

BẢO HIỂM NÔNG NGHIỆP BỀN VỮNG: LÝ THUYẾT VÀ THỰC TRẠNG TRIỂN KHAI THÍ ĐIỂM BẢO HIỂM NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Hoàng Triệu Huy*, Phan Đình Khôi**

Ngày nhận: 22/12/2014

Ngày nhận bản sửa: 01/4/2015

Ngày duyệt đăng: 30/5/2015

Tóm tắt:

Nông nghiệp là một ngành sản xuất kinh doanh có nhiều rủi ro. Nghiên cứu này tập trung vào (i) xem xét lại các chiến lược truyền thống về quản lý rủi ro nông nghiệp được nông dân sử dụng; (ii) luận giải lợi ích quan trọng của bảo hiểm nông nghiệp; và (iii) đánh giá kết quả triển khai thí điểm bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định 315/QĐ- TTg và đánh giá tính bền vững của chương trình thí điểm bảo hiểm của Việt Nam. Cuối cùng, một số kết luận và khuyến nghị được đưa ra nhằm hướng tới phát triển bền vững thị trường bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam.

Từ khóa: sản xuất nông nghiệp, rủi ro, bảo hiểm nông nghiệp, chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp.

Sustainable agricultural insurance: theory and practice in implementation of the pilot program for agricultural insurance in Vietnam

Abstract:

Agricultural production is typically a risky business. The purpose of this study is to (i) review traditional risk management measures employed by rural households; (ii) explain important benefits of agricultural insurance; (iii) preliminarily evaluate the implementation and sustainability of the pilot program on agricultural insurance under the Decision 315/QĐ-TTg. Finally, conclusion and recommendations are drawn for the sustainable development of the agricultural insurance program in Vietnam.

Keywords: *agricultural production, risk, agricultural insurance, pilot program for agricultural insurance.*

1. Đặt vấn đề

Nông nghiệp giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế của Việt Nam cũng như ở các nước đang phát triển. Hoạt động sản xuất nông nghiệp không chỉ cung cấp lương thực, thực phẩm cho người tiêu dùng trong nước mà còn cung cấp nguyên liệu đầu vào cho ngành công nghiệp chế biến và nông sản hàng hóa cho xuất khẩu. Tuy nhiên, nông nghiệp là một ngành sản xuất có rất nhiều rủi ro do sự biến

động bất thường của thời tiết, khí hậu cũng như của các đợt sâu, dịch bệnh.

Ở Việt Nam, hiện tượng thời tiết, khí hậu bất thường đang có xu hướng gia tăng. Theo công bố của Germanwatch trong năm 2008 về chỉ số rủi ro khí hậu toàn cầu, Việt Nam đứng thứ ba và là một trong bốn nước chịu ảnh hưởng mạnh mẽ nhất của hiện tượng khí hậu cực đoan trong hai thập niên gần đây (Phạm Thị Định, 2013). Theo ước tính của Hội

Nông dân Việt Nam, tổng giá trị thiệt hại trong sản xuất nông nghiệp do sự biến động bất thường của điều kiện thời tiết, khí hậu và các đợt sâu, dịch bệnh ở Việt Nam hàng năm rất lớn, năm 2004 lên đến hơn 10% GDP của cả nước. Theo thống kê của Liên hợp quốc, Việt Nam đứng thứ sáu trong các quốc gia chịu thiệt hại nặng nề do thiên tai, dịch bệnh, với mức độ thiệt hại lên tới 1,8 tỉ USD mỗi năm. Hậu quả của rủi ro nông nghiệp làm tổn thất nặng nề đến nguồn thu nhập, tác động tiêu cực đến đời sống và các hoạt động sản xuất kinh doanh của nông dân, qua đó làm chậm tốc độ và quá trình phát triển kinh tế, gây mất ổn định an sinh xã hội nông thôn.

Đối mặt với các rủi ro trong sản xuất kinh doanh nông nghiệp, bản thân nông dân và xã hội nông thôn đã phát triển nhiều phương thức truyền thống để quản lý rủi ro. Tuy nhiên, các chiến lược truyền thống này thường được cho là không đủ để phân tán và khắc phục những rủi ro trong nông nghiệp, nhất là khi rủi ro nông nghiệp thường ảnh hưởng đồng thời đến toàn bộ các hộ nông dân trong vùng, gây nên *hiệu ứng cộng hưởng* (covariability).

Khác với các phương thức quản lý rủi ro truyền thống, bảo hiểm nông nghiệp thường được cho là hiệu quả hơn trong việc phân tán rủi ro và giải quyết vấn đề hiệu ứng cộng hưởng khi rủi ro nông nghiệp xảy ra. Vì vậy, bảo hiểm nông nghiệp (BHNN) thường được coi là phương tiện để hỗ trợ người sản xuất nông nghiệp bù đắp thiệt hại tài chính và chủ động khắc phục hậu quả do rủi ro nông nghiệp gây ra. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ các nước đi trước cho thấy: kết quả của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp thường không như mong đợi (Hueth và Furtan, 1994). Để có thể duy trì hoạt động, các chương trình bảo hiểm nông nghiệp thường phải dựa vào sự hỗ trợ từ chính phủ dưới nhiều hình thức khác nhau.

Ở Việt Nam, trước khi Quyết định 315/QĐ-TTg về việc thực hiện thí điểm bảo hiểm nông nghiệp được triển khai, thị trường bảo hiểm nông nghiệp hầu như bị bỏ ngỏ. Nguyên nhân chính dẫn đến sự bỏ ngỏ thị trường tiềm năng này là sự thất bại về tài chính của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp trước đó. Các chương trình này đã không thể duy trì được hoạt động của mình vì nguồn thu từ phí bảo hiểm không đủ bù đắp các khoản chi bồi thường rủi ro cũng như chi phí vận hành.

Khác với các chương trình bảo hiểm trước đây, chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp ở Việt

Nam giai đoạn 2011- 2013 theo Quyết định 315/QĐ-TTg hỗ trợ phí bảo hiểm cho nông dân khi tham gia và hỗ trợ chi phí quản lý và tái bảo hiểm cho các doanh nghiệp bảo hiểm. Tuy nhiên, đánh giá sơ bộ về chương trình này cho thấy kết quả thực hiện không hoàn toàn như mong đợi. Số lượng hộ nông dân tham gia bảo hiểm nông nghiệp còn ít so với tiềm năng, kéo theo diện tích cây trồng, diện tích nuôi trồng thủy sản, số đầu gia súc, gia cầm tham gia bảo hiểm còn hạn chế; các doanh nghiệp bảo hiểm chưa mặn mà với việc triển khai bảo hiểm nông nghiệp. Thêm vào đó, các dấu hiệu trực lợi bảo hiểm đã xuất hiện, gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước, cản trở sự hình thành và phát triển thị trường bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam.

Yêu cầu thực tiễn về bảo hiểm nông nghiệp đặt ra sự lựa chọn nan giải cho các nhà hoạch định chính sách. Để có cơ sở ra quyết định, các nhà hoạch định chính sách cần có một xuất phát điểm lý thuyết và kết quả nghiên cứu thực nghiệm. Do vậy, mục tiêu của bài viết này là nhằm hệ thống lại các chiến lược truyền thống về quản lý rủi ro nông nghiệp được nông dân sử dụng và nhu cầu về bảo hiểm nông nghiệp; trình bày những kỳ vọng mà các chương trình bảo hiểm nông nghiệp có thể mang lại; đánh giá thực trạng triển khai thí điểm bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định 315/QĐ-TTg; và đưa ra một số nhận định nhằm giúp việc nhân rộng bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam sau giai đoạn thí điểm đạt kết quả tốt hơn.

2. Lý thuyết về các chiến lược quản lý rủi ro của hộ và khả năng bền vững của chương trình bảo hiểm nông nghiệp

2.1. Chiến lược quản lý rủi ro truyền thống

Nông nghiệp là một ngành sản xuất có rất nhiều rủi ro. Hazell (1992) chỉ ra các rủi ro chính mà nông dân thường phải đối mặt bao gồm *rủi ro thị trường*, *rủi ro nguồn lực*, *rủi ro sản xuất*, *rủi ro tài sản*, *rủi ro sức khỏe*, và *những rủi ro khác* (như bị thu hồi đất đai, chiến tranh). Ở các nước đang phát triển, kể cả Việt Nam, nông dân hầu như phải đối mặt với tất cả các loại rủi ro này, đặc biệt là nông dân ở các vùng nông thôn sâu, vùng xa.

Đối mặt với các rủi ro trong sản xuất nông nghiệp, bản thân nông dân và xã hội nông thôn đã phát triển nhiều phương thức để quản lý rủi ro. Các phương thức này nhìn chung có thể phân thành 2

nhóm: nhóm chiến lược giảm thiểu rủi ro và nhóm chiến lược đối phó với rủi ro. *Chiến lược giảm thiểu rủi ro* được nông dân áp dụng bao gồm đa dạng hóa cây trồng, xen canh cây trồng, phân tán diện tích trồng trọt, hay đa dạng hóa nguồn thu nhập bằng các hoạt động phi nông nghiệp. Đây là một chiến lược giảm thiểu rủi ro khá hữu hiệu, nhất là đối với các rủi ro trong sản xuất hay rủi ro do thị trường mang lại (Hazell, 1992). Mặc dù giúp nông dân ổn định thu nhập, chiến lược này thường làm nông dân mất đi cơ hội thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh có mức sinh lợi cao.

Chiến lược đối phó với rủi ro được nông dân sử dụng trong trường hợp nguồn thu nhập của hộ bị tổn thất nặng nề do hậu quả của các rủi ro gây ra, buộc hộ phải sử dụng đến các nguồn lực dự phòng, bán tài sản, tạm thời tìm kiếm các việc làm phi nông nghiệp, hay dựa vào việc vay mượn các khoản tín dụng cho tiêu dùng tạm thời. Nếu phải bán tài sản và các tư liệu sản xuất, nông dân sẽ gặp rất nhiều khó khăn khi muốn quay lại với các hoạt động sản xuất kinh doanh trước đây. Bất cập hơn, chiến lược này không giải quyết được vấn đề *hiệu ứng cộng hưởng* (covariability) thường xảy ra đối với các rủi ro nông nghiệp. Chẳng hạn, các rủi ro trong sản xuất do thiên tai, dịch bệnh hay rủi ro trong giá cả thường ảnh hưởng đến toàn bộ các hộ nông dân trong cùng địa phương. Với rủi ro này, nhiều hộ nông dân phải tìm đến các nguồn tín dụng cho tiêu dùng tạm thời và hiệu ứng cộng hưởng này làm tăng cao lãi suất tiền vay ở địa phương. Tương tự, sự cộng hưởng từ việc bán tài sản (chẳng hạn như trâu, bò) một cách đồng loạt của các hộ để đối phó với hậu quả của những rủi ro sẽ dẫn đến giá trị của tài sản được bán bị giảm, đẩy nông dân vào tình cảnh khó khăn hơn (Hazell, 1992).

Việc phải đối mặt với các rủi ro xảy ra thường xuyên trong nông nghiệp giúp nông dân phát triển và hoàn thiện hơn các công cụ quản lý rủi ro truyền thống. Tuy nhiên, hình thức áp dụng và kết quả đạt được của các phương thức quản lý rủi ro truyền thống này như thế nào trong thực tiễn đòi hỏi phải có các nghiên cứu thực nghiệm. Một câu hỏi quan trọng được đặt ra là liệu những chiến lược truyền thống này có hoàn toàn đủ khả năng giúp cho nông dân quản lý các rủi ro nông nghiệp hay không, hay các chương trình bảo hiểm nông nghiệp sẽ là những chiến lược thay thế hiệu quả hơn?

2.2. Chiến lược quản lý rủi ro theo quy luật số đông

Về mặt lý thuyết, bảo hiểm nông nghiệp được coi là một phương tiện hiệu quả để hỗ trợ người sản xuất nông nghiệp bù đắp thiệt hại tài chính và chủ động khắc phục hậu quả do rủi ro nông nghiệp gây ra, giúp bảo vệ năng lực sản xuất cho hộ, góp phần ổn định an sinh xã hội nông thôn và thúc đẩy sản xuất nông nghiệp. Bằng cách tổng hợp các rủi ro độc lập, riêng lẻ từ các cá thể và dựa trên nguyên tắc số đông bù số ít, các nhà cung cấp bảo hiểm nông nghiệp có thể phân tán thiệt hại do rủi ro gây ra và dễ dàng giải quyết vấn đề hiệu ứng cộng hưởng khi rủi ro nông nghiệp xảy ra, dẫn đến hiệu quả Pareto được cải thiện. Do đó, về mặt lý thuyết, công cụ quản lý rủi ro được cung cấp bởi các nhà bảo hiểm sẽ hiệu quả hơn những cách thức đối phó rủi ro truyền thống được nông dân sử dụng (Hazell, 1992).

Về phía mình, nếu nông dân biết rằng họ sẽ được bù đắp thiệt hại tài chính cho những rủi ro nông nghiệp nằm ngoài tầm kiểm soát của mình, họ sẽ có cơ hội thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh có khả năng tạo lợi nhuận cao hơn thông qua việc phân bổ các nguồn lực tối ưu hơn. Hazell (1992) lập luận rằng để ứng phó với rủi ro, hộ có thể phân bổ diện tích đất trồng trọt nhiều hơn cho các loại cây công nghiệp có giá trị cao, cho dù việc trồng các loại cây này thường có độ rủi ro cao hơn so với các cây trồng khác. Tương tự, hộ có thể sẽ đầu tư áp dụng các công nghệ tiên tiến vào trong hoạt động sản xuất nông nghiệp, cho dù chi phí đầu tư và độ rủi ro của các công nghệ mới này thường cao hơn so với sản xuất truyền thống. Từ đó, ảnh hưởng ròng của bảo hiểm nông nghiệp lên các hoạt động sản xuất nông nghiệp sẽ theo hướng làm tăng giá trị gia tăng của ngành nông nghiệp, tăng thu nhập từ nông nghiệp, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp, dẫn đến giảm nghèo đói trong khu vực nông thôn, và ổn định an sinh xã hội nông thôn.

Những kỳ vọng về mặt nguyên lý này có trở thành hiện thực hay không phụ thuộc vào mức độ ảnh hưởng của những rủi ro nông nghiệp được bảo hiểm đến nguồn thu nhập của hộ và khả năng tạo ra lợi nhuận của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp nhằm duy trì hoạt động cung cấp dịch vụ bảo hiểm cho nông dân.

2.3. Cơ sở đánh giá tính bền vững của chương trình bảo hiểm nông nghiệp

Để có thể duy trì hoạt động một cách độc lập mà không có sự trợ giúp từ chính phủ, các chương trình bảo hiểm đòi hỏi phải đảm bảo được nguồn thu phí bảo hiểm hàng năm từ nông dân lớn hơn chi phí quản lý và các khoản chi trả bảo hiểm hàng năm. Nói cách khác, để khả thi về mặt tài chính và duy trì hoạt động một cách độc lập, các chương trình bảo hiểm phải đảm bảo điều kiện $T = (C_{BH} + C_{QL}) / R_{BH} \leq 1$, trong đó C_{BH} , C_{QL} và R_{BH} lần lượt là số tiền chi trả bảo hiểm, chi phí quản lý và số tiền thu phí bảo hiểm bình quân hàng năm. Nếu chỉ số T lớn hơn 1 kéo dài, các nhà bảo hiểm sẽ không có khả năng duy trì hoạt động của mình nếu không có sự hỗ trợ tài chính từ chính phủ. Để có thể đánh giá chi tiết hơn, chỉ số T thường được viết lại thành: $T = C_{BH}/R_{BH} + C_{QL}/R_{BH}$. Thành phần thứ nhất, C_{BH}/R_{BH} , biểu thị tỷ lệ phải chi đền bù bảo hiểm trong tổng thu phí bảo hiểm - còn được gọi là tỷ lệ tổn thất. Thành phần thứ hai, C_{QL}/R_{BH} , biểu thị tỷ lệ của chi phí quản lý trong tổng thu phí bảo hiểm. Hueth và Furtan (1994) cho rằng mục tiêu dài hạn mà các nhà bảo hiểm thường hướng tới là tỷ lệ tổn thất trung bình, C_{BH}/R_{BH} , không được vượt quá 0,7 nhằm để đảm bảo một mức lợi nhuận hợp lý cho hoạt động bảo hiểm được duy trì và phát triển.

3. Thực trạng và kết quả triển khai chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định 315/QĐ-TTg ở Việt Nam

3.1. Sơ lược về bảo hiểm nông nghiệp trước Quyết định 315/QĐ-TTg

Bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam, bắt đầu với chương trình bảo hiểm vật nuôi, được triển khai bởi Bảo Việt từ năm 1982 tại hai huyện Nam Ninh và Vụ Bản. Tuy nhiên, chương trình bảo hiểm đã vấp phải những khó khăn do việc chuyển đổi mô hình sản xuất từ hợp tác xã sang cá thể vào năm 1986. Một mặt, chi phí giao dịch tăng cao do nỗ lực cung cấp bảo hiểm cho từng hộ nông dân riêng lẻ thay vì cho cả hợp tác xã như trước đây; mặt khác, nhu cầu mua bảo hiểm giảm xuống rõ rệt - chỉ những hộ nông dân có mức độ rủi ro cao mới quan tâm đến việc mua bảo hiểm. Kết quả là chi phí quản lý và số tiền bồi thường bảo hiểm cao hơn rất nhiều so với doanh thu từ phí bảo hiểm, và chương trình bảo hiểm vật nuôi đầu tiên này đã không thể đứng vững. Với một kết cục tương tự, chương trình bảo hiểm bò sữa của Công ty bò sữa Mộc Châu với sự trợ giúp của Bảo Việt bắt đầu vào năm 1993 cũng phải kết

thúc vào năm 1995. Nguyên nhân thất bại chủ yếu của chương trình này là do vấn đề *rủi ro đạo đức* (moral hazard) và *lựa chọn bất lợi* (adverse selection) không thể kiểm soát được, dẫn đến yêu cầu đền bù quá cao (Nguyễn Tuấn Sơn, 2008). Kế đến, chương trình bảo hiểm cho thủy sản và gia cầm được chào mời bởi tập đoàn bảo hiểm Group Pama của Pháp cũng không khả quan gì hơn. Bắt đầu hoạt động tại Việt Nam năm 2001, Group Pama chủ yếu chỉ cung cấp các dịch vụ bảo hiểm cho một số tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long. Sau 3 năm thua lỗ nặng nề, cuối cùng Group Pama đã phải chấm dứt hoạt động tại Việt Nam vào năm 2005.

Đối với cây trồng, bảo hiểm rủi ro cho sản lượng lúa trước đây cũng đã từng được thử nghiệm bởi Bảo Việt. Bắt đầu từ năm 1993, bảo hiểm rủi ro cho sản lượng lúa được bán tại 12 tỉnh do Bảo Việt lựa chọn. Mặc dù các tỉnh được lựa chọn đều là những tỉnh sản xuất nông nghiệp tiêu biểu, các khu vực mua bảo hiểm lại chủ yếu là những vùng chịu rủi ro mất mùa lớn nhất. Kết cục là, sau 5 năm hoạt động, chi phí quản lý và số tiền bồi thường bảo hiểm vượt hơn 10% doanh thu từ phí bảo hiểm, và dịch vụ bảo hiểm rủi ro cho sản lượng lúa đã phải dừng lại năm 1998. Tương tự, dịch vụ bảo hiểm cây trồng cũng được Bảo Việt mời chào và đã được ký kết để cung cấp cho 10 tỉnh thuộc cả vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long trong giai đoạn 1997/1998. Tuy nhiên, do thua lỗ nặng nề, Bảo Việt đã phải chấm dứt cung cấp dịch vụ bảo hiểm cây trồng vào năm 2000. Nguyên nhân thất bại chủ yếu của chương trình này cũng được cho là do sự lựa chọn bất lợi đối với công ty bảo hiểm (Nguyễn Tuấn Sơn, 2008).

3.2. Chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định 315/QĐ-TTg

Khác với các chương trình bảo hiểm trước đây, chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam giai đoạn 2011- 2013 theo Quyết định 315/QĐ-TTg thực hiện hỗ trợ phí bảo hiểm cho nông dân khi tham gia và hỗ trợ chi phí quản lý và tái bảo hiểm cho các doanh nghiệp bảo hiểm. Cụ thể hơn, Nhà nước sẽ hỗ trợ hoàn toàn (100%) phí bảo hiểm đối với hộ nghèo sản xuất nông nghiệp tham gia thí điểm bảo hiểm nông nghiệp; 80% (năm 2012) và 90% (năm 2013) đối với hộ cận nghèo; 60% đối với hộ không thuộc diện nghèo hay cận nghèo; và 20% đối với các tổ chức sản xuất nông nghiệp khác.

Cũng theo Quyết định 315/QĐ-TTg, cả nước có 20 tỉnh, thành phố được tham gia vào chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp để thực hiện bảo hiểm cho cây lúa; cho trâu, bò, lợn, gia cầm; và cho nuôi trồng thủy sản cá tra, cá ba sa, tôm sú và tôm chân trắng. Nguồn kinh phí hỗ trợ gồm cả ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, với việc hỗ trợ phí bảo hiểm được thực hiện thông qua các doanh nghiệp bảo hiểm. Cụ thể là, ngân sách trung ương sẽ hỗ trợ 100% đối với các tỉnh nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương; hỗ trợ 50% cho các tỉnh, thành phố có tỷ lệ điều tiết về ngân sách trung ương dưới 50%, ngân sách địa phương tự đảm bảo 50% còn lại; đối với các tỉnh, thành phố còn lại, ngân sách địa phương tự đảm bảo toàn bộ.

Các loại rủi ro trong nông nghiệp được bảo hiểm theo chương trình thí điểm này bao gồm thiên tai và dịch bệnh. Các loại thiên tai được kể đến trong Quyết định 3035/QĐ-BTC bao gồm: bão, lũ, lụt, hạn hán, rét đậm, rét hại, sương giá, sóng thần, xâm nhập mặn. Các loại sâu/dịch bệnh được bảo hiểm cho cây lúa bao gồm: các bệnh vàng lùn, lùn xoắn lá, lùn sọc đen, cháy lá đạo ôn và dịch rầy nâu; cho vật nuôi bao gồm: bệnh lở mồm, long móng, dịch tai xanh, dịch cúm gia cầm; và cho nuôi trồng thủy sản bao gồm: bệnh đốm trắng, bệnh đầu vàng, bệnh teo và hoại tử gan tụy (đối với tôm sú); bệnh đốm trắng, bệnh đầu vàng, bệnh hội chứng Taura, bệnh teo và hoại tử gan tụy (đối với tôm chân trắng); bệnh gan thận mũ (đối với cá tra, cá basa). Như vậy, chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp chỉ áp dụng cho các rủi ro trong sản xuất; các rủi ro do thị trường gây ra (như giá cả của đầu vào, đầu ra) hay các loại rủi ro khác sẽ không thuộc diện được bảo hiểm.

Việc thí điểm bảo hiểm nông nghiệp đã được

triển khai ở tất cả 20 tỉnh, thành phố được chọn thực hiện thí điểm. Tổng công ty Bảo hiểm Bảo Việt và Tổng công ty cổ phần Bảo Minh là hai doanh nghiệp được lựa chọn tham gia bảo hiểm. Đơn vị được Chính phủ chỉ định làm nhiệm vụ tái bảo hiểm là Tổng công ty Tái bảo hiểm Quốc gia Việt Nam (Vinare), ngoài ra Tập đoàn Bảo hiểm Thụy Sĩ (Swiss Re) cũng tham gia vào tái bảo hiểm.

3.3. Kết quả triển khai và thực hiện chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp

Bảng 1 trình bày một số chỉ tiêu biểu hiện kết quả triển khai và thực hiện chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định 315/QĐ-TTg. Tính từ khi triển khai đến ngày 30/4/2013, tổng số lượt hộ nông dân đã tham gia ký hợp đồng bảo hiểm nông nghiệp là 234.235 hộ, trong đó số lượt hộ được hỗ trợ 100% phí bảo hiểm (đó là các hộ nghèo) chiếm 80,8%; tổng giá trị bảo hiểm cây trồng, vật nuôi, thủy sản lên tới 5,4 nghìn tỉ đồng; tổng doanh thu phí bảo hiểm gốc khoảng 303 tỉ đồng. Đối với bảo hiểm cây lúa, tổng số lượt hộ tham gia bảo hiểm tính đến ngày 30/4/2013 là 189.797 hộ, với tổng diện tích trồng lúa được bảo hiểm khoảng 45.412 ha; tổng số phí bảo hiểm hơn 65 tỉ đồng, và tổng chi trả bảo hiểm (kể cả các khoản còn phải bồi thường) khoảng 9,1 tỉ đồng.

Đối với vật nuôi, tổng cộng đã có 29.163 lượt hộ tham gia, với hơn 623,13 nghìn lượt con trâu, bò, lợn và gia cầm được bảo hiểm; tổng số phí bảo hiểm hơn 38,7 tỉ đồng, và tổng chi trả bảo hiểm (kể cả các khoản còn phải bồi thường) khoảng 2,6 tỉ đồng. Đối với hoạt động nuôi trồng thủy sản, tổng số lượt hộ tham gia bảo hiểm là 15.275 hộ, với tổng diện tích nuôi trồng được bảo hiểm khoảng 5.523 ha; tổng số phí bảo hiểm hơn 199,4 tỉ đồng, và tổng chi trả bảo

Bảng 1: Kết quả triển khai và thực hiện chương trình bảo hiểm nông nghiệp theo Quyết định số 315/QĐ-TTg, tính đến 30/4/2013

Đối tượng BHNN	Tổng số hộ đã tham gia	Tổng số đối tượng được BHNN	Tổng giá trị được bảo hiểm (tỉ đồng)	Tổng thu phí bảo hiểm (tỉ đồng)	Tổng chi bồi thường (tỉ đồng)	
					Đã giải quyết	Chưa giải quyết
Cây lúa	189.797	45.412 (ha)	1.470	65,0	6,3	2,8
Vật nuôi	29.163	623.131 (con)	1.100	38,7	2,3	0,26
Thủy sản	15.275	5.523 (ha)	2.800	199,4	458,0	41,0
<i>Tổng</i>	234.235	-	5.370	303,1	466,6	44,06

Nguồn: Bộ Tài chính (2013)

hiểm (kể cả các khoản còn phải bồi thường) khoảng 499 tỉ đồng.

3.4. Những khó khăn và bất cập của chương trình thí điểm

Cho dù chương trình bảo hiểm nông nghiệp thời gian qua đã bước đầu đã khẳng định được vai trò của mình trong việc bù đắp thiệt hại tài chính và chủ động khắc phục hậu quả do rủi ro gây ra trong sản xuất nông nghiệp, các đánh giá về chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp đều cho thấy kết quả thực hiện vẫn chưa như mong đợi. Việc triển khai còn gặp nhiều khó khăn và bất cập về quy định pháp lý. Thực tế cho thấy các doanh nghiệp tham gia bảo hiểm nông nghiệp báo cáo thua lỗ trong khi người nông dân vẫn chưa mặn mà với các sản phẩm bảo hiểm, và đã có nhiều dấu hiệu trục lợi bảo hiểm.

Sự bất cập về nhiều quy định pháp lý, sự chậm trễ trong ban hành các văn bản hướng dẫn đã bộc lộ trong quá trình triển khai chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp. Chẳng hạn, do sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản chi tiết hướng dẫn đã làm cho thời gian thực tế thực hiện chương trình thí điểm chỉ còn khoảng 1,5 năm, trong khi theo kế hoạch thì giai đoạn thí điểm bảo hiểm nông nghiệp sẽ được triển khai qua 3 năm, từ năm 2011 đến hết năm 2013. Thêm vào đó, nhiều văn bản hướng dẫn phải thay đổi, bổ sung trong quá trình triển khai như là thay đổi mức hỗ trợ phí bảo hiểm cho các hộ cận nghèo; bổ sung một số rủi ro thiên tai, dịch bệnh được bảo hiểm; bổ sung các điều kiện tham gia bảo hiểm; điều chỉnh giảm tỷ lệ phí bảo hiểm cây lúa, nâng mức giá và năng suất bảo hiểm. Việc các văn bản hướng dẫn thay đổi, bổ sung thường xuyên sẽ làm mất tính ổn định của thông tin, gây khó khăn cho quá trình thực hiện.

Về phía người tham gia, số lượng hộ nông dân tham gia bảo hiểm còn ít - chủ yếu là các hộ nghèo và cận nghèo, còn hộ bình thường rất ít tham gia. Do đó tổng diện tích lúa và nuôi trồng thủy sản, và số đầu vật nuôi được bảo hiểm vẫn còn thấp. Theo tính toán của Bộ Tài chính, số hộ thực tế tham gia chỉ chiếm khoảng 3% tổng số hộ thuộc diện được tham gia thí điểm bảo hiểm nông nghiệp. Ngay cả các hộ nằm trong diện được Nhà nước hỗ trợ 100% phí bảo hiểm, số hộ thực tế tham gia cũng chỉ chiếm khoảng 85% tổng số (Phạm Thị Định, 2013).

Về phía các đơn vị cung cấp bảo hiểm, cả hoạt

động bảo hiểm lần tái bảo hiểm đều đang bị thua lỗ. Tính đến hết tháng 5/2013, doanh thu phí bảo hiểm của Bảo Việt chỉ đạt 190 tỉ đồng nhưng con số chi trả bồi thường cho nông dân là hơn 350 tỉ đồng, trong đó bồi thường thiệt hại về tôm là 340 tỉ đồng - chiếm hơn 97% tổng chi bồi thường. Tình hình tài chính của nhà bảo hiểm Bảo Minh cũng rơi vào tình cảnh tương tự. Sau khi kiểm tra đánh giá do thua lỗ, Bảo Minh đã không dám mạo hiểm tiếp tục ký hợp đồng bảo hiểm với nhiều hộ nuôi trồng thủy sản ở một số vùng vì mức độ rủi ro quá lớn. Cả Bảo Việt lẫn Bảo Minh đều phải đối mặt với tình trạng khó khăn về tài chính, một phần do phần phí bảo hiểm được ngân sách nhà nước hỗ trợ vẫn chưa giải ngân hết, một phần do quá trình tái bảo hiểm kéo dài. Tổng công ty Cổ phần Tái bảo hiểm Việt Nam (Vinare) và Tập đoàn Bảo hiểm Thụy Sĩ (Swiss Re) cũng đang thông báo lỗ. Việc tái bảo hiểm nông nghiệp theo chương trình thí điểm đã làm cho các nhà tái bảo hiểm bị lỗ hơn 460 tỉ đồng, trong đó Vinare phải gánh chịu hơn 330 tỉ đồng. Chương trình tái bảo hiểm càng bộc lộ nhiều khó khăn hơn trong năm 2013 khi Vinare chỉ thu xếp được 70% mức trách nhiệm bảo hiểm qua Swiss Re, thay vì 95% mức trách nhiệm như năm 2012.

4. Đánh giá khả năng duy trì hoạt động của chương trình bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam

Bảng 2 minh họa kết quả tài chính từ các chương trình bảo hiểm nông nghiệp của 7 quốc gia có nền nông nghiệp phát triển trên thế giới và của Việt Nam. Kết quả cho thấy chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam và một số nước cho thấy, phân đồng các chương trình bảo hiểm nông nghiệp có chỉ số tỷ lệ tổn thất (C_{BH}/R_{BH}) quá cao (lớn hơn 1). Đây là những chương trình bảo hiểm thua lỗ. Phần lớn sự thua lỗ của các hoạt động bảo hiểm là do phí bảo hiểm được tính quá thấp so với các khoản chi đền bù bảo hiểm bình quân. Ở Việt Nam, bình quân các nhà bảo hiểm phải chi trả đền bù 1,68 đồng cho 1 đồng thu được từ phí bảo hiểm. Đối với các hộ nuôi trồng thủy sản, bình quân mỗi hộ nhận được 2,5 đồng đền bù cho 1 đồng phí bảo hiểm mà họ phải trả. Ở India, Brazil, Mexico hay Philipines, nông dân thậm chí còn nhận được mức bồi thường cao hơn. Duy nhất chỉ ở Nhật, nông dân bình quân nhận được bồi thường gần bằng khoản phí bảo hiểm mà họ phải trả. Trong khi đó, ở Mỹ, nông dân bình quân nhận được \$1,87 cho \$1 phí bảo

Bảng 2: Kết quả tài chính của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp của một số nước trên thế giới

Quốc gia	Giai đoạn	C_{BH}/R_{BH}	C_{QL}/R_{BH}	$T = \frac{C_{QL} + C_{BH}}{R_{BH}}$
Brazil (PROAGRO)	1975-81	4,29	0,28	4,57
Costa Rica (INS)	1970-89	2,26	0,54	2,80
India (CCIS)	1985-89	5,11	-	-
Japan (agricultural)	1985-89 ⁽¹⁾	0,99	3,57 ⁽²⁾	4,56
Mexico (ANAGSA)	1980-89 ⁽³⁾	3,18	0,47	3,65
Philippines (PCIC)	1981-89	3,94	1,80	5,74
USA (FCIC)	1980-90	1,87	0,55	2,42
Việt Nam (QĐ 315/QĐ-TTg)	2011-13	1,68 ⁽⁴⁾	-	-

Nguồn: Hazell (1992); Bộ Tài chính (2013).

Ghi chú: ⁽¹⁾ Chỉ tính cho lúa; ⁽²⁾ Chỉ tính cho năm 1989; ⁽³⁾ Chỉ tính cho bảo hiểm cây trồng; ⁽⁴⁾ Khoản còn phải bồi thường cũng được tính vào chi trả bảo hiểm, số liệu tính đến ngày 30/4/2013.

hiểm mà họ phải trả.

Số liệu Bảng 2 cũng cho thấy, chi phí quản lý chiếm từ \$0,28 (Brazil) đến \$3,57 (Japan) cho \$1 phí bảo hiểm thu từ nông dân. Chi phí quản lý quá cao so với mức thu phí bảo hiểm cũng là một gánh nặng cho hoạt động của các nhà bảo hiểm. Điều này cũng dẫn đến sự mất cân bằng tài chính và dẫn đến thua lỗ, và vì vậy các công ty bảo hiểm khó có thể tự mình duy trì lâu dài các hoạt động bảo hiểm.

Để giải quyết những khoản thâm hụt và duy trì hoạt động, các chương trình bảo hiểm nông nghiệp thường phải dựa vào sự trợ giúp từ chính phủ. Sự trợ giúp này có thể ở dưới hình thức trợ cấp phí bảo hiểm và cung cấp các khoản tài chính định kỳ (như ở USA và Mexico); cung cấp nguồn vốn ban đầu để tạo ra thu nhập từ việc đầu tư (như ở Philippines); hay cho quyền phát hành trái phiếu có sự đảm bảo của chính phủ (như ở Costa Rica) (Hazell, 1992). Mặc dù vậy, thực tiễn vẫn cho thấy sự kém hiệu quả của các chương trình bảo hiểm nông nghiệp, kể cả khi sự trợ giúp từ chính phủ cho bảo hiểm nông nghiệp được xem như là một cách để hỗ trợ những tổn thất thu nhập do rủi ro nông nghiệp gây ra cho nông dân. Ở Việt Nam, Quyết định 315/QĐ-TTg quy định Bộ Tài chính có trách nhiệm hướng dẫn cơ chế tài chính cho các doanh nghiệp triển khai thí điểm bảo hiểm nông nghiệp và thực hiện hỗ trợ (nếu có) theo thẩm quyền; tuy nhiên, sự hỗ trợ đến nay vẫn còn khá khiêm tốn.

5. Kết luận

Nông nghiệp là một ngành sản xuất có rất nhiều

rủi ro do sự biến động bất thường của thời tiết, khí hậu cũng như của các đợt sâu, dịch bệnh. Đối mặt với các rủi ro trong sản xuất nông nghiệp, bản thân nông dân và xã hội nông thôn đã phát triển nhiều phương thức truyền thống để quản lý rủi ro. Tuy nhiên, các chiến lược truyền thống này thường được cho là không đủ để phân tán và khắc phục những rủi ro trong nông nghiệp, nhất là khi rủi ro ảnh hưởng đồng thời đến toàn bộ các hộ nông dân trong vùng, gây nên hiệu ứng cộng hưởng. Về lý thuyết, bảo hiểm nông nghiệp được cho là một cơ chế phân tán rủi ro và giải quyết vấn đề hiệu ứng cộng hưởng hiệu quả hơn. Tuy nhiên trong thực tế, bảo hiểm nông nghiệp thường là một phương pháp tốn kém để chuyển rủi ro từ nông dân sang chính phủ và/hoặc các nhà bảo hiểm.

Một số giải pháp nhằm hướng tới phát triển bền vững thị trường bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam. Một là, các nhà bảo hiểm cần phải xây dựng mức phí bảo hiểm đảm bảo phản ánh được mức độ rủi ro cao gắn với các hộ tham gia để kiểm soát vấn đề thông tin bất cân xứng trên thị trường. Chẳng hạn, các nhà bảo hiểm có thể đưa ra mức khấu trừ và người được bảo hiểm phải tự gánh chịu một phần khi rủi ro xảy ra. Như trong trường hợp bảo hiểm thủy sản của chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp, mức khấu trừ lên tới 30%.

Hai là, các nhà bảo hiểm cần phải được tiếp cận với các nguồn vốn lớn, sẵn có để bồi thường thiệt hại do rủi ro gây ra trong sản xuất nông nghiệp do hiện tượng cộng hưởng (covariability) qua không

gian. Ngoài nguồn vốn dự trữ, tái bảo hiểm là phương tiện phổ biến nhất mà các nhà bảo hiểm sử dụng để tiếp cận lượng vốn lớn này.

Ba là, bảo hiểm nông nghiệp có thể là một công cụ hữu hiệu để quản lý rủi ro nhưng thường không phải là một công cụ hữu hiệu để hỗ trợ thu nhập cho các hộ gia đình nông dân nghèo. Vì vậy, các chính sách xã hội dạng này thường được xem như là một kênh trực tiếp để chính phủ hỗ trợ thu nhập cho nông dân trong ngắn hạn. Trong dài hạn, những hỗ trợ hoặc can thiệp vào thị trường bảo hiểm nông nghiệp cần phải được dịch chuyển sang cơ chế gián

tiếp thông qua các thị trường yếu tố đầu vào.

Mặc dù có nhiều lý do để khẳng định vai trò quan trọng của thị trường bảo hiểm nông nghiệp, nhất là trong việc phân tán rủi ro và giải quyết vấn đề cộng hưởng, để phát triển thị trường bảo hiểm nông nghiệp là vô cùng khó khăn và đặt ra nhiều thách thức. Điều này đặc biệt đúng cho thị trường bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam, khi đa phần các hộ tham gia đều là những hộ sản xuất nhỏ lẻ, trong khi đó số lượng các hộ lại rất nhiều, dẫn đến chi phí để kiểm soát vấn đề thông tin bất cân xứng sẽ tăng cao. □

Tài liệu tham khảo

- Bộ Tài Chính (2011), *Quyết định 3035/QĐ-BTC về việc ban hành quy tắc, biểu phí và mức trách nhiệm bảo hiểm nông nghiệp*, Hà Nội.
- Hazell, P. B. R. (1992), 'The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries', *Journal of International Development*, Vol. 4, pp. 567-581.
- Hueth, D. & Furtan, W. (1994), *Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Nguyễn Tuấn Sơn (2008), 'Nghiên Cứu Vận Dụng Phương Pháp Chi Số Trong Bảo Hiểm Nông Nghiệp Việt Nam', *Tạp chí Khoa học và Phát triển*, Số 4, trang 367-74.
- Phạm Thị Định (2013), 'Tình hình thực hiện Bảo hiểm nông nghiệp ở Việt Nam theo quyết định Số 315/QĐ-TTg và một số ý kiến đề xuất', *Tạp chí Kinh tế & Phát triển*, Số 193, trang 54-57.
- Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định 315/QĐ-TTg về việc thực hiện thí điểm bảo hiểm nông nghiệp giai đoạn 2011- 2013*, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định 358/QĐ-TTg về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định 315/QĐ-TTg ngày 01 tháng 03 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện thí điểm bảo hiểm nông nghiệp giai đoạn 2011- 2013*, Hà Nội.

Thông tin tác giả:

***Hoàng Triệu Huy**, Tiến sĩ

- Tổ chức tác giả đang công tác: Trường Đại học Kinh tế - Đại học Huế

- Lĩnh vực nghiên cứu của tác giả bao gồm: kinh tế nông nghiệp, kinh tế phát triển, kinh tế nguồn lực, bảo hiểm nông nghiệp, kinh tế tư nhân.

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: hoangtrieuhuy@hce.edu.vn

****Phan Đình Khôi**, Tiến sĩ

- Tổ chức tác giả đang công tác: Khoa Kinh tế - QTKD, Trường Đại học Cần Thơ

- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả bao gồm: tài chính vi mô, tài chính phát triển, tài chính hành vi, bảo hiểm nông nghiệp, kinh tế hộ, kinh tế phát triển, và kinh tế tài nguyên môi trường.

- Các bài viết gần đây của tác giả được công bố trên các tạp chí chuyên ngành như: *Journal of Asian Economics (ISI)*, *Journal of the Asia Pacific Economy (ISI)*, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Khoa học Đại học Huế*, *Tạp chí Khoa học Đại học Cần Thơ*.

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: pdkhoi@ctu.edu.vn