các nước. Đến nay, lĩnh vực bảo hiểm nông nghiệp đã

có những bước phát triển rất mạnh với nhiều cơ chế tổ chức, hoạt động khác nhau. Bảo hiểm nông nghiệp là một nghiệp vụ bảo hiểm phi nhân thọ, có đối tượng bảo hiểm là các rủi ro phát sinh trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp và đời sống nông thôn, bao gồm những rủi ro gắn liền với cây trồng, vật nuôi, vật tư, hàng hóa, vật liệu, nhà xưởng.

Hoạt động bảo hiểm nông nghiệp gắn với rủi ro trong sản xuất và kinh doanh các sản phẩm nông nghiệp. Các sản phẩm nông nghiệp thay đổi từ năm này sang năm khác do tính chất khó dự đoán của thời tiết, sâu bệnh và các điều kiện thị trường, chính điều này đã làm hoa lợi và giá nông sản trở nên biến động. Những thay đổi trên làm cho thu nhập của nông dân trở nên bấp bênh. Sự bấp bênh trong thu nhập tương lai càng gây khó khăn cho người nông dân khi đưa ra quyết định sản xuất ngắn hạn và kế hoạch dài hạn. Khi những bất ổn làm giảm thu nhập trong ngắn hạn, điều đó có thể tác động nghiêm trọng làm cho người nông dân không có điều kiện đầu tư cho các biện pháp quản lý rủi ro hiệu quả, đặc biệt khi những biến động này tác động tới toàn bộ nền nông nghiệp. Những tổn thất nặng nề này có thể làm cho người

nông dân chưa thanh toán được khoản nợ và rồi trở thành những người không thể có khả năng chi trả. Vì thế, bảo hiểm nông nghiệp ra đời có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ cho người nông dân giảm bớt những thiệt hại mà họ gặp phải khi đối mặt với các rủi ro trong quá trình sản xuất và kinh doanh.

Trong bảo hiểm nông nghiệp, các nhà bảo hiểm đã phân loại rủi ro trong nông nghiệp như sau:

Nhóm rủi ro liên quan đến thời tiết: Là những rủi ro liên quan đến hiện tượng thời tiết không được dự đoán và không thể dự đoán được, ví dụ như tác động của thời tiết, các khí tượng học và sản xuất nông nghiệp;

Rủi ro liên quan đến sản xuất nông nghiệp: Những rủi ro liên quan đến các nhân tố như sâu bệnh, bệnh dịch, cây trồng và vật nuôi và ảnh hưởng đến dây chuyền chế biến trong sản xuất nông nghiệp;

Rủi ro mang tính kinh tế: Những rủi ro liên quan đến những biến động của giá nông sản và các nguyên liệu đầu vào do biến động khó dự đoán của thị trường;

Rủi ro tài chính và hoạt động thương mại: Những rủi ro này xuất phát do sự tác động của các lĩnh vực sản xuất khác tới sản xuất nông nghiệp;

Những rủi ro liên quan đến thể chế: Là rủi ro xuất phát từ chính sách nông nghiệp của nhà nước có thể dẫn tới tác động tiêu cực đối với nguồn thu nhập của nông dân;

Rủi ro về thị trường: Những rủi ro liên quan do những tác động tiêu cực của các

hoạt động ngoại ứng ảnh hưởng đến môi trường sản xuất nông nghiệp;

Rủi ro của cá nhân: Người điều hành trang trại có thể gặp các vấn đề về sức khỏe, thậm chí là tử vong;

Rủi ro về tài sản: Bị trộm cắp, hỏa hoạn hoặc những thiệt hại, mất mát khác.

Căn cứ vào các loại hình rủi ro như trên, bảo hiểm trong lĩnh vực nông nghiệp được chia thành những loại chính như sau:

(1) *Bảo hiểm rủi ro riêng lẻ*: Bảo hiểm đối với một nguy cơ hoặc rủi ro riêng lẻ, thậm chí có thể bảo hiểm đối với hai loại nguy cơ hoặc rủi ro không mang tính hệ thống tự nhiên (phần lớn thường là mưa đá, hoặc mưa đá và hỏa hoạn);

(2) *Bảo hiểm kết hợp*: Bảo hiểm kết hợp với nhiều loại rủi ro (hai hoặc nhiều loại rủi ro, trong đó rủi ro mưa đá là cơ bản);

(3) *Bảo hiểm sản lượng*: Bảo hiểm đối với những rủi ro chủ yếu có tác động tới sản lượng;

(4) *Bảo hiểm về giá*: Bảo hiểm một số lượng sản phẩm trước khả năng giá giảm xuống mức thấp hơn một ngưỡng nhất định;

(5) *Bảo hiểm doanh thu*: Kết hợp bảo hiểm sản lượng và bảo hiểm giá trong một sản phẩm bảo hiểm;

(6) *Bảo hiểm thu nhập*: Bảo hiểm này bao gồm cả bảo hiểm theo sản lượng và bảo hiểm về giá, đồng thời cả bảo hiểm chi phí sản xuất. Loại hình bảo hiểm này thường không áp dụng đối với một sản phẩm nhất

định, mà là bảo hiểm thu nhập của toàn bộ trang trại;

(6) *Bảo hiểm toàn bộ trang trại*: Kết hợp bảo hiểm nhiều sản phẩm nông nghiệp khác nhau của một trang trại. Tùy thuộc vào phạm vi bảo hiểm có thể gồm bảo hiểm sản lượng của toàn bộ trang trại hoặc bảo hiểm doanh thu của toàn trang trại;

(7) *Bảo hiểm tương hỗ và Bảo hiểm theo chi số*¹, theo đó các sản phẩm bảo hiểm trên cơ sở chi số là một hình thức bảo hiểm, trong đó việc thanh toán tiền bảo hiểm dựa trên các tính toán về sản lượng của trang trại, nhưng là những tính toán theo chi số của các cơ quan chính phủ hoặc bên thứ ba. Trong loại hình bảo hiểm theo chi số, người ta cũng phân thành các hình thức bảo hiểm theo chi số như sau:

Thứ nhất, Bảo hiểm theo chi số sản lượng khu vực: Thiệt hại phải đền bù được tính toán dựa trên những suy giảm về sản lượng trung bình ở một khu vực, nơi có phạm vi địa lý lớn hơn so với trang trại;

Thứ hai, Bảo hiểm theo chi số doanh thu khu vực: Thiệt hại phải đền bù được tính toán dựa trên những suy giảm về sản lượng và giá trung bình của sản phẩm trong phạm vi khu vực;

Thứ ba, Bảo hiểm theo chi số gián tiếp: Bảo hiểm căn cứ vào những chi số về sản lượng hoặc thâm thực vật được tính toán dựa trên cơ sở các chi số về thời tiết, các ảnh vệ tinh và các nguồn thông tin khác.

Mặc dù bảo hiểm nông nghiệp có sự đa dạng về hình thức và loại hình bảo hiểm nhưng nó có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ cho người nông dân trong việc giảm bớt những thiệt hại mà họ gặp phải khi đối mặt với các rủi ro và kinh doanh các sản phẩm nông nghiệp. Đó là: (1) Đem lại lợi ích cho xã hội: Thông qua bảo hiểm nông nghiệp, hỗ trợ làm giảm những rủi ro liên quan đến sản xuất mà thu nhập của người nông dân đảm bảo ổn định. Sản xuất nông nghiệp chủ yếu ở các vùng nông thôn có thu nhập thấp nên mức thu nhập ổn định sẽ giúp đảm bảo ổn định xã hội, từ đó tác động tích cực đến nền kinh tế đặc biệt ở các nước nông nghiệp; (2) Đảm bảo ổn định khu vực nông thôn. Nhờ có bảo hiểm nông nghiệp, nông dân càng yên tâm duy trì sản xuất, có khả năng phục hồi nhanh khi gặp rủi ro trong quá trình sản xuất nông nghiệp.

2. Những khó khăn trong triển khai bảo hiểm nông nghiệp ở châu Âu

Ở châu Âu hiện nay có ba mô hình bảo hiểm chính², đó là:

¹ Những tiến bộ về công nghệ gần đây trong thị trường bảo hiểm đã mang lại những phương thức mới để giải quyết những rủi ro trong nông nghiệp, đặc biệt những rủi ro liên quan đến khí hậu. Hầu hết các phương tiện mới này đều sử dụng một vài chi số và những sự kiện xảy ra có thể dự liệu được. Ngoài ra, những cải tiến về công nghệ như vệ tinh, dự báo thời tiết, hình ảnh vệ tinh, thời tiết thực tế ở mặt đất và các mô hình máy tính đã giúp cảnh báo sớm, giúp loại bỏ một vài chi phí tổn kém cho bảo hiểm nông nghiệp.

² Cho đến nay, bảo hiểm nông nghiệp trên đều được thực hiện ở các nước thành viên EU, trong đó tập trung tổ chức các mô hình bảo hiểm như: (1) Mô hình bảo hiểm theo mùa vụ (Crop insurances): Là loại hình bảo hiểm khá đặc trưng tại EU, với đặc trưng gắn liền hoạt động bảo hiểm với việc chia sẻ các rủi ro liên quan đến sản lượng, doanh thu, thu nhập nông hộ... và

(1) Mô hình tổ chức bảo hiểm công như trường hợp triển khai ở Hy Lạp. Mô hình tổ chức bảo hiểm nông nghiệp của Hy Lạp thông qua các tổ chức bảo hiểm của nhà nước, các nhà đại lý bảo hiểm hợp tác xã, các chương trình quản trị quản lý sẽ bồi thường cho các rủi ro liên quan đến nông nghiệp và các doanh nghiệp tư nhân bị hạn chế tham gia thị trường bảo hiểm nông nghiệp.

(2) Mô hình tổ chức công - tư: Mô hình bảo hiểm của Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha. Đó là sự kết hợp công tư, nhưng nhà nước đóng vai trò chủ yếu cho thị trường bảo hiểm và tái bảo hiểm, các doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực bảo hiểm nông nghiệp được tham gia vào các hoạt động nghiệp vụ bảo hiểm, chia sẻ các rủi ro liên quan đến nông nghiệp.

(3) Mô hình tổ chức tư nhân như trường hợp các nước: Pháp, Italia, Áo hay Đức, theo đó tư nhân đóng vai trò chính trong hệ thống bảo hiểm nông nghiệp nhưng các nước này tiếp cận vấn đề hỗ trợ cho các loại phí theo quy định của EU ở mức độ khác nhau, chẳng hạn Đức không hỗ trợ các loại phí bảo hiểm, Italia thì hỗ trợ một phần đối với người nông dân...

Việc triển khai và cung cấp bảo hiểm nông nghiệp ở châu Âu dựa trên cơ sở khu vực tư nhân đảm trách với sự hỗ trợ mạnh mẽ của khu vực công, dựa trên các mức độ hỗ trợ căn cứ trên các quy định của EU về hỗ trợ trong các chính sách về nông nghiệp chung của mình. Những hỗ trợ được kết hợp

vào trong hệ thống bảo hiểm như là một công cụ, chính sách nông nghiệp cần thiết nhằm đảm bảo thu nhập ổn định cho ngành nông nghiệp. Sự hợp tác công tư trong lĩnh vực bảo hiểm đã góp phần giúp tăng sự tham gia của nông dân vào việc áp dụng các công cụ quản lý rủi ro, và người nông dân đã chịu nhiều trách nhiệm hơn trong việc quản lý những rủi ro tác động tới sản xuất nông nghiệp.

Mặt khác, nhà nước với vai trò là nhà tài trợ trực tiếp cho các loại hình bảo hiểm nông nghiệp thông qua các hình thức tài trợ phí bảo hiểm như cung cấp những khoản trợ cấp phí bảo hiểm cho nông dân. Hình thức hỗ trợ này tùy thuộc vào tiềm lực tài chính khác nhau mà mỗi một nước có mức độ hỗ trợ phí khác nhau. Hỗ trợ cũng như tài trợ phí quản lý cho những nhà bảo hiểm tư nhân để có thể chi trả được những chi phí hành chính liên quan đến các hợp đồng bảo hiểm đã định sẵn và đặc biệt với nguồn lực tài chính lớn, nhà nước ở hầu hết các nước châu Âu đều tham gia vào quá trình tái bảo hiểm nông nghiệp cho hầu hết các doanh nghiệp tham gia bảo hiểm... đã và đang đạt được những kết quả khá khả quan. Chẳng hạn, trong mô hình bảo hiểm nông nghiệp ở một số nước như Tây Ban Nha, Pháp và Italia, chính phủ có vai trò trong việc: (1) Cung cấp những khoản trợ cấp phí bảo hiểm cho nông dân; (2) Trợ cấp cho những nhà bảo hiểm tư nhân để có thể chi trả được những chi phí hành chính liên quan đến các hợp đồng bảo hiểm định sẵn và (3) Trợ cấp cho hoạt động tái bảo hiểm.

(2) Mô hình bảo hiểm vật nuôi (Livestock insurances).

Nhìn chung, qua nghiên cứu bảo hiểm nông nghiệp ở châu Âu, việc triển khai bảo hiểm có những khó khăn nhất định, đó là:

Thứ nhất, các hãng bảo hiểm tư nhân không có khả năng đối phó với những rủi ro lớn và nhất là trong lĩnh vực bảo hiểm nông nghiệp. Những rủi ro này bắt nguồn từ thảm họa thiên nhiên, gây thiệt hại cho một số lượng lớn nông dân trên diện rộng. Thậm chí, trong trường hợp được tái bảo hiểm thì cũng không dễ dàng gì để tính được những khoản phí bảo hiểm chính xác, công bằng để có thể đủ lượng tiền dự trữ bảo hiểm cho những rủi ro xác suất thấp nhưng thiệt hại rất lớn. Theo đánh giá của các chuyên gia, kinh doanh bảo hiểm nông nghiệp có độ rủi ro cao gấp 20 lần so với kinh doanh các loại hình bảo hiểm khác.

Thứ hai, do thông tin bất cân xứng khiến người mua có những lựa chọn đối nghịch và những vấn đề rủi ro mang tính đạo đức. Chính điều này làm tăng chi phí và càng tăng mức độ rủi ro khi triển khai sản phẩm bảo hiểm nông nghiệp ra thị trường hơn bất cứ sản phẩm bảo hiểm nào khác. Những lựa chọn đối nghịch trong thị trường bảo hiểm là những tình huống mà người bán bảo hiểm nhận thấy rằng việc phân biệt giữa những đối tượng bảo hiểm rủi ro cao và đối tượng bảo hiểm rủi ro thấp là không khả thi và tốn kém. Vì thế, đòi hỏi có sự hỗ trợ của chính phủ trong quản lý rủi ro, hỗ trợ cho các doanh nghiệp và người nông dân khi các rủi ro xảy ra.

Thứ ba, một nhân tố gây cản trở đến sự phát triển của bảo hiểm nông nghiệp là sự hỗ

trợ khẩn cấp, thường là các khoản cho không, nên các hộ gia đình thường mong đợi chính phủ hỗ trợ khi họ gặp phải những mất mát do những thảm họa thiên nhiên gây ra. Chính vì vậy, người nông dân không mặn mà với việc mua bảo hiểm nông nghiệp nhưng vấn đề này không thực sự quan trọng bởi vì hỗ trợ nhằm khắc phục thảm họa rất cần thiết. Vấn đề ở chỗ, do những hỗ trợ này không thực sự minh bạch đã tạo thêm những rủi ro trong việc quyết định của người sản xuất. Những quy định trong hỗ trợ chống lại những thảm họa cần thiết phải được thể hiện rõ ràng, minh bạch để giúp người sản xuất ước lượng được chính xác những chi phí thực tế của rủi ro mà họ phải đối mặt và đưa ra những quyết định đầy đủ thông tin khi mua các sản phẩm của bảo hiểm nông nghiệp.

Thứ tư, sự can thiệp khá sâu của Nhà nước trong các hoạt động hỗ trợ tài chính tài trợ phí bảo hiểm đã và đang được triển khai ngày càng rộng rãi ở các nước. Theo đó, sự hỗ trợ này ngày càng tạo ra những gánh nặng tài chính cho ngân sách nông nghiệp của các nước châu Âu, và đồng thời hình thức tài trợ gián tiếp của Nhà nước qua các chương trình bảo hiểm, tái bảo hiểm tại các nước châu Âu cũng đang chịu sự chi trích ngày càng gia tăng từ các quốc gia đang phát triển. Đồng thời những hỗ trợ đó đã đi ngược lại với những cam kết của các nước châu Âu về tự do hóa thương mại, hỗ trợ sản xuất nông nghiệp tại các vòng đàm phán thương mại đa phương...

Khung pháp lý của Liên minh Châu Âu về hỗ trợ bảo hiểm nông nghiệp

Hướng dẫn của EU về trợ cấp nhà nước trong lĩnh vực nông nghiệp và lâm nghiệp giai đoạn 2007-2013 - Chương 4;

Quy định của Ủy ban Châu Âu, số 1857/2006 ngày 15/12/2006 về việc áp dụng điều 87 và 88 của Hiệp ước về Trợ cấp đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp;

Sửa đổi điều 12 Quy định (EC) số 70/2001 (OJ L 358 of 2006) quy định về luật pháp của Cộng đồng;

Quy định của Hội đồng Châu Âu (EC) số 73/2009 ngày 19/1/2009 về hình thành quy định chung về cơ chế hỗ trợ trực tiếp đối với người nông dân theo Chính sách Nông nghiệp Chung của EU và việc hình thành cơ chế hỗ trợ đối với người nông dân được quy định sửa đổi trong các Quy định (EC) số 1290/2005, (EC) số 247/2006, (EC) số 378/2007 và đề xuất sửa đổi Quy định Regulation (EC) số 1782/2003 (OJ L 30) – Điều 69 và 70.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Thứ năm, chương trình hỗ trợ trong nông nghiệp theo Chính sách Nông nghiệp chung Châu Âu. Đây là một trong những bất cập đang đề nghị lên vai những nhà hoạch định chính sách các nước châu Âu khi mà các chương trình hỗ trợ bảo hiểm của các nước ngày càng tạo ra sự thụ động, trông chờ của các nông hộ vào nguồn trợ cấp này. Nhằm khắc phục những điểm yếu trên, mới đây, Ủy ban Châu Âu của Liên minh Châu Âu đã chính thức phê chuẩn tài trợ nguồn ngân sách cho việc nghiên cứu và hoàn thiện bộ công cụ chỉ số bảo hiểm tối ưu doanh thu, cũng như lồng ghép chiến lược quản lý rủi ro được xem như là một trụ cột quan trọng trong chính sách cải cách của Chính sách Nông nghiệp chung (CAP), qua đó cho phép

các hộ gia đình nông nghiệp quản lý và giảm thiểu rủi ro do cho mình, cũng như giảm thiểu hơn nữa sự can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực bảo hiểm nông nghiệp. Việc hỗ trợ quá lớn của EU đối với nông nghiệp được coi là một trong những nguyên nhân gây tranh cãi trong đàm phán thương mại tự do trong lĩnh vực nông nghiệp trong khuôn khổ WTO.

Tóm lại, bảo hiểm nông nghiệp là bảo hiểm phi nhân thọ, chứa đựng nhiều khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện. Vì thế, hầu hết các nước châu Âu, Nhà nước với vai trò nòng cốt không chỉ thực hiện chức năng quản lý mà còn trực tiếp thiết lập ra các tổ chức hoạt động bảo hiểm nhằm định hướng cũng như giám sát một cách chặt chẽ các hoạt động bảo hiểm, thực hiện chức năng

tái bảo hiểm hay hỗ trợ cho người nông dân nhằm giảm thiểu rủi ro trong quá trình sản xuất nông nghiệp. Điều này góp phần hỗ trợ người nông dân khi gặp rủi ro do thời tiết hay dịch bệnh xảy ra.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. M Beliza, Diaz (2009), "*Risk management and agricultural insurance scheme in Europe*"

http://www.preventionweb.net/files/12515_jrcreferencereport200909agriins1.pdf

2. Ramiro Iturrioz (2009), "*Agricultural Insurance*",

http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Primer12_Agricultural_Insurance.pdf

3. Ủy ban Châu Âu, "*Agricultural Insurance schemes*",

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/mainreport_en.pdf

4. Civic Consulting (2006), "*Working paper for the expert workshop on options for harmonised cost-sharing schemes for epidemic livestock diseases*" Paper presented in the Expert Workshop on options for harmonised cost-sharing schemes for epidemic livestock diseases, Bruxelles, March 17 2006.

5. EC, DG SANCO (2005), "*Evaluation of the Community Animal*

Health Policy (CAHP) 1995-2004 and possible policy options for the future". http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/cahp_inception-report.pdf

6. EC, (2001), "*Risk Management Tools for EU Agriculture, with a special focus on insurance*", Working Document, Directorate General Agriculture,

http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/insurance/sum_en.pdf

7. EC, (2005a), "*Communication from the Commission to the Council on risk and crisis management in agriculture*" COM (2005) 74,

http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/communications/risk/com74_en.pdf

8. EC, (2005b), "*Commission Staff Working Document accompanying the Communication on risk and crisis management in agriculture*"

http://europa.eu.int/comm/agriculture/public/communications/risk/workdoc_en.pdf

9. EC, (2006), "*CAP reform: Commission proposes to simplify agricultural state aid rules and facilitate crisis support*,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/134&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>