

QUY ĐỊNH VỀ BẢO HIỂM NÔNG NGHIỆP CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA THÀNH VIÊN LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

ThS NGUYỄN TRUNG DƯƠNG

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ntduong@hcmulaw.edu.vn

ThS TRẦN TÚ XUÂN

Đại học Stockholm, Thụy Điển
Stockholm University, Sweden
Email: trantuxuan98@gmail.com

Tóm tắt

Bảo hiểm nông nghiệp (BHNN) được xem là một giải pháp hữu hiệu nhằm hỗ trợ và bảo vệ người nông dân trước những rủi ro do thiên tai, thời tiết hay dịch bệnh; đặc biệt trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng nghiêm trọng. Tại Việt Nam, mặc dù đã được thử nghiệm và triển khai thí điểm từ khá sớm nhưng BHNN vẫn chưa được quy định cụ thể, dẫn tới chưa thực sự phát huy hiệu quả và còn bộc lộ nhiều hạn chế cần được khắc phục trong thời gian tới. Bài viết nghiên cứu quy định về BHNN tại một số quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu (European Union, EU), từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng và triển khai BHNN hiệu quả tại Việt Nam.

Từ khóa: bảo hiểm, bảo hiểm nông nghiệp, Liên minh châu Âu

Abstract

Agricultural insurance is regarded as an effective mechanism to support and protect farmers against risks arising from natural disasters, adverse weather conditions, and epidemics, particularly amid increasingly severe climate change. In Vietnam, although agricultural insurance has been piloted and experimentally implemented at an early stage, it has not yet been comprehensively codified, thereby limiting its effectiveness and revealing various shortcomings that need to be addressed in the near future. This article examines the legal framework governing agricultural insurance in selected European Union (EU) Member States and draws lessons for the formulation and effective implementation of agricultural insurance in Vietnam.

Keywords: insurance, agricultural insurance, European Union

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.664>

Ngày nhận bài: 05/04/2025

Ngày duyệt đăng: 15/12/2025

Nông nghiệp là một ngành mũi nhọn, đóng vai trò quan trọng trong cơ cấu thành phần kinh tế tại Việt Nam.¹ Vì vậy, phát triển BHNN là yêu cầu cần thiết và có ý nghĩa to lớn đối với nền kinh tế quốc gia, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang bước vào giai đoạn phát triển kinh tế hàng hóa. Tuy nhiên, thực tế cho thấy quy định về BHNN tại Việt Nam sau một thời gian triển khai vẫn còn bộc lộ một số hạn chế nhất định, dẫn tới việc chưa tạo ra động lực thúc đẩy loại hình bảo hiểm này phát huy tối đa hiệu quả. Trong khi đó, EU nói chung được xem là một trong những khu vực đầu tiên quy định và triển khai BHNN một cách hiệu quả. Do đó, việc nghiên cứu kinh nghiệm của EU và các quốc gia thành viên trong việc quy định về BHNN nhằm đề xuất những giải pháp phù hợp, góp phần phát triển BHNN tại Việt Nam là hết sức cần thiết.

* Bài viết này là sản phẩm từ đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường năm 2025 của Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh.
1 Hiện nay ngành nông nghiệp chiếm tỷ trọng khoảng 11,9% GDP của Việt Nam, cao hơn mức trung bình của thế giới là 4,3%. Tăng trưởng trong lĩnh vực nông nghiệp trung bình hàng năm tại Việt Nam là 3,5%, cũng cao hơn mức trung bình của châu Á và khu vực Đông Nam Á. Nguyễn Mạnh Hùng, Thúc đẩy số hoá ngành Nông nghiệp là nhằm chuyển đổi số và phát triển kinh tế số ngành Nông nghiệp, *Cổng thông tin điện tử Bộ Khoa học và Công nghệ*, <https://mst.gov.vn/thuc-day-so-hoa-nganh-nong-nghiep-la-nham-chuyen-doi-so-va-phat-trien-kinh-te-so-nganh-nong-nghiep-19724051516060673.htm>, truy cập ngày 08/9/2025.

1. Tổng quan về bảo hiểm nông nghiệp ở Liên minh châu Âu

BHNN có lịch sử hình thành và phát triển từ rất sớm tại các quốc gia thành viên của EU. Ví dụ như BHNN với các hình thức bảo hiểm cho mùa màng bị ảnh hưởng bởi mưa đá đã được cung cấp từ cuối những năm 1700 tại Đức và cuối thế kỷ 19 tại các quốc gia châu Âu khác; hình thức bảo hiểm vật nuôi được cung cấp tại Đức vào những năm 1830 và tại Thụy Điển hay Thụy Sĩ vào năm 1900.² Tuy nhiên, tính đến thời điểm hiện tại, có thể nói EU chưa có một khung pháp lý riêng biệt quy định riêng về BHNN. Thay vào đó, BHNN được xem là một phần của hệ thống công cụ quản lý rủi ro và được tích hợp vào quy định của Chính sách nông nghiệp chung của EU (*Common Agricultural Policy*, CAP).

CAP đã định hình một khung pháp lý chung về BHNN trên toàn khối. Theo đó, với cải cách năm 2008,³ cải cách năm 2013⁴ và cải cách 2023 – 2027,⁵ CAP và các quy định chung ở cấp Liên minh chỉ xác lập mục tiêu, định hướng và cơ chế tài chính khung. Trên cơ sở đó, mỗi quốc gia thành viên sẽ dựa trên đặc điểm riêng của mình, chủ động ban hành những quy định, chính sách về BHNN cũng như sự can thiệp của nhà nước một cách phù hợp để khuyến khích sự phát triển của BHNN. Ngoài ra, chính quyền các vùng/địa phương tại mỗi quốc gia cũng có quyền điều chỉnh hoặc tham gia vào chính sách về BHNN một cách linh hoạt, phù hợp với đặc thù sản xuất nông nghiệp, khí hậu và cây trồng tại địa phương.

Như vậy, có thể thấy rằng hiện nay tại EU, khung pháp lý về BHNN được điều chỉnh theo hướng đa tầng bao gồm: quy định chung của EU – quy định của các quốc gia thành viên – quy định của các vùng/khu vực tại mỗi quốc gia. Cách quy định trên tạo sự thống nhất về nguyên tắc nhưng vẫn đảm bảo sự linh hoạt trong áp dụng, tránh cứng nhắc. Điều này dẫn đến thị trường BHNN tại EU khá đa dạng và khác biệt giữa các quốc gia thành viên. Bên cạnh đó, tùy thuộc vào sự can thiệp của nhà nước, vai trò và mức độ tham gia của các công ty bảo hiểm tư nhân vào thị trường BHNN cũng có sự khác biệt.

2. Kinh nghiệm trong quy định về bảo hiểm nông nghiệp tại một số quốc gia thành viên của EU – bài học cho Việt Nam

2.1. Cơ chế bảo hiểm kết hợp (*Multi - Peril Crop Insurance*, *MPCI*)

MPCI là mô hình BHNN kết hợp hay bảo hiểm đa rủi ro, bồi thường theo tổn thất thực tế trước một tập hợp các rủi ro như hạn hán, ngập úng, mưa bão hay sương giá... thay vì chỉ một rủi ro đơn lẻ. Ưu điểm của MPCI là giảm sự phân mảnh, tăng khả năng chia sẻ rủi ro, hạn chế tình trạng người nông dân “lựa chọn bất lợi”. Bên cạnh đó, MPCI còn góp phần tăng sự phù hợp của các sản phẩm bảo hiểm với thực tế các rủi ro khí hậu diễn ra đan xen, đa dạng; nhất là trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng phức tạp như hiện nay.

2 Vincent H. Smith, Joseph W. Glauber, "Agricultural insurance in developed countries: Where have we been and where are we going?", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 34(03), 2012, tr. 363-390, <https://www.jstor.org/stable/23273811?seq=3>

3 Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003.

4 Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No. 1698/2005.

5 Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013.

Thực tiễn cho thấy, một số quốc gia như Tây Ban Nha, Ý triển khai bảo hiểm theo gói rủi ro tổng hợp (thiên tai, dịch bệnh, hạn hán, bão, sương giá...). Theo đó, người nông dân có thể chọn bảo hiểm cho nhiều loại rủi ro cùng lúc thay vì từng rủi ro riêng lẻ. Cụ thể, theo quy định của pháp luật Tây Ban Nha, “các rủi ro được liệt kê ở trên sẽ được bảo hiểm theo cách kết hợp hoặc, trong trường hợp ngoại lệ, được bảo hiểm riêng lẻ.”⁶ Theo đó, bảo hiểm thiệt hại đa rủi ro chỉ bao gồm những rủi ro cụ thể được mô tả trong điều khoản hợp đồng. Trong hệ thống BHNN Tây Ban Nha, bảo hiểm đa rủi ro kết hợp là loại hình bảo hiểm phổ biến nhất. Theo đó, tổng giá trị BHNN đa rủi ro, trừ một số trường hợp ngoại lệ, đã liên tục lập kỷ lục trong suốt lịch sử, đạt hơn 18 tỷ euro giá trị sản xuất được bảo hiểm vào năm 2025.⁷

Theo quy định của pháp luật của Ý, phạm vi bảo hiểm cho tổn thất năng suất (số lượng và/hoặc chất lượng) của cây trồng có thể bao gồm hay kết hợp tất cả các rủi ro được liệt kê trong Phụ lục I, mục 1.2⁸ như: lụt, hạn hán, tuyết, thay đổi nhiệt độ... Phụ lục 7 – Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp năm 2024 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp Ý có đưa ra 53 gói bảo hiểm kết hợp các rủi ro khác nhau để nông dân có thể lựa chọn.

2.2. Mức độ tham gia mạnh mẽ của Nhà nước trong chính sách về Bảo hiểm nông nghiệp

2.2.1. Thành lập cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm nông nghiệp

Tại một số quốc gia thành viên của EU, Chính phủ sẽ thành lập một cơ quan chuyên biệt phụ trách quản lý nhà nước về BHNN. Đơn cử như tại Tây Ban Nha, cơ quan BHNN nhà nước Tây Ban Nha (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios, ENESA*), trực thuộc Bộ Nông nghiệp, có tư cách pháp nhân riêng và có sự tham gia của Nhà nước cùng các tổ chức và hiệp hội nông dân và chủ trang trại.⁹ Nhiệm vụ của cơ quan BHNN Nhà nước Tây Ban Nha là hoạt động như một cơ quan điều phối và liên lạc thay mặt cho cơ quan quản lý về các hoạt động liên quan đến BHNN, thực hiện các nghiên cứu cần thiết để mở rộng, khi thích hợp, phạm vi bảo hiểm rủi ro cũng như các rủi ro được bảo hiểm trong mỗi kế hoạch và bất kỳ chức năng nào khác được cơ quan quản lý giao cho theo quy định của Luật này.¹⁰ Tại một số quốc gia khác của EU, mặc dù không thành lập một cơ quan nhà nước chuyên biệt phụ trách BHNN, các bộ được giao thẩm quyền quản lý trực tiếp.¹¹

Việc thành lập cơ quan nhà nước chuyên trách về BHNN nói trên giúp các quốc gia khắc phục tình trạng phân tán, chồng chéo thẩm quyền giữa Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp, cơ quan bảo hiểm và địa phương. Bên cạnh đó, việc này còn bảo đảm tính thống nhất trong việc ban hành hướng dẫn, hình thành quy chuẩn và giám sát việc thực hiện BHNN trên phạm vi toàn quốc.

2.2.2. Hỗ trợ chi phí tham gia và bồi thường thiệt hại trong bảo hiểm nông nghiệp

Mức hỗ trợ của nhà nước cho người nông dân tham gia BHNN tùy thuộc vào mỗi quốc gia. Trong khi nguồn ngân sách công hỗ trợ chương trình BHNN và trang trại tại Tây Ban Nha và Áo là nguồn ngân sách hoàn toàn trong nước, thì các quốc gia còn lại sử dụng ngân sách EU để trợ cấp phí bảo hiểm.¹² Mặc dù có sự khác nhau đó

6 Khoản 2, Điều 3, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha (*Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados*).

7 Ignacio Machetti Bermejo, “1980. Decisions that make history”, *The online magazine of Consorcio de Compensación de Seguros*, Number 22 Spring, 2025, tr. 6.

8 Khoản 1, Điều 3, Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp năm 2024 (*Piano di gestione dei rischi in agricoltura 2024*) ngày 22/3/2024 (*del 22 marzo 2024*) của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp Ý.

9 Khoản 1, Điều 17, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

10 Khoản 1, Điều 18, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

11 Tại Ý là Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp trực tiếp quản lý.

12 Miguel Pérez Cimas, “Multi-peril agricultural insurance: 45 years protecting the farming sector”, *The online magazine of*

nhưng tựu trung lại hầu hết các quốc gia thành viên EU đều trợ cấp cho các chương trình BHNN của mình.

Theo quy định của Tây Ban Nha, mức đóng góp của Nhà nước vào tổng mức phí bảo hiểm nông dân phải được xác định theo các điều kiện cụ thể của từng vùng, từng loại cây trồng, nhằm bảo vệ người nông dân có thu nhập thấp và ưu tiên các chính sách tập thể. Tỷ lệ đóng góp được xác định theo từng giai đoạn dựa trên giá trị sản xuất, trừ những chính sách không bắt buộc do tính khả thi về mặt kinh tế. Trong mọi trường hợp, mức đóng góp của Nhà nước không được vượt quá 50% hoặc thấp hơn 20% tổng mức phí bảo hiểm hàng năm. Đồng thời, phần đóng góp của Nhà nước vào tổng số tiền bảo hiểm mà nông dân phải trả sẽ được cấp trực tiếp cho nông dân, như đã quy định tại Điều 22.2.b) của Luật 38/2003, ngày 17/11/2003 về thủ tục cấp trợ cấp.¹³

Hai là, hỗ trợ bồi thường thiệt hại đối với các thiệt hại thảm khốc

Tại Tây Ban Nha, chính quyền trung ương chịu trách nhiệm thiết kế và đồng tài trợ trong trường hợp xảy ra thiên tai và các hiện tượng khí hậu khắc nghiệt. Mười bảy chính quyền khu vực tham gia xác định các nhà sản xuất bị ảnh hưởng, đánh giá thiệt hại, xây dựng và đồng tài trợ gói cứu trợ. Ví dụ, chính quyền Castilla y León, một vùng nông nghiệp lớn ở miền trung bắc Tây Ban Nha, đã cung cấp các khoản hỗ trợ thiên tai trong những năm gần đây như: bồi thường thiệt hại do dịch bệnh topillo năm 2008 trị giá 7 triệu euro; hay bồi thường trực tiếp cho các nhà sản xuất sữa năm 2009 trị giá 6,5 triệu euro.¹⁴

Tại Ý, Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp thành lập Quỹ tương hỗ quốc gia để chi trả cho các thiệt hại thảm khốc liên quan đến thời tiết đối với sản xuất nông nghiệp do lũ lụt, sương giá hoặc băng giá và hạn hán gây ra.¹⁵ Quỹ trên được quy định cụ thể tại Chương 3, Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp 2024 ngày 22/3/2024 của Bộ trưởng Bộ này. Theo đó, tỷ lệ chi trả tối đa của Quỹ tương hỗ quốc gia cho các thiệt hại thảm khốc được áp dụng theo quy định tại Phụ lục 6 và có tính đến khả năng cung cấp của ngân sách quốc gia và EU, cũng như đối với từng tổ hợp cây trồng/vật nuôi hoặc loại chính sách/bảo lãnh khác nhau. Ví dụ như: (i) Với cây trồng: nếu là bảo hiểm tổ hợp các rủi ro (bao gồm: thiên tai, rủi ro thường xuyên và rủi ro phụ trợ) hoặc thiên tai và ít nhất 01 rủi ro thường xuyên, hoặc chỉ thiên tai (Điều 3.1.a, b, d), hoặc có thêm bệnh hại (Điều 3.2): mức hỗ trợ tối đa là 70% chi phí đủ điều kiện; (ii) Với chăn nuôi gia súc/dịch bệnh/mất thu nhập và tiêu hủy bắt buộc: mức hỗ trợ tối đa là 70% chi phí đủ điều kiện...¹⁶ Trong đó, chi phí đủ điều kiện là số tiền phí bảo hiểm mà nhà nước sẽ dùng làm cơ sở để tính hỗ trợ được xác định theo khoản 4, 5 Điều 7 của văn bản trên.

Quy định cụ thể về mức hỗ trợ phí tham gia bảo hiểm đã giúp BHNN thực sự đến gần với nông dân. Trong khi đó, quy định hỗ trợ bồi thường khi xảy ra các rủi ro mang tính chất “thảm họa”, vượt ngưỡng chi trả và thanh toán của các doanh nghiệp bảo hiểm, một mặt giúp cho các doanh nghiệp bảo hiểm yên tâm hơn vì luôn có Nhà nước đứng đằng sau hỗ trợ, mặt khác cũng giúp đảm bảo tốt hơn quyền lợi của nông dân khi tham gia BHNN.

Consorcio de Compensación de Seguros, Number 22 Spring, 2025, tr. 21.

13 Quy định cuối cùng, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

14 Jesús Antón, Shingo Kimura, *Risk Management in Agriculture in Spain*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris, 10/02/2011, tr. 33, doi: 10.1787/5kgj0d57w0wd-en

15 Điều 1, Đoạn 515 (*Commi 515*) – Luật số 234 ngày 30/12/2021 về Ngân sách nhà nước cho năm tài chính 2022 và ngân sách cho giai đoạn ba năm 2022–2024 của Ý.

16 Khoản 6, Điều 7, Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp năm 2024 ngày 22/3/2024 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp Ý.

2.2.3. Thành lập cơ quan tái bảo hiểm quốc gia

BHNN luôn gắn với rủi ro thiên tai thảm khốc, biến đổi khí hậu (bão, hạn hán, lũ lụt, dịch bệnh) có khả năng gây thiệt hại trên diện rộng và vượt quá năng lực tài chính của từng doanh nghiệp bảo hiểm. Do đó, một công ty tái bảo hiểm quốc gia sẽ đóng vai trò “lá chắn cuối cùng”, giúp phân tán và chia sẻ rủi ro từ các công ty bảo hiểm gốc, bảo đảm sự ổn định của thị trường bảo hiểm. Điều này giúp tránh được tình trạng “sụp đổ dây chuyền” nếu có một sự kiện thiên tai lớn mà một doanh nghiệp bảo hiểm không đủ năng lực chi trả.

Tiêu biểu như tại Tây Ban Nha, Liên đoàn aboii thường bảo hiểm (*Consortio de Compensación de Seguros, CCS*) trực thuộc Bộ Kinh tế và Tài chính hoạt động như một công ty tái bảo hiểm nhà nước (và không chỉ dành cho bảo hiểm nông nghiệp). Đối với lĩnh vực BHNN, CCS đã cung cấp dịch vụ tái bảo hiểm cho chương trình bảo hiểm mùa màng kể từ khi có bảo hiểm kết hợp nông nghiệp và nông trại, tức là từ năm 1980,¹⁷ theo cách thức và mức đóng góp tài chính do Bộ Tài chính quy định.¹⁸ Vai trò của CCS với tư cách là công ty tái BHNN công cộng đã phát triển theo thời gian. Trong giai đoạn đầu, 1978-1992, tỷ lệ tham gia của CCS trong chương trình đồng bảo hiểm luôn ở mức trên 30% (50% cho đến năm 1987). Năm 1992, CCS đã bảo lãnh bồi thường cho Agroseguro với số tiền 160 triệu euro.¹⁹

Tương tự, Caisse Centrale de bảo đảm (*Caisse Centrale de Réassurance, CCR*) tại Pháp cũng là “hạt nhân” của cơ chế tái bảo hiểm nông nghiệp và rủi ro thảm họa thiên tai tại Pháp. CCR là công ty tái bảo hiểm công cộng của Pháp, được thành lập năm 1946 để bảo hiểm các rủi ro cực đoan vì lợi ích chung. Là một đơn vị chủ chốt trong lĩnh vực tái bảo hiểm, CCR cung cấp bảo hiểm tái bảo hiểm, với sự bảo lãnh của Nhà nước, cho các công ty bảo hiểm và tái bảo hiểm Pháp, trong đó có BHNN.

2.3. Xây dựng hệ thống quản lý dữ liệu và đánh giá rủi ro thống nhất

Rủi ro là một khái niệm quan trọng, một thuật ngữ cơ bản trong lĩnh vực bảo hiểm nói chung và BHNN nói riêng. Rủi ro được hiểu là “những tình huống bất trắc xảy ra ngoài ý muốn của con người, là yếu tố dẫn đến những tổn thất nhất định về mặt vật chất hoặc tinh thần”.²⁰ Việc đánh giá rủi ro để xác định thiệt hại và mức bồi thường là một nội dung quan trọng nhưng cũng tương đối khó trong lĩnh vực BHNN. Tại EU, các quốc gia thành viên đều nỗ lực xây dựng một hệ thống quản lý dữ liệu và rủi ro trong nông nghiệp làm cơ sở cho việc phát triển và mở rộng BHNN. Trong đó, đặc biệt phải kể đến hệ thống nguồn thông tin về rủi ro nông nghiệp tại Tây Ban Nha.

Hiệp hội BHNN Tây Ban Nha (*Agrupación Española de Seguros Agrarios, AGROSEGURO*) là chủ sở hữu cơ sở dữ liệu vi mô về BHNN tại Tây Ban Nha, từ đó cung cấp thông tin tổng hợp cho công chúng về rủi ro nông nghiệp. Cơ sở dữ liệu này được kết nối từ nhiều cơ quan khác nhau như:²¹ (i) ENESA cung cấp thông tin, chủ yếu dưới dạng bản đồ - về nhiệt độ mặt đất, sương giá, tuyết, bão, lũ lụt và số giờ nắng trong ngày...; (ii) Trung tâm Nghiên cứu quản lý rủi ro nông nghiệp và môi trường của Tây Ban Nha (*Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y*

17 Belén Soriano Clavero, María de los Ángeles Horriño Muñoz, “An analysis of the Consortio de Compensación de Seguros’ reinsurance scheme for the Multi-Peril Agricultural scheme over the past 20 years. Time series for 2005 – 2024”, *The online magazine of Consortio de Compensación de Seguros*, Number 22 Spring, 2025, tr. 35.

18 Điều 45, Nghị định Hoàng gia số 2329/1979, ngày 14/9/1979, phê duyệt Quy định thực hiện Luật số 87/1978 về bảo hiểm nông nghiệp kết hợp của Tây Ban Nha (*Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados*).

19 Jesús Antón, Shingo Kimura, *ltd*, tr. 44.

20 Nguyễn Thị Thuý, “Các yếu tố chi phối quy định của pháp luật trong bảo hiểm tài sản”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 004, 2006, tr. 10.

21 Jesús Antón, Shingo Kimura, *ltd*, tr. 13.

Medioambientales, CEIGRAM) cung cấp kiến thức khoa học về quản lý rủi ro trong môi trường nông thôn, ưu tiên bảo hiểm nông nghiệp; (iii) Đài quan sát giá thực phẩm của Bộ Môi trường nông thôn và các vấn đề hàng hải Tây Ban Nha (*Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*, MARM) thu thập thông tin hàng tuần về diễn biến giá cả dọc theo chuỗi thực phẩm của khoảng bốn mươi sản phẩm nhằm tăng cường tính minh bạch cho thị trường; (iv) Về dịch bệnh động vật, hệ thống thông báo dịch bệnh động vật châu Âu được kết nối với mạng lưới cảnh báo y tế và thú y của Tây Ban Nha (*Red de Alerta Sanitaria y Veterinaria*, RASVE) cung cấp thông tin về các đợt bùng phát dịch bệnh động vật ở Tây Ban Nha và trên thế giới theo thời gian thực.

Việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống quản lý thông tin và rủi ro trong lĩnh vực nông nghiệp, đồng thời quy định các công ty bảo hiểm phải sử dụng dữ liệu thống nhất tại Tây Ban Nha, đã tạo ra sự nhất quán trong việc xác định rủi ro và hạn chế cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp bảo hiểm. Đồng thời, cơ chế này cũng giúp xác định tổn thất dựa trên cơ sở khoa học, dữ liệu rõ ràng; từ đó vừa tăng niềm tin cho nông dân, vừa bảo vệ quyền lợi cho các doanh nghiệp bảo hiểm.

2.4. Cơ chế hợp tác công – tư trong bảo hiểm nông nghiệp

Trong BHNN, cơ chế hợp tác công – tư có nghĩa là nhà nước và khu vực tư nhân cùng phối hợp trong việc thiết kế các sản phẩm bảo hiểm; chia sẻ rủi ro và gánh nặng tài chính cũng như thực hiện việc quản lý, giám sát và vận hành thị trường. Tại EU, BHNN hiện có ở nhiều quốc gia với nhiều hình thức đa dạng và mức độ tham gia của khu vực công cũng khác nhau. Tuy nhiên, có thể thấy rằng một trong những lý do dẫn tới việc BHNN được triển khai có hiệu quả tại EU nói chung và các quốc gia thành viên nói riêng là cơ chế hợp tác công – tư.

Ví dụ, tại Tây Ban Nha, các hợp tác xã tham gia vào hệ thống BHNN theo hai cách. Thứ nhất, với tư cách là thành viên của Ủy ban ENESA,²² họ truyền đạt thông tin về các bảo đảm mới mà nông dân cần hoặc yêu cầu, đồng thời tham gia vào việc thiết kế và lập kế hoạch các hợp đồng bảo hiểm. Thứ hai, họ có thể đóng vai trò là người nắm giữ các hợp đồng bảo hiểm tập thể thay mặt cho một nhóm nông dân, phổ biến thông tin về bảo hiểm cho nông dân và cung cấp dịch vụ bảo hiểm thông qua các công ty bảo hiểm tương hỗ.²³ Bên cạnh đó, việc xây dựng hệ thống thẩm định sẽ được thực hiện với sự tham gia của đại diện các tổ chức, hiệp hội nông dân và các đơn vị bảo hiểm,²⁴ các hợp đồng bảo hiểm cũng tham khảo ý kiến của các tổ chức và hiệp hội nông dân.²⁵

Mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực BHNN giúp dung hòa lợi ích của các bên: Nhà nước (ổn định kinh tế – xã hội), doanh nghiệp bảo hiểm (lợi nhuận hợp lý) và nông dân (bảo vệ sinh kế). Bên cạnh đó, hệ thống BHNN được xây dựng dựa trên cơ sở sự hợp tác công tư sẽ vận hành lâu dài và ổn định hơn so với mô hình thuần túy công hoặc tư. Cuối cùng mô hình này còn đảm bảo sự hài hòa giữa chính sách kinh tế và an sinh xã hội; tức vừa bảo đảm quyền lợi kinh tế cho nông dân, vừa duy trì tính thương mại để thu hút khu vực tư nhân.

2.5. Liên kết bảo hiểm nông nghiệp với chính sách an sinh – phát triển bền vững

Việc liên kết BHNN với chính sách an sinh và phát triển bền vững giúp bảo đảm công bằng xã hội, thúc đẩy kinh tế nông thôn và khuyến khích sản xuất bền vững về

22 Khoản 1, Điều 17, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

23 Jesús Antón, Shingo Kimura, *tdđ*, tr. 26.

24 Điều 12, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

25 Điều 19, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

môi trường. Đây là định hướng mà nhiều quốc gia EU, trong đó có Tây Ban Nha và Ý đang triển khai.

Tại Tây Ban Nha, người nông dân được quyền vay các khoản vay ưu đãi và có thể được bảo đảm bằng chính BHNN. Số tiền bồi thường trong trường hợp yêu cầu bồi thường sẽ được áp dụng trực tiếp, trước tiên, để hoàn trả các khoản trả góp hàng năm tương ứng của khoản vay.²⁶ Đồng thời, tất cả các khoản vay chính thức được cấp trực tiếp để tài trợ cho việc thu hoạch các loại cây trồng có thể xác định được hoặc sản xuất lâm nghiệp hoặc chăn nuôi có thể xác định được đều yêu cầu phải ký hợp đồng bảo hiểm trước khi cấp.²⁷

Tại Ý, các quỹ thu nhập tương hỗ được cơ quan có thẩm quyền chính thức công nhận trả và để trả lãi cho các khoản vay thương mại do quỹ ký kết để thanh toán bồi thường cho nông dân là thành viên.²⁸

Như vậy, khi BHNN được lồng ghép vào an sinh và phát triển bền vững, nó không chỉ là một công cụ tài chính mà trở thành một chính sách liên ngành, công cụ quản lý rủi ro và là đòn bẩy phát triển nông nghiệp bền vững. Bồi lẽ, nhà nước sẽ phải thay đổi cách thức quản lý rủi ro nông nghiệp, chuyển từ “cứu trợ sau thiên tai” sang “quản trị rủi ro chủ động”. Bên cạnh đó, việc tích hợp này còn giúp tăng cường khả năng chống chịu của ngành nông nghiệp nói riêng và của nền kinh tế nói chung. Đây là mục tiêu cốt lõi của phát triển bền vững, đặc biệt trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

3. Một số kiến nghị cho Việt Nam

Thứ nhất, xây dựng khung pháp lý về bảo hiểm nông nghiệp theo hướng đa tầng. Như đã phân tích, kinh nghiệm EU cho thấy: CAP và các quy định chung ở cấp Liên minh chỉ xác lập mục tiêu, định hướng và cơ chế tài chính khung, còn các quốc gia thành viên được tự do lựa chọn công cụ triển khai phù hợp với điều kiện sinh thái – kinh tế của mình. Ngay trong nội bộ một quốc gia (ví dụ, Tây Ban Nha, Ý), các vùng tự trị cũng có quyền bổ sung trợ cấp phí, xây dựng gói bảo hiểm phù hợp với đặc thù nông sản và rủi ro khí hậu địa phương.

Việt Nam là quốc gia nông nghiệp nhưng có sự phân hóa rõ nét về điều kiện tự nhiên – sinh thái. Do đó, nếu thiết kế BHNN với một mô hình thống nhất, đồng loạt trên phạm vi cả nước, sẽ có một số vấn đề như sau: (i) Sản phẩm bảo hiểm không phù hợp với rủi ro thực tế của từng vùng, dẫn đến tỷ lệ tham gia thấp; (ii) Trợ cấp phí có thể phân bổ không công bằng, vùng rủi ro cao hưởng lợi nhiều nhưng vùng khác lại không đủ hấp dẫn để tham gia; (iii) Khó triển khai các cơ chế đặc thù như bảo hiểm chỉ số dựa trên dữ liệu khí tượng, vì bộ chỉ số cần “địa phương hóa”.

Do đó, luật khung quốc gia về BHNN nên được quy định theo hướng: (i) Xác lập nguyên tắc chung: công – tư phối hợp, Nhà nước hỗ trợ phí bảo hiểm, có cơ chế chia sẻ rủi ro quốc gia, bảo vệ quyền lợi người nông dân; (ii) Quy định cấu trúc thể chế cơ bản: công nhận tổ chức điều phối, quy định về trợ cấp phí, cơ chế tái bảo hiểm quốc gia, cơ sở dữ liệu chung; (iii) Giao cho UBND tỉnh/thành phố ban hành quy định chi tiết: xác định loại cây trồng/vật nuôi chủ lực cần bảo hiểm, mức hỗ trợ bổ sung từ ngân sách địa phương, lựa chọn hình thức bảo hiểm phù hợp (đa rủi ro, chỉ số, quỹ tương trợ...).

26 Điều 15, Luật Bảo hiểm nông nghiệp kết hợp năm 1978 của Tây Ban Nha.

27 Khoản 1, Điều 59, Nghị định Hoàng gia số 2329/1979, ngày 14/9/1979, phê duyệt Quy định thực hiện Luật số 87/1978 về bảo hiểm nông nghiệp kết hợp của Tây Ban Nha.

28 Khoản 1, Điều 14, Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp 2024 ngày 22/3/2024 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp Ý.

Việc quy định khung pháp lý như trên có thể tăng tính thích ứng của chính sách BHNN với tình hình thực tế tại Việt Nam, giúp phân bổ ngân sách hiệu quả, đảm bảo thống nhất pháp lý nhưng vẫn linh hoạt trong thực thi. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý đến một số vấn đề như: nguy cơ bất bình đẳng vùng miền hay sự phân mảnh pháp luật nếu địa phương ban hành quy định thiếu đồng bộ và yêu cầu về năng lực quản trị địa phương.

Thứ hai, quy định về bảo hiểm nông nghiệp đa rủi ro

Quy định về BHNN tại Việt Nam hiện nay chủ yếu dừng lại ở bảo hiểm chỉ số hoặc bảo hiểm đơn lẻ. Các sản phẩm bảo hiểm này có ưu điểm là dễ triển khai và chi phí thấp, tuy nhiên, tính hiệu quả chưa cao. Do đó, cần nghiên cứu và triển khai thêm các sản phẩm BHNN theo hướng đa rủi ro như tại các quốc gia thành viên của EU. Việc triển khai sản phẩm BHNN đa rủi ro có một số ý nghĩa cụ thể như sau:

Đối với người nông dân, BHNN đa rủi ro giúp bảo vệ toàn diện hơn. Thay vì chỉ được bồi thường khi một rủi ro cụ thể xảy ra, nông dân được bảo vệ trước nhiều rủi ro đồng thời, phù hợp với thực tiễn nông nghiệp dễ chịu tác động đa chiều như hiện nay. Từ đó, người nông dân có thể yên tâm hơn để ổn định sản xuất, đầu tư vào giống mới, công nghệ canh tác, thay vì sản xuất theo hướng phòng thủ, cầm chừng.

Đối với Nhà nước và chính sách công, BHNN đa rủi ro có thể được xem là một công cụ quản lý rủi ro quốc gia khi nó giúp Nhà nước chủ động hơn trong điều tiết rủi ro nông nghiệp, giảm phụ thuộc vào cơ chế cứu trợ sau thiên tai, tối ưu hóa hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Ngoài ra, khi nông dân được bảo hiểm toàn diện, sản xuất sẽ ít bị gián đoạn, và Nhà nước cũng sẽ giảm gánh nặng trợ cấp xã hội sau thiên tai.

Đối với thị trường bảo hiểm nói chung, BHNN đa rủi ro giúp đa dạng hóa các sản phẩm bảo hiểm khi mở rộng phạm vi bảo hiểm, giúp các doanh nghiệp bảo hiểm phát triển sản phẩm hấp dẫn và cạnh tranh hơn. Bên cạnh đó, BHNN đa rủi ro còn giúp nâng cao tính minh bạch và chuẩn mực, tạo niềm tin cho các nhà tái bảo hiểm quốc tế tham gia vào thị trường.

Thứ ba, sự tham gia của nhà nước trong việc hỗ trợ phí và tái bảo hiểm

Việt Nam có thể học hỏi từ việc hỗ trợ phí tham gia cũng như cơ chế tái bảo hiểm của EU và các quốc gia thành viên. Theo đó, Nhà nước có thể hỗ trợ một phần phí bảo hiểm cho các đối tượng đáp ứng điều kiện: nông hộ nhỏ, cây trồng chiến lược, vùng rủi ro cao. Tỷ lệ trợ cấp tối đa do Chính phủ quy định nhưng không vượt quá một khung nhất định (ví dụ từ 30 – 70% tùy đặc thù).

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có thể nghiên cứu thành lập Quỹ tái BHNN quốc gia để hỗ trợ thanh khoản khi tổn thất vượt ngưỡng hệ thống cũng như khả năng chi trả của các doanh nghiệp bảo hiểm. Nguồn vốn của quỹ này có đến từ ngân sách nhà nước (một phần), trích lập từ phí bảo hiểm, đóng góp của doanh nghiệp và nguồn vay/tài trợ quốc tế... Việc thành lập quỹ này sẽ khắc phục điểm yếu của thị trường tái bảo hiểm trong các sự kiện khủng hoảng quá lớn, đồng thời không bó buộc hoàn toàn chi phí lên ngân sách thường xuyên.

Thứ tư, xây dựng hệ thống quản lý dữ liệu và đánh giá rủi ro minh bạch

Để có cơ sở xác định rủi ro, thiệt hại và bồi thường trong BHNN, Việt Nam có thể xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về rủi ro nông nghiệp do Nhà nước quản lý. Cơ sở dữ liệu quốc gia này có thể do Bộ NNPTNT phối hợp với cơ quan khí tượng thủy văn quản lý; doanh nghiệp bảo hiểm, hợp tác xã có nghĩa vụ cung cấp dữ liệu (năng suất, lịch sử tổn thất, chế độ canh tác) theo chuẩn kỹ thuật được quy định.

Thứ năm, quy định về mô hình hợp tác công – tư trong lĩnh vực bảo hiểm nông nghiệp

Pháp luật Việt Nam nên có những quy định rõ ràng về vai trò của các chủ thể “tư” trong mô hình BHNN, đặc biệt là về sự tham gia của các hợp tác xã nông nghiệp. Theo đó:

(i) Các hợp tác xã nên được khuyến khích tham gia vào việc thiết kế sản phẩm bảo hiểm. Ví dụ, đối với BHNN dưới dạng hợp đồng nhóm, hợp tác xã nông nghiệp có thể đại diện tập thể để giao kết.

(ii) Giám sát thi hành: Hợp tác xã nông nghiệp có thể được pháp luật trao quyền tham gia xác nhận tình hình canh tác, xác thực năng suất, lập biên bản tổn thất ban đầu. Điều này có thể được coi là “cánh tay nối dài” của cơ quan quản lý và doanh nghiệp bảo hiểm trong bối cảnh Việt Nam đang thiếu hạ tầng giám định ở nông thôn.

(ii) Ngoài ra, các hợp tác xã còn có thể hỗ trợ thị trường trong việc tuyên truyền chính sách, hướng dẫn thủ tục bồi thường, phổ biến kiến thức phòng ngừa rủi ro, hoặc hỗ trợ Nhà nước trong việc làm đầu mối phân bổ hỗ trợ phí bảo hiểm cho nông dân.

Thứ sáu, liên kết bảo hiểm nông nghiệp với tín dụng, trợ cấp và phát triển bền vững

Việt Nam có thể nghiên cứu gắn BHNN với chính sách tín dụng nông thôn, bảo hiểm chỉ số khí hậu và hỗ trợ thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở học tập kinh nghiệm của các quốc gia thành viên EU. Việc liên kết này không chỉ giúp bảo đảm công bằng xã hội, thúc đẩy kinh tế nông thôn mà còn khuyến khích sản xuất bền vững gắn với bảo vệ môi trường. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Vincent H. Smith and Joseph W. Glauber, "Agricultural insurance in developed countries: Where have we been and where are we going?", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 34(03), 2012, <https://doi.org/10.1093/aep/pps029>
- [2] Kế hoạch quản lý rủi ro nông nghiệp 2024 ngày 22/3/2024 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Chủ quyền lương thực và lâm nghiệp Ý [trans: The 2024 Agricultural Risk Management Plan dated 22 March 2024 issued by the Italian Minister of Agriculture, Food Sovereignty and Forestry]
- [3] Jesús Antón, Shingo Kimura, *Risk Management in Agriculture in Spain*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris, 10/02/2011, doi: 10.1787/5kgj0d57w0wd-en
- [4] Miguel Pérez Cimas, "Multi-peril agricultural insurance: 45 years protecting the farming sector", *The online magazine of Consorcio de Compensación de Seguros*, Number 22 Spring, 2025
- [5] Ignacio Machetti Bermejo, "1980. Decisions that make history", *The online magazine of Consorcio de Compensación de Seguros*, Number 22 Spring, 2025
- [6] Belén Soriano Clavero, María de los Ángeles Horrillo Muñoz, "An analysis of the Consorcio de Compensación de Seguros' reinsurance scheme for the Multi-Peril Agricultural scheme over the past 20 years. Time series for 2005 - 2024", *The online magazine of Consorcio de Compensación de Seguros*, Number 22 Spring, 2025
- [7] Nguyễn Thị Thuý, "Các yếu tố chi phối quy định của pháp luật trong bảo hiểm tài sản", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 004, 2006 [trans: Nguyen Thi Thuy, "Factors influencing legal regulations on property insurance", *Journal of Legal Science*, Vol. 004, 2006]